

# LA PAR CONDICIO NELL'EVOLUZIONE DEI MEZZI DI COMUNICAZIONE

della Dott.ssa Bianca Santoro

*Dalla "concentrazione delle testate" nell'informazione cartacea alla "par condicio" nell'informazione radio-televisiva: parità di trattamento nell'accesso ai moderni mezzi di comunicazione (radio-televisione digitale e satellitare, pc, tablet e smart phones); il ruolo dei "social network".*

From the "concentration of titles" in the information paper to the "level playing field" in information radio and television: equal treatment in access to modern means of communication (Radio-television and digital satellite, PCs, tablets and smart phones) ; the role of the "social network".

*Sommario: PREMESSA 1. Tecnologie per l'informazione: l'evoluzione dei media, dalla carta ai byte 2. Libertà di stampa e libertà individuali: manifestazione del pensiero come mezzo CENNI STORICI 3. Le libertà di comunicazione dallo Statuto Albertino alla Costituzione 4. Le norme sulla cd. "concentrazione delle testate" e tutela della "par condicio" LE ANOMALIE ITALIANE 5. Posizione dominante e par condicio nell'evoluzione della comunicazione di massa 6. Imprese private e posizione dominante nella proprietà di mezzi di comunicazione 7. Internet vs. televisione e radio; gratuità vs. onerosità della comunicazione 8. La regolazione in veste neutrale della "comunicazione politica radiotelevisiva" 9. Comunicazione politica e spettacolo: le elusioni della regolazione REGOLAZIONE 10. La regolazione della comunicazione politica come funzione pubblica neutrale 11. Comunicazione politica paritaria sui mezzi di informazione rivolti al pubblico 12. Ruolo della tecnologia per un'informazione paritaria, completa ed imparziale 13. Regolazione della comunicazione nelle fasi elettorali e confronto tra i candidati 14. Par condicio, obiettività e correttezza nei cd. "videomessaggi" 15. Potenziali lesioni della "par condicio" per diffusione della comunicazione politica in rete VIGILANZA 16. La comunicazione istituzionale delle pubbliche amministrazioni in periodo elettorale 17. Limiti della comunicazione istituzionale: i divieti di propaganda per imminenti elezioni 18. I sondaggi elettorali e politici 19. Editoria su carta ed in rete 20. Le radio e televisioni locali 21. Monitoraggio e verifica dell'attività di informazione politica SANZIONI E MISURE RIPRISTINATORIE; CONSIDERAZIONI FINALI 22. Il procedimento sanzionatorio in materia di par condicio 23. Misure compensative e rafforzative nella tutela della par condicio: il silenzio elettorale 24. Considerazioni finali.*

## **PREMESSA**

### **1. Tecnologie per l'informazione: l'evoluzione dei media, dalla carta ai byte.**

L'accesso all'informazione politica e la relativa disciplina da sempre risultano profondamente influenzate dall'evoluzione tecnologica dei mezzi di diffusione del pensiero, ed oggi in particolare dalla più recente digitalizzazione e globalizzazione degli strumenti ad esso dedicati.

Quando l'unico mezzo di diffusione privato del pensiero era la carta stampata, il fenomeno della concentrazione del potere edito-

riale nelle mani delle principali imprese, diffusosi principalmente nel secondo dopoguerra, aveva determinato in Europa e nel nord America l'esigenza di regolare il fenomeno in funzione antitrust.

La forma di regolazione aveva risentito anche delle forme di governo di volta in volta presenti nelle Nazioni. Negli stati totalitari il fenomeno era stato inverso: eccesso di censura ed informazione riconducibile quasi esclusivamente allo Stato od ai gruppi economici ad esso vicini erano state le caratteristiche salienti del contesto.

Negli stati democratici, viceversa, il pluralismo delle testate, accentuatosi soprattutto nel secondo dopoguerra, aveva condotto al fenomeno opposto: l'impresa del giornalismo e della comunicazione rischiava soprattutto nelle democrazie europee di essere controllata da gruppi industriali che attraverso essa intendevano rafforzare la propria presenza in politica ed in economia.

Il fenomeno era iniziato gradualmente, con la conclusione del conflitto bellico.

Per esempio, nella neonata Repubblica Federale Tedesca, si era passati dai giornali di regime agli organi di stampa fondati e gestiti dalle stesse forze alleate.

Oltre a fare informazione gli alleati, con i loro giornali, cercavano di conquistare la fiducia della popolazione e di iniziare il lavoro di una rieducazione politica insegnando ai tedeschi i principi e i valori della democrazia e di una stampa libera e pluralista.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> A seconda della zona di occupazione tali giornali uscirono soltanto per alcune settimane o pochi mesi; già nell'estate del 1945 le forze d'occupazione concessero ad alcuni editori tedeschi, che non erano stati attivi durante il periodo nazista, l'autorizzazione a pubblicare nuovi giornali; da questi sarebbero nati nel corso del tempo anche alcuni di quei quotidiani che ancora oggi esistono sul mercato (Lizenzzeitungen). Quando, nel settembre del 1949, gli alleati nella Germania occidentale revocarono il controllo sulla stampa concedendo a tutti i cittadini l'autorizzazione a pubblicare, numerosi editori che avevano pubblicato delle testate durante il periodo nazista e ai quali nell'immediato dopoguerra era stata negata l'autorizzazione di stampa, ripresero la loro attività contribuendo ad un aumento delle testate a diffusione prevalentemente locale. Ciononostante i giornali fondati originariamente dagli alleati avevano raggiunto un alto grado di stabilità e di accettazione da parte dei lettori, resistendo così alla nuova concorrenza rappresentata dalle testate fondate in seguito alla concessione di autorizzazione di stampa generale<sup>12</sup>. Si assistette intanto a una concentrazione notevole delle testate gestite da pochi grandi editori, mentre a livello locale le piccole testate incontrarono difficoltà crescenti per garantire la propria sopravvivenza. Tra il 1954 e il 1974, quindi nell'arco di due decenni, il numero degli editori di testate si ridusse di oltre il 50%. Fu possibile arginare la "moria" dei giornali soltanto negli anni Settanta, quando il parlamento federale decise di applicare un controllo sulla fusione e l'incorporamento delle piccole testate da parte dei grandi editori. Fino alla fine degli anni Ottanta il mercato della stampa non subì grandi cambiamenti, ma a partire dalla riunificazione (1990) si è riaccesa la discussione sulla concentrazione delle testate che aveva il compito di pri-

Il fenomeno della concentrazione della stampa nelle mani di pochi editori e la tendenza a una commercializzazione sempre più massiccia, talora sfociata in autocensura, dettata da esigenze e vincoli pubblicitari, avevano fatto rinascere la preoccupazione per la libertà di stampa. Ad esempio, nella costituzione tedesca del 23.5.1949, tale fenomeno è regolato dall'art. 5, 1° e 2° co., secondo cui:

*“Ognuno ha diritto di esprimere e diffondere liberamente le sue opinioni con parole, scritti e immagini, e di informarsi, senza venirne impedito, da fonti accessibili a tutti. Sono garantite la libertà di stampa e d'informazione mediante la radio ed il cinematografo. Non si può stabilire alcuna censura*

*Questi diritti trovano i loro limiti nelle disposizioni delle leggi generali, nelle norme legislative concernenti la protezione della gioventù e nel diritto al rispetto dell'onore della persona”.*

## **2.Libertà di stampa e libertà individuali: manifestazione del pensiero come mezzo.**

In Italia il percorso dell'affermazione della libertà di stampa va di pari passo con quello dell'unificazione. Basti pensare che nello Statuto Albertino la libertà di pensiero e di stampa era sì riconosciuta, ma subordinata al rispetto delle norme vigenti, seppure sottoposta alla censura repressiva piuttosto che preventiva.

Con l'editto sulla stampa del 26 marzo del

vatizzare ed eventualmente sopprimere le aziende statali della Repubblica Democratica Tedesca in caso di una loro incapacità competitiva sul mercato, portò alla vendita delle riviste e dei giornali pubblicati nella Germania orientale e gestiti esclusivamente dal partito unico socialista (SED)<sup>13</sup> e da altre organizzazioni statali. Essi vennero acquistati in blocco da grandi gruppi editoriali occidentali, con il risultato di perpetrare in questo modo una condizione di monopolio e concentrazione del potere informativo nelle nuove regioni tedesche<sup>14</sup>. Soltanto l'editore Dirk Ippen riuscì a fondare dei nuovi quotidiani a livello locale (Oranienburger Generalanzeiger, Ruppiner Anzeiger) che hanno resistito alla concorrenza dei vecchi monopoli. Rispetto ai 339 editori nella Germania occidentale, nella zona orientale esistono soltanto 41 editori che controllano una pluralità informativa molto più limitata; a Lipsia, per esempio, immediatamente dopo la riunificazione si contavano sette giornali locali, uno solo dei quali è sopravvissuto fino ad oggi.

1848 erano state altresì introdotte alcune disposizioni limitative (obbligo del tipografo di imprimere le sue generalità sui testi da lui stampati, divieto di critiche all'ordine monarchico, ai relativi atti ed alla religione).

Le guerre d'indipendenza avevano peraltro incentivato l'editoria liberale (il Balilla, il Diario del Popolo, Avvenire d'Italia ed altri giornali a contenuto politico).

Alla pari della politica, anche la religione premeva per avere un posto sulla ribalta dell'informazione nell'Italia neo-unitaria: è significativo che nel 1861 fossero fondati l'Osservatore Romano, ancor oggi in edicola, e poco dopo Civiltà Cattolica, organo dei Gesuiti.

Il fenomeno dei giornali a contenuto politico raggiungeva il massimo (per l'epoca) rilievo nel 1876 con la nascita de Il Corriere della Sera a Milano e nel 1886 con il Secolo XIX a Genova.

Poiché nell'Italia del Risorgimento l'interesse dell'opinione pubblica cominciava a rivolgersi anche allo sport, nel 1896 iniziava la pubblicazione della Gazzetta dello Sport, inizialmente come settimanale e ciò per effetto soltanto della notorietà del giro d'Italia (si noti il colore rosa, che dura ancora oggi, delle pagine del giornale).

Fino a qui le tendenze censorie nei confronti della stampa erano rimaste estranee alla politica nazionale, ma il periodo di luna di miele era destinato a durare assai poco.

Gli ultimi anni del secolo videro, infatti, inasprirsi le tensioni sociali dovute alla nascente industrializzazione ed alle prime lotte dei lavoratori.

Basti ricordare che nel Ministero dell'Interno del Governo Crispi era stato istituito un Servizio Stampa, nella preoccupazione del diffondersi tra i lettori dei giornali politici di sinistra (Critica Sociale, Lotta di Classe, Avanti!).

Ad alterare il quadro dell'informazione di massa, sino allora esclusivamente cartacea, nel 1895 comparvero la radio ed il cinema, il cui effetto pratico immediato fu quello di aumentare a dismisura l'offerta di informazione. Ne conseguì inevitabilmente l'occasione e l'interesse alla ricerca del consenso –attraverso i nuovi media-da parte dei

pubblici poteri, sempre desiderosi di rafforzarsi nel quadro competitivo delle formazioni politico-sociali (partiti e sindacati). Queste tendenze rimasero costanti fino all'avvento del fascismo, il cui regime com'era naturale accentuò la ricerca del consenso in funzione di propaganda e di controllo sociale, non soltanto con la stampa ma anche e soprattutto attraverso la radio ed il cinema.

Il picco di ascolti fu raggiunto nel 1939, quando gli abbonamenti al mezzo radiofonico arrivarono addirittura ad un milione. La radio divenne altresì strumento di propaganda politica idonea più di ogni altro mezzo a raggiungere ovunque le persone ed a affiancare lo sforzo bellico. In tale contesto la preminenza incolmabile dell'incidenza dei pubblici poteri nella formazione del consenso attraverso i mezzi di comunicazione di massa allora conosciuti non poneva alcun problema di partecipazione alla diffusione delle notizie da parte di soggetti diversi dallo Stato. L'uso indiscriminato della censura faceva da supporto a tale sistema, ma era destinato però a crollare insieme col regime che lo aveva portato avanti, per effetto della Resistenza e della Costituzione repubblicana (art.21, primo e secondo comma:

- *“Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione.*
- *La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure”.*

### **3. Le libertà di comunicazione dallo Statuto Albertino alla Costituzione.**

La costituzione italiana si sovrappose all'assenza di una disciplina a tutela della libertà di comunicazione e manifestazione del pensiero, inserendo una pluralità di norme quali in primis l'art. 21 (libertà di manifestare il proprio pensiero con ogni mezzo), l'art. 15 (dedicato alla libertà e segretezza della corrispondenza), l'art. 19 (libertà di fede religiosa), l'art. 33 (libertà artistica e d'insegnamento).

La principale e più appariscente singolarità dell'impostazione data dal Costituente in materia, è consistita nell'aver assoggettato al

medesimo regime di tutela le modalità di comunicazione rivolte al pubblico rispetto a quelle rivolte alle singole persone.

Nel 1947 questa distinzione poteva essere superflua ovvero, a seconda dei punti di vista, incomprensibile, non essendo oltretutto presente in alcuna delle costituzioni europee.

Oggi, al contrario, questa distinzione sembra quanto mai valida, logica, giustificata ed attuale, il che quantomeno conferma che le norme dovrebbero essere sempre interpretate alla luce del contesto storico in cui trovano applicazione.

Può notarsi infatti che il Costituente, probabilmente senza volerlo, sia stato particolarmente lungimirante nel distinguere ed assimilare le modalità di tutela delle comunicazioni sia rivolte al pubblico che alle singole persone, considerato che nella moderna economia l'evoluzione dei mezzi di comunicazione fa sì che i messaggi interpersonali siano oggi facilmente suscettibili di essere contestualmente ed indifferentemente considerati come rivolti erga omnes, come accade frequentemente in Twitter e Facebook.

Questa conclusione ha l'effetto pratico di assoggettare opportunamente al medesimo regime le due tipologie di comunicazioni, rafforzandone l'effettività di tutela e regolando in tal senso le innumerevoli fattispecie.

Per un confronto, basti pensare che nello Statuto Albertino alla libertà di stampa garantita dall'art. 28 non si accompagnava anche quella di parola e comunicazione del pensiero.

Le possibilità di elusione delle garanzie costituzionali in materia, nel sistema previgente alla Costituzione, si rivelavano quindi oltremodo evidenti e possibili.

Il generico diritto di libertà di stampa poteva, infatti, facilmente essere eluso o circoscritto dalle disposizioni limitative delle libertà di parola e di pensiero, variamente distribuite nella legislazione penale ordinaria e speciale.

La costituzione italiana, viceversa, contiene molte disposizioni che rappresentano l'antitesi o, meglio la reazione, al regime totalitario previgente, e tra queste non potevano ovviamente mancare quelle attinenti la manifestazione del pensiero in tutte le sue forme.

In particolare l'art. 21 cit. prevede la libera espressione del proprio pensiero, sia attraverso la parola sia per mezzo dei mezzi di comunicazione di massa, ovvero «il complesso degli organi di stampa e dei mezzi audiovisivi d'informazione che permettono la rapida diffusione di messaggi e notizie a un vasto pubblico», e cioè la stampa, il cinema, la radio, la televisione, la pubblicità ed internet. È tutelata la libertà di stampa, che non può subire alcun tipo di controllo preventivo: infatti, chiunque può pubblicare qualsiasi scritto, senza dover preventivamente chiedere alcuna autorizzazione o subire qualsiasi tipo di censura prima che sia diffuso. Solamente dopo la pubblicazione può avvenire il sequestro, un controllo repressivo (cioè dopo la diffusione della pubblicazione) che può essere disposto esclusivamente dall'autorità giudiziaria con atto motivato (riserva di giurisdizione) soltanto se incorra in un'ipotesi di reato prevista dalla legge sulla stampa (riserva di legge), quali i cosiddetti reati d'opinione<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Espressione comunemente usata per indicare una categoria di reati che comprende gran parte dei delitti contro la personalità dello Stato, con particolare riferimento ai reati di propaganda e apologia sovversiva, nonché di vilipendio della repubblica e delle istituzioni costituzionali. Tale denominazione deriva dalla circostanza che la condotta integratrice del reato consiste nella manifestazione di un'opinione aggressiva dell'altrui sfera morale, ovvero non rispettosa dei parametri costituzionali previsti in tema di libertà di pensiero. La materia è stata modificata dalla l.n. 85/2006 che, in relazione ai reati contro la personalità dello Stato, si è posta l'obiettivo di concretizzare un adeguamento di tali fattispecie alle esigenze già emerse negli anni precedenti: difatti, le norme contenute negli articoli del titolo I del Libro II del c.p., oggi novellati, sono il portato storico di una concezione sociopolitica da tempo superata e incompatibile con il nuovo assetto di valori delineato dalla Costituzione. L'attuale disciplina, infatti, elimina dal codice penale alcuni delitti contro la personalità dello Stato che non hanno trovato larga applicazione e che comunque non rispondono alle attuali esigenze di tutela: attività antinazionale del cittadino all'estero (art. 269 c.p.), propaganda e apologia sovversiva o antinazionale (art. 272 c.p.), lesa prerogativa dell'irresponsabilità del presidente della Repubblica (art. 279 c.p.), delitti contro i culti ammessi dallo Stato (art. 406 c.p.). Al contempo, altre ipotesi di reato, sempre inerenti alla manifestazione di opinioni e ideologie politiche, sono state modificate in modo che la condotta costitutiva si caratterizzi non per «fatti

È, altresì, ammesso, ai sensi del d.lgs. 31.5.1946, n. 561, recante *"Norme sul sequestro dei giornali e delle altre pubblicazioni"*, il sequestro anche per la stampa clandestina, ovverosia nel caso in cui non sia individuabile, sulla pubblicazione, il nome dei responsabili<sup>3</sup>. L'art. 21 c. 4 prevede che, in caso di

diretti», bensì per «*atti violenti diretti e idonei*»: tale, per es., il nuovo testo degli artt. 241 (attentati contro l'integrità, l'indipendenza o l'unità dello Stato), 283 (attentato contro la costituzione dello Stato) 289 (attentato contro organi costituzionali e contro le assemblee regionali) del codice penale. Non subiscono modifiche l'apologia di delitti ex art. 414 c.p. e l'istigazione a disobbedire alle leggi di cui all'articolo successivo.

<sup>3</sup> È facile però rilevare che questi principi siano stati elusi anche sotto il vigore della Costituzione repubblicana, e ciò per effetto di alcune disposizioni, soprattutto del codice penale, che ne hanno permesso lo stravolgimento. Si veda il recente caso Sallusti (Alessandro Sallusti, direttore del quotidiano *Liberio*, il 17 giugno 2011 è stato condannato dalla Corte d'Appello di Milano ad un anno e due mesi di carcere e 5.000 euro di pena pecuniaria, per diffamazione a mezzo stampa, in riferimento ad un articolo pubblicato con lo pseudonimo "Dreyfus" nel febbraio 2007 sul suo giornale, giudicato lesivo nei confronti del giudice tutelare di Torino, Giuseppe Cocilovo che, a seguito di ciò, ha sporto querela. Il 26 settembre 2012 la Corte suprema di Cassazione ha confermato in via definitiva la sentenza ad un anno e due mesi di reclusione senza condizionale, condannando Sallusti non per reato di opinione ma per pubblicazione di informazioni false, sia per omesso controllo in quanto direttore responsabile della testata, sia per la non identificabilità dello pseudonimo Dreyfus e quindi la diretta riferibilità del medesimo al direttore del quotidiano; il giorno successivo, l'onorevole Renato Farina ha rivendicato alla Camera la paternità dell'articolo [fonte: Wikipedia]. La Corte di Cassazione, nella motivazione, ha specificato che la condanna al carcere è legittima" poiché il giornalista Alessandro Sallusti ha dimostrato una «spiccata capacità a delinquere dimostrata dai precedenti e dalla gravità della campagna intimidatoria e diffamatoria condotta nei confronti del giudice Cocilovo quando nel 2007 Sallusti dirigeva *Liberio*». Inoltre, sin ordinamento non può avere alcun riconoscimento l'invocato diritto di mentire al fine della libertà d'opinione», ha riaperto il dibattito riguardo l'opportunità di cancellare le norme che puniscono con la galera i reati di opinione. In un intervento sul sito <http://www.articolo21.org/2012/09/caso-sallusti-cancellare-le-norme-che-puniscono-con-la-galera-i-reati-di-opinione> del 24 settembre 2012, Franco Siddi, segretario della Fnsi (Federazione Nazionale Stampa Italiana), il sindacato unitario dei giornalisti italiani, ha parlato di «inciviltà giuridica del nostro ordinamento. Tali sono le norme che puniscono con la galera i

*"assoluta urgenza"*, anche la polizia giudiziaria possa disporre il sequestro con le stesse modalità dell'autorità giudiziaria: in questo caso, però, il provvedimento di sequestro è provvisorio e gli ufficiali di polizia giudiziaria hanno l'obbligo di comunicarlo all'autorità giudiziaria, entro quarantotto ore; l'autorità giudiziaria, poi, dovrà convalidare il provvedimento entro le ventiquattro ore successive, pena l'invalidità dello stesso.

Tutte queste disposizioni non sono altro che lo svolgimento pratico, applicato alla materia in questione, dei principi di uguaglianza e di libertà d'impresa, in antitesi alla sino ad allora prevalsa preminenza dei pubblici poteri, anche in relazione all'introduzione della piena democrazia e sovranità del popolo nel nuovo ordinamento dello Stato italiano.

reati d'opinione. Sono da cancellare. Al più presto. La mostruosità della condanna a Sallusti è aggravata dal fatto che viene punito non per aver scritto ma per la responsabilità oggettiva dell'omesso controllo su un testo e le opinioni scritte da un altro collega. Si evidenziano così gli effetti di una doppia intimidazione, che in entrambi spinge verso illiberali forme di censura: del direttore verso i giornalisti della testata che dirige sui quali dovrebbe imporre di tacere su determinati fatti e impedire commenti frutto della libertà di pensiero e di opinione a rischio di querela: un messaggio autoritario contro l'autonomia professionale; un avviso ad adeguarsi al silenzio a molti giornalisti impegnati a riportare fatti di pubblico interesse e alimentare dibattito pubblico con le proprie idee. Si fanno tanti decreti e leggi *"emozionali"* a tamburo battente su vicende nient'affatto essenziali. Su materie come queste, che attengono ai principi fondamentali delle sane democrazie c'è, a questo punto, più di un motivo d'urgenza per depenalizzare la diffamazione e cancellare i reati d'opinione. Servono norme liberali e di una giustizia giusta. [...] La minaccia di portare il libero giornalista davanti a un tribunale che, con le norme vigenti, potrebbe finire in galera sarebbe una forma di ricatto, non tollerabile in un paese civile. [...] Con la stessa legge che cancelli i reati d'opinione, si stabilisca in modo chiaro che i giornali debbono dare conto di errori o abbagli non appena vengono alla luce ovvero documentati, anche se con atti certi da parti interessate. La materia sia comunque sottratta ai tribunali penali e affidata a un Giurì indipendente per la lealtà e la correttezza dell'informazione». La commissione Giustizia del Senato, il 23.10.2012, ha approvato all'unanimità il d.d.l. sulla diffamazione a mezzo stampa (c.d. d.d.l. Sallusti), il cui iter ha subito un'accelerazione dopo il caso Sallusti, che esclude la possibilità di carcerazione per tale reato, ferme restando le multe da cinquemila a centomila euro, commisurate alla gravità dell'offesa ed alla diffusione della testata.

Lo svolgimento pratico di tali principi, per quanto riguarda la libertà di espressione attraverso la stampa cartacea, comporta quanto stabilito dal comma 5, il quale prevede che "siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica".

Anche in questo caso il Costituente era stato lungimirante.

Infatti, all'intervento quasi esclusivo dello Stato nel condizionamento dei mezzi d'informazione, già all'inizio del secondo dopoguerra si era affiancato l'intervento, di pari forza e spessore, delle imprese private dominanti dell'epoca.

La posizione dominante andava prevenuta con la L. n.416 del 1981 che stabiliva limiti nella concentrazione della proprietà dei giornali e norme sulla trasparenza dei trasferimenti e sull'intestazione delle quote delle società di settore, disponendo che gli atti di cessione delle quote di proprietà delle imprese editrici di giornali quotidiani sono nulli se chi compra venga ad assumere una "posizione dominante" nel mercato editoriale.

L'art. 3 della successiva legge n. 67/1987 configura poi come "posizione dominante" nel mercato editoriale quella posizione che consenta di superare il limite del 20 per cento della tiratura complessiva dei quotidiani in Italia<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Nel 2004 la legge Gasparri poi avrebbe istituito il Sistema integrato della comunicazione, meglio noto come Sic, un mare magnum entro il quale tutti i gruppi diventano piccoli e dunque non passibili di provvedimenti antitrust. Il principale beneficiario di questa impostazione è stato il raggruppamento Mediaset, Mondadori, Società europea di edizioni. La legge Gasparri richiese all'Agcom di stabilire quali fossero, all'interno del Sic, i mercati rilevanti; poi di verificare l'esistenza di eventuali posizioni dominanti all'interno di ciascun mercato rilevante; infine, qualora se ne accertasse l'esistenza, di stabilire i rimedi. Va osservato che mentre in generale il diritto della concorrenza sanziona l'eventuale abuso di posizione dominante, in questo settore la legge va a colpire la posizione dominante di per sé, come nella legge sull'editoria del 1981 cit., che vietava la concentrazione dei quotidiani in una sola proprietà qualora la loro tiratura superasse il 20% del totale, e trova la sua ragione nel fatto specifico che una eccessiva concentrazione dei media distorce i meccanismi di formazione del consenso e dunque può minare la democrazia. L'Agcom con la delibera 257/10/CONS del 26 maggio 2010 ha individuato

Può ravvisarsi un primo accenno d'interesse al problema della vera e propria *par condicio* nella legge 212/1956 nella quale erano stabilite le prime norme sulla propaganda elettorale mediante affissioni, stampati, mezzi di propaganda luminosa e comizi. Norme queste forse ancora in vigore ma completamente desuete ed inutili (si pensi al divieto di affissione nei 30 giorni precedenti le elezioni, che spinge i soggetti politici ad anticipare le proprie affissioni al periodo precedente, utilizzando i normali spazi commerciali) per effetto della rapida evoluzione dei mezzi di propaganda elettorale, che ormai fondavano le proprie maggiori risorse nel mezzo televisivo. È da considerare che, in ogni caso, fino agli anni '90, l'informazione nella competizione elettorale non era oggetto di regolazione diretta da parte dei pubblici poteri, sul rilievo e nel presupposto che la sua disciplina non avrebbe potuto che essere riservata direttamente ai partiti, oltretutto all'epoca egemoni ed unici protagonisti dello scenario politico.

Un primo accenno di disciplina specifica del problema era stato tracciato nella L. 515/1993, a proposito della nota innovazione suggerita da Mario Segni nel sistema elettorale locale dell'elezione diretta del Sindaco, allorché nel quadro di una forte personalizzazione dello scontro elettorale si delineavano i connotati principali del sistema che poi si sarebbero consolidati nell'accentuazione del principio maggioritario. Quella normativa si rivelava però molto presto inadeguata a regolare un sistema istituzionale ormai interessato dalla presenza di grandi gruppi economici che tentavano di contendersi la presenza nella ribalta della politica, in un quadro di pressoché totale assenza dei partiti, alcuni dei quali ormai defunti ed altri pesantemente provati dalle inchieste giudiziarie sul finanziamento pubblico attraverso i proventi della corruzione (cd. *tangentopoli*).

#### 4. Le norme sulla cd. "concentrazione delle testate" e tutela della "par condicio".

Per evitare che vi fosse un'eccezionale

cinque mercati rilevanti: la tv in chiaro; la pay tv; la radio, i quotidiani; i periodici.

concentrazione delle testate in un unico soggetto, con rischio per la pluralità dell'informazione, già nel 1981, dopo un lungo dibattito iniziato nel 1973 ed ispirato dall' allora Presidente della Camera Pertini<sup>5</sup>, era emanata la l. 5.8.1981, n. 416 (Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria), rinnovata dalla l. 25.2.1987, n. 67 e modificata, da ultimo, dal d.l. 3.10.2006, n. 262, convertito nella l. 24.11.2006, n. 286, con previsione espressa del divieto di concentrazione delle testate in un unico soggetto, al fine di evitare il sorgere di una posizione dominante (o di monopolio) nell'editoria e, quindi, garantire non soltanto l'obiettività e la libera informazione, ma soprattutto il libero accesso all'espressione libera del pensiero e dello svolgimento delle libertà individuali. Era previsto, al riguardo, che il garante per l'editoria vigilasse affinché nessuno *"giunga ad editare o a controllare società che controllano testate quotidiane la cui tiratura, nell'anno solare precedente, abbia superato il 20 per cento della tiratura complessiva dei giornali quotidiani in Italia"*. Un'altra singolarità del sistema italiano era rappresentata dai contributi statali a favore dell'editoria, asseritamente rivolti a dare voce a tutte le formazioni politiche<sup>6</sup>. In realtà questo sistema di aiuti, la cui applicazione è stata segnata nel tempo da un notevole contenzioso penale ed amministrativo, poteva considerarsi rivolto a realizzare una surrettizia forma di finanzia-

<sup>5</sup> Si veda la seduta del 16.7.1973 in [http://www.camera.it/\\_dati/leg06/lavori/stenografici/sed0141/sed0141.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg06/lavori/stenografici/sed0141/sed0141.pdf)

<sup>6</sup> Può ricordarsi, a titolo di esempio, che per l'anno 2011, erano stati corrisposti, a quotidiani editi da cooperative di giornalisti - ai sensi dell'art. 3, comma 2, legge 250/1990 e del d.P.C.M. 23 maggio 2011 - un totale di 21 milioni e mezzo di €. Tra questi, solo per citare quelli oltre il milione di euro di rimborso: € 2.598.362,85 al Manifesto, € 2.251.696,55 al Fogliq € 1.663.534,78 al Corriere, € 1.594.637,94 al Corriere Mercantile, € 1.535.909,94 alla Provincia, € 1.308.128,22 al Cittadino oggi, € 1.261.583,66 al Denaro, € 1.117.710,21 alla Verità per sport, € 1.052.457,28 alle Cronache di Napoli, € 1.048.078,00 a Metropolis, € 1.047.868,56 al Corriere laziale, € 1.010.185,85 al Corriere del giorno di Puglia e Lucania. Per i quotidiani editi da imprese editrici la cui maggioranza del capitale è detenuta da cooperative, fondazioni o enti morali - ai sensi dell'art. 3, comma 2-bis della legge 250/1990 e del d.P.C.M.

menti ai partiti ed alle loro emanazioni nella stampa e nei sindacati.

L'art. 29 del decreto Salva Italia (d.l. 18.5.2012, n. 63 convertito, con modificazioni, nella legge 16.7.2012, n. 103), aveva, infatti, abolito i contributi pubblici per l'editoria a decorrere dal 2014, ma poi contraddittoriamente non n'è seguita la cessazione definitiva dei finanziamenti statali nei confronti dei giornali. Infatti, il Governo poi subentrato (Letta) ha deciso di reintrodurli, attribuendone l'onere ai motori di ricerca (Google) in rete.

Il co. 6, infine, regola tutte le altre forme di manifestazione del pensiero allora presenti (cinema, teatro, radio e, per analogia, televisione), ponendo come limite generale il rispetto del *"buon costume"* (e cioè i principi morali ai quali si ispira la vita dello Stato e della società che, contravvenuti, susciterebbero sdegno e riprovazione)

Peraltro, le testate più diffuse (quali La Repubblica, Il Corriere della sera, ecc.), ricevono in realtà veri e propri contributi indiretti, come ad esempio la riduzione dell'iva al 4% per quotidiani cartacei, di periodici e libri, misura questa che può considerarsi perfettamente equivalente ad una forma di finanziamento.

Vero è che la giustificazione apparente del regime agevolato IVA per la carta stampata può facilmente ascriversi all'esigenza, anch'essa di ordine costituzionale, di diffondere la cultura e l'informazione attraverso tutti gli strati della popolazione, indipendentemente dalle possibilità e capacità economiche dei singoli.

Ma nel più moderno assetto dei mezzi di comunicazione ed in presenza dell'ormai radicata garanzia per chiunque del servizio universale, l'agevolazione d'imposta sembra rivolta più ai proprietari dei giornali che al rispettivo pubblico di lettori.

È in questo quadro di norme che rappresentano l'evoluzione o meglio l'involuzione di un sistema essenzialmente dipendente dai partiti, che si affermano strumenti e metodi radicalmente innovativi, per lo più introdotti dalle nuove tecnologie di rete, con l'effetto di sterilizzare definitivamente la dipendenza dei diritti all'informazione ed alla manifestazio-

ne del pensiero, dall'adozione di norme coercitive e di misure obbligatorie nei confronti dei gestori dei media, fino ad allora unico possibile strumento di realizzazione dei relativi diritti dei singoli per interagire con l'opinione pubblica.

Si tratta a ben vedere di una particolare e non poco significativa attuazione pratica ed allo stesso tempo di una conferma dell'idea, prima di Hegel e poi di Benedetto Croce, della "storia come storia della libertà e della libertà come ultima religione dell'umanità"<sup>7</sup>, tenuto conto che in questo caso la libertà è data dall'azzeramento dei costi e dei vincoli per realizzare il diritto all'accesso ai mezzi di informazione ed alla divulgazione del proprio e dell'altrui pensiero.

In un contesto che vede la presenza, sullo scenario politico, di soggetti ed organizzazioni di diversa ed asimmetrica importanza, quali partiti dei lavoratori da un lato e partiti imprese dall'altro, è naturale che sia avvertita la preminente esigenza di definire per legge la parità di accesso alla competizione elettorale ed al dialogo politico e sociale, anche per riaffermare che la sovranità appartiene al popolo, senza alcuna preferenza o dominanza delle classi più abbienti. Quando si parla di *Open Government* si indica una particolare visione di governance basata sull'adozione di strumenti e tecnologie per rendere le amministrazioni aperte e più trasparenti nel rapporto con i cittadini, in maniera tale da garantire un efficace e costante controllo sull'operato delle pubbliche amministrazioni.

Mezzo ideale per tali obiettivi è appunto l'*Open Government*, interazione comunicativa bidirezionale, mediante condivisione e partecipazione degli utenti/cittadini ai processi decisionali delle istituzioni.

### **5. Posizione dominante e par condicio nell'evoluzione della comunicazione di massa.**

L'evoluzione della legislazione sulla par condicio nell'ultimo ventennio è stata peraltro ispirata da note e preoccupanti circostanze, quali la presenza in politica di imprese di

rilevanti dimensioni, addirittura proprietarie di grandi mezzi d'informazione, aventi il fine non soltanto di consolidare la propria presenza nell'ordinamento economico, ma addirittura di condizionarne le regole.

Si tratta di un vero e proprio tentativo di regressione dell'ordinamento democratico, per fortuna arginato tempestivamente ma talora non completamente, anche perché la migliore delle leggi presenta sempre residue e talora ampie possibilità di elusione ("*fatta la legge trovato l'inganno*").

Questa recente fase di disciplina dell'accesso ai mezzi d'informazione e d'interazione con il mondo politico si suole ritenere, più frequentemente nell'ultimo ventennio del cosiddetto berlusconismo, regolata dalla cd. "*par condicio*". Con l'espressione latina *par condicio* ("*parità di trattamento*" oppure "*pari condizioni*") s'intendono quei criteri adottati dai mass-media nel garantire un'appropriatezza visibilità a tutti i partiti e/o movimenti politici. La *par condicio* è in parte deriva dal principio vigente nei paesi anglosassoni dell'*equal time* (o *Fairness Doctrine*), e si può considerare un'estensione del principio del pluralismo interno, che si traduce anche nell'apertura alle diverse tendenze politiche (art. 1 l. n. 103 del 14 aprile 1975), anche di minoranza o di scarsa o nessuna rappresentatività.

In Italia, negli anni cinquanta, la disciplina della propaganda e della comunicazione politica era stata introdotta dalla L. 4 aprile 1956, n. 212 (Norme per la disciplina della campagna elettorale), che si limitava a definire alcune norme riguardanti l'affissione di stampati e manifesti elettorali nei 30 giorni precedenti le elezioni.

Si trattava all'evidenza di una scarsa disciplina schematica appena sufficiente in un contesto in cui le lobbies provenienti dal mondo dell'economia erano appena accennate od impercettibili.

Nel decennio successivo, la Corte Costituzionale, con la sent. n. 48 del 1964, si era pronunciata su una questione di legittimità costituzionale di tale legge sollevata in relazione all'art. 21 Cost., concludendo per l'infondatezza della questione, ricordando altresì che la legge del 1956 attuava il principio co-

<sup>7</sup> B. Croce, *La storia come pensiero e come azione*, Laterza, Bari 1943, pp. 35-37; 46-50

stituzionale della parità di trattamento nell'accesso alle competizioni elettorali da parte dei cittadini e delle relative formazioni sociali.

Tuttavia negli anni a seguire si era prepotentemente affermata, quale mezzo di propaganda elettorale, la R.A.I., detentrica del monopolio di Stato dell'informazione.

Vero è che dietro la R.A.I. e dietro lo Stato Italiano che ne era (e ne è tutt'ora) unico azionista, vi era la democrazia pluralista dei partiti.

Ciononostante persisteva il rischio che in presenza di una democrazia a senso unico senza alternanza (per i noti effetti indiretti della guerra fredda), vi fosse la possibilità concreta di un monopolio di fatto dell'informazione anche politica, con le intuibili conseguenze in termini di diminuzione dell'accesso democratico e paritario di tutte le forze politiche e sociali, anche e soprattutto di minoranza, all'uso dei mezzi di comunicazione di massa.

Proprio per attenuare l'impatto di quelle allora inevitabili conseguenze negative, la L. 103/1975, all'art. 4, affidava alla Commissione Parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi (e quindi all'intero sistema consociativo rappresentato dai partiti dell'arco costituzionale) la regolazione delle varie rubriche a carattere politico, quali le tribune elettorali, sindacali e stampa<sup>8</sup>.

## **6. Imprese private e posizione dominante nella proprietà di mezzi di comunicazione.**

Il passaggio dalla I alla II Repubblica, dovuto anche al deprecato fenomeno di Tangentopoli, aveva visto pervenire sulla ribalta politica il fenomeno mai prima osservato, del partito-azienda-impresa, con l'intuibile conseguente ed indifferibile necessità di regolare

<sup>8</sup> Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, meglio nota come Commissione di Vigilanza Rai, o più semplicemente come Vigilanza Rai, è una commissione parlamentare bicamerale, istituita nel 1975 (con la legge 14 aprile 1975, n. 103 ed ha il compito di sorvegliare l'attività del servizio televisivo e radiofonico nazionale e pubblico italiano. La commissione si riunisce a Roma a Palazzo San Macuto.

l'intervento sui media delle nuove e vecchie formazioni politiche, alcune delle quali appunto dotate di rilevanti risorse economiche provenienti dalle imprese ad esse collegate, e ciò al fine di assicurare la parità di trattamento delle formazioni stesse e dei cittadini.

Nel contesto storico di cui parliamo, l'accesso alle fonti ed ai mezzi d'informazione comportava inevitabilmente un rilevante onere per i cittadini e per le formazioni sociali che li rappresentano, in quanto l'utilizzo di tali strumenti presentava un costo approssimativamente pari a quello della pubblicità commerciale, con le stesse tariffe diversificate unicamente a seconda delle emittenti e degli orari di trasmissione.

Non è un caso che una parte del personale politico affacciato per la prima volta sulla ribalta delle istituzioni negli anni 1993-94 provenisse dalle fila delle concessionarie della pubblicità commerciale (Publitalia, SIPRA), il che sta a sottolineare l'identità dei metodi e talora dei fini delle due attività, quella strettamente politica e quella dell'impresa, oltretutto concessionaria.

In definitiva, la propaganda politica era allora, e forse continua ad essere ancor oggi, interessata dalle stesse regole tecniche della pubblicità e vendita di prodotti e servizi.

Le norme da allora succedutesi in materia di parità di accesso ai mezzi di informazione durante le competizioni elettorali traducono in pratica i principi sopra accennati, in un quadro per altro in parte oggi non più attuale, essendo com'è noto pervenuto alla ribalta politica il movimento M5S, che ha fatto della rete, soprattutto di quella a costo zero, il mezzo principale di interazione con l'elettorato<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> L. 10.12.1993, n. 515 - Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica. L. 22.2.2000, n. 28 - Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica, aggiornata con la L. 6 novembre 2003, n. 313. In sintesi, la l. 22.2.2000, n. 28, che a differenza della L. del 1993, disciplina la comunicazione durante l'intero anno e in tutte le campagne elettorali e referendarie, ha introdotto i seguenti principi: le emittenti radiotelevisive devono assicurare a tutti i soggetti politici con imparzialità ed equità l'accesso all'informazione e alla comunicazione politica

La L. 22 febbraio 2000, n. 28 fa particolare riferimento all'emittenza televisiva, secondo la convinzione dell'epoca che tale medium sia insostituibile e più diffuso, in grado di raggiungere milioni di persone e spostare altrettanti voti, compromettere o viceversa favorire l'elezione di un politico, con del vero giornalismo d'inchiesta o, a seconda dei casi, con una campagna mediatica montata ad arte.

### **7. Internet vs. televisione e radio; gratuità vs. onerosità della comunicazione.**

Poiché la fissazione di un tetto massimo alle apparizioni televisive è idonea ad evitare una domanda crescente di spot per avere più spazi e prevenire il probabile conseguente rialzo dei prezzi, la legge 28/2000 consente di contenere alcuni di questi costi della politica, e dei connessi oneri su Stato e cittadini.

Il diritto all'accesso gratuito al mezzo televisivo è premessa per consentire di fare politica anche a chi non disponga di risorse, ammettendo l'esercizio universale dell'eleto-

---

(art. 2 c. 1); per comunicazione politica radiotelevisiva s'intende la diffusione sui mezzi radiotelevisivi di programmi contenenti opinioni e valutazioni politiche (art. 2 c. 2); gli spazi per la comunicazione politica vengano diffusi obbligatoriamente da emittenti privati e pubbliche che operano a livello nazionale; per messaggi politici autogestiti s'intende la motivata esposizione di un programma o di un'opinione politica; hanno durata da 1 a 3 minuti (per la televisione) e sono trasmessi in appositi contenitori dalla RAI gratuitamente, devono riportare liste e programmi; per la stampa vige un regime diverso da quello previsto per la radiotelevisione, a causa della diversità del mezzo, per cui sono ammesse solo le forme di messaggio politico elettorale previste dall'art. 7 c. 2: annunci di dibattiti, tavole rotonde, conferenze, discorsi, pubblicazioni destinate alla presentazione dei programmi delle liste, dei gruppi di candidati e dei candidati; non possono essere resi pubblici risultati di sondaggi nei quindici giorni precedenti la data delle votazioni (art. 8); l'art. 4 stabilisce il riparto degli spazi tra i soggetti politici: prima della presentazione delle candidature, sono ripartiti tra i soggetti presenti nelle assemblee da rinnovare, quelli presenti nel Parlamento europeo, o in uno dei due rami del parlamento nazionale, tra la data di presentazione delle candidature e la chiusura della campagna elettorale, sono ripartiti tra le coalizioni o liste in competizione che abbiano presentato candidature in collegi o circoscrizioni che interessino almeno 1/4 degli elettori. È altresì vietata la presenza di personaggi politici e candidati in programmi che non hanno carattere informativo o di comunicazione politica.

rato attivo.

Organo indipendente di regolazione ed amministrazione delle materie oggetto della legge n. 28/2000 è l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)<sup>10</sup>, che a norma della legge n. 249/1997, (art. 1 comma 6 lett. b) aveva già il compito di seguire l'applicazione delle norme sulla propaganda, pubblicità ed informazione politica, assicurandone l'imparziale attuazione quanto a parità di accesso nelle pubblicazioni e trasmissioni elettorali. La legge n. 28/2000 si occupa principalmente del mezzo radiotelevisivo, riconoscendone la maggiore capacità di influire sul consenso e sulle opinioni dei cittadini telespettatori.

È significativo (ma poco commendevole) che soltanto due disposizioni (artt. 7 e 8) siano relative alla stampa cartacea, e che addirittura sia assente ogni riferimento all'utilizzo della rete (Internet), che oggi peraltro contende alla televisione il ruolo di maggiore strumento di diffusione del messaggio politico. Come già sopra ricordato, la legge 28/2000 ha ricevuto un importante aggiornamento nel 2003 con la L. n. 313 cit., originata dall'esigenza di sottoporre ad una disciplina più flessibile l'emittenza radiotelevisiva locale. È tuttavia singolare come il legislatore, a ben dieci anni dall'introduzione di Internet e dalla diffusione di massa del web, attraverso le interfacce grafiche, che caratterizzano i più diffusi sistemi operativi multitasking (MacOS, Windows, Linux), non abbia preso in considerazione le potenzialità di queste novità tecnologiche e non lo abbia assoggettato a regole analoghe a quelle del mezzo radiotelevisivo.

---

<sup>10</sup> L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom) è un'autorità italiana di regolazione e garanzia, con sede principale a Napoli e sede secondaria operativa a Roma, istituita con la legge Maccanico, alla quale è affidato il duplice compito di assicurare la corretta competizione degli operatori sul mercato e di tutelare il pluralismo e le libertà fondamentali dei cittadini nel settore delle telecomunicazioni, dell'editoria, dei mezzi di comunicazione di massa e delle poste. Una simile autorità esiste anche in altri Paesi: negli Stati Uniti, ad esempio, è operante già dal 1934 la Federal Communications Commission; l'Ofcom nel Regno Unito; la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones in Spagna.

Vero è che l'utilizzo del Web, com'è intuitivo, di regola non comporta spese significative, e che dunque non vi è un problema di parità di accesso, diverso dal cd. "digital divide"<sup>11</sup>.

Tuttavia le enormi potenzialità del web e l'idoneità di questo di convergere e poi sostituire ed assorbire il mezzo radiotelevisivo, avrebbero suggerito di inserirne la disciplina dell'uso ai fini elettorali. Ma tant'è, rimane un fatto che il legislatore quando si occupa di materie tecnologicamente all'avanguardia proceda come una tartaruga.

La legge 28/2000 individua due distinti organi di vigilanza e regolazione: il primo è la commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi competente sulla R.A.I., il secondo è l'AGCOM, l'Autorità indipendente competente sulle restanti emittenti radiotelevisive e sull'editoria.

Naturalmente sorge un problema di necessario coordinamento durante le consultazioni elettorali, soddisfatto attraverso la leale collaborazione tra i due organi, pur aventi natura nettamente distinta, il primo di commissione parlamentare bicamerale, il secondo di Autorità Indipendente.

### **8. La regolazione in veste neutrale della "comunicazione politica radiotelevisiva".**

Nella consapevolezza di commentare una legislazione datata e, come tale, non sempre la più idonea a regolare una materia in perenne, tumultuosa, trasformazione, si accen-

<sup>11</sup> Il digital divide, o divario digitale, è il divario esistente tra chi ha accesso effettivo alle tecnologie dell'informazione (in particolare personal computer e internet) e chi ne è escluso, in modo parziale o totale. I motivi di esclusione comprendono diverse variabili: condizioni economiche, livello d'istruzione, qualità delle infrastrutture, differenze di età o di sesso, appartenenza a diversi gruppi etnici, provenienza geografica. Oltre a indicare il divario nell'accesso reale alle tecnologie, la definizione include anche disparità nell'acquisizione di risorse o capacità necessarie a partecipare alla società dell'informazione. Cfr. Bentivegna, S., "Disuguaglianze Digitali; Le nuove forme di esclusione nella società d'informazione" Ed. Laterza 2009; Norris Pippa, Digital Divide. Civic engagement, information poverty, and the Internet Worldwide, Cambridge University Press 2001.

nerà nei paragrafi che seguono alle singole fattispecie ivi disciplinate.

Un primo oggetto di disciplina è la "comunicazione politica radiotelevisiva", con l'ovvia premessa della necessaria delimitazione del concetto, al fine di stabilire in concreto quali programmi, trasmissioni o eventi di analoga natura possano ritenersi soggetti o meno ai severi limiti posti dalla legge.

Principi comuni alle trasmissioni del tipo in esame sono :

a) l'offerta di programmi di comunicazione politica è obbligatoria per le concessionarie radiofoniche e televisive nazionali che trasmettono in chiaro con obbligo d'informazione;

b) la partecipazione a tali programmi "è in ogni caso gratuita";

c) le disposizioni in materia di comunicazione politica non si applicano ai programmi d'informazione;

d) in tali programmi "è assicurata la parità di condizioni". Il principio della parità di trattamento è puntualmente prescritto dal legislatore per il periodo elettorale - distinguendo 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).

Qui sovviene la distinzione tra comunicazione politica e diffusione di notizie nei programmi d'informazione, ai fini dell'applicazione della regola dell'equa distribuzione degli spazi tra i soggetti politici nel periodo elettorale (capoverso dell'art.2, l. 28/2000).

È intuibile che la definizione dell'ambito del concetto di comunicazione politica rilevi ai fini dell'applicazione delle regole in questione e del connesso potere di vigilanza.

Le occasioni per cadere in dubbi ed equivoci non sono poche.

Qualsiasi notizia attenga anche solo indirettamente ad un soggetto politico è suscetti-

bile di alterare la *par condicio*.

Si pensi ad un'intervista televisiva al presidente del Milan negli aa. 2006-2008 (quando si trattava del Presidente del Consiglio allora in carica, oltretutto leader del partito che contendeva il primato della politica e del governo ai partiti di sinistra), oppure al telegiornale che dia notizia di un accordo internazionale cui partecipa un componente del governo candidato alle imminenti elezioni, oppure ancora al caso in cui il Ministro degli Esteri commenti in TV un fatto di cronaca estera di relevantissimo interesse (cattura ed uccisione di Bin Laden), pur senza fare alcun riferimento alla politica interna<sup>12</sup>, oppure ai

<sup>12</sup> Il caso si è recentemente verificato, in uno speciale RAI cui aveva partecipato il Ministro Frattini. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni nell'esaminare alcuni esposti sulla vicenda presentati e relativi alla penultima settimana di campagna elettorale (1-7 maggio) rilevava che i telegiornali presentano ancora qualche squilibrio nel tempo di parola (criterio prevalente di valutazione) e nel tempo di notizia.

Pertanto l'Autorità, "in considerazione dell'imminenza del voto, ha impartito un preciso ordine di immediato riequilibrio nel senso che tutte le edizioni dei telegiornali, comprese quelle principali, nelle ultime tre giornate di campagna elettorale (11, 12 e 13 maggio) devono realizzare il completo equilibrio tra le forze politiche di maggioranza e quelle di opposizione, sia nel tempo di parola che in quello di notizia, recuperando gli squilibri verificatisi nelle settimane precedenti". In vista delle elezioni, afferma poi l'Agcom nella sua nota, il tempo dedicato agli esponenti del governo nei tg "deve essere riferito solo alla loro funzione governativa". Ciò vale, "in particolare, per il presidente del Consiglio, il quale è anche capolista nelle elezioni comunali a Milano". L'Autorità "ricorda che - ai sensi dell'art. 1 della legge n. 515 del '93 - a tutti i candidati, qualunque sia il ruolo istituzionale rivestito, non può essere dedicato un uso ingiustificato di riprese con presenza diretta e che, fino alla chiusura delle operazioni di voto, la loro presenza è ammessa solo nelle trasmissioni informative ricondotte sotto testata giornalistica".

In via "eccezionale e straordinaria, gli ordini impartiti saranno attentamente verificati dall'Autorità attraverso un monitoraggio giornaliero", sottolinea la nota.

E ancora, "in caso di inottemperanza dell'ordine, tenuto conto dei richiami già rivolti, saranno applicate, senza ulteriore preavviso, le sanzioni pecuniarie previste dalla legge, e inoltre le testate dovranno pubblicare un avviso recante l'informazione sull'avvenuta violazione e sulla conseguente sanzione".

Infine, l'Agcom ha inflitto al Tg1 una sanzione di 100.000 euro, per l'inadeguata osservanza dell'ordine e

più frequenti casi in cui la satira politica, la comicità o l'insulto gratuito nei confronti di questo o di quel partito o uomo politico si sommano ai contenuti squisitamente e originariamente propagandistici delle trasmissioni.

### **9. Comunicazione politica e spettacolo: le elusioni della regolazione.**

In tali casi i commenti seri o ritenuti tali, a contenuto politico, e la politica stessa possono trasformarsi in un'occasione di intrattenimento. Con tale sistema, a ben vedere, la satira politica si coniuga con le leggi dello spettacolo. La politica perde la sua natura classica di impegno civile per trasformarsi in divertimento. Pensiamo alle inchieste-spettacolo sui politici ad opera delle Iene o di Striscia la notizia, dove non si fanno commenti seri in modo diretto od esplicito ma passano, o possono passare, messaggi molto incisivi attraverso la comicità e la satira. Del resto, la locuzione latina "*Castigat ridendo mores*", che tradotta letteralmente, significa: "corregge i costumi ridendo" ed è dovuta al poeta latinista francese Jean de Santeul, sino dal 1650 compariva come iscrizione sul frontone di vari teatri in Europa, e rappresentava insieme un vanto ed una caratteristica dell'interpretazione teatrale, da considerarsi il perfetto equivalente dell'epoca della trasmissione audiovisiva di oggi. Oltretutto, la commedia e la satira, coprendo di ironia e ridicolo i vizi e i difetti umani, rappresentano tutt'oggi

dei richiami rivoltigli in precedenza" per gli squilibri relativi al pluralismo politico in vista delle elezioni amministrative. Inoltre l'Autorità, "a seguito degli esposti presentati dall'Udc, ha invitato Sky a rispettare, nei confronti tra candidati sindaci e nella rappresentanza delle forze politiche, il principio di effettiva parità di trattamento e di pari opportunità di ascolto e visibilità".

Il direttore del Tg1 Augusto Minzolini, scriveva al Dg Rai Lorenza Lei dopo la sanzione di 100 mila euro comminata dall'Autorità per le comunicazioni al Tg1, asserendo che i dati dell'Osservatorio di Pavia dimostrerebbero o che nelle edizioni di massimo ascolto (quella delle 13 e quella delle 20) l'opposizione ha avuto più spazio nel Tg1. Le cose cambiano con l'uccisione di Bin Laden perché con le dirette e le edizioni speciali più volte sono stati intervistati il ministro della Difesa La Russa e degli Esteri Frattini che però non hanno mai parlato di questioni di politica interna.

una notevole spinta all'evoluzione dei costumi.

C'è ora da chiedersi se l'attuale trasformazione della comunicazione politica, che vede nella spettacolarizzazione e nell'intrattenimento i suoi elementi cardine, sia soltanto una fase transitoria che andrà ad esaurirsi o che siamo davanti ad una nuova categoria del linguaggio politico destinato ad interessare sempre di più la sfera politica e il rapporto che i politici intrattengono con i cittadini?

In realtà, fin dai tempi di Ridolini, e poi a seguire con Totò, Alberto Sordi, Carlo Verdone, la politica si è sempre coniugata con lo spettacolo, così come anticamente avveniva con il *panem et circenses* nella Roma imperiale, oppure col cinema e, ad esempio, con i tragici effetti della propaganda di Joseph Paul Goebbels nella Germania nazista.

Ed è appena il caso di ricordare che spesso, in riviste e trasmissioni dedicate al gossip, come quelle cui ha partecipato Alfonso Signorini (direttore del settimanale dedicato alle notizie piccanti "Chi"), sono diffuse notizie scandalistiche in realtà gradite dai personaggi coinvolti nelle rivelazioni, che così vedono crescere la propria popolarità, anche a fini dichiaratamente elettorali, come sembra evidente dall'abitudine degli interessati di non smentire e talora addirittura di favorire l'attività dei fotografi o di intervenire con il telefono in trasmissioni di questo tipo.

Così pure era avvenuto per la vicenda delle "Escort", tanto da far pensare che alcune vicende scandalistiche siano create a bella posta dagli stessi protagonisti, i quali sembrano mettere in conto le conseguenze giudiziarie, salvo poi restare intrappolati e definitivamente tagliati fuori dall'agone politico, per effetto delle eventuali condanne e delle conseguenze della legge Severino n.190/12.

Altro è il caso in cui la comunicazione politica non sia gradita all'uomo di governo e che questi possa chiedere l'allontanamento del giornalista politico con il quale si sia entrato in polemica, così come a proposito del recentissimo scontro a Ballarò tra Renzi e Floris, seguito dall'allontanamento e sostituzione di quest'ultimo per effetto di una richiesta probabilmente caduta per vie gerarchiche.

Sembra, in questo come in altri recenti, analoghi episodi, di ripercorrere la storia travagliata della Democrazia Cristiana, in cui bastava dire qualcosa di troppo per essere cacciati via dalla RAI.

Come nel 1959, quando i comici Tognazzi e Vianello furono banditi per anni dalla Rai per avere commentato ed imitato la caduta dalla sedia del presidente della Repubblica Gronchi alla Scala di Milano avvenuta alla presenza del presidente francese Charles de Gaulle<sup>13</sup>.

Oppure come avvenne nel 1984 a Leopoldo Mastelloni (fratello del noto procuratore della Repubblica di Trieste Carlo) quando, durante una puntata di Blitz, allora seguitissima trasmissione RAI, pronunciò involontariamente una bestemmia e perciò fu allontanato per più di 10 anni dalla presenza sulle reti pubbliche.

Il leader del M5S Beppe Grillo non sarebbe mai diventato il campione di aggressività politico-elettorale qual è, senza i ripetuti infortuni nei confronti dell'establishment degli aa. '70-'80<sup>14</sup>, preparando così la sua straordi-

<sup>13</sup> <http://www.youtube.com/watch?v=LBvmCaWKL8>  
Negli anni sessanta, il presentatore Corrado Mantoni fu allontanato dalla Rai per aver detto nella trasmissione "Controcanele", che l'Italia era una Repubblica fondata sulle cambiali. Può ricordarsi anche il giornalista Nino Longobardi (padre di un noto professore ordinario di diritto amministrativo dell'Università di L'Aquila), che dovette chiudere una delle prime trasmissioni di critica politica denominata "I pugni sul tavolo" dell'anno 1977 sull'emittente televisiva Televita canale 65, per le proteste dei leader democristiani dell'epoca.

<sup>14</sup> Grillo solo recentemente è riapparso in RAI a 'Porta a Porta', e solo per parlare di politica. Si tratta di un evento straordinario, visto che non era comparso in un programma Rai da più di 20 anni, da quando il 25 novembre e il 2 dicembre 1993, andarono in onda le due puntate del suo ultimo show per la tv generalista, trasmesso dal teatro delle Vittorie su Rai1.

Da allora, Grillo (che per quell'ultimo show fu querelato da Biagio Agnes, allora presidente della Stet ed ex direttore generale di Viale Mazzini) è stato oggetto solo di cronache da parte dei tg e dei programmi d'approfondimento ma mai ospite in studio ne' di trasmissioni Rai ne' di Mediaset.

Nei precedenti 15 anni però l'attore e comico genovese aveva avuto un rapporto intenso con la tv pubblica, segnato da grandi successi ma anche grandi rotture.

Il 15 novembre 1986, durante il varietà televisivo del sabato sera di Rai1, 'Fantastico 7', aveva fatto una

naria carriera politica nazionale, insieme con Casaleggio ed altri dirigenti di WEBEGG, società della Telecom di Colaninno, tutti da quest'ultimo prematuramente allontanatisi.

Lo stesso è capitato a Michele Santoro per avere infastidito a più riprese il Governo negli anni tra il 2001 ed il 2010.

Del resto, tutta la comunicazione di notizie che riguardi seppure indirettamente, componenti o partiti del governo o dell'opposizione, può ricondursi ad informazione politica, e spesso si assiste alla facile elusione della distinzione, proprio come avviene negli audiovisivi in genere in cui la pubblicità commerciale è talora veicolata surrettiziamente attraverso messaggi subliminali o con il logo del prodotto da reclamizzare, proprio come avveniva con le marche di sigarette o di liquori esibite in modo vistoso durante le scene di trasmissioni di ogni tipo.

#### **10. La regolazione della comunicazione politica come funzione pubblica neutrale.**

La l. 31.7.1997, n. 249 ha istituito l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom) ed, insieme con le altre disposizioni integrative successivamente intervenute, ha conferito all'Autorità un'accettabile indipendenza ed autonomia dalle parti politiche, come può evincersi dal sistema di nomina dei componenti, in parte riconducibile all'elezione parlamentare, con soltanto il presidente di nomina governativa, soggetta ad un parere a maggioranza rafforzata del Parlamento (D.P.R. su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con il Ministro dello sviluppo economico previo parere favorevole espresso a maggioranza dei due terzi dei componenti dalla IX Commissione

---

battuta sul Partito Socialista e Bettino Craxi, all'epoca Presidente del Consiglio dei ministri, costatagli un paio di anni di 'allontanamento' dalla Rai. Ironizzando su una delegazione del Psi in Cina raccontava di un Martelli che chiama Craxi dalla Cina e dice: «Ma senti un po', qua ce n'è un miliardo e son tutti socialisti?». Craxi, sempre nel racconto di Grillo, rispondeva: «Sì, perché?». Il racconto si chiudeva con Martelli che affermava: «Ma allora se son tutti socialisti, a chi rubano?».

L'allontanamento dalla Rai si interrompeva però con due partecipazioni al Festival di Sanremo nel 1988 e 1989.

Trasporti della Camera e dall'8ª Commissione Lavori pubblici del Senato, ai sensi dell'art. 1, co. 3, della l. n. 249/1997 e dell'art. 2, co. 7, della l. n. 481/1995).

Il co. 3, dell'art. 1 della citata legge prevede che: «Sono organi dell'Autorità il presidente, la commissione per le infrastrutture e le reti, la commissione per i servizi e i prodotti e il consiglio. Ciascuna commissione è organo collegiale costituito dal presidente dell'Autorità e da quattro commissari. Il consiglio è costituito dal presidente e da tutti i commissari. Il Senato della Repubblica e la Camera dei Deputati eleggono quattro commissari ciascuno, i quali vengono nominati con decreto del Presidente della Repubblica». Con il Decreto Legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in Legge il 22 dicembre 2011, n. 214, tuttavia, il numero dei componenti dell'Autorità è stato ridotto da otto a quattro, con proporzionale riduzione da quattro a due dei componenti di ciascuna delle due commissioni. La stessa disposizione prevede che: «Ciascun senatore e ciascun deputato esprime il voto indicando due nominativi, uno per la commissione per le infrastrutture e le reti, l'altro per la commissione per i servizi e i prodotti».

È seguita poi la riduzione dei membri dell'Autorità, per effetto del Decreto Legge 24 marzo 2012, n. 29, convertito dalla Legge 18 maggio 2012, n. 62.

Il co. 5 del medesimo art. 1 della l.249/97 stabilisce che: «Ai componenti dell'Autorità si applicano le disposizioni di cui all'articolo 2, commi 8, 9, 10 e 11, della Legge 14 novembre 1995, n. 481». Il co. 8, dell'art. 3 di quest'ultima prevede che: «I componenti di ciascuna autorità sono scelti fra persone dotate di alta e riconosciuta professionalità e competenza nel settore; durano in carica sette anni e non possono essere confermati». I regolamenti parlamentari che disciplinano le procedure di votazione finalizzate alla nomina dei membri delle autorità dispongono che alle votazioni medesime si proceda con voto segreto così da non rendere riconducibili le preferenze espresse a favore dei candidati eletti ad alcun parlamentare e ad alcuna forza politica a garanzia, tra l'altro, dell'indipendenza degli eletti non legati agli

elettori da alcun “debito di riconoscenza”. L’analisi del quadro normativo nazionale che disciplina la materia della nomina dei membri dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni consente di ascrivere l’ AGCOM quale autorità indipendente nominata dal Parlamento sulla base di parametri tecnici e non politici ed attraverso un procedimento idoneo a far sì che nessuno dei membri dell’Authority, una volta nominato, possa avere “debiti di riconoscenza” verso uno specifico elettore o a esso risultare riconducibile. Altro profilo di indipendenza è rappresentato dall’autofinanziamento<sup>15</sup>. Questo sistema è rivolto ad assicurare l’indipendenza dalle parti politiche, ma non è efficace per prevenire gli eventuali rapporti dei singoli componenti con le imprese regolate, le quali anche nel caso dell’AGCOM, rischiano di poterne condizionare a proprio vantaggio l’attività.

### **11. Comunicazione politica paritaria sui mezzi d’informazione rivolti al pubblico.**

La comunicazione politica riceve, come si è detto, una disciplina a sé stante, ispirata ad assicurare una presenza paritaria sui mezzi di informazione tra i vari soggetti politici, te-

<sup>15</sup> Sull’indipendenza delle Authorities e sull’autofinanziamento si veda M. D’ALBERTI, Voce Autorità indipendenti (dir. amm.), in Enciclopedia giuridica Treccani, 1995; M. DE BENEDETTO, Voce Autorità indipendenti, in Dizionario di diritto pubblico diretto da S. CASSESE, vol. I, Milano, Giuffrè, 2006, pag. 588

Occorre, peraltro, ricordare la distinzione tra autorità indipendenti e semi-indipendenti proposta da G. AMATO, Autorità semi-indipendenti ed autorità di garanzia, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 1997, pag. 653 5 In proposito si veda Camera dei deputati, Indagine conoscitiva sulle Autorità amministrative indipendenti, 4 aprile 2000; J.O. FREEDMAN, Crisis and legitimacy: the administrative process and American government, New York, Cambridge University Press, 1978, pag. 58; J.E. STIGLITZ, Economia del settore pubblico, 1989, Milano, Hoepli, pag. 214 e A. FRIGNANI-R. PARDOLESI, Diritto antitrust italiano, Bologna, Zanichelli, 1993, pag. 841; V. RICCIUTO, I regolatori del mercato nell’ordinamento italiano. Indipendenza e neutralità delle Autorità amministrative indipendenti, in R. DI RAIMO-V. RICCIUTO (a cura di), Impresa pubblica e intervento dello Stato nell’economia. Il contributo della giurisprudenza costituzionale, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2006, pag. 355.

nendo conto limitatamente alla metà degli spazi disponibili, del grado di rappresentatività di ciascuno di essi nelle assemblee elettive da rinnovare.

Tali spazi di regola riguardano un ciclo dedicato e periodico di trasmissioni, ai quali i soggetti politici hanno facoltà ed, insieme, diritto di partecipare.

Viceversa, per le emittenti concessionarie radiofoniche e televisive vi è obbligo di provvedere gratuitamente ad offrire la comunicazione politica, assicurandone la diffusione in chiaro (quarto comma dell’art.2 della legge n.28 cit.).

Tale obbligo viene peraltro disatteso regolarmente dalle televisioni satellitari e del digitale terrestre che criptano il segnale anche per la diffusione dei telegiornali e delle altre trasmissioni di intrattenimento nei quali compare la comunicazione politica.

La stessa disposizione ultima citata prescrive la gratuità della partecipazione alle trasmissioni di comunicazione politica, mentre l’art. 11-quater, co. 1, della legge cit., introdotto con la l. del 2003 cit. stabilisce che 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 dei programmi d’informazione, nel rispetto della relativa libertà, sia dei programmi di comunicazione politica, dandone atto per iscritto ed in voce nella presentazione delle trasmissioni.

I messaggi politici autogestiti rappresentano la sintetica esposizione di un programma o di un’opinione politica; hanno durata da 1 a 3 minuti (per la televisione) e sono trasmessi in appositi contenitori dalla R.A.I. gratuitamente, dovendo comunque riportare liste e programmi. L’attuale normativa obbliga i concessionari del servizio pubblico radiotelevisivo a trasmettere tali messaggi, ove siano gratuiti, servendosi delle strutture della stessa emittente. Tale trasmissione è viceversa facoltativa per le emittenti private, e di queste quelle locali soltanto possono trasmettere messaggi politici autogestiti al pagamento.

I messaggi autogestiti gratuiti possono essere presentati soltanto nel periodo compreso

tra la presentazione delle candidature e la fine della campagna elettorale, su richiesta normalmente delle coalizioni, ovvero dei partiti o dei candidati, ed espongono il simbolo che li raggruppa.

Ovviamente occorre una legittimazione per chiedere la trasmissione dei messaggi autogestiti gratuiti, e tale materia è rimessa alla disciplina di tipo regolamentare da parte dell'Autorità di garanzia, che attualmente ne ammette la presentazione da parte di coloro che dichiarano di presentare candidature in collegi o circoscrizioni che interessino almeno un quarto degli elettori chiamati alla consultazione. Il sistema riprende un criterio già noto nel diritto sindacale, quello della rappresentatività, con la particolarità che qui tale requisito è rimesso alla dichiarazione del soggetto politico ed è di difficile verifica. Vi è anche un numero massimo di messaggi che ciascun soggetto può diffondere sulle emittenti in ciascun giorno, ed anche limiti di durata di ciascun messaggio, distinguendo tra radio e televisione.

## **12. Ruolo della tecnologia per un'informazione paritaria, completa ed imparziale.**

Non vi è una definizione puntuale di "informazione" nell'art. 5 della L.28/200, ma soltanto la generica prescrizione secondo cui i programmi della categoria devono rispettare parità di trattamento, obiettività, completezza ed imparzialità dell'informazione.

Non si tratta di una lacuna perché, come detto, l'informazione è nozione che, almeno quanto a mezzi che ne condizionano e/o facilitano la diffusione, è soggetta a perenne evoluzione tecnologica, ed una definizione puntuale rischierebbe di consentire elusioni.

Per farsi un'idea di come la tecnologia condizioni l'esercizio di tale attività e dei connessi diritti, basta pensare alla figura dei banditori che nel medioevo pubblicizzavano bandi, provvedimenti, od ordinanze delle autorità (oltre che, talora, anche le merci che i cittadini mettevano in vendita), richiamando l'attenzione della popolazione attraverso il suono di tamburo, tromba o di altri strumenti.

E quest'accostamento di funzioni ed attività conferma la sinergia che si ravvisa ancor

oggi tra propaganda elettorale e pubblicità commerciale<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Fino agli inizi del '900 gran parte della popolazione meridionale era analfabeta e quindi non era in grado di leggere né ordinanze né manifesti; per questo molti annunci (sia delle autorità locali che di privati per scopi commerciali) venivano proclamati da un banditore.

Non era infrequente in passato imbattersi per strada nel banditore. Fino alla fine degli anni '50 le Amministrazioni comunali si servivano di un banditore per comunicare ai cittadini eventi, ordinanze e notizie riguardanti la vita del Comune o alcune scadenze o adempimenti.

Una tendenza, questa, che trova radici nella tradizione medievale utilizzata dai sovrani per far giungere ai loro cittadini notizie riguardanti leggi, dispacci, decisioni, ordinanze prese dal signore e padrone delle terre a lui sottomesse. Infatti il banditore, fornito dapprima di un tamburo e successivamente di una cornetta d'ottone, girava per i vari rioni del paese per comunicare notizie importanti e decisioni adottate dal Consiglio comunale.

Venivano prima annunciati i bandi commissionati dalle Autorità: la chiamata alla visita di leva e le delibere del Comune e poi quelle dei privati cittadini. Si fermava agli angoli delle strade, suonava il suo tamburo o la cornetta, per richiamare l'attenzione dei cittadini e, dopo due o tre lunghi e acuti squilli di cornetta o di rullo del tamburo, nel più rigoroso linguaggio dialettale locale dava libero sfogo ai polmoni, gridando ai quattro venti un messaggio che gli era stato commissionato dall'Amministrazione o da un privato cittadino, ossia "gettava il bando", preceduto dal classico "Udite, udite" o "Per ordine del signor Podestà" o "Il signor Sindaco avverte", o ancora "il signor Giudice Conciliatore comunica", "il Sindaco manda a dire che domani mancherà l'acqua, fate una buona scorta perché non si sa quando l'erogazione sarà ripristinata". Nel caso in cui gli annunci fossero più di uno, intercalava gli stessi con uno squillo di trombetta.

Esistevano diverse tipologie di bandi. I più importanti erano quelli delle istituzioni e si davano per alcune sere, all'imbrunire, quando già la popolazione era raccolta in casa.

L'annuncio poteva riguardare sia una comunicazione dell'Autorità, sindaco o podestà che fosse, sia una comunicazione commerciale.

Solo alla fine venivano i cosiddetti "consigli per gli acquisti", annunci pubblicitari riguardanti carne fresca di bassa macelleria, frutta, vino novello o vecchio al dettaglio: Se volete acquistare un litro di buon vino dovete andare alla cantina di... E' arrivato in piazza un commerciante di stoffe, di pesce, di carboni... affrettatevi perché non porta con sé un gran quantitativo di merce.

Il banditore del paese al mattino annunciava l'arrivo al mercato coperto del paese del pescivendolo, del fruttivendolo, come anche l'arrivo dell'arrotino o del venditore di vestiti. A piedi o appoggiandosi al manubrio di una vecchia bicicletta, il banditore annunciava alla

E come non ricordare che negli Stati Uniti, già durante la campagna elettorale del 1968, circolava la battuta *“Puoi vendere un candidato presidenziale come vendi una saponetta”*.

### **13. Regolazione della comunicazione nelle fasi elettorali e confronto tra i candidati.**

L'AGCOM e la Commissione parlamentare di vigilanza definiscono con regolamento le regole cui devono conformarsi la concessionaria pubblica e le emittenti private durante la campagna elettorale e fino alla chiusura delle operazioni di voto.

Secondo il decreto ministeriale 8 aprile 2004, si considerano programmi d'informazione “il telegiornale, il giornale radio e comunque il notiziario o altro pro-

popolazione l'arrivo, l'indomani mattina, di una baracca con formaggi e salumi, per segnalare che un Tizio aveva smarrito la chiave di casa e, quindi, si pregava chi l'avesse eventualmente trovata di volerla restituire, dietro adeguato compenso, o per informare che il giorno successivo, all'Ufficio comunale di collocamento, sarebbe stata corrisposta, agli aventi diritto, l'indennità di disoccupazione. Con il bando, si rendeva noto anche l'inizio dell'anno scolastico. Altro tipo di bando era quello di avviso/diffida, “Nessuno abbia l'ardire ... sarà denunciato”, che, il cittadino interessato faceva registrare al protocollo del Comune e il banditore doveva dare avviso per tre sere consecutive. Altri esempi di annunci potevano essere: l'entrata in vigore della possibilità di pascolare, senza rispettare i confini, i vari campi di grano dopo la mietitura o la denuncia di furti avvenuti in alcuni sfortunati terreni, il periodo per condurre il bestiame al pascolo nei terreni gravati dall'uso civico o altre notizie utili alla comunità. Con lo stesso sistema si rendeva noto l'organizzazione di pellegrinaggi nei vari Santuari e l'arrivo del riparatore di oggetti in creta oppure un bando commissionato per la programmazione di un film. Anche i venditori ambulanti usufruivano di questo servizio: in questi casi il banditore girava il paese gridando il messaggio da annunciare. Con l'istruzione di massa, la scomparsa dell'analfabetismo e la diffusione dei mezzi di comunicazione moderna, come i manifesti, la figura del banditore è stata “posta al bando”, cioè è andata in pensione e si è persa una secolare tradizione cittadina insieme a una delle figure più caratteristiche e popolari. Alle nuove generazioni che non hanno conosciuto questo tipico personaggio di ogni comunità cittadina resta almeno il ricordo della presenza del banditore attraverso il racconto di chi lo ha conosciuto e ne ha apprezzato il suo ruolo all'interno della comunità del Comune.

gramma di contenuto informativo a rilevante presentazione giornalistica, caratterizzato dalla correlazione ai temi dell'attualità e della cronaca”<sup>17</sup>. Questa definizione è quanto mai obsoleta, perché non tiene conto dell'evoluzione più recente, che consente di annoverare nell'informazione anche tutto ciò che viaggia sulla rete. Tant'è vero che i recenti successi elettorali dei partiti e dei movimenti che si sono avvalsi prevalentemente della rete non hanno meravigliato chi studia questi fenomeni da vicino.

Nel corso di ciascuna consultazione elettorale sono dettate disposizioni specifiche in tema di informazione mediante appositi regolamenti nel rispetto dei principi generali stabiliti dagli articoli 3 e 7 del D.lgs. 31 luglio 1995, n. 177 (T.U. dei servizi di media audiovisivi e radiofonici). In particolare, l'art. 7 del T.U. definisce l'attività di informazione attraverso i servizi di media audiovisivi o radiofonici quale servizio di interesse generale, sottolineando così l'interesse pubblico collegato a tale attività, a garanzia della libertà di informare e del diritto del singolo ad essere informato.

L'attività di informazione, ai sensi dell'art. 3 ultimo citato, deve assicurare la garanzia della libertà e del pluralismo dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva, l'obiettività, la completezza, la lealtà e l'imparzialità dell'informazione nonché; ai sensi del successivo art.7, 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.

Durante il periodo elettorale i programmi d'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 trasmis-

<sup>17</sup> V. anche l'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).

sioni 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.

Nei programmi d'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.

In applicazione del divieto stabilito dall'art.1, c. 5 della L. n. 515/93, l'Autorità ha ritenuto illegittima la partecipazione di un candidato in qualità di conduttore ad una trasmissione programma, per non incorrere in un'illegittima (art. 5, c. 2) manifestazione dell'intenzione di voto durante il periodo elettorale, così come nel caso l'esponente politico non sia candidato, ma il programma tratti tematiche di rilevanza politica.

Secondo AGCOM, l'esigenza derivante dall'art. 1, comma 5, della legge n. 515/93 di assicurare una competizione elettorale in cui l'informazione sia la più obiettiva e completa possibile, comporta anche per le emittenti locali che nel periodo elettorale, in qualunque trasmissione radiotelevisiva diversa da quelle di comunicazione politica e dai messaggi autogestiti, sia vietato fornire anche in forma indiretta indicazioni di voto.

Questi principi si estendono anche alla rappresentazione delle diverse posizioni poli-

tiche nei telegiornali, che ovviamente non è possibile regolare mediante una meccanica e automatica ripartizione paritaria degli spazi attribuiti, e pur tuttavia deve seguire un criterio di tendenziale parità di trattamento nella rappresentazione di tutte le opinioni politiche, a tutela del presupposto principio di leale partecipazione alle competizioni elettorali, che rappresenta il fondamento della democrazia rappresentativa.

Come per i prodotti pubblicitari, anche nella materia di cui ci si occupa sorge il problema dell'ammissibilità di confronti tra candidati partecipanti alle competizioni elettorali, ed in particolare se tale fase della propaganda possa ricondursi alla categoria delle trasmissioni politico-informative di approfondimento dei programmi presentati dai partiti e dai loro esponenti e dei profili dei candidati. Secondo l'opinione dell'Autorità, i confronti sono ammissibili, perché contribuiscono alla migliore informazione democratica nei confronti dei titolari del diritto di elettorato attivo.

Non c'è bisogno di sottolineare come questi confronti rappresentino la parte più delicata e rilevante dell'informazione politico-elettorale, per il notevole rilievo di quello che potremmo definire "impact factor" della comunicazione, mutuando il termine dalla letteratura scientifica e dalla materia dei concorsi accademici.

I confronti sono decisivi nella formazione del convincimento e delle scelte degli elettori, soprattutto se trasmessi negli ultimi giorni di campagna elettorale e, dunque, necessitano della massima e ad un tempo effettiva parità di trattamento, al fine di non determinare situazioni di vantaggio per determinate forze politiche o determinati competitori elettorali.

Ciò che conta, nelle trasmissioni in cui si realizza il confronto tra candidati, è che il moderatore non sia di parte, e che non favorisca attraverso domande e relativi eventuali commenti, un candidato piuttosto che un altro. In tale caso, l'osservanza delle regole sulla parità di accesso per essere effettiva deve realizzarsi non soltanto con l'assicurare gli stessi tempi alle risposte o agli interventi dei candidati, ma anche e soprattutto proponendo a ciascuno le medesime domande, in modo

che il confronto si realizzi sulle risposte da ciascuno date alla medesima questione. Sembra però altrettanto probabile che un premier in carica, possa facilmente avvantaggiarsi con più facilità di chi durante la campagna elettorale sia un semplice sfidante e non svolga attività politica, e ciò anche se l'art. 9 della l. 22.2.2000, n. 28, 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". Al riguardo può tenersi conto della legge 7 giugno 2000, n. 150, che nel disciplinare le attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni, considera attività di informazione e di comunicazione istituzionali 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".

Ed è chiaro che la stessa iniziativa legislativa governativa e la decretazione d'urgenza, presentate su tutte le reti nazionali e con enfasi dall'apposita tribuna di Palazzo Chigi, possono rappresentare un vistoso quanto ingiustificato vantaggio nella comunicazione, tale da alterare sensibilmente la par condicio tra le forze politiche ed i relativi candidati.

#### **14. Par condicio, obiettività e correttezza nei cd. "videomessaggi".**

Le disposizioni attuative della legge n. 28/00 adottate, ciascuna nell'ambito di competenza, dall'Autorità e dalla Commissione di vigilanza) non definiscono espressamente la nozione di "videomessaggio".

Secondo AGCOM, la trasmissione di videomessaggi di candidati va ammessa nel quadro del contemperamento tra il diritto di cronaca ed il rispetto dei principi a garanzia della corretta informazione politica, tanto che

è possibile trasmettere "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, e ciò ad eccezione del periodo elettorale, in cui non debbono trasmettersi videomessaggi all'interno di programmi di qualsiasi tipo, essendo tale informazione riservata ai messaggi politici autogestiti.

Viceversa, possono trasmettersi integralmente in diretta, su frequenze televisive oppure in streaming sul web, le riunioni di Consigli regionali o altri organi espressione di istituzioni locali o centrali dello Stato. E di tale possibilità si è fatta recente applicazione nel corso della formazione dei due ultimi governi, in cui le consultazioni tra il presidente incaricato ed i partiti sono state riprese in streaming, con insperati vantaggi per chi abilmente ha saputo sfruttare la novità divina aspettate risorse di tale nuovo mezzo di diffusione audiovisiva.

Resta quindi discutibile l'opinione di AGCOM, secondo cui la trasmissione integrale delle sedute degli organi consiliari non sarebbe riconducibile alla categoria della comunicazione istituzionale potendo conseguentemente essere diffusa senza le limitazioni proprie delle altre forme di trasmissione audiovisiva.

Quest'opinione non tiene infatti conto della progressiva convergenza di televisione e computer, tanto che ormai la diffusione di quasi tutti i telegiornali avviene anche in streaming, oltretutto in forma non criptata.

#### **15. Potenziali lesioni della "par condicio" per diffusione della comunicazione politica in rete.**

Se si considera che la l. 22.2.2000, n. 28 è "lex specialis", come tale di stretta interpretazione, insuscettibile di interpretazione analogica o estensiva, che si limita a disciplinare il sistema radiotelevisivo e la stampa, resta inspiegabile come social network e siti web possano restare esclusi da tale disciplina, pur avendo al giorno d'oggi il massimo "impact factor", soprattutto sulle giovani generazioni.

Solo le testate on line regolarmente registrate risultano equiparate ai fini della disci-

plina degli articoli 7 e 8 della legge alle testate registrate cartacee<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> In Italia, la testata giornalistica online - in quanto prodotto editoriale - risponde alle leggi sulla stampa e deve essere registrata in tribunale e avere un direttore responsabile, un editore e uno stampatore. La l. 7.3.2001, n. 62, stabilisce che «Per "prodotto editoriale" si intende il prodotto realizzato su supporto cartaceo, ivi compreso il libro, o su supporto informatico, destinato alla pubblicazione o, comunque, alla diffusione di informazioni presso il pubblico con ogni mezzo, anche elettronico, o attraverso la radiodiffusione sonora o televisiva, con esclusione dei prodotti discografici o cinematografici» (art. 1). Negli anni sono sorte varie controversie riguardo alla registrazione ufficiale, viste le reiterate confusioni del legislatore tra testata giornalistica e mero sito internet. La disputa è arrivata nelle corti di giustizia nel 2004: in quell'anno il tribunale di Modica ha condannato lo storico Carlo Ruta riconoscendolo colpevole del reato di stampa clandestina, per non aver registrato come testata giornalistica il suo sito web di documentazione storica e sociale. La violazione è quella dell'art. 16 della legge 47 del 1948 che riguarda principalmente i giornali cartacei ma che è stata in questo caso applicata al web e ai blog. Nel maggio 2011 la condanna è stata confermata dalla Corte d'Appello di Catania. Il 10 maggio 2012 Ruta viene assolto dalla Corte suprema di cassazione. Le motivazioni della sentenza, pubblicate il 16 settembre 2012, spiegano che il reato di stampa clandestina non è applicabile ad un blog su Internet. Dopo un tentativo di riforma governativo andato a vuoto, nel 2009 è giunta la prima sentenza della Corte di Cassazione (sent. n. 10535/2009), che ha stabilito che le aree di discussione su internet, come blog e forum, non possono avere la stessa tutela costituzionale riservata alle testate giornalistiche regolarmente registrate. La terza legge sull'editoria (n. 62/2001) va "letta" alla luce della delibera n. 236/2001 dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni; dell'articolo 31 (punto a) della legge n. 39/2002; dell'articolo 7 (comma 3) del Dlgs n. 70/2003; dell'allegato N ("lavoro nei giornali elettronici") del Contratto nazionale di lavoro giornalistico 2001-2005 e della legge professionale dei giornalisti n. 69/1963. Per le testate on-line, la registrazione presso i tribunali è obbligatoria quando l'editore chiede finanziamenti pubblici, prevede di conseguire ricavi, rispetta una regolare periodicità e impiega giornalisti. Si può sostenere legittimamente e ragionevolmente che sono da registrare nei tribunali (con un direttore responsabile) tutte le libere manifestazioni del pensiero rivolte al pubblico e strutturate come "giornale" (sia esso di carta, radiofonico, televisivo, oppure utilizzante "ogni altro mezzo di diffusione" che oggi è internet). Una recente sentenza milanese va in questa direzione: "Alla luce della complessiva normativa in tema di pubblicazioni diffuse sulla rete Internet, risulta ormai acquisito all'ordinamento giuridico il principio della totale assimilazione della pubblicazione cartacea a quella

I sondaggi elettorali sono un altro importante mezzo di diffusione dell'informazione politica, e si prestano a manipolazioni potenzialmente suscettibili di alterare sensibilmente il gioco democratico tra le forze politiche. Ne è prova l'importanza oggi rivestita dalle società che li elaborano. Secondo il regolamento dell'Autorità di cui alla delibera n. 256/10/CSP i sondaggi elettorali sono veri e propri "mezzi di comunicazione di massa", da assoggettare alla L. 28/2000.

### **16. La comunicazione istituzionale delle pubbliche amministrazioni in periodo elettorale.**

L'art. 9, co. 1, della l. 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 ratio della disposizione è intuitiva: dovrebbe servire ad impedire che chi sta al Governo si avvantaggi di tale posizione per la maggiore esposizione mediatica connessa alla sua attività.

Tuttavia sembra facile poter aggirare od eludere la prescrizione, mediante un tipo di comunicazione ivi definita impersonale, e che può surrettiziamente surrogare ogni altro tipo di comunicazione vietata nel medesimo contesto.

Del resto non è improbabile che le pubbliche amministrazioni, svolgendo comunicazione istituzionale in periodo elettorale, possano indirettamente fornire, per fini di propaganda, attraverso modalità e contenuti informativi non neutrali, una rappresentazione suggestiva di sé stesse e dei propri addetti, sovrapponendo, in tal modo, l'attività di co-

diffusa in via elettronica, secondo quanto stabilito esplicitamente dall'articolo 1 della legge 62/2001. Tale definizione incide e amplia quella contenuta nel R.dlg. 561/1946 secondo cui non si può procedere al sequestro delle edizioni dei giornali, di pubblicazioni o stampati - contemplati nell'Editto della stampa 26 marzo 1848 n. 695 - se non in virtù di una sentenza irrevocabile" (Tribunale di Milano, II sezione civile, sentenza 10-16.5.2002 n. 6127 in Guida al Diritto n. 47 del 7.12.2002).

municazione istituzionale a quella propria dei soggetti politici.

Del resto, comunicazione pubblica o istituzionale, anche secondo l'art. 1, co. 1, punto 4) della l. 7.6.2000, n. 150 (*"Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni"*) è ogni forma di comunicazione che proviene dalla pubblica amministrazione, sia verso i "mass media" che direttamente verso cittadini, collettività e ad altri enti, attraverso stampa, audiovisivi, strumenti telematici od ogni modalità tecnica ed organizzativa; o infine informazione all'interno di ciascun ente.

Ci si può chiedere a questo punto se la nozione di comunicazione istituzionale o pubblica possa estendersi alle più recenti e moderne forme di esternazione da parte dei Governi e delle istituzioni in genere.

Basti pensare a Twitter che ormai sostituisce l'ufficio stampa di Palazzo Chigi non soltanto mostrando ogni giorno le reazioni emotive di chi siede al governo ma sostanzialmente rappresentando ad un numero indeterminato ma elevatissimo di destinatari le notizie e le azioni programmatiche delle istituzioni.

Tale metodo si è ormai diffuso tanto che altri Capi di Stato, oltretutto contigui alle nostre istituzioni, come ad esempio il Vaticano (*Pontifex* è lo pseudonimo del Papa in Twitter), comunicano abitualmente con i cd. "follower". Tali messaggi sono ripresi dalla stampa, dimodoché il relativo grado di diffusione è praticamente esponenziale, e comunque proporzionale all'importanza del twitter.

Quali sono in sostanza le principali problematiche di questo tipo di diffusione?

Le criticità sono sostanzialmente collegate alle limitate dimensioni del messaggio, che non lascia spazio a motivazioni ridondanti o superflue, pur presentando vantaggi incomparabili con qualsiasi altro mezzo di comunicazione, perché consentono ai follower di interagire in via istantanea con l'autore del messaggio in modo da rappresentarne dissenso, critica ovvero adesione, e ciò molto di più di quanto potrebbe avvenire in un *weblog*, in cui i tempi di reazione sono notevolmente maggiori. Pertanto la critica e la comunicazione politica in Twitter esercitano il massi-

mo impatto sull'opinione pubblica proprio per l'immediatezza del messaggio e per la sua diffusione nei tempi più rapidi e nel più vasto ambito territoriale.

Si realizza in tal modo una vera e propria forma di democrazia diretta che potrebbe essere elusa soltanto se chi la utilizza si riprometta non tanto di informare ma di enunciare per fini soltanto propagandistici iniziative che non saranno mai proseguite.

C'è da chiedersi a questo punto se tale innovativa e tutto sommato recente forma di interazione con l'elettorato rispetti i canoni della par condicio stabiliti per le forme di comunicazione tradizionali<sup>19</sup>.

In realtà, sembra che con Twitter siano cadute le barriere ed i vincoli vari alla comunicazione politica, e che ci si trovi in un Far West dove tutto è permesso.

Ma non è così.

Va innanzitutto sottolineato che Twitter è gratuito sia per chi scrive sia per chi legge.

Dunque con esso si realizza la forma più democratica ed accessibile di comunicazione, che sul lato attivo non necessita di capitali privati che debbano poi essere remunerati con i vantaggi che la politica può loro fornire. L'unico elemento che al giorno d'oggi fa la differenza nell'accesso a questo tipo di comunicazione, sia dal lato passivo che attivo, è il cd. "*digital divide*", inteso come capacità dei singoli ad accedere ai nuovi mezzi. Pertanto, affinché l'accesso all'informazione possa considerarsi paritario, è necessario che sia attuato in modo uniforme, esteso e completo il cd. "*Servizio universale*"<sup>20</sup>. Tuttavia,

<sup>19</sup> È stato scritto a proposito di "par condicio" e della differenza tra la televisione e i social media: "La televisione ha un potere unidirezionale, gerarchico ed amichevolmente autoritario, mentre i social media - e twitter in particolare - sono orizzontali, in rete, fondati sulla reciprocità, dove tutti possono dire tutto (anche a sproposito) a tutti coloro che sono disposti ad ascoltarli/leggerli, basta che avvenga in breve tempo e con pochi caratteri" (<http://francodelcampo.it/?p=393>).

<sup>20</sup> L'articolo 53 del Codice delle comunicazioni elettroniche, in recepimento della normativa comunitaria, stabilisce che sul territorio nazionale tutti gli utenti, a prescindere dalla loro ubicazione geografica, devono poter fruire di determinati servizi di comunicazioni elettroniche ad un livello qualitativo prestabilito. Si tratta, come è evidente, di una

non c'è da nascondersi che l'estensione del servizio universale a tutti i cittadini, compresi gli anziani ed i meno istruiti sotto l'aspetto dell'utilizzo dei mezzi tecnologici, debba oggi considerarsi soltanto tendenziale, e rappresenti dunque il vero limite alla realizzazione della par condicio nei social media.

### **17. Limiti della comunicazione istituzionale: i divieti di propaganda per imminenti elezioni.**

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 (art.9, co. 1 l. n. 28/2000).

La ragione del divieto è da ricercare nell'esigenza di stabilire parità di condizioni tra i competitori, tra i quali i titolari in carica di pubbliche funzioni potrebbero avere un vantaggio rispetto agli sfidanti.

Il divieto è circoscritto ad alcune limitazioni. Il limite temporale è chiarissimo, dovendo coincidere con atti la cui data è necessariamente oggetto di appositi verbali. Più complesso viceversa è l'ambito soggettivo, dovendo ricondursi alla nozione di pubblica amministrazione anche tutte le persone giuridiche che, sotto forma di società, subiscono un controllo analogo da parte delle amministrazioni controllanti, cioè un controllo identico a quello dei propri organi ed uffici. Pertanto, non si riesce a comprendere come l'AGCOM possa avere ritenuto escluse da tale

---

disposizione di democrazia della comunicazione, finalizzata, in pratica, ad evitare che utenti ubicati in aree del territorio nazionale meno redditizie in termini di investimenti commerciali per gli operatori rimangano privi della possibilità di utilizzare almeno un set minimo di servizi di comunicazioni elettroniche; una o più imprese sono designate per la fornitura di queste prestazioni, che vengono definite di "servizio universale", per richiamare il fatto che devono disponibili per tutti gli utenti che ne fanno richiesta, ad un prezzo accessibile, come espressione ed applicazione pratica di un fondamentale diritto del cittadino. La società Telecom Italia S.p.A. è attualmente l'impresa incaricata di garantire la fornitura del servizio universale su tutto il territorio nazionale e per tutte le prestazioni richieste.

disciplina le società di diritto privato, ancorché partecipate da enti pubblici, nelle quali è ampiamente presente il personale politico (si pensi alle società "in house", soggette ad un "controllo analogo" a quello che le amministrazioni eserciterebbe presso i propri organi in senso tecnico). Viceversa, non è controverso che nel divieto in parola rientrino le Aziende istituite dalla Regione o comunque le società istituite dagli Enti pubblici.

L'Autorità ritiene che i candidati, se titolari di pubbliche funzioni, non possano svolgere attività di propaganda se non al di fuori dell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, e comunque senza che a tale fine siano utilizzati mezzi, risorse o personale delle pubbliche amministrazioni.

Ma come può ipotizzarsi che i titolari di cariche pubbliche riescano a separare le occasioni in cui sono investiti di pubbliche funzioni da quelle in cui sono soltanto privati cittadini?

E cosa dire dei casi piuttosto frequenti in cui il soggetto politico titolare di cariche di governo si rivolga individualmente a ciascun elettore con lettere o SMS, e con tale mezzo, per esempio, pubblicizzi una sorta di contratto con i cittadini, per illustrare il programma o ribadire l'obbligatorietà degli impegni assunti in campagna elettorale?

In tali casi andrà attentamente valutata la separazione, nel messaggio elettorale, tra attività dell'organo rivestito dal soggetto politico e contenuto del messaggio. Ancora più ovvio è che il costo di tale comunicazione non possa in alcun modo gravare sull'ente pubblico o sulle società da questi controllate, in modo da non alterare la par condicio nell'accesso al diritto politico ad informare gli elettori.

Con altrettanta attenzione andrà esercitato il diritto di informare attraverso le agenzie di stampa, attività questa che potrebbe in astratto deformare i principi d'imparzialità che dovrebbero presiedere a tali operazioni durante le campagne elettorali.

Quanto alla materia oggetto del divieto ex art. 9 L. 28/2000, risultano compresi in tale ambito non soltanto i tradizionali mezzi di comunicazione di massa ma anche ogni tipo di comunicazione al pubblico, quali l'utilizzo

di social network, SMS, operatori telefonici ed Internet, idonei ad alterare la parità di accesso e di utilizzo dei mezzi di informazione.

La seconda parte del primo comma dell'art.9 prevede la deroga al divieto di svolgere attività di comunicazione istituzionale in periodo elettorale nei casi in cui l'attività di comunicazione abbia carattere impersonale ed indispensabile.

Il carattere di impersonalità della comunicazione si presta a facili equivoci, in quanto è difficile distinguere tra comunicazioni direttamente attinenti la persona e comunicazioni che indirettamente la riguardino in positivo.

Vi può essere un riferimento testuale nella comunicazione, come ad esempio l'utilizzo del logo dell'amministrazione, oppure un riferimento indiretto, come nel caso venga citata una legge di iniziativa del soggetto politico, a volte soltanto per un occasionale firma di un atto.

Quest' atteggiamento è molto comune ed è indubbiamente idoneo a generare confusione nell'elettorato e disparità di mezzi di propaganda politica, con conseguente compromissione della par condicio dei candidati alla competizione democratica.

Vi è poi il requisito dell'indispensabilità, riferito all'effettivo svolgimento delle funzioni amministrative.

S'individua infatti nella legge una figura di comunicazione necessaria ed indispensabile per assolvere alle funzioni di titolare di un pubblico incarico, tale da esentare la fattispecie dai divieti di propaganda di cui alla legge stessa.

Ora, tenuto conto che non vi è norma prescrittiva efficace senza che un'altra norma ad essa collegata stabilisca una sanzione per la sua violazione, deve ritenersi che al divieto di cui all'art. 9, al cui accertamento si applicano le regole del procedimento amministrativo sanzionatorio, debba conseguire non soltanto la cessazione del comportamento illecito del soggetto politico, ma anche il recupero di un'informazione politica paritaria e completa, attraverso misure correttive nei confronti dell'elettorato, tali da ripristinare ad un tempo sia la legalità, che la parità di accesso alla comunicazione ed all'informazione elettorale.

A tali fini, va riconosciuto che il potere più idoneo per far cessare i comportamenti illeciti e pronunciare tali tipi di sanzioni sia piuttosto quello dell'ordinanza d'urgenza, mutuato dal regime dei provvedimenti contingibili ed urgenti tipici della materia della protezione civile e dell'edilizia.

L'AGCOM<sup>21</sup> adotta a tale fine i provve-

<sup>21</sup> Dall'analisi dei dati di monitoraggio 2005-2014 emerge un sostanziale equilibrio del tempo dedicato all'informazione politica, sia sui telegiornali che sui programmi di testata e di rete, suddiviso tra soggetti politici ed istituzionali.

Nel periodo suindicato l'apposita task-force AGCOM, costituita per le segnalazioni in materia di "par condicio", ha ricevuto solo alcune segnalazioni a livello strettamente locale. Il compito principale risulta essere quello di controllare se le imprese editoriali di un membro del Governo forniscano a quest'ultimo un "sostegno privilegiato". In tal caso, l'Autorità può sanzionare l'impresa con pene pecuniarie aumentate di un terzo rispetto al tetto fissato dalla legge sulla par condicio. Le sanzioni possono arrivare alla revoca della concessione statale del servizio radiotelevisivo, cioè all'oscuramento delle emittenti. Come l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, anche l'Autorità ha il dovere di riferire al Parlamento sui casi accertati di conflitto d'interessi. In ogni caso, le due Autorità devono far pervenire alle Camere una relazione semestrale sulle rispettive attività di controllo e di vigilanza. Il Parlamento può poi esprimere una censura politica al componente di Governo che viola la legge sul conflitto di interessi. In data 10 dicembre 2004, in attuazione della legge sul conflitto di interessi, è stato adottato, con delibera 417/04/CONS, pubblicata nella G.U. n. 300 del 23 dicembre 2004, il "Regolamento per la risoluzione dei conflitti di interesse". Nel corso dell'ultimo anno, l'Autorità ha emanato 11 regolamenti in attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione, con riferimento alle campagne per l'elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo del 2004 (delibera n. 58/04/CSP), per le elezioni regionali del 2004 e del 2005 (delibere n. 59/04/CSP e n. 10/05/CSP), per le elezioni comunali e provinciali del 2004 e 2005 (delibere n. 42/04/CSP, n. 60/04/CSP e n. 11/05/CSP), per le elezioni suppletive alla Camera dei deputati (delibere n. 234/04/CSP e n. 38/05/CSP) e al Senato della Repubblica (delibera n. 280/04/CSP), nonché per i referendum nazionali di giugno 2005 (delibera n. 36/05/CSP) e regionali del giugno prossimo (delibera n. 37/05/CSP).

Inoltre, come di consueto, l'Autorità, in occasione delle scadenze elettorali, ha istituito un'unità tecnica di coordinamento, denominata Unità di raccordo con i Comitati regionali per le comunicazioni al fine di assicurare le condizioni di più efficace e tempestiva applicazione delle norme in tema di par condicio in ambito

dimenti temporanei diretti a garantire la continuità nell'erogazione del servizio o a far cessare forme d'abuso o di scorretto funzionamento da parte dell'emittente.

### 18. I sondaggi elettorali e politici.

La materia dei sondaggi politici è particolarmente delicata, in quanto sia nel corso dell'attività di governo durante una legislatura, sia nella fase precedente le consultazioni elettorali, tali tipi di analisi previsionali del voto sono idonee a condizionare non soltanto le scelte degli elettori ma addirittura la stessa attività di governo e quella del Presidente della Repubblica di scioglimento o mantenimento delle Camere.

Ed è molto diffuso e frequente il desiderio inconfessato, non soltanto degli elettori, ma anche degli addetti ai lavori nelle istituzioni, di accorrere in soccorso del vincitore.

Ed è parimenti noto che l'incidenza dei sondaggi nel gioco democratico sia massima, come ne dà testimonianza l'importanza e l'attenzione che il mondo politico dedica agli istituti che ne sono autori ed interpreti, così come anticamente gli aruspici erano altrettanto importanti tra gli etruschi ed i romani nel prevedere il futuro.

---

locale, in stretta collaborazione e sinergia con i Comitati regionali.

Tale unità opera a latere della Segreteria Tecnica Par Condicio. L'Unità di raccordo con i Comitati regionali per le comunicazioni è stata istituita per la prima volta in concomitanza delle elezioni politiche nazionali del 2001, alla stregua di un front office verso gli allora istituendi Comitati regionali per le comunicazioni, attraverso il quale gestire in modo ordinato le attività previste ex lege (che comportano un costante flusso documentale ed informativo Co.re.com./Autorità e viceversa) ed affrontare a livello "centralizzato" eventuali esigenze "straordinarie", così da fornire indirizzi univoci a tutti i Comitati. In seguito a tale esperienza, verificata la rispondenza di tale struttura alle problematiche da affrontare, la stessa è stata regolarmente ricostituita, come quest'anno, in vista di ogni significativo appuntamento elettorale.

Al fine di verificare il rispetto della normativa in materia di pluralismo e della cosiddetta par condicio, l'Autorità, in conformità con le previsioni della legge 31 luglio 1997, n. 249, art. 1, comma 6, lettera b), punto 13, ha definito un piano di monitoraggio della programmazione delle emittenti televisive nazionali che è stato avviato nella primavera del 2000 per la parte relativa al pluralismo politico e nel maggio 2002 per la parte relativa al pluralismo sociale.

Il sondaggio politico, nella pratica attuale, può riguardare le intenzioni di voto, l'apprezzamento di singoli politici da parte degli elettori, oppure le opinioni degli elettori a proposito di tematiche d'attualità.

I sondaggi d'opinione di solito vengono svolti rivolgendosi ad un campione di riferimento (un limitato numero di persone) una serie di domande ed estrapolando le risposte di un gruppo più ampio in un intervallo di confidenza secondo tecniche di tipo statistiche.

I sondaggi d'opinione sono svolti all'interno di ricerche di mercato ma anche in ambito politico, per conoscere le tendenze politiche dell'elettorato, specie in vista di elezioni o come feedback sul grado di soddisfazione/apprezzamento politico o di un partito politico. Il sondaggio d'opinione che si occupa di estrapolare i risultati elettorali durante le giornate elettorali è detto invece "exit poll".

L'art. 8 della L. n. 28/2000 disciplina la materia dei sondaggi politici ed elettorali, vietando nei quindici giorni precedenti la data delle votazioni di 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 tali sondaggi sono stati effettuati in un periodo precedente a quello del divieto.

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.

Il secondo comma rinvia alla disciplina regolamentare dell'Autorità la definizione dei criteri obbligatori in base ai quali devono essere realizzati i sondaggi politici, senza però fissare, sotto tale profilo, alcun principio generale, salvo il divieto già disposto nel primo comma.

Si tratta di una vera e propria delega in bianco, in quanto come si è detto la disciplina nel periodo antecedente 15 giorni prima delle elezioni è di divieto, per cui non si capisce quali possono essere i criteri di realizzazione di sondaggi vietati. Viceversa, per il periodo anteriore, valgono i diversi puntuali criteri di cui al terzo comma, secondo i quali questi

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. Nella delibera n. 256/10/CSP dell'AGCOM (regolamento sulla pubblicazione e diffusione dei sondaggi sui mezzi di comunicazione di massa) sono distinti i sondaggi d'opinione, i sondaggi politico-elettorali e le "manifestazioni d'opinione", che non conducono ad un risultato elettorale virtuale vero e proprio. Il sondaggio è definito nel regolamento "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". Nel regolamento sono previste diverse disposizioni che univocamente tendono a generare chiarezza dell'interpretazione dei sondaggi e dunque a prevenire la possibilità di manipolarne il contenuto, per farli diventare vera e propria comunicazione politica subliminale, capace di alterare o comunque spostare il convincimento degli elettori sulla semplice base di previsioni. Ciò che conta non è tanto la veridicità delle previsioni, quanto la loro idoneità ad alterare il convincimento degli elettori, durante le campagne elettorali e referendarie, in un momento di massima sensibilità delle loro coscienze. Sono comprese nel divieto di pubblicazione nei quindici giorni antecedenti il voto le manifestazioni d'opinione, al fine di impedire forme surrettizie di influenza sulla libera scelta degli elettori e, in particolare, su quelle del cd. "elettorato fluttuante". Cioè di quella parte dell'opinione pubblica facilmente suggestionabile dai messaggi di tale tipo.

Anche in questo caso, la violazione del

divieto fa scattare il potere sanzionatorio dell'Autorità ex art. 1, co. 31, della l. n. 249/1997 (irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria), ovviamente preceduto dalla contestazione dell'addebito.

### 19. Editoria su carta ed in rete.

Per l'editoria cartacea ed elettronica di quotidiani e periodici riconducibili a testate registrate la l. 28/2000 all'art. 7 (disciplina dei messaggi politici elettorali), ammette soltanto annunci di dibattiti, tavole rotonde, conferenze, discorsi, pubblicazioni destinate alla presentazione dei programmi delle liste, dei gruppi di candidati e dei candidati, nonché pubblicazioni di confronto tra più candidati. Sono esclusi da tale disciplina restrittiva gli organi ufficiali di stampa dei partiti e dei movimenti politici nonché le stampe elettorali di liste, gruppi di candidati e candidati.

La distinzione presente nella legge sembra suscettibile di equivoci ed elusioni.

«*Entia non sunt multiplicanda praeter necessitatem*», raccomandava il principio logico del Rasoio di Occam<sup>22</sup>.

Ebbene nella norma in esame sono presenti troppe categorie, in parte in sovrapposizione, che si prestano all'ovvia questione interpretativa, se si tratti di numero chiuso o meno, e ciò al solo fine di stabilire se il divieto possa estendersi alle categorie non previste, il cui sorgere è inevitabile in relazione alla dinamica dell'evoluzione dei mezzi di informazione.

Migliore tecnica legislativa sarebbe stata quella di individuare un criterio logico e razionale, misurato sull'individuazione non soltanto degli effettivi interessi da tutelare ma anche del relativo grado di importanza.

Tanto più che l'inevitabile spazio discrezionale affidato all'Autorità regolatrice sarebbe più efficacemente contenuto se il legislatore avesse individuato preventivamente il criterio da seguire, piuttosto che elencare singole fattispecie di cui sia dubbia la natura di numero chiuso.

### 20 . Le radio e televisioni locali.

<sup>22</sup> Cfr. Alessandro Ghisalberti, Guglielmo di Ockham, (Presentazione), Vita e Pensiero, 1972 p.7 e sgg

L'emittenza radiotelevisiva locale è destinataria di una normativa distinta, introdotta con la più recente, ma comunque inevitabilmente datata L. n.313/2003, che ha aggiunto il Capo II alla L. n.28/00. Tale disciplina ha ricevuto una normativa di attuazione attraverso un codice di autoregolamentazione proposto dagli operatori del settore e poi recepito con decreto del Ministro delle Comunicazioni 8.4.2004 (sulla base di una precedente delibera dell'Autorità che ne aveva condiviso il contenuto).

Secondo l'art. 11-septies della L.n.28/2000, dal giorno successivo all'entrata in vigore del codice di autoregolamentazione cessano di applicarsi alle emittenti locali private le disposizioni del Capo I della legge, ad eccezione degli art. 4, co. 3 e 5 (in tema di messaggi autogestiti), 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.

Secondo l'art. 11-quater della L. n.28/2000 "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".

Da queste disposizioni discende in particolare che:

- la messa in onda di programmi di "comunicazione politica" non può considerarsi obbligatoria per l'emittenza. Ciò che è obbligatorio per chi trasmette è tuttavia assicurare l'"effettiva parità di condizioni tra i soggetti politici competitori, anche con riferimento alla fasce orarie e al tempo di trasmissione";

- allo stesso modo può considerarsi obbligatoria la trasmissione dei messaggi autogestiti gratuiti, la cui messa in onda da diritto ad un rimborso da parte del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'economia (art. 4, comma 5, l. n. 28/2000).

Anche in questo caso devono essere assicurate condizioni economiche uniformi a tutti i soggetti politici.

I messaggi a pagamento sono molto simili agli spot pubblicitari, essendo gli unici spazi di comunicazione politica a titolo oneroso sulle emittenti locali<sup>23</sup>, e seguono le regole di cui all'art. 37, commi 4 e 6, del Testo Unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici (*"La trasmissione di notiziari televisivi .... Può essere interrotta da pubblicità televisiva ovvero televendite soltanto una volta per ogni periodo programmato di almeno trenta minuti"* e *"..i notiziari..di durata programmata inferiore a trenta minuti, non possono essere interrotti dalla pubblicità o televendita. Se la loro durata programmata è di almeno trenta minuti, si applicano le disposizioni di cui al presente articolo."*).

In conseguenza di tali disposizioni, l'AGCOM ha stabilito in particolare che:

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

- 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;

<sup>23</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, 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'8.4.2004.

- 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 ed 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, co. 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, co. 11);

- a tutti i soggetti politici richiedenti spazi devono essere estese le condizioni di maggior favore eventualmente praticate ad uno di essi (art. 6, co. 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.<sup>24</sup>

Queste disposizioni sono tutte preordinate alla tutela della par condicio in un particolare ambito che, secondo le relazioni annuali dei presidenti dell'Autorità, rimane la frontiera di più difficile regolazione degli interessi contrapposti<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Fonte Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni - Direzione Servizi Media - Ufficio Comunicazione politica e Conflitti di interesse "La cd. Par condicio. Competenze dell'Autorità e modalità operative", documento ad uso interno e non pubblicato.

<sup>25</sup> Nell'ultima relazione al Parlamento, si afferma che "la comunicazione politica, genere sul quale il legislatore del 2000 aveva costruito il "baricentro" della par condicio, rappresenta in effetti un veicolo di informazione ormai superato: i dati di ascolto evidenziano una scarsa attenzione del pubblico verso tipologia di programmi nei quali gli spazi sono assegnati ai soggetti politici secondo criteri aritmetici (cd. equal time rule). Di contro, è cresciuta l'attenzione per i telegiornali e per i programmi di approfondimento che, prendendo le mosse da fatti di attualità, sono realizzati con format nuovi che attraggono l'interesse del pubblico per il tipo di confronto proposto. Al riguardo, si pensi che nella recente campagna elettorale per le elezioni europee 2014 risulta che i quindici canali oggetto di monitoraggio hanno "ospitato" 739 ore di tempo di parola di soggetti politici e istituzionali nei diversi programmi ricondotti alla responsabilità di una testata giornalistica e 835 ore di tempo di antenna (ossia tempo di notizia + tempo di parola) nei telegiornali, mostrando una crescita rilevante negli ultimi anni. I compiti di vigilanza di cui l'Autorità è investita ai fini dell'accertamento del rispetto del pluralismo politico-istituzionale sono divenuti, inoltre, via via più complessi in ragione, da un lato, dell'evoluzione delle modalità di fruizione del contenuto radiotelevisivo, e

## 21. Monitoraggio e verifica dell'attività di informazione politica.

Il monitoraggio delle trasmissioni radiotelevisive è uno dei compiti che la legge n. 249 del 31 luglio del 1997 all'articolo 1, comma 6, lettera b, n. 13, attribuisce all'Autorità.

Dal punto di vista teorico, l'attività di monitoraggio è riconducibile ad attività ispettiva e, per alcuni aspetti, anche di controllo e ne segue le regole, pur con le seguenti differenze.

Diversamente che per il controllo amministrativo, il monitoraggio ha ad oggetto il rispetto di regole tecniche. A differenza dell'attività ispettiva, invece, quella di monitoraggio è essenzialmente continuativa e concomitante, dovendo assicurare la conformità alle regole secondo un'analisi puntuale, continua e distribuita nel tempo, con oggetto necessariamente nei comportamenti uniformi e continuativi.

Quanto al rispetto della par condicio, l'attività di vigilanza a livello locale è affidata ai Co.Re.Com.<sup>26</sup> ed è finalizzata a verificare il

---

dall'altro, della "incontrollabile" frammentazione partitica, ben lontana dal bipolarismo che aveva ispirato la disciplina del 2000", e che "una profonda riflessione del legislatore, volta ad adeguare l'impianto normativo al nuovo quadro mediatico e politico di riferimento... tre progetti impegneranno il legislatore: la riforma del sistema radiotelevisivo e del servizio pubblico; la natura e la governance della RAI; il ripensamento del modello di sostegno e promozione dei contenuti di informazione e comunicazione settore dell'editoria. Mi preme sottolineare come tutte queste riforme siano figlie di un cambiamento comune – quello dell'informazione e comunicazione digitale – che richiede uno sforzo verso la convergenza normativa nel riconoscimento del principio di neutralità delle reti, ma che non tralasci le necessarie garanzie del pluralismo, dell'interesse generale e della risposta a bisogni fondamentali dei cittadini nella fruizione dei contenuti. Un'Autorità convergente – che il legislatore lungimirante aveva già ritenuto tale nel 1997 – può fornire a tali riforme un apporto fondamentale.

<sup>26</sup> I Comitati regionali per le comunicazioni (Co. Re. Com.) sono previsti dalla L.249/97 (cd. legge Maccanico) istitutiva dell'Agcom, disciplinati però specificamente da leggi delle singole Regioni con funzioni di organo di governo, garanzia e controllo sul sistema delle comunicazioni in ambito regionale. Nei confronti dell'Agcom rappresentano organi funzionali, mentre

rispetto del pluralismo politico/istituzionale e sociale verificando lo "spazio" che i soggetti politici e quelli rappresentativi delle diverse articolazioni della società hanno nella programmazione e il tempo dedicato alla trattazione dei diversi temi oggetto di dibattito pubblico.

Le fasi del monitoraggio affidato all'Autorità consistono nella fornitura dei dati di monitoraggio (rilevazione dati) affidata a centri esterni specializzati, individuati attraverso gare d'appalto europee; analisi dei dati raccolti dai centri di rilevazione e relativa elaborazione, eventuale redazione di documenti finalizzati all'esercizio dell'attività di vigilanza e controllo, d'ufficio o su segnalazione<sup>27</sup>.

L'attività di monitoraggio è in definitiva rivolta alla verifica del rispetto da parte delle emittenti radiotelevisive delle norme che garantiscono l'accesso dei soggetti politici ai mezzi di informazione.

Il monitoraggio consiste in una serie di attività finalizzate alla raccolta sistematica, oggettiva e standardizzata, per ciascun programma registrato, di informazioni o dati elementari al fine di controllare il rispetto delle norme da parte delle emittenti radiotelevisive.

In particolare, l'attività di monitoraggio del pluralismo politico è finalizzata a rilevare nei programmi tutti i soggetti individuali (la persona fisica, ad esempio il singolo espo-

---

costituiscono organi indipendenti di garanzia e consulenza per le giunte ed i consigli regionali.

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 Co.re.com. 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 Co.re.com. sono chiamati ad esercitare a livello locale tali competenze).

<sup>27</sup> decreto legislativo 31 luglio 2005 n. 177 come successivamente modificato e integrato, la legge n. 28/2000 e delibera n. 136/06/CONS, e successive modificazioni e integrazioni

nente di un partito politico) e collettivi (ad esempio, un partito politico inteso come l'insieme degli esponenti), che hanno spazio – cioè parlano o di cui si parla - nella programmazione e i tempi da essi fruiti; gli argomenti trattati da tali soggetti.

Ai fini della verifica del pluralismo politico-istituzionale, sono oggetto di monitoraggio i programmi di comunicazione politica; i messaggi autogestiti; i notiziari, con l'eccezione dei servizi teletext, i programmi di informazione/approfondimento, talk show, documentari, programmi di attualità.

Per ciascuna trasmissione oggetto di monitoraggio, la raccolta dei dati viene effettuata sulla base di una scheda di rilevazione predisposta ad hoc.

Nella scheda vengono registrati informazioni/dati elementari relativi a:

- gli elementi identificativi del programma (il canale; la rete/testata giornalistica; il titolo del programma; la data di messa in onda; l'edizione nel caso dei telegiornali; l'orario di messa in onda e di conclusione del programma; la durata complessiva del programma al netto della pubblicità; il nome del conduttore/dei conduttori del programma);

- i diversi soggetti politici e istituzionali che appaiono in video per rappresentare le proprie tesi - cioè i "soggetti che parlano" - e i diversi soggetti (individuali e collettivi) di cui si parla nei programmi.

Per ogni soggetto devono essere rilevate le seguenti informazioni: nome e cognome; sesso; tempi di parola, di notizia, di antenna, di argomento in relazione ad un soggetto; soggetto politico/istituzione di appartenenza;

- gli argomenti, vale a dire i temi trattati nel corso di un programma, anche in relazione ai soggetti che hanno spazio in video.

Per ciascun argomento trattato devono essere rilevati:

- la descrizione sintetica del tema esposto; la classificazione di ciascun tema/argomento in una specifica categoria, secondo un elenco predefinito dall'Agcom per le emittenti nazionali e secondo un elenco stabilito dai Co.re.com. che ripropone con aggiustamenti funzionali alle peculiarità del monitoraggio locale quello utilizzato dall'Autorità;

- calcolo del tempo dedicato

all'argomento da un singolo soggetto o tempo dedicato all'argomento dall'intera trasmissione, o da parte di essa;

- i tempi fruiti dai diversi soggetti, anche in relazione agli argomenti esposti, e i tempi di trattazione dei diversi argomenti.

Per i programmi si computano cinque diversi tempi:

- tempo di parola, che è il tempo in cui ciascun soggetto politico parla direttamente in voce;

- tempo di notizia, che è il tempo dedicato dal giornalista/conduttore dei programmi di informazione quotidiana (telegiornali e radiogiornali) all'illustrazione di un argomento/evento in relazione ad un soggetto individuale (un singolo esponente di partito) o collettivo (ad es. tutto il partito);

- tempo di antenna, che è il tempo complessivamente dedicato a ciascun soggetto individuale e collettivo (somma di tempo di notizia e di parola);

- tempo di argomento in relazione ad un soggetto, che indica il tempo di parola dedicato da ciascun soggetto individuale alla trattazione di uno specifico argomento (tema);

- tempo di argomento, che indica il tempo complessivamente dedicato alla trattazione di un argomento nell'ambito di programmi di informazione quotidiana o di altri programmi. In questo caso, si computano i tempi di tutti i diversi soggetti, giornalisti compresi, che hanno trattato un certo argomento.

Nel caso del telegiornale o del radiogiornale, la verifica del pluralismo viene effettuata su ciascuna edizione, calcolando tutti i tempi sopra indicati.

Per quanto attiene agli altri programmi, la verifica del pluralismo è circoscritta al computo dei tempi di parola, di argomento e di argomento in relazione ad un soggetto.

Attraverso la lettura dei dati contenuti nei report e nel database<sup>28</sup> è possibile verificare il

<sup>28</sup> Le attività di monitoraggio si concludono con l'implementazione di una banca dati; inoltre, i risultati delle rilevazioni condotte su ciascuna emittente sono organizzati in report periodici, ossia in tabelle di dati aggregati. In particolare, nel periodo elettorale l'Autorità richiede alle società che effettuano il monitoraggio di produrre report quindicinali, relativi ai telegiornali/radiogiornali e ai programmi di informa-

rispetto delle norme in materia di pluralismo nella programmazione radiotelevisiva.

Il monitoraggio ha carattere “*quantitativo*” perché il rispetto del pluralismo viene verificato principalmente attraverso il computo dei tempi che i media dedicano ai soggetti e ai temi da essi trattati nei diversi programmi.

Oltre ai tempi il monitoraggio verifica delle previsioni di legge in materia di pluralismo politico quali la rilevazione dell’orario di messa in onda permette di verificare la collocazione dei programmi nelle diverse fasce orarie.

## **22. Il procedimento sanzionatorio in materia di *par condicio*.**

Il procedimento sanzionatorio in esame è iniziato d’ufficio ovvero su denuncia, con contestuale instaurazione del contraddittorio che deve necessariamente concludersi nei termini decadenziali fissati dall’art. 10.

È improprio parlare di provvedimenti sanzionatori in senso stretto, in quanto le misure previste dalla L. n. 28 del 2000 hanno carattere soprattutto ripristinatorio, in quanto dirette a ristabilire sollecitamente la parità di accesso all’informazione politico-elettorale per le singole fattispecie previste dalla legge.

Sorge quindi una prima questione: le fattispecie di illecito previste in materia dalla legge sono un numero chiuso? È noto che nei procedimenti amministrativi non vige il principio di tipicità dell’illecito, essendo quest’ultimo riconducibile ad una serie indifferenziata di comportamenti aventi l’elemento comune della violazione dell’interesse pubblico sotteso alla norma regolatrice. Pertanto la misura comminata dall’AGCOM può essere di semplice *moral suasion*, ovvero di vera e propria attività ripristinatoria, quale la trasmissione o pubblicazione di messaggi contenenti la citazione della violazione commessa e le opportune rettifiche. Sono anche possibili sanzioni amministrative pecuniarie ex art.15, L. 10 dicembre 1993, n. 515, come

zione per il primo periodo di campagna elettorale, e report settimanali, relativi al secondo periodo di campagna. I report sono pubblicati sul sito dell’Autorità.

modificata dalla L. n. 28/2000 e, per le emittenti locali, dalla L. n. 313/2003. Secondo l’art. 1, commi 31 e 32, della L. n. 249/97, in caso di violazione di particolare gravità o reiterata, è possibile adottare sanzioni pecuniarie tra € 10.330,00 e € 258.230,00 ed addirittura la sospensione o revoca della concessione o autorizzazione. Per la RAI l’accertamento della mancata osservanza delle disposizioni della Commissione parlamentare di vigilanza può dare luogo alla richiesta alla concessionaria di promuovere i procedimenti disciplinari previsti dai contratti di lavoro per i dirigenti responsabili, ai sensi dell’art. 1, comma 6, lett. c) n. 10, della L. n. 249 del 1997, nonché la verifica del rispetto del contratto di servizio.

## **23. Misure compensative e rafforzative nella tutela della *par condicio*: il silenzio elettorale.**

Il silenzio elettorale indica la pausa della campagna elettorale mantenuta il giorno prima e il giorno stesso delle elezioni e, come tutta la campagna elettorale, è disciplinato dalla l. 4.4.1956 n. 212, integrata da interventi successivi<sup>29</sup>.

Per effetto di queste disposizioni, 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 riaffissione di stampati, giornali murali o altri e manifesti di propaganda (c. 1°) ed inoltre nei giorni destinati alla votazione è vietata ogni forma di propaganda elettorale entro il raggio di 200 metri dall’ingresso delle sezioni elettorali, ad eccezione della nuova affissione di giornali quotidiani o periodici nelle bacheche previste all’art. 1 c.3° L. cit. La ratio è di consentire all’elettore una serena riflessione sul voto che sta per esprimere. L’art. 9 bis del d.l. n. 807/1984 (“*Divieto di propaganda elettorale*”), prevede altresì che “*Nel giorno precedente ed in quelli stabiliti per le elezioni è fatto divieto anche alle emittenti radiote-*

<sup>29</sup> 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*”

*levisive 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 è tenuta ad osservarlo), ha inteso porre fine ad una situazione di incertezza.

Da tale disciplina tuttavia restano escluse le "Imprese radiofoniche di partiti politici", in quanto l'art. 6 della L. n. 28/2000 non si applica alle imprese di radiodiffusione sonora di cui all'articolo 11, comma 2, della legge 25 febbraio 1987, n. 67, e successive modificazioni.

#### 24. Considerazioni finali.

Al termine di questo excursus sulla materia possano trarsi alcune conclusioni, che inevitabilmente convergono sull'esigenza di una profonda e innovativa riforma della materia, che interessi tutti gli aspetti della comunicazione e dell'informazione politica.

Si è visto infatti che la normativa attuale, come quelle riguardanti tante altre materie, è il frutto di una stratificazione iniziata quasi sessant'anni fa, aggiornata *secundum eventum litis*, e con finalità conservatrici, in occasione di conflitti politici ed elettorali dovuti all'ingresso di nuovi soggetti diversi dai partiti da considerare tradizionali ed esistenti all'inizio degli anni '90.

Mai come in questo caso si rende tuttavia necessaria una riforma complessiva, che non tratti in modo atomistico le varie fattispecie, ma affidi all'Autorità indipendente il compito di regolare periodicamente la materia in questione, mediante proprie delibere da aggiornare ogni qualvolta ciò sia richiesto dalle innovazioni tecnologiche introdotte nel sistema dell'informazione e delle comunicazioni.

Diversamente, qualora si continuasse ad affidare alle fonti primarie il compito di individuare le singole fattispecie, collegandovi divieti ed autorizzazioni, e le collegate sanzioni, si cadrebbe nell'attuale grave difetto della normativa in materia, che non riesce a tenere il passo con l'incessante evoluzione dei mezzi tecnologici, che consentono, come sopra si è osservato, l'elusione dei principi che compongono il nucleo della tutela della

par condicio.

Ciò che dovrebbe residuare alla legge, nella disciplina della materia, sono soltanto i principi di derivazione costituzionale, inerenti l'uguaglianza, la libertà di manifestazione del pensiero ed il libero esercizio dei diritti politici.

#### Bibliografia

Bettini A., *Giornali.it. La storia dei siti internet dei principali quotidiani italiani*, ED.IT, Catania, 2006.

Buonanno M., *L'élite senza sapere. Uomini e donne del giornalismo italiano*, Liguori, Napoli, 1988.

Capecchi V., Rivolsi M., *La stampa quotidiana in Italia*, Bompiani, Milano, 1970.

Capuzzo L., *Notizie in viaggio*, Franco Angeli, Milano, 1990.

Dardano M., *Il linguaggio dei giornali*, Editori Laterza, Roma-Bari, 1973.

Fishman M., *Manufacturing the News*, in Sorrentino C., *Il giornalismo. Cos'è e come funziona*, Carocci, Roma, 2002.

Garbarino A., *La "normalizzazione" dei giornalisti. Ipotesi sugli esiti della socializzazione professionale negli apparati dell'informazione*, in *Sociologia dell'organizzazione*, Franco Angeli, Milano, 1982.

Giddens A., *L'Europa nell'età globale*, Laterza, Bari, 2007.

Gozzini G., *Storia del giornalismo*, Bruno Mondadori, Milano, 1982.

Lombardo M., *La tecnica del giornalista*, Cuecm, Catania, 2008.

Mastellarini G., *Assalto alla stampa. Controllare i media per governare l'opinione pubblica*, prefazione di N. Tranfaglia, Edizioni Dedalo, Bari 2004.

Murialdi P., *Dalla Liberazione al Centrosinistra*, in V. Castronovo

N. Tranfaglia (a cura di), *Storia della Stampa*, Il Mulino, Bologna, 1980.

Papuzzi A., *Professione giornalista. Tecniche e regole di un mestiere*, Manuali Donzelli, Roma, 2003.

Salemi G., *L'Europa di carta*, Franco Angeli, Milano, 2002.

Savarese R., *La verità dei giornali*, Franco Angeli, Milano, 1983.

Sorrentino C., *I percorsi della notizia. La stampa quotidiana tra politica e mercato*,

Baskerville, Bologna (2002).

Tuchman G, *Making neves by doing work: routinizing the unexpected*, *American Journal of Sociology*, in Baldi P. (a cura di), *Il giornalismo come professione*, Il Saggiatore, Milano, 1980.

*Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Utet, Torino, 2006, vol. I, 362 ss.

P. CARETTI, *I diritti fondamentali, Libertà e diritti sociali*, cit., 343 ss.; R. ZACCARIA, A. VALASTRO, E. ALBANESI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Cedam, Padova, 2013, 69 ss.

Con riferimento all'art. 21 Cost. cfr., S. FON, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Giuffrè, Milano, 1957;

C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1958;

V. CRISAFULLI, *Problematica della «libertà d'informazione»*, in *Il Politico*, 1964, 297 ss.;

A. LOIODICE, *Contributo allo studio sulla libertà d'informazione*, Jovene, Napoli, 1967; ID., *Informazione (diritto alla)*, in *Enc. dir.*, vol. XXI, Giuffrè, Milano, 1971, 472 ss.;

C. CHIOLA, *L'informazione nella Costituzione*, dr.; ID., *Informazione, pensiero e radiotelevisione*, Jovene, Napoli, 1984; ID., voce *Manifestazione del pensiero*, in *Enc. giur.*, vol. XXII, Roma, 1988;

P. BARILE, voce *Libertà di manifestazione del pensiero*, in *Enc. dir.*, vol. XXIV, Milano, 1974, 424 ss.; ID., *Libertà di manifestazione del pensiero*, cit.;

V. ITALIA, *Considerazioni su propaganda e libertà di manifestazione del pensiero*, in AA.VV., *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, vol. 11, CEDAM, Padova, 1985, 349 ss.;

A. DI GIOVINE, *I confini della libertà di manifestazione del pensiero*, Giuffrè, Milano, 1988;

M. LUCIANI, *La libertà di informazione nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Politica del diritto*, 1989, 605 ss.;

S. FOIS, *La libertà d'informazione. Scritti sulla libertà di pensiero e sulla sua diffusione*, (a cura di A. VIGNUDELLI) Maggioli, Rimini, 1991;

P. COSTANZO, *Informazione nel diritto costituzionale*, in *Digesto disc. Pubbl.*, vol. VIII, 1993, 319 ss.;

A. SEVERE, A. CERRI, *Il diritto di informazione e i diritti della persona. Il conflitto della libertà di pensiero con l'onore, la riservatezza, l'identità personale*, Giuffrè, Milano, 2006;

A. PACE, M. MANETTE, Art. 21. *La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA e A. PIZZORUSSO, Zanichelli, Bologna-Roma, 2006;

P. CARETTI, *I diritti fondamentali; Libertà e diritti sociali*, eh., 363 ss.;

R. ZACCARIA, A. VALASTRO, E. ALBANESI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, cit., 91 ss.

G. CORRIAS LUCENTE, *Internet e libertà di manifestazione del pensiero*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2000, 597 ss.;

V. ZENO-ZENCOVICH, *La libertà di espressione. Media, mercato, potere nella società dell'informazione*, Il Mulino, Bologna, 2004;

A. PAPA, *Espressione e diffusione del pensiero in Internet*, cit., 192 ss.;

G. CASSANO, A. CONTALDO, *Internet e tutela della libertà di espressione*, Giuffrè, Milano, 2009;

M. BETZU, *Regolare Internet. La libertà d'informazione e di comunicazione nell'era digitale*, Giappichelli, Torino, 2012;

S. ROMANO, *La libertà e segretezza della corrispondenza e La libertà di manifestazione del pensiero*, in *Diritti e doveri*, cit 395e 409 sa.;

C. CARUSO, *La libertà di espressione in azione. Contributo ad una teoria costituzionale del discorso pubblico*, BUP, Bologna, 2013, spec. 135 ss.

M. CUNIBERTI (a cura di), *Nuove tecnologie e libertà della comunicazione*, Giuffrè, Milano, 2008

M. GRISOLIA, voce *Arte*. a) *Profili costituzionali e organizzazione amministrativa*, in

*Enc. dir.*, vol. III, Milano, 1958, 96 ss., spec. 104

Mezzanotte Paolo La disciplina della par condicio nei regolamenti delle Autorità di vigilanza: i tratti salienti, *Federalismi.it: rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato* (2013), n. 3

Mezzanotte Paolo La disciplina della par condicio per le elezioni politiche 2008: la seconda fase della campagna elettorale *Federalismi.it : rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato* (2008), n. 6

Mezzanotte Paolo Le autorità di vigilanza e indirizzo approvano i regolamenti sulla par condicio per la campagna elettorale *Federalismi.it: rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato* (2008), n. 1-4

Mezzanotte Paolo Il caso De Iorio : l'immunità parlamentare nella giurisprudenza di Strasburgo e il rapporto con gli orientamenti della Corte costituzionale *Federalismi.it : rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato* 2004, n. 16

Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere : atti del seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e 24 novembre 1988 *Milano : Giuffrè, 1989 - 421 p.*(in particolare le relazioni di Beniamino Caravita, Augusto Cerri, Giustino D'Orazio, Carlo Mezzanotte, Mario R. Morelli, Alessandro Pizzorusso, Antonio Ruggeri, Gustavo Zagrebelsky; nonché le considerazioni sul tema di Paolo Barile, Fausto Cuocolo, Temistocle Martines, Franco Modugno, Va-

lerio Onida, Livio Paladin, Alberto Predieri, Federico Sorrentino).

Sorrentino C., *Il giornalismo. Cos'è e come funziona*, Carocci, Roma, 2002.

Westley B., *News editing*, in Gozzini G., *Storia del giornalismo*, Bruno Mondadori, Milano, 2000.

Wolf Mauro, *Teorie e tecniche delle comunicazioni di massa*, Bompiani, Milano, 1996.

PAR CONDICIO IN INTERNET  
NEL WEB

[www.parcondicio.it/](http://www.parcondicio.it/)

<http://www.ansa.it>

<http://www.cronologia.leonardo.it>

<http://www.vivicentro.org>

<http://www.audipress.it>

<http://www.articolo21.info>

<http://www.assotrustersit> <http://www.asca.it>

<http://www.odg.it> <http://www.fnsi.it>

<http://www.pubblicitaitalia.it>

<http://www.deloitte.com>

<http://www.affaritaliani.it> <http://www.la7.it>

<http://www.rai.it> <http://www.mediaset.it>

<http://www.repubblica.it>

<http://www.agcom.it/> <http://www.corriere.it>

<http://www.lastampa.it>

<http://www.espresso.repubblica.it>

<http://www.panorama.it>

<http://www.primaonline.it>

<http://www.agcm.it>

SU TWITTER

@Parcondicio\_it @PAR CONDICIO

#agcom #par #condicio #elezioni

a.

«.....GA.....»