

Guida a

**LE REGOLE DELLA
COMUNICAZIONE IN
PERIODO ELETTORALE
LA “PAR CONDICIO”
A LIVELLO LOCALE**

a cura del

Comitato regionale per le comunicazioni del Friuli Venezia Giulia

Udine 22 febbraio 2008

Guida a

LE REGOLE DELLA COMUNICAZIONE IN PERIODO ELETTORALE LA “PAR CONDICIO” A LIVELLO LOCALE

Applicazione della legge 28/2000 e della legge 313/2003

Il quadro normativo e le delibere
dell’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni
e della Commissione parlamentare per l’indirizzo generale
e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi

a cura del

Comitato regionale per le comunicazioni del Friuli Venezia Giulia

introduzione di **Franco Del Campo**

testi di **Enrico Torcello**

Ringraziamenti

Il Comitato regionale per le comunicazioni del Friuli Venezia Giulia desidera ringraziare tutti coloro che lavorano con grande passione ed intelligenza all'interno del Corecom FVG, senza i quali ogni forma di concreta vigilanza resterebbe "flatus vocis".

Un ringraziamento particolare anche al Servizio elettorale della Regione Friuli Venezia Giulia, che ha sempre offerto una solerte e fattiva collaborazione nell'affrontare e risolvere i complessi argomenti che riguardano la normativa in materia elettorale e nel settore della comunicazione istituzionale.

Il presidente Franco Del Campo,
la vicepresidente Ilaria Celledoni ,
i consiglieri Elio Bozzo, Danilo Slokar, Maurizio Solidoro

Indice

Introduzione di Franco Del Campo, presidente Corecom FVG pag. 8

Parte I pag. 15

Introduzione alla par condicio e compiti del Corecom FVG

1. Introduzione alla par condicio
 - 1.1 Il pluralismo
 - 1.2 Il pluralismo politico: nascita ed evoluzione della par condicio
 - 1.2.1 Dal 1993 al 2000 – accenni di par condicio
 - 1.2.2 Dal 2000 al 2003 – la normativa di settore
 - 1.2.3 Dal 2003 ad oggi – la deregulation per le emittenti locali
2. Sintesi dei principali compiti dei Corecom in periodo elettorale

Parte II pag. 23

La comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni in periodo elettorale

3. La disciplina delle attività di comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni in periodo elettorale
 - 3.1 L'oggetto della norma
 - 3.1.1 L'ampiezza del divieto in riferimento ai mezzi di comunicazione
 - 3.1.2 L'ampiezza del divieto in riferimento all'ambito di applicazione territoriale
 - 3.2 I soggetti destinatari della norma
 - 3.3 Le finalità della norma
 - 3.4 Le deroghe al divieto
 - 3.4.1 L'impersonalità
 - 3.4.2 L'indispensabilità
 - 3.5 Le sanzioni

Parte III pag. 35

La Par Condicio sulle emittenti radiofoniche e televisive a livello locale

4. La disciplina della comunicazione politica e dell'informazione in periodo elettorale sulle emittenti locali
 - 4.1 Il quadro normativo
 - 4.2 Le definizioni
 - 4.3 Disciplina dei programmi di informazione sulle emittenti locali in periodo elettorale
 - 4.3.1 Nota di commento - l'informazione in periodo elettorale
 - 4.4 Disciplina dei programmi di comunicazione politica sulle emittenti locali in periodo elettorale

- 4.4.1 Nota di commento – la comunicazione politica in periodo elettorale
- 4.5 Disposizioni particolari
 - 4.5.1 Imprese radiofoniche di partiti politici
 - 4.5.2 Circuiti di emittenti radiotelevisive locali
 - 4.5.3 Conservazione delle registrazioni
5. La disciplina dei Messaggi autogestiti sulle emittenti locali
 - 5.1 I Messaggi autogestiti gratuiti (MAG)
 - 5.1.1 MAG e adempimenti per le emittenti locali
 - 5.1.2 MAG e adempimenti per i soggetti politici
 - 5.1.3 MAG e adempimenti per i Corecom
 - 5.2 I Messaggi autogestiti a pagamento in periodo elettorale (MAP)
 - 5.2.1 Nota di commento – i Messaggi a pagamento in periodo elettorale
 - 5.3 L'IVA da applicare ai Messaggi autogestiti a pagamento in periodo elettorale (MAP)

Parte IV pag. 57

La disciplina della Par Condicio nel Servizio pubblico radiotelevisivo regionale

6. La disciplina della comunicazione politica, dell'informazione e dei Messaggi autogestiti gratuiti in periodo elettorale nel Servizio pubblico radiotelevisivo a livello locale.

Parte V pag. 63

La disciplina della Par Condicio su quotidiani e periodici

7. La disciplina della Par Condicio sulla carta stampata
 - 7.1 I Messaggi autogestiti a pagamento su quotidiani e periodici

Parte VI pag. 69

I sondaggi politici ed elettorali in Par Condicio

8. La disciplina dei sondaggi politici in periodo elettorale

Parte VII pag. 73

Par Condicio e sanzioni

9. Sanzioni
10. Il silenzio elettorale

Guida rapida: la Par Condicio in 10 punti pag. 81

Introduzione

Franco Del Campo

Presidente Corecom FVG

Premessa

Le norme in materia di comunicazione politica e di parità di accesso previste per le elezioni, nazionali e locali, sono particolarmente complesse. Per questo il Comitato regionale per le comunicazioni del Friuli Venezia Giulia (Corecom FVG), ha realizzato una guida, dedicata a tutti i soggetti interessati (cittadini, istituzioni, forze politiche, uffici stampa, mass media, agenzie di comunicazione) su **“Le regole nella comunicazione in periodo elettorale. La par condicio a livello locale”**.

Proprio per cercare di sciogliere la complessità insita nella materia, oltre ai dettagliati riferimenti alla normativa in vigore, la guida contiene anche un “vademecum”, sintetico e di facile consultazione, che riassume in dieci punti gli aspetti più utili e ricorrenti per la corretta applicazione della “par condicio” (legge 28/2000).

E' importante precisare che tra le elezioni nazionali e quelle locali, regionali o amministrative, ci sono responsabilità ed obblighi comuni, ma anche adempimenti che si riferiscono in modo specifico alla dimensione locale e quindi ricadono in modo diretto sotto la responsabilità dei Comitati regionali per le comunicazioni (Corecom), che sono organi “funzionali” dell’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni” (AGCOM), con compiti di vigilanza e controllo.

Nelle elezioni amministrative (regionali, provinciali o comunali), la disciplina riguarda:

- il servizio pubblico regionale (Rai);
- le emittenti locali nei settori dell’informazione;
- i responsabili della comunicazione istituzionale;
- i responsabili della comunicazione politica;
- l’accesso ai messaggi autogestiti (gratuiti o a pagamento).

Tutti questi adempimenti entrano in vigore con la “convocazione dei comizi elettorali” (comunque non oltre i 45 giorni prima delle elezioni), in base alla normativa generale sulla “par condicio” (legge 28/2000).

Nel caso in cui le elezioni nazionali e locali avvengano in date diverse (senza *election day*), il periodo di "par condicio" si estende fino alla conclusione di tutte le elezioni (eventuali ballottaggi compresi).

Sono molteplici i soggetti che hanno compiti di indirizzo e di vigilanza nella complessa materia della comunicazione politica ed istituzionale, con diverse funzioni a livello nazionale e locale:

- la Commissione parlamentare di vigilanza;
- l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni;
- i Comitati regionali per le comunicazioni;
- il Servizio elettorale regionale (nel Friuli Venezia Giulia, che è regione a statuto speciale, per le elezioni amministrative);
- gli ispettorati territoriali del Ministero delle Comunicazioni.

"Videocrazia" e par condicio

La cosiddetta "par condicio" nasce a livello normativo con la legge 28/2000 per "garantire la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione".

Il senso profondo e generale della legge è stato più volte ricordato da Corrado Calabrò, Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle Comunicazioni, ed è legato al fatto che "viviamo in un'epoca di videocrazia" e alla particolare fisionomia del sistema televisivo italiano, condizionato "dalla situazione di concentrazione in capo ai due protagonisti Rai e Mediaset".

Se a livello nazionale si può parlare di duopolio, a livello territoriale -almeno in teoria- il discorso dovrebbe essere diverso, visto il numero e l'articolazione delle emittenti locali, che si sono impegnate a garantire il pluralismo delle opinioni, anche in base ai principi di "autoregolamentazione" che sono recepiti dalla legge nazionale.

L'obiettivo generale, comunque, è quello di regolare, in modo particolarmente rigoroso durante il periodo elettorale, la presenza dei personaggi politici, sia nel sistema televisivo nazionale sia in quello locale

Ma quali sono gli obiettivi e i limiti della legge? In quali ambiti si applica? Quali sanzioni sono previste per eventuali infrazioni? E soprattutto a quali principi si ispira?

Principi fondamentali della "par condicio"

A tutti gli operatori dell'informazione (con particolare riferimento a quella televisiva) si chiede la massima attenzione per garantire "l'obiettività, la completezza e l'imparzialità" in tutta l'attività giornalistica.

In realtà, "l'obiettività, la completezza e l'imparzialità dell'informazione" dovrebbero essere elementi costanti dell'attività giornalistica, ma in periodo elettorale questi principi devono essere rafforzati perchè -secondo le ricorrenti disposizioni dell'Autorità- "direttori dei programmi, registi, conduttori ed ospiti devono attenersi ad un comportamento corretto ed imparziale (...)".

Alle forze politiche, indipendentemente dalla loro consistenza, si vuole garantire, almeno "dalla convocazione dei comizi elettorali", il medesimo diritto d'accesso al medium radiotelevisivo.

Nel passato sono stati sollevati dei dubbi sulla equiparazione comunicativa di forze politiche che hanno un peso elettorale diverso ("peso" definito in base alle precedenti elezioni), ma il principio che la legge vuole seguire è quello di mettere tutti allo stesso "nastro di partenza" all'inizio di ogni competizione elettorale.

Particolare attenzione deve essere rivolta ad un aspetto centrale della legge 28/2000, che riguarda il "divieto nel periodo elettorale, 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).

Il divieto riguarda tutte le amministrazioni pubbliche, che siano o meno coinvolte nella tornata elettorale.

Il senso di tale divieto, particolarmente netto e privo di sfumature, sembra evidente: evitare che la "comunicazione istituzionale" possa trasformarsi in un vantaggio politico illecito ed evitare che siano impiegati dei soldi pubblici in una comunicazione che può essere considerata di parte.

Ecco perché, tutte le amministrazioni pubbliche, in periodo elettorale, possono continuare a svolgere la propria comunicazione solo se è davvero indispensabile per "l'assolvimento delle proprie funzioni" (e questo può essere legato ad una valutazione soggettiva, caso per caso), ma devono avere l'accortezza e la correttezza di comunicare in modo del tutto "impersonale" (e questo può essere misurato in modo oggettivo grazie alla grammatica e alla sintassi).

Informazione e "par condicio"

Per quanto riguarda la regolamentazione e la vigilanza sul rispetto della normativa vigente - a parte il divieto alla "comunicazione istituzionale", che si pone "a monte" del sistema dei media e che riguarda essenzialmente le amministrazioni pubbliche - la vigilanza sul mondo dell'informazione televisiva si può dividere in tre grandi ambiti:

1. il servizio pubblico della Rai, che ricade sotto il controllo della Commissione parlamentare di vigilanza;
2. le emittenti televisive nazionali, che ricadono sotto il controllo dell'Autorità per le garanzie nelle Comunicazioni;
3. le emittenti televisive locali, che ricadono sotto la vigilanza dell'Autorità e dei Corecom, che a loro volta hanno competenza anche sulla Rai regionale.

Per la carta stampata non ci sono specifiche indicazioni, salvo quelle sulla pubblicità elettorale e i sondaggi politico - elettorali (che devono sempre contenere precise note metodologiche e che nei 15 giorni che precedono le elezioni non possono essere pubblicati).

Evidentemente i giornali, che si "limitano" alla parola scritta, operano sul mercato e non in regime di concessione governativa, sono considerati meno "potenti" sul piano persuasivo (emotivo) rispetto alle televisioni, e quindi possono seguire la propria linea editoriale senza particolari vincoli.

Se la Rai e le reti televisive nazionali sono sostanzialmente equiparate negli obblighi della "par condicio", le emittenti locali sono state "liberate" da molti vincoli (grazie alla legge 313/2003).

La RAI nazionale deve diffondere i "messaggi autogestiti gratuiti" (MAG) delle varie forze politiche in modo del tutto paritario, e deve garantire confronti opportunamente regolamentati.

Le emittenti locali, sostanzialmente "liberalizzate", non hanno limiti alla messa in onda dei "messaggi autogestiti a pagamento" (MAP) da parte delle forze politiche che se lo possono permettere (con tariffe uguali per tutti e comunque al 70% delle tariffe normali), né hanno l'obbligo di mandare in onda i "messaggi autogestiti gratuiti" (MAG).

Tutti, però, devono garantire -all'interno di eventuali specifici contenitori dedicati alla "comunicazione politica"- la presenza paritaria di tutte le forze politiche ammesse alla competizione elettorale.

Sanzioni

Ma quali provvedimenti e sanzioni colpiscono chi eventualmente viola le norme di legge? A parte le sanzioni amministrative pecuniarie "superstiti" per le emittenti locali, vige un principio "compensativo" teso a riequilibrare eventuali

violazioni.

In sostanza, le emittenti che vengono riconosciute "colpevoli" di qualche sbilanciamento, devono "risarcire" i soggetti politici eventualmente danneggiati dando spazio e tempo adeguato. Nei casi più gravi (rarissimi) c'è l'immediata sospensione delle trasmissioni programmate in violazione della legge".

La tendenza, quindi, è quella di "ripristinare l'equilibrio nell'accesso alla comunicazione politica". Naturalmente tutto ciò avviene all'interno di una materia particolarmente complessa, mentre le istruttorie devono essere svolte con grande rapidità nel sempre convulso clima elettorale.

In caso di "inottemperanza" da parte delle emittenti sanzionate, l'Autorità, in base all'istruttoria del Corecom se si opera a livello regionale, può "irrogare" una sanzione amministrativa pecuniaria da 1.000 a 20.000 euro (queste sono le cifre per le emittenti locali, mentre per quelle nazionali possono essere molto più alte).

Infine "qualora non sia possibile ordinare trasmissioni di carattere compensativo, l'Autorità può disporre la sospensione delle trasmissioni dell'emittente per un periodo massimo di trenta giorni" (legge 28/2000, art. 11 quinquies).

Conclusioni

Il Corecom FVG, che ha specifiche competenze nel monitoraggio delle emittenti regionali, intende garantire, con grande rigore e tempestività, l'applicazione e il rispetto delle regole previste dalla legge in periodo elettorale.

Ma, con la pubblicazione di questa guida, il Corecom FVG intende svolgere anche un'azione di divulgazione ed informazione sui principi e le regole della comunicazione istituzionale e sulla "par condicio", per favorire il libero e corretto svolgimento della campagna elettorale, nell'interesse generale dei cittadini.

Parte I

Introduzione alla “par condicio” e compiti del Corecom FVG

1

Introduzione alla “par condicio”

La normativa sulla “par condicio” promuove e disciplina l’accesso ai mezzi di informazione per la comunicazione politica, al fine di garantire la parità di trattamento e l’imparzialità rispetto a tutti i soggetti politici. Anche in ambito locale¹, le emittenti radiofoniche e televisive devono garantire il pluralismo, attraverso la parità di trattamento, l’obiettività, l’imparzialità e l’equità sia nei programmi di informazione che nei programmi di comunicazione politica.

1.1 Il pluralismo

Esistono svariate accezioni del termine “pluralismo”, ma in questa sede si farà riferimento unicamente al concetto di “pluralismo delle voci” (detto anche “pluralismo interno”), tralasciando il così detto “pluralismo delle fonti” (o “pluralismo esterno”), che riguarda invece la struttura del mercato dei media.

La necessità di tutelare il “pluralismo delle voci” trova il suo più alto fondamento nella Costituzione, quando, all’articolo 21, si afferma: *“Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione”*. Per cercare di definire con chiarezza i termini del concetto si può riportare un passo della **sentenza della Corte Costituzionale n. 155 del 2002**², che testualmente afferma: *“... dar voce -attraverso un’informazione completa, obiettiva, imparziale ed equilibrata nelle sue diverse forme di espressione - a tutte, o al maggior numero possibile di opinioni, tendenze, correnti di pensiero politiche, sociali e culturali presenti nella società, onde agevolare la partecipazione dei cittadini allo sviluppo sociale e culturale del Paese, secondo i canoni di pluralismo interno”* (art. 19, co. 2).

Prima di passare all’analisi delle principali disposizioni in materia di “par condicio”, è opportuno precisare che in questa sede si affronterà unicamente la

disciplina della “par condicio elettorale”, tralasciando, per ragioni di spazio ma anche di opportunità e chiarezza, la disciplina della “par condicio referendaria” (sostanzialmente non dissimile da quella elettorale), nonché la questione della tutela del pluralismo in periodo non elettorale.

1.2 Il pluralismo politico: nascita ed evoluzione della “par condicio”

Restringendo il campo di analisi del “pluralismo delle voci” all’ambito della sola politica, si può affermare che – con la legge 22 febbraio 2000, n. 28 recante *“Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica”* – per la prima volta viene introdotta in Italia una disciplina strutturata ed articolata della materia, fino ad allora affidata ad interventi normativi privi di quel carattere di sistematicità presente invece in tale normativa.

1.2.1 Dal 1993 al 2000 – primi accenni di “par condicio”

Prima della legge 28/00, la normativa di riferimento in materia era rappresentata sostanzialmente dalla legge 10 dicembre 1993, n. 515, recante *“Disciplina delle campagne elettorali per l’elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica”*, che può essere considerata come la prima legge in Italia volta a disciplinare l’accesso e l’utilizzo dei mezzi di informazione in campagna elettorale³. Prima di questa data, infatti, non esisteva alcuna disposizione che disciplinasse tale materia nei riguardi delle emittenti private (il solo limite era da ricercarsi nella Costituzione). L’elemento più innovativo introdotto dalla legge 515/93 è rappresentato dal divieto di propaganda elettorale attraverso la diffusione radiotelevisiva di *spot* elettorali ed inserzioni pubblicitarie sulla stampa periodica nei trenta giorni antecedenti il giorno delle elezioni. Per quanto tale legge si occupi principalmente di disciplinare la spesa elettorale, vengono fissati per la prima volta alcuni “paletti relativi” alla comunicazione radiotelevisiva che saranno poi ripresi e sviluppati dal legislatore nella legge 28/00.

Altri importanti elementi di novità vengono introdotti dal “decreto Gambino”: tale decreto, reiterato per ben 8 volte tanto da “coprire” il biennio 1995-1996⁴, integra la citata legge 515/93, introducendo importanti elementi di novità, tra cui l’estensione del periodo di “par condicio” alla data di convocazione dei comizi elettorali, ma soprattutto la distinzione tra pubblicità, propaganda e informazione elettorale. Decaduto il decreto, nel triennio successivo la materia ha continuato ad essere disciplinata dalla legge 515/93.

1.2.2 Dal 2000 al 2003 – la normativa di settore

Con la legge 22 febbraio 2000 n. 28, come precedentemente anticipato, per la prima volta viene disciplinata in maniera dettagliata la parità d'accesso ai mezzi di informazione e la comunicazione politica durante il periodo elettorale. Viene introdotta l'inedita figura dei Messaggi Autogestiti Gratuiti e a Pagamento (MAG e MAP), i quali hanno lo scopo di sostituire i tradizionali spot con un'esposizione meno spettacolare ma più articolata dei programmi politici. Anche la comunicazione politica (art. 2) viene confinata in apposite trasmissioni improntate sul concetto di pluralismo (tribune e quant'altro), stabilendo una netta distinzione con i programmi d'informazione (art. 5), nei quali è fatto esplicito divieto di fornire indicazioni o preferenze di voto.

La competenza sulla programmazione del Servizio pubblico in periodo elettorale rimane alla Commissione Parlamentare di Vigilanza⁵, mentre all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Agcom), istituita con la legge 249/97, spetta il compito di disciplinare l'attività delle emittenti radiotelevisive private nazionali e locali, avvalendosi, in quest'ultimo caso, della collaborazione dei Comitati Regionali per i servizi radiotelevisivi (Corerat), in seguito sostituiti dai Comitati regionali per le comunicazioni (Corecom).

1.2.3 Dal 2003 ad oggi – la *deregulation* per le emittenti locali

Se la legge n. 28/00 disciplinava in maniera pressoché identica le emittenti radiotelevisive private nazionali e locali, le cose mutano in maniera sostanziale, per il settore locale, con la legge 6 novembre 2003, n. 313. Questa legge, attraverso la previsione dell'approvazione di un Codice di autoregolamentazione delle emittenti radiofoniche e televisive locali, crea una netta divergenza tra la disciplina locale e quella nazionale. Tale Codice, espressione della volontà degli operatori del settore, dopo esser stato ratificato dall'Agcom con la delibera 30 marzo 2004, n. 43/04/CSP, è stato recepito nel Decreto del Ministero delle Comunicazioni 8 aprile 2004.

La disciplina nazionale rimane sostanzialmente immutata, mentre per le emittenti locali si assiste ad una vera e propria *"deregulation"*, attraverso l'abrogazione di quasi tutte quelle parti della legge 28/00 che riguardavano le emittenti locali.

Le ragioni di tale differenza stanno principalmente nell'assunto, portato avanti dalle associazioni rappresentanti le emittenti locali e sostanzialmente accolto dalla legge 313/03, che il pluralismo non deve essere realizzato e garantito all'interno della singola emittente locale (pluralismo interno) ma è comunque

assicurato dalla moltitudine eterogenea (per orientamento politico) di emittenti presenti sul territorio (pluralismo esterno).

Permangono quindi poche "limitazioni", tra le quali la separazione tra informazione e comunicazione politica (quest'ultima rimane sostanzialmente invariata); ma se l'informazione rimane ancorata ai concetti di imparzialità e obiettività ed al divieto di fornire indicazioni o preferenze di voto, cade, per le sole emittenti locali, il divieto imposto dall'art 1, co. 5, della l. 515/93⁶. Ne consegue che la possibilità di invitare esponenti politici non incontra più limiti espliciti.

Per quanto riguarda invece i "messaggi autogestiti a pagamento", la liberalizzazione è totale, in quanto cade la disposizione che vincolava le emittenti che programmavano messaggi a pagamento a trasmettere messaggi gratuiti e quella che imponeva precisi limiti di durata legando il contenuto dei messaggi alla "motivata esposizione" di un programma politico. L'unico sostanziale vincolo è la parità di offerta economica, da parte delle radio e televisioni locali, per tutti i soggetti politici che intendono far trasmettere messaggi a pagamento.

2

Sintesi dei principali compiti dei Corecom in periodo elettorale

I Comitati Regionali per le Comunicazioni (Corecom), in qualità di organi funzionali dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (ai sensi dell'articolo 1, comma 13, della legge 31 luglio 1997, n. 249 e successivo art. 13, co. 1 del decreto legislativo n. 177 del 2005 - Testo Unico della radiotelevisione), hanno, tra le varie funzioni, quella di vigilare sul rispetto, da parte delle emittenti radiotelevisive locali, della normativa in materia di "par condicio" in periodo elettorale.

La funzione di vigilanza e controllo riguarda altresì l'attività radiotelevisiva della sede Rai regionale, nonché alcuni aspetti della comunicazione a mezzo stampa (come ad esempio le modalità di diffusione dei sondaggi).

In periodo elettorale, alla citata normativa di riferimento si aggiunge la vigilanza ed il controllo sulle disposizioni di attuazione dettate dalle delibere della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi per la Rai regionale e da quelle dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni per le emittenti radiotelevisive locali.

In estrema sintesi, per quanto riguarda il Servizio Pubblico, il Corecom, oltre alla già citata vigilanza, collabora alla fissazione dei calendari delle Tribune politiche, mantiene i contatti con i partiti per l'organizzazione delle stesse, gestisce e pianifica la trasmissione dei Messaggi Autogestiti Gratuiti (MAG).

Per quanto riguarda le emittenti radiotelevisive locali l'aspetto principale riguarda la calendarizzazione dei MAG, il controllo della parità d'accesso nei programmi di comunicazione politica e della neutralità politica nei programmi di informazione.

Nel caso di violazioni della normativa, il Corecom apre un procedimento istruttorio che può portare, nei casi più gravi, alla segnalazione all'Agcom per le eventuali sanzioni. Tali procedimenti, per ovvie ragioni, devono aprirsi e concludersi in tempi estremamente brevi (24 - 48 ore)⁷.

Oltre a questi compiti direttamente ricavabili dalle norme, ne va segnalato un altro egualmente importante, che riguarda il ruolo di "intermediario" che il Corecom svolge tra i rappresentanti delle liste elettorali e le emittenti, e che si traduce in un costante lavoro sia di consulenza sulle più svariate problematiche e questioni che entrambi i soggetti pongono, sia di informazione attraverso l'emissione di numerosi comunicati stampa o contattando direttamente i soggetti interessati.

Note

¹ Si ricorda che, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettere o) e p) del d.lgs 177/05 – Testo unico della radiotelevisione - per «ambito locale radiofonico» si intende l'esercizio dell'attività di radiodiffusione sonora, con irradiazione del segnale fino a una copertura massima di quindici milioni di abitanti; per «ambito locale televisivo» l'esercizio dell'attività di radiodiffusione televisiva in uno o più bacini, comunque non superiori a sei, anche non limitrofi, purché con copertura inferiore al 50 per cento della popolazione nazionale; l'ambito è denominato «regionale» o «provinciale» quando il bacino di esercizio dell'attività di radiodiffusione televisiva è unico e ricade nel territorio di una sola regione o di una sola provincia, e l'emittente non trasmette in altri bacini; l'espressione «ambito locale televisivo» riportata senza specificazioni si intende riferita anche alle trasmissioni in ambito regionale o provinciale.

² La sentenza citata aveva come oggetto il giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 7 della legge 22 febbraio 2000, n. 28.

³ Per quanto riguarda invece le elezioni Amministrative, si rimanda alla lettura della l. 25 marzo 1993, n. 81, recante "Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale", ed in particolare agli artt. 28 e 29.

⁴ Sulla parità di accesso, ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie sono stati emanati il D.L. 20 marzo 1995, n. 83, il D.L. 19 maggio 1995, n. 182, il D.L. 18 luglio 1995, n. 289, il D.L. 18 settembre 1995, n. 386, il D.L. 18 novembre 1995, n. 488, il D.L. 16 gennaio 1996, n. 19, il D.L. 19 marzo 1996, n. 129 e il D.L. 17 maggio 1996, n. 266; nessuno di questi decreti è stato poi convertito in legge.

⁵ Alla Commissione Parlamentare di Vigilanza e all'AGCOM spetta il compito di disciplinare nel dettaglio le previsioni normative, nell'ambito delle rispettive competenze.

⁶ Per le emittenti nazionali rimane quindi in vigore il comma 5 dell'articolo 1 della legge n. 515/1993, secondo cui nelle trasmissioni riconducibili ad una testata giornalistica la presenza di candidati e di figure politico-istituzionali deve essere limitata all'esigenza di assicurare la completezza e l'imparzialità della informazione; la loro presenza è, invece, vietata in tutte le altre trasmissioni.

⁷ Più in dettaglio, i Corecom hanno compiti di accertamento delle eventuali violazioni, trasmettendo i relativi atti e gli eventuali supporti e formulando le conseguenti proposte all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni per i provvedimenti di sua competenza.

Parte II

La comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni
in periodo elettorale

3

La disciplina delle attività di comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni in periodo elettorale

Il Corecom FVG, in base alla legge regionale n. 11/01, ha varie competenze, tra le quali una specifica funzione di consulenza della Regione (intesa come Ente) in materia di comunicazioni.

In questi anni, il Corecom FVG ha svolto un'intensa attività di approfondimento delle tematiche legate alla "comunicazione istituzionale", e quindi intende offrire anche alle altre Pubbliche Amministrazioni un'occasione di approfondimento in una materia che ha riservato non poche difficoltà interpretative ed applicative.

Prima di affrontare l'analisi più approfondita della comunicazione istituzionale, in relazione alle Pubbliche Amministrazioni, è forse opportuno illustrare brevemente cosa debba intendersi per "periodo elettorale".

Nel caso di elezioni politiche l'inizio di tale periodo coincide con la pubblicazione del d. P. R. di convocazione dei comizi per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Per le elezioni 2008, il decreto è stato pubblicato nel Supplemento ordinario n. 31 alla Gazzetta Ufficiale n. 31 del 6 febbraio 2008 (d.P.R. n. 20 del 6 febbraio 2008).

Anche nel caso delle elezioni amministrative, il periodo inizia con la data di pubblicazione del manifesto di convocazione dei comizi elettorali. Tale pubblicazione deve essere effettuata, ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale 18 dicembre 2007 n. 28, entro il 45° giorno antecedente la votazione.

Definito il "periodo elettorale", va detto che la disciplina della comunicazione istituzionale in questo periodo è sostanzialmente affidata ad una sola disposizione di legge e a un solo comma: l'art. 9, co. 1 della citata legge n. 28/00.

Tale articolo dispone 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".*

3.1 L'oggetto della norma

È opportuno chiarire cosa debba intendersi per "comunicazione istituzionale". Si riporta, quindi, la definizione contenuta all'art. 1, comma 1, punto 4) della legge 7 giugno 2000, n. 150 recante *"Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni"*: *"...sono considerate attività di informazione e di comunicazione istituzionale quelle poste in essere in Italia o all'estero dai soggetti⁸ di cui al comma 2 e volte a conseguire:*

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

Il richiamo alla definizione contenuta nella legge 150/00 non è casuale, in quanto è con l'introduzione di tale normativa che la comunicazione istituzionale diventa, rispetto al passato, una vera e propria funzione amministrativa, in osservanza dei principi costituzionali di imparzialità e di buon andamento (art. 97 Cost).

Con tale legge la comunicazione istituzionale assurge al ruolo di una funzione al servizio dei cittadini e delle altre funzioni amministrative, con l'obiettivo di favorire e promuovere in termini positivi le attività delle Pubbliche Amministrazioni.

3.1.1 L'ampiezza del divieto in riferimento ai mezzi di comunicazione

Con riguardo all'ampiezza del divieto in termini oggettivi, si osserva che il dato letterale si riferisce espressamente alla "attività di comunicazione", a prescindere quindi dal mezzo utilizzato⁹.

Ne consegue che il divieto va ben oltre il solo utilizzo dei mezzi radiotelevisivi e della stampa, coinvolgendo, a titolo d'esempio, anche gli eventuali "siti istituzionali" presenti su Internet o l'invio a mezzo posta di pubblicazioni che illu-

strano l'attività di un Ente. Nella stessa direzione si è espressa la Conferenza dei Comitati per le Comunicazioni delle Regioni e delle Province autonome (che fa parte della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea dei Consigli regionali e delle Province autonome), con una nota nella quale si precisa che "il divieto investe tutte le modalità di riproduzione/trasmisione, quindi anche quella relativa ad internet e coinvolge l'insieme delle attività assembleari, compresa quella relativa alla cosiddetta *question time*¹⁰". Su questo punto va rilevato che l'Agcom sembra propendere per una diversa interpretazione, ritenendo che la trasmissione integrale delle sedute di un organo consiliare non rientri nella comunicazione istituzionale ma nella tipologia dei "programmi di informazione", e sarebbe perciò sottoposta alla disciplina di cui all'art. 11-quater della l. 28/00, anziché all'art. 9, co.1, della medesima legge¹¹.

È comunque certo che, il divieto di comunicazione istituzionale non riguarda i soli mezzi radiotelevisivi perchè le norme contenute nella legge N. 28/00 intendono disciplinare tutta la comunicazione politica tramite i mass media.

3.1.2 L'ampiezza del divieto in riferimento all'ambito di applicazione territoriale

La formulazione scelta dal legislatore nel definire l'ambito di applicazione della norma, ovvero quel "...è fatto divieto a tutte le amministrazioni pubbliche", non consente di distinguere l'ambito di concreta applicazione della norma in riferimento alla tipologia di competizione elettorale.

Una concreta conferma di tale assunto è ricavabile dai pareri, tutti dello stesso tenore, espressi dall'Agcom in questi anni, di cui si riporta a titolo d'esempio il seguente passaggio tratto dall'ultimo parere richiesto dal Corecom FVG: "*Dal tenore letterale della disposizione normativa si evince che non viene adoperata alcuna distinzione sotto il profilo dell'estensione del divieto, a seconda se la pubblica amministrazione sia interessata o meno dalla competizione elettorale in corso di svolgimento, ovvero se l'attività di comunicazione riguardino tematiche direttamente o indirettamente correlate alla campagna medesima*¹²".

Il dato letterale sembra non lasciare spazio ad interpretazioni in senso estensivo o restrittivo, va però rilevato come in sede di applicazione sia opportuno valutare con attenzione l'effettiva rilevanza della consultazione rispetto al territorio, come -sia detto a titolo d'esempio- nel caso di elezioni in un numero limitato di piccoli comuni.

3.2 I soggetti destinatari della norma

È importante definire quali sono i soggetti destinatari della norma, nel caso specifico le Pubbliche Amministrazioni.

Per un'esatta definizione di Pubblica Amministrazione, si riporta quanto scritto nell'articolo 1, comma 2, del D.lgs. n. 165/01: "*Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi ed associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.*"

Un'ulteriore specificazione è rintracciabile nella circolare n. 20/2005 del Ministero dell'Interno, con la quale si precisa come il termine "pubbliche amministrazioni" sia da riferirsi agli organi che rappresentano le singole amministrazioni, ma che l'espressione debba intendersi in senso strettamente istituzionale.

Questo significa che i singoli soggetti titolari di cariche pubbliche, anche qualora ricoprissero una "doppia veste" in quanto al contempo amministratori e soggetti politici elettorali, possono sì svolgere attività di comunicazione politica, ma solo al di fuori dell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali. Deve quindi esserci una "*netta distinzione di riferimenti, di riti, di mezzi, di risorse, di personale e di strutture utilizzati*"¹³.

Un'ultima considerazione va fatta in merito alle eventuali responsabilità che i diversi mezzi di comunicazione potrebbero avere qualora diffondessero in periodo elettorale delle iniziative di comunicazione istituzionale contrastanti con la citata disposizione. L'assenza di una disciplina attuativa - essendo l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom) non competente a fornire un dettaglio rispetto ad una norma che pone un divieto alla pubblica amministrazione e non ai mezzi di comunicazione di massa - pone certamente dei problemi applicativi. Va però precisato che, pur non configurandosi una responsabilità diretta dei mezzi di comunicazione, in occasione di precedenti tornate elettorali, l'Agcom, a fronte di tali violazioni, è intervenuta in termini di ripristino della "par condicio", attraverso la concessione di spazi analoghi agli altri candidati. In altri termini, l'Autorità ha probabilmente ritenuto possibile un intervento in quanto ha considerato, nei casi specifici esaminati, non trattarsi di comunicazione istituzionale ma di una vera e propria comunicazione politica "mascherata" da comunicazione istituzionale.

3.3 Le finalità della norma

Dalla lettura dell'articolo si evince come le Pubbliche Amministrazioni, nello svolgersi della loro attività di comunicazione istituzionale in periodo elettorale, debbano evitare che le scelte di voto possano essere influenzate da soggetti istituzionali attraverso la diffusione di contenuti che, pur formalmente riconducibili ad una finalità informativa, siano sostanzialmente non neutrali e forniscano una rappresentazione suggestiva, a fini elettorali, dell'amministrazione e dei suoi organi titolari.

A tal proposito il Ministero dell'Interno, sempre con la medesima circolare n. 20/2005, ha ben chiarito che *"L'ampiezza dei concetti espressi dal legislatore nell'articolo 9 sembra nascere dall'opportunità di fare affidamento soprattutto sui doveri di equilibrio e di correttezza degli amministratori, non solo nella scelta delle comunicazioni da consentire in periodo elettorale, ma anche nelle forme e nei modi in cui queste comunicazioni devono essere effettuate"*.

Un'ulteriore opportunità di comprendere le finalità della norma, è ricavabile dalla circolare del Servizio Elettorale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia del 13 marzo 2007: *"...il divieto risulta riferito alla comunicazione concepita come mezzo di promozione dell'immagine dell'ente o dei protagonisti della competizione elettorale, restando salva la comunicazione intesa come servizio necessario ai cittadini. Si può, quindi, affermare che risulta vietata qualsiasi forma di comunicazione patrocinata dall'ente pubblico, concernente attività o iniziative che siano riconducibili ad un soggetto politico individuato o individuabile. Devono inoltre ritenersi vietate tutte quelle attività informative dirette essenzialmente a proporre un'immagine positiva dell'ente, delle sue istituzioni e dei suoi organi, allo scopo di legittimarne l'operato svolto o di enfatizzarne i meriti"*.

3.4 Le deroghe al divieto

Chiariti gli ambiti di applicazione e le finalità, il divieto di svolgere attività di comunicazione istituzionale in periodo elettorale può essere eccezionalmente derogato¹⁴ nell'ipotesi in cui l'attività di comunicazione risponda **contemporaneamente** a due requisiti: **"impersonalità"** e **"indispensabilità"**. Prima di analizzare in maniera più dettagliata le nozioni di impersonalità e di indispensabilità, è ancora opportuno evidenziare la necessità della presenza di entrambi i termini al fine di rendere legittima l'attività di comunicazione istituzionale. Una comunicazione "indispensabile" può essere quella che informa i cittadini sui termini di presentazione di una qualsivoglia domanda (la cui scadenza rientra nel periodo elettorale). Sarebbe, invece, illegittima se svolta

in termini personalistici (ad esempio pubblicando assieme all'avviso la foto e il nome dell'Assessore competente), mentre sarebbe del tutto legittima se impostata in termini impersonali (fermo restando che deve avere il requisito dell'indispensabilità). Su questo punto la citata circolare del Ministero degli Interni n. 20/2005 ha chiarito che: *"non costituiscono attività di propaganda le forme di pubblicizzazione necessarie per l'efficacia giuridica degli atti amministrativi"*.

3.4.1 L'impersonalità

L'impersonalità della comunicazione significa che tale comunicazione non deve mai essere riconducibile ad un singolo soggetto ma deve essere percepita come proveniente dall'attività istituzionale dell'amministrazione e dalle decisioni dei suoi organi.

Il fine, quindi, è quello di evitare, durante il periodo elettorale, una comunicazione istituzionale "personalizzata", che assicuri al singolo Amministratore (ma anche al partito di cui fa parte) un ritorno d'immagine facilmente spendibile in campagna elettorale. In altri termini, il legislatore ha voluto evitare che l'attività di comunicazione istituzionale realizzata dalla Amministrazione potesse sovrapporsi e interagire con l'attività di comunicazione svolta dai soggetti politici¹⁵.

3.4.2 L'indispensabilità

Come precedentemente accennato, il concetto di indispensabilità deve necessariamente essere associato all'efficace assolvimento delle funzioni amministrative. In altri termini, durante il periodo elettorale potranno essere consentite solo quelle forme di comunicazione strettamente correlate all'esposizione delle attività amministrative vere e proprie, quelle attività cioè riconducibili alla "gestione amministrativa".

La presenza di tale requisito non è però sufficiente a determinare l'indispensabilità di un'attività di comunicazione, in quanto sarà anche necessario valutare l'"indifferibilità" di tale attività; in altri termini, potrà essere considerata indispensabile soltanto quella comunicazione, strettamente legata all'esposizione dell'attività amministrativa vera e propria, i cui effetti risulterebbero compromessi da uno spostamento temporale, andando quindi ad intaccare il principio costituzionale di buon andamento dell'azione amministrativa. Al fine di chiarire ulteriormente il concetto, appare opportuno richiamare ancora una volta la

circolare 20/2005 del Ministero dell'Interno: *"L'ampiezza dei concetti espressi dal legislatore nell'articolo 9 sembra nascere dall'opportunità di fare affidamento soprattutto sui doveri di equilibrio e di correttezza degli amministratori, non solo nella scelta delle comunicazioni da consentire in periodo elettorale, ma anche nelle forme e nei modi in cui queste comunicazioni devono essere effettuate"*.

Per quanto riguarda le restanti attività di comunicazione istituzionale, ovvero quelle riconducibili alla "linea politico-amministrativa" dell'Amministrazione, ovviamente sempre consentite al di fuori del periodo elettorale, appare difficoltoso abbinarle al carattere dell'indispensabilità, in quanto la loro efficacia non potrà mai risultare compromessa da un eventuale differimento alla data di conclusione delle operazioni elettorali.

Un'ultima breve considerazione riguarda l'eventualità di non riuscire a stabilire se una determinata comunicazione istituzionale debba o meno essere sottoposta al divieto di cui al citato art. 9; in simili casi, si ritiene di potersi ancora una volta associare a quanto espresso dal Servizio Elettorale con la citata circolare dd. 13 marzo 2007: **"...nei casi dubbi può risultare più opportuno un comportamento orientato ad evitare o rinviare l'attività di comunicazione, a meno che non si tratti, come già precisato, di attività di comunicazione di stretta utilità sociale"**.

3.5 Le sanzioni

La prima cosa da evidenziare è che tale legge è completamente sprovvista di un impianto sanzionatorio. La norma non solo non stabilisce alcuna sanzione, ma neppure indica alcun soggetto preposto alla vigilanza sulla sua applicazione. Il successivo art. 10 della citata legge 28/00, "Provvedimenti e sanzioni", non risulta infatti applicabile alle violazioni dell'art. 9, in quanto le disposizioni ivi contenute riguardano unicamente la comunicazione politica che, come abbiamo visto, è cosa ben diversa dalla comunicazione istituzionale.

Ci si trova di fronte, quindi, ad una norma di principio, che presenta non pochi problemi in sede di applicazione. La principale difficoltà applicativa risiede proprio nella necessità di soppesare due fondamentali principi dell'azione amministrativa, il principio dell'imparzialità con il principio del buon andamento, entrambi di rango costituzionale.

Trattandosi sostanzialmente di "una legge di principio", sarebbe opportuno integrare l'interpretazione della norma con altri due principi, essenziali a tutti i livelli: il buon senso e l'equilibrio. Buon senso ed equilibrio, infatti, dovrebbero sempre guidare l'azione di chi amministra la cosa pubblica, specie in un periodo "sensibile" come quello elettorale.

Si consiglia, pertanto, di valutare in anticipo eventuali attività di comunicazione istituzionale che, ricadendo nel periodo elettorale, potrebbero incorrere nel divieto citato, anticipandole o posticipandole affinché le stesse ricadano al di fuori di tale periodo¹⁶.

Infine, come anticipato nel paragrafo 3.2, l'Agcom ha emanato una circolare¹⁷ per chiarire il suo ambito di competenza in materia, di cui si riportano integralmente i passi ritenuti più significativi: *"...pur escludendo l'adozione di provvedimenti sanzionatori nei confronti delle emittenti radiotelevisive locali che dovessero trasmettere forme di comunicazione istituzionale vietata alle amministrazioni pubbliche, [tale norma] comporta il potere-dovere dell'Autorità di intervenire nei confronti dell'Amministrazione pubblica che ha violato il divieto. Né appare preclusa la possibilità di porre in essere ulteriori eventi riparatori che si rendessero necessari allo scopo oggettivo di riequilibrare una situazione comunicativa turbata dal mancato rispetto del divieto di cui trattasi. Pertanto, laddove codesti organismi [nello specifico la nota era indirizzata ai Corecom] ravvisino possibili violazioni del divieto di comunicazione istituzionale di cui al citato art. 9, comma 1 della legge 28/2000, nel corso delle trasmissioni diffuse dalle emittenti radiotelevisive private locali, gli stessi dovranno con immediatezza effettuarne segnalazione all'Autorità, svolgendo gli eventuali atti di istruttoria sommaria, fermo restando che l'eventuale atto di contestazione rimane di competenza dell'Autorità"*.

Note

⁸ Si rimanda alla lettura del punto 3.2 dedicato ai soggetti destinatari della norma.

⁹ Su questo punto si può richiamare, a titolo d'esempio, la nota stampa della Regione FVG del 15 febbraio 2006, laddove si precisa opportunamente che da una parte "la norma si riferisce espressamente all'attività di comunicazione, a prescindere dal mezzo utilizzato", mentre dall'altra è fatta "salva la comunicazione pubblica indispensabile per lo svolgimento delle funzioni istituzionali".

¹⁰ Con nota dd. 15 febbraio 2006, prot. n. 3/2006.

¹¹ Parere Agcom dd. 14 marzo 2006, n. 10345.

¹² Parere Agcom dd. 26 aprile 2007, prot. n. 27165.

¹³ Tale considerazione trae spunto da una riflessione proposta dal prof. Pierluigi Mazzella, per sei anni Direttore di Servizio all'Agcom, nel corso del suo intervento al convegno organizzato dal Corecom FVG "Comunicazione istituzionale tra servizio pubblico e territorio (Udine, 18 novembre 2005)".

¹⁴ La possibilità di derogare al divieto era esclusa nella precedente formulazione della norma, di cui all'art. 29, co. 6 della citata l. 81/93: "È fatto divieto a tutte le pubbliche amministrazioni di svolgere attività di propaganda di qualsiasi genere, ancorché inerente alla loro attività istituzionale, nei trenta giorni antecedenti l'inizio della campagna elettorale e per tutta la durata della stessa".

¹⁵ A tal proposito si riporta, ancora una volta, parte dell'intervento svolto dal prof. Pierluigi Mazzella nel corso del suo intervento al convegno organizzato dal Corecom FVG "Comunicazione istituzionale tra servizio pubblico e territorio (Udine, 18 novembre 2005)": "Al Primo ministro, al Governatore, al Sindaco che parla in prima persona si richiede di essere Uomo dell'Istituzione (di tutti), dimenticando di essere Uomo di Parte politica (di alcuni). Tutto ciò è di comune comprensione. Ritenerne la comunicazione istituzionale, come qualcuno ha scritto, una leva del consenso popolare significa confonderla - teleologicamente - con la comunicazione politica. Altro è dire che dal Buongoverno in termini di azione amministrativa, opportunamente comunicato, possa alla fin fine conseguire, nel momento della consultazione elettorale un beneficio alla sua Parte politica (deve essere così). Ma questo innegabile beneficio consegue al Buongoverno, che viene semplicemente ad essere "rispecchiato" nelle attività di comunicazione istituzionale.

La comunicazione istituzionale non deve fare altro che favorire e promuovere in termini positivi le attività amministrative, senza avere in sé altra finalità, meno che mai quella diretta all'acquisizione del consenso politico per il Politico-Amministratore".

¹⁶ Nel richiamare al buon senso ed all'equilibrio ci si riferisce ad esempio a quelle attività di comunicazione istituzionale svolte a mezzo posta che curiosamente iniziano pochi giorni prima della campagna elettorale salvo poi far ricadere sul servizio postale la responsabilità della consegna ai cittadini/elettori in pieno periodo elettorale.

¹⁷ Nota Agcom dd. 14 marzo 2006, n. 10345.

Parte III

La “par condicio” sulle emittenti radiofoniche e televisive
a livello locale

4

La disciplina della comunicazione politica e dell'informazione in periodo elettorale sulle emittenti locali

Se la disciplina della comunicazione istituzionale in periodo elettorale risente, come si è detto, della mancanza di disposizioni attuative e di un adeguato impianto sanzionatorio, lo stesso non può dirsi per la disciplina della comunicazione politica e dell'informazione durante il medesimo periodo.

Prima di analizzare il quadro normativo è opportuno ritornare brevemente sulla definizione di "periodo elettorale", in quanto sono necessarie alcune precisazioni. Se è vero infatti che la disciplina della comunicazione istituzionale rimane identica per l'intero periodo che va dalla convocazione dei comizi alla data delle elezioni, lo stesso non avviene con la disciplina della comunicazione politica, in quanto la stessa presenta delle differenze in base alla suddivisione del periodo elettorale in due "sotto-periodi":

1. primo periodo, che va dalla convocazione dei comizi alla presentazione delle candidature;

2. secondo periodo, che va dalla presentazione delle candidature alla chiusura delle operazioni di voto (all'interno di questo sotto-periodo gli spazi saranno ulteriormente suddivisi tra coalizioni e liste).

Come si vedrà meglio più avanti, tali differenze riguardano sostanzialmente l'individuazione dei soggetti politici che possono usufruire degli spazi di comunicazione politica e dei Messaggi autogestiti gratuiti (Mag), nonché la trasmissione di quest'ultimi.

4.1 Il quadro normativo

Dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto (turni di ballottaggio compresi), alla normativa di riferimento rappresentata principalmente dalla legge 22 febbraio 2000, n. 28 come modificata dalla legge 6 novembre 2003, n. 313, si affiancano le disposizioni attuative rappresentate dalle delibere della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi per la Rai regionale e da quelle dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Agcom) per le emittenti radiotelevisive locali.

Le modifiche introdotte alla l. 28/00 dalla l. 313/03 riguardano sostanzialmente le emittenti locali, e prevedono la non applicazione, per quest'ultime, di tutte le disposizioni contenute al Capo I della l. 28/00, ad eccezione dell'articolo 4, commi 3 e 5, e 8 (art. 11-septies)¹⁸. Al contempo, vengono introdotte nuove disposizioni per le emittenti locali con l'introduzione del Capo II intitolato "Disposizioni particolari per le emittenti locali" (artt. da 11-bis a 11-septies), secondo quanto previsto dall'art. 1 della legge 313/03.

In merito all'analisi dettagliata delle disposizioni contenute nel citato Codice di autoregolamentazione delle emittenti radiofoniche e televisive locali, emanato ai sensi del D.M. 8 aprile 2004¹⁹, e dei relativi regolamenti attuativi emanati in occasione delle tornate elettorali, si rimanda alla lettura dei seguenti paragrafi.

4.2 Le definizioni

Anche in questo caso, prima di procedere con la disamina delle principali disposizioni riguardanti le emittenti locali, appare opportuno riportare alcune definizioni, così come esplicitate dalla normativa vigente²⁰:

- **emittente radiofonica e televisiva locale**, ogni soggetto destinatario di autorizzazione o concessione o comunque di altro titolo di legittimazione all'esercizio della radiodiffusione sonora o televisiva in ambito locale;
- **programma di informazione**, il telegiornale, il giornale radio e comunque il notiziario o altro programma di contenuto informativo, a rilevante presentazione giornalistica, caratterizzato dalla correlazione ai temi dell'attualità e della cronaca;
- **programma di comunicazione politica**, ogni programma in cui assuma carattere rilevante l'esposizione di opinioni e valutazioni politiche manifestate attraverso tipologie di programmazione che comunque consentano un confronto dialettico tra più opinioni, anche se conseguito nel corso di più trasmissioni.

Nel sottostante paragrafo e nel successivo, si riportano integralmente gli articoli di legge che disciplinano gli obblighi, a carico delle emittenti locali, relativi alla trasmissione di programmi di informazione e di programmi di comunicazione politica in periodo elettorale, accompagnati da una nota di commento.

4.3 Disciplina dei programmi di informazione sulle emittenti locali in periodo elettorale

Art. 4, commi 1-3 del Codice di autoregolamentazione emanato ai sensi della legge 6 novembre 2003 n. 313:

Programmi di informazione

1. *Nei programmi di informazione le emittenti radiofoniche e televisive locali devono garantire il pluralismo, attraverso la parità di trattamento, l'obiettività, l'imparzialità e l'equità.*

2. *Resta comunque salva per l'emittente la libertà di commento e di critica, che, in chiara distinzione tra informazione e opinione, salvaguardi comunque il rispetto delle persone. Le emittenti locali a carattere comunitario di cui all'art. 16, comma 5, della legge 6 agosto 1990, n. 223, e all'art. 1, comma 1, lettera f), della DelAut.gar.com. 1° dicembre 1998, n. 78 della Autorità per le garanzie nelle comunicazioni possono esprimere i principi di cui sono portatrici, tra quelli indicati da dette norme.*

3. *In periodo elettorale o referendario, in qualunque trasmissione radiotelevisiva diversa da quelle di comunicazione politica e dai messaggi politici autogestiti, è vietato fornire, anche in forma indiretta, indicazioni o preferenze di voto.*

4.3.1 Nota di commento - l'informazione in periodo elettorale

Come accennato nei paragrafi precedenti (vedi par. 1.2.3 "Dal 2003 ad oggi – la *deregulation* per le emittenti locali"), le differenze tra la disciplina a livello nazionale e quella a livello locale si accentuano particolarmente nel caso dei programmi di informazione in periodo elettorale. In termini più precisi, tale divergenza è riscontrabile da un lato tra la disciplina delle trasmissioni delle emittenti radiofoniche e televisive nazionali private e quelle della Rai (anche a

livello locale nelle sue diramazioni regionali), e, dall'altro lato, con la disciplina delle trasmissioni delle emittenti radiofoniche e televisive locali.

Dalla lettura del citato art. 4, co.1 del Codice di autoregolamentazione, si evince come le emittenti locali siano tenute a garantire il pluralismo, attraverso la parità di trattamento, l'obiettività, l'imparzialità e l'equità nei programmi di informazione. Proseguendo nella lettura, fatta salva la libertà di commento e di critica dell'emittente, il Codice si limita al divieto di fornire, anche in forma indiretta, indicazioni o preferenze di voto in tutti quei programmi che non siano Messaggi autogestiti o programmi di comunicazione politica, tra cui rientrano appunto i programmi informativi.

Non vi è quindi la previsione di una vera e propria "par condicio" nei programmi di informazione, se non in senso ampio in termini di imparzialità ed equità, ma non in termini di uguaglianza degli spazi da concedere ai vari soggetti politici (come invece accade nei programmi di comunicazione politica).

Infine, va ribadito che la legge n. 313/03 rende inapplicabile alle televisioni e radio locali la norma della legge 515/93, che disciplinava la presenza dei politici in video, con la conseguenza che la partecipazione degli stessi non è più limitata (salvo i limiti di cui al paragrafo sopra).

Su quest'ultimo punto appare opportuno sviluppare due considerazioni.

La prima considerazione è che se è vero che la presenza dei politici nei programmi di informazione non è più limitata è anche vero che non si può, come si è visto, fornire anche in forma indiretta indicazioni o preferenze di voto all'interno di tali programmi.

La seconda considerazione fa riferimento a quella tipologia di trasmissioni che in qualche modo rappresentano una sorta di commistione tra generi, rendendo difficoltosa la loro classificazione tra la categoria dell'informazione e quella della comunicazione politica (ad es. un talk show che tratti argomenti di attualità non direttamente riconducibili alla competizione elettorale ma che presenti tra gli ospiti dei politici). In questo caso, fatto salvo il dovere dell'emittente di garantire il pluralismo, attraverso la parità di trattamento, l'obiettività, l'imparzialità e l'equità, è opportuno valutare con attenzione, in base alle definizioni sopra riportate (par. 4.2 Le definizioni), a quale categoria tali trasmissioni siano riconducibili.

Al generale impianto normativo sopra riportato, si aggiungono, in occasione di ogni appuntamento elettorale, le delibere dell'Autorità che dettano le disposizioni di attuazione. Per quanto riguarda l'informazione, si riportano due disposizioni, a titolo d'esempio, dalla delibera Agcom n. 57/07/CSP, emanata in occasione delle elezioni amministrative del maggio 2007.

Art. 16, commi 4 e 5 della delibera Agcom n. 57/07/CSP:

4. *Direttori dei programmi, registi, conduttori ed ospiti devono attenersi ad un comportamento corretto ed imparziale, anche in rapporto alle modalità di partecipazione e selezione del pubblico, tale da non influenzare, anche in modo surrettizio ed allusivo, le libere scelte degli elettori.*

5. *Correttezza ed imparzialità devono essere assicurate nella diffusione delle prese di posizione di contenuto politico espresse da qualunque soggetto anche non direttamente partecipante alla competizione elettorale.*

Come si nota l'Autorità ha ritenuto, in ragione delle delicatezza del periodo elettorale, di richiamare in maniera più forte il rispetto dei principi di imparzialità e correttezza, sia nella composizione del pubblico eventualmente presente, sia nel divieto di influenzare gli spettatori/elettori in maniera surrettizia e allusiva.

A questo punto, anche al fine di ulteriori chiarimenti, sarà opportuno analizzare come siano disciplinati i programmi di comunicazione politica sulle emittenti locali.

4.4 Disciplina dei programmi di comunicazione politica sulle emittenti locali in periodo elettorale

Art. 3, commi 1-3 del Codice di autoregolamentazione emanato ai sensi della legge 6 novembre 2003 n. 313:

Programmi di comunicazione politica

1. *Nel periodo elettorale o referendario, i programmi di comunicazione politica che le emittenti televisive e radiofoniche locali intendono trasmettere devono consentire una effettiva parità di condizioni tra i soggetti politici competitori, anche con riferimento alle fasce orarie e al tempo di trasmissione.*

2. *La parità di condizioni di cui al comma 1 deve essere riferita ai soggetti politici presenti nelle assemblee da rinnovare e alle coalizioni e alle liste in competizione; ai due candidati ammessi, in caso di ballottaggio, e ai favorevoli e ai contrari a ciascun quesito, in caso di referendum.*

3. *I programmi di comunicazione politica sono collocati dalle emittenti radiofoniche e televisive locali in contenitori con cicli a cadenza periodica nelle diverse fasce orarie, secondo quanto stabilito dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni nelle disposizioni regolamentari e attuative.*

4.4.1 Nota di commento – la comunicazione politica in periodo elettorale

Prima di analizzare la normativa, è necessario evidenziare come **non sia obbligatoria, per quanto riguarda le emittenti locali, la realizzazione di programmi di comunicazione politica**, ma se un'emittente decide di realizzarli deve ovviamente attenersi a quanto disposto dal citato articolo.

Premesso un tanto, la prima considerazione che si può esprimere si ricollega a quanto affermato in chiusura delle note di commento alla disciplina elettorale dei programmi di informazione (par. 4.3.1): dalla lettura del disposto infatti, si evince come la disciplina dei programmi di comunicazione politica sia "più rigorosa" rispetto a quella dei programmi di informazione, per tre principali differenze:

1. l'articolo non si limita a richiamare, in termini generali, la tutela del pluralismo, ma pone delle precise condizioni in termini di *"...una effettiva parità di condizioni tra i soggetti politici competitori, anche con riferimento alle fasce orarie e al tempo di trasmissione"*. Più semplicemente, tutti i soggetti politici che hanno diritto ad usufruire di tali spazi devono essere invitati, e tutti devono godere della stessa visibilità;

2. rispetto ai programmi di informazione, dove è consentita anche la presenza di esponenti politici, nei programmi di comunicazione politica possono essere invitati ad intervenire solo quei *"...soggetti politici presenti nelle assemblee da rinnovare e alle coalizioni e alle liste in competizione; ai due candidati ammessi, in caso di ballottaggio, e ai favorevoli e ai contrari a ciascun quesito, in caso di referendum"*. Per una definizione più precisa, in riferimento ad ogni specifica competizione elettorale, della categoria di "soggetto politico", si rimanda alle disposizioni di attuazione che l'Autorità delibera in occasione dei diversi appuntamenti elettorali; qui ci si limita ad accennare come la legge distingua due categorie di soggetti politici a seconda che tali programmi si svolgano prima o dopo la scadenza del termine per la presentazione delle candidature; semplificando estremamente, nel primo periodo saranno considerati soggetti politici gli appartenenti alle Assemblee da rinnovare, nel secondo periodo i candidati alla competizione elettorale;

3. sempre rispetto ai programmi di informazione, la cui programmazione in palinsesto non è sottoposta ad alcun vincolo, per i programmi di comunicazione politica è invece prevista una precisa calendarizzazione, con la creazione di appositi contenitori che consentano di rispettare una parità di condizioni anche in termini di fasce orarie di trasmissione.

Alla luce di quanto esposto si può comprendere quali possano essere le insidie, nell'ambito dell'attività di vigilanza svolta dai Corecom, qualora dovessero realizzarsi delle trasmissioni che, sotto una veste informativa, assumano connotati di comunicazione politica. In tal senso non si può che fare appello, nello spirito di proficua collaborazione che in questi anni ha sempre caratterizzato i rapporti tra il Corecom FVG e le emittenti radiotelevisive locali, affinché si cerchi di evitare durante il periodo elettorale, come peraltro sempre fatto dalle emittenti nella nostra Regione, di realizzare trasmissioni collocate "a cavallo" tra i due generi (informazione e comunicazione politica).

Un'ultima (non per ordine d'importanza) osservazione va fatta richiamando la definizione di comunicazione politica sopra riportata, allorché si afferma: "...ogni programma in cui assuma carattere rilevante l'esposizione di opinioni e valutazioni politiche manifestate attraverso tipologie di programmazione che comunque consentano un confronto dialettico tra più opinioni, **anche se conseguito nel corso di più trasmissioni**". La parte evidenziata in grassetto va interpretata nel senso che il confronto dialettico non deve necessariamente realizzarsi invitando tutti i rappresentanti delle liste in competizione all'interno della stessa trasmissione, ma si potrà ad esempio realizzare un ciclo di trasmissioni dedicate alla stessa competizione elettorale. A titolo d'esempio, in una trasmissione dedicata al rinnovo dell'assemblea provinciale della Provincia di X, che presenta 16 candidati in rappresentanza di altrettante liste a loro volta raggruppate in due coalizioni, si potranno ipoteticamente realizzare due trasmissioni invitando 8 candidati alla volta. Sarà compito dell'emittente mantenere l'equilibrio all'interno di ogni singola trasmissione invitando lo stesso numero di rappresentanti per le due coalizioni. La messa in onda dei due dibattiti dovrà ovviamente garantire pari condizioni in termini di durata e fasce orarie.

A questo punto, l'eventuale assenza di un candidato per impegni personali non potrà pregiudicare la realizzazione della trasmissione; ne consegue che in caso di segnalazione di presunta violazione alla normativa in materia di "par condicio" da parte del candidato assente, l'emittente non sarà sanzionabile, purché presenti traccia documentale dell'avvenuto invito (si consiglia, su questo punto, di inviare ai candidati gli inviti a partecipare a mezzo fax e conservarne il relativo report).

Restando in argomento, è opportuno evidenziare come le citate disposizioni

regolamentari e attuative che l'Autorità emana in occasione di ogni tornata elettorale, introducano, come si è già visto per i programmi di informazione, elementi di maggior dettaglio rispetto alla disciplina legislativa. Per quanto riguarda i programmi di comunicazione politica, si riportano, a titolo d'esempio, alcune disposizioni dalla delibera Agcom n. 57/07/CSP, emanata in occasione delle recenti elezioni amministrative del maggio 2007.

Art. 9, co. 3 della delibera Agcom n. 57/07/CSP:

3. L'eventuale assenza di un soggetto politico non pregiudica l'intervento nelle trasmissioni degli altri soggetti, ma non determina un aumento del tempo ad essi spettante. In tali casi, nel corso della trasmissione è fatta esplicita menzione delle predette assenze.

Come si nota e ad integrazione di quanto detto sopra, la disposizione fa salva la possibilità per l'emittente di realizzare un programma di comunicazione politica anche in assenza di alcuni candidati, sempre però alla condizione di poter dimostrare di aver rivolto l'invito a tutti i competitori e ricordandosi di informare il pubblico dell'avvenuto invito nel corso della trasmissione. Inoltre, rimane confermato il principio che ad ogni singolo candidato deve essere necessariamente garantito lo stesso tempo di parola.

Di diverso tenore, ma egualmente importante, il successivo comma 4:

Art. 9, co. 4 della delibera Agcom n. 57/07/CSP:

Le trasmissioni di comunicazione politica sono collocate in contenitori con cicli a cadenza quindicinale dalle emittenti televisive locali all'interno della fascia oraria compresa tra le ore 7:00 e le ore 24:00 e dalle emittenti radiofoniche locali all'interno della fascia oraria compresa tra le ore 7.00 e le ore 1:00 del giorno successivo, in modo da garantire l'applicazione dei principi di equità e di parità di trattamento tra i soggetti politici anche attraverso analoghe opportunità di ascolto. I calendari delle predette trasmissioni sono comunicati almeno sette giorni prima, anche a mezzo telefax, al competente Comitato regionale per le comunicazioni o, ove non costituito, al Comitato regionale per i servizi radiotelevisivi, che ne informa l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Le eventuali variazioni dei predetti calendari sono tempestivamente comunicate al predetto organo, che ne informa l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Ove possibile, tali trasmissioni sono diffuse con modalità che ne consentano la fruizione anche ai non udenti.

Il comma 4 obbliga le emittenti a calendarizzare i programmi di comunicazione politica, con un doppio fine: il primo è quello di consentire alle emittenti, in accordo a quanto precedentemente espresso, un certo grado di elasticità nella predisposizione del proprio palinsesto elettorale; in termini più semplici, l'emittente non è vincolata ad assicurare la "par condicio" nel corso di ogni singola trasmissione, ma nell'arco temporale di quindici giorni (comunque all'interno del contenitore predisposto e comunicato al Corecom).

Il secondo fine è quello di agevolare lo svolgimento dei compiti di vigilanza e controllo, attraverso l'obbligo, a carico delle emittenti, di comunicare ai Corecom i calendari delle trasmissioni ed eventuali variazioni con almeno sette giorni di anticipo.

4.5 Disposizioni particolari

Si riportano nel presente paragrafo alcune disposizioni che riguardano le radio dei partiti ed i circuiti di emittenti locali.

4.5.1 Imprese radiofoniche di partiti politici

Si riporta integralmente il testo dell'art.6 della l. 28/00, che disciplina l'attività delle imprese di radiofonia appartenenti a partiti politici: *"Le disposizioni degli articoli da 1 a 5 non si applicano alle imprese di radiodiffusione sonora di cui all'articolo 11, comma 2, della legge 25 febbraio 1987, n. 67, e successive modificazioni. Per tali imprese è comunque vietata la cessione, a titolo sia oneroso sia gratuito, di spazi per messaggi autogestiti²¹".*

4.5.2 Circuiti di emittenti radiotelevisive locali

Si riporta integralmente il testo dell'art. 17 della citata delibera Agcom n. 57/07/CSP:

1. Ai fini del presente provvedimento, le trasmissioni in contemporanea da parte di emittenti locali che operano in circuiti nazionali comunque denominati sono considerate come trasmissioni in ambito nazionale; il consorzio costituito per la gestione del circuito o, in difetto, le singole emittenti che fanno parte del circuito, sono tenuti al rispetto delle disposizioni previste per le emittenti nazionali dal Capo I del presente titolo, che si applicano altresì alle emittenti autorizzate alla ripetizione dei programmi esteri ai sensi dell'articolo 38 della legge 14 aprile 1975, n. 103.

2. Ai fini del presente provvedimento, il circuito nazionale si determina con riferimento all'articolo 2, comma 1, lettera n), del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177.

3. Rimangono ferme per ogni emittente del circuito, per il tempo di trasmissione autonoma, le disposizioni previste per le emittenti locali dal Capo II del presente titolo.

4. Ogni emittente risponde direttamente delle violazioni realizzatesi nell'ambito delle trasmissioni in contemporanea.

In estrema sintesi si può quindi dire che le emittenti che trasmettono in contemporanea in circuito sono sottoposte alla stessa normativa che si applica per le emittenti nazionali.

4.5.3 Conservazione delle registrazioni

Anche in questo caso, si riportano, a titolo d'esempio, le disposizioni di attuazione contenute all'art. 19 della delibera Agcom n. 57/07/CSP:

1. Le emittenti radiotelevisive sono tenute a conservare le registrazioni della totalità dei programmi trasmessi sino al giorno della votazione per i tre mesi successivi a tale data e, comunque, a conservare, sino alla conclusione del procedimento, le registrazioni dei programmi in ordine ai quali sia stata notificata contestazione di violazione di disposizioni della legge 10 dicembre 1993, n. 515, della legge 22 febbraio 2000, n. 28, del codice di autoregolamentazione di cui al decreto del Ministro delle comunicazioni 8 aprile 2004, della legge 20 luglio 2004, n. 215, nonché di quelle emanate dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi o del presente provvedimento.

5

La disciplina dei Messaggi autogestiti sulle emittenti locali

Uno degli aspetti più significativi tra le novità introdotte dal Codice di autoregolamentazione, è quello che riguarda la disciplina dei Messaggi autogestiti gratuiti (MAG) e dei Messaggi autogestiti a pagamento (MAP).

In termini sintetici, le novità introdotte riguardano principalmente due aspetti: il primo concerne l'abrogazione (sempre da parte della l. 313/03) dell'articolo 4, commi 6 e 7, della l. 28/00, che prevedeva, nel suo impianto originario, la possibilità per le emittenti locali di diffondere Messaggi autogestiti a pagamento (MAP) in periodo elettorale soltanto a condizione che le stesse avessero accettato di trasmettere, con identico spazio temporale, anche Messaggi autogestiti gratuiti (MAG). La caduta di questa "corrispondenza" tra MAG e MAP ha portato –negli ultimi anni- a una significativa contrazione del numero delle emittenti locali che hanno dato la loro disponibilità per la trasmissione di Messaggi gratuiti. Sull'altro versante, invece, si è assistito ad un sostanziale aumento dei MAP, sicuramente più remunerativi per le emittenti.

Con tutta probabilità, comunque, la consistente diminuzione quantitativa dei Messaggi gratuiti, dall'entrata in vigore del codice, ha eroso sensibilmente la "democrazia mediatica" in grado di offrire voce e visibilità anche ai soggetti politici economicamente più deboli.

Il secondo elemento di novità è rappresentato dalla sostanziale deregolamentazione dei Messaggi a pagamento, sia in termini di quantità (l'unico limite è da ricercarsi nella disciplina dell'affollamento pubblicitario), sia di contenuto che di durata.

5.1 I Messaggi autogestiti gratuiti (MAG)

La disciplina per i Messaggi autogestiti gratuiti (MAG) è rimasta immutata, in quanto gli articoli 11-quater, comma 3, e 11-septies, comma 1, della l. 28/00, come modificata dalla l. 313/03, fanno salva l'applicazione, per le emittenti locali, dell'articolo 4, commi 3 e 5²².

Art. 4, co. 3 della l. 28/00

3. Dalla data di presentazione delle candidature per le elezioni di cui all'articolo 1, comma 2, le emittenti radiofoniche e televisive nazionali possono trasmettere messaggi autogestiti per la presentazione non in contraddittorio di liste e programmi, secondo le modalità stabilite dalla Commissione e dall'Autorità, sulla base dei seguenti criteri:

a) gli spazi per i messaggi sono ripartiti tra i diversi soggetti politici, a parità di condizioni, anche con riferimento alle fasce orarie di trasmissione;

b) i messaggi sono organizzati in modo autogestito, sono trasmessi gratuitamente e devono avere una durata sufficiente alla motivata esposizione di un programma o di un'opinione politica, e comunque compresa, a scelta

del richiedente, tra uno e tre minuti per le emittenti televisive e tra trenta e novanta secondi per le emittenti radiofoniche;

c) i messaggi non possono interrompere altri programmi, né essere interrotti, hanno un'autonoma collocazione nella programmazione e sono trasmessi in appositi contenitori, prevedendo fino a un massimo di quattro contenitori per ogni giornata di programmazione;

d) i messaggi non sono computati nel calcolo dei limiti di affollamento pubblicitario previsti dalla legge;

e) ciascun messaggio può essere trasmesso una sola volta in ciascun contenitore;

f) nessun soggetto politico può diffondere più di due messaggi in ciascuna giornata di programmazione²³;

g) ogni messaggio reca l'indicazione «messaggio autogestito» e l'indicazione del soggetto committente²⁴.

È opportuno ricordare -anche in questo caso- è l'Autorità, attraverso le sue delibere, a dettare una disciplina più dettagliata in periodo elettorale. Tra le "disposizioni di dettaglio" che si ritiene opportuno ricordare, si riportano quelle che concernono gli adempimenti a carico delle emittenti locali e quelle che riguardano invece i soggetti politici intenzionati ad usufruire di tali spazi²⁵.

5.1.1 MAG e adempimenti per le emittenti locali

Art. 11, co. 1, lettere a) e b) della delibera Agcom n. 57/07/CSP

*1. Entro il quinto giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente provvedimento, **le emittenti radiofoniche e televisive locali** che trasmettono messaggi politici autogestiti a titolo gratuito:*

a) rendono pubblico il loro intendimento mediante un comunicato da trasmettere almeno una volta nella fascia di maggiore ascolto. Nel comunicato l'emittente locale informa i soggetti politici che presso la sua sede, di cui viene indicato l'indirizzo, il numero telefonico e la persona da contattare, è depositato un documento, che può essere reso disponibile anche sul sito web dell'emittente, concernente la trasmissione dei messaggi, il numero massimo dei contenitori predisposti, la collocazione nel palinsesto, gli standard tecnici richiesti e il termine di consegna per la trasmissione del materiale autoprodotta. A tale fine, le emittenti possono anche utilizzare i modelli MAG/1/EPC resi disponibili nel sito web dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni: www.agcom.it;

b) inviano, anche a mezzo telefax, al competente Comitato regionale per le comunicazioni o, ove non costituito, al Comitato regionale per i servizi radiotelevisivi, che ne informa l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, il documento di cui alla lettera a), nonché, possibilmente con almeno cinque giorni di anticipo, ogni variazione apportata successivamente al documento stesso con riguardo al numero dei contenitori e alla loro collocazione nel palinsesto. A quest'ultimo fine, le emittenti possono anche utilizzare i modelli MAG/2/EPC resi disponibili nel predetto sito web dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Quindi, riassumendo, le emittenti che intendono trasmettere MAG devono manifestare la propria intenzione attraverso un apposito cartello che deve essere messo in onda (ovviamente basta la sola lettura in caso di radiofonia) almeno una volta nella fascia di maggior ascolto. Contemporaneamente, le emittenti devono inviare al Corecom copia del cartello (nella prassi sempre a mezzo fax). Tutti questi adempimenti devono essere svolti entro 5 giorni dall'entrata in vigore della delibera²⁶, (è per questa ragione che in questi anni il Corecom FVG ne ha sempre dato tempestiva comunicazione dell'avvenuta pubblicazione a tutte le emittenti regionali).

Un'ultima osservazione va fatta in merito agli adempimenti necessari per ottenere il rimborso dei Messaggi gratuiti trasmessi: l'art. 4, co. 5 della l. 28/00 dispone infatti che "...Il rimborso è erogato, entro i novanta giorni successivi alla conclusione delle operazioni elettorali, per gli spazi effettivamente utilizzati e **congiuntamente attestati dalla emittente e dal soggetto politico**, nei limiti delle risorse disponibili, dalla regione che si avvale, per l'attività istruttoria e la gestione degli spazi offerti dalle emittenti, del Comitato regionale per le comunicazioni".

Il passaggio evidenziato in grassetto implica che il documento di rendicontazione deve obbligatoriamente essere firmato congiuntamente dal soggetto politico che ha usufruito degli spazi e dall'emittente che tali spazi ha messo a disposizione; **senza entrambe le firme** (meglio se accompagnate dal relativo timbro) **la richiesta di rimborso non può essere presa in considerazione.**

5.1.2 MAG e adempimenti per i soggetti politici

Art. 11, co. 2, della delibera Agcom n. 57/07/CSP:

2. A decorrere dal sesto giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente provvedimento e fino al giorno di presentazione delle candidature, i soggetti politici interessati a trasmettere i suddetti messaggi autogestiti comunicano, anche a mezzo telefax, alle emittenti e ai competenti Comitati regionali per le comunicazioni

o, ove non costituiti, ai Comitati regionali per i servizi radiotelevisivi, che ne informano l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, le proprie richieste, indicando il responsabile elettorale e i relativi recapiti, la durata dei messaggi, nonché dichiarando di presentare candidature in collegi o circoscrizioni che interessino almeno un quarto degli elettori chiamati alle consultazioni. A tale fine, possono anche essere utilizzati i modelli MAG/3/EPC resi disponibili nel predetto sito web dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Senza ritornare sulla definizione di soggetti politici (vedi paragrafo 4, parte introduttiva), qui è opportuno osservare come gli "aventi diritto" ai Messaggi gratuiti siano, in termini generali, solo i soggetti che si candidano (e la cui candidatura sia stata regolarmente accettata) e non quelli già presenti nelle Assemblee da rinnovare, il che ovviamente non esclude un soggetto già eletto che decida di ricandidarsi.

Nota

I soggetti politici che intendono avvalersi degli spazi concessi dalle emittenti radiotelevisive private per la trasmissione dei Messaggi autogestiti gratuiti dovranno inviare le loro richieste, sottoscritte dal proprio rappresentante elettorale, al Corecom FVG, p.zza Oberdan 5, 34133 Trieste, possibilmente a mezzo fax al n. 040/3773980. Lo stesso modello inviato al Corecom FVG dovrà essere inviato anche alle emittenti radiotelevisive attraverso le quali si vogliono trasmettere i messaggi; i nomi delle emittenti autorizzate ed i relativi recapiti saranno resi disponibili, in occasione degli appuntamenti elettorali, sul sito del Corecom FVG all'indirizzo www.corecomfvg.it – nella pagina dedicata alla Par condicio.

Il Corecom FVG, che riconosce una notevole importanza allo strumento dei MAG, propende per un'interpretazione non perentoria in merito ai termini di presentazione delle domande da parte dei soggetti politici. Ma, pur prevalendo un'ottica "inclusiva", si invitano i soggetti politici interessati a rispettare i termini di presentazione (A decorrere dal sesto giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente provvedimento e fino al giorno di presentazione delle candidature...), al fine di evitare, come spesso accaduto, difficoltà di gestione legate principalmente ai continui aggiornamenti con relativi inserimenti (in coda) dei soggetti ritardatari e conseguente trasmissione degli stessi alle emittenti.

5.1.3 MAG e adempimenti per i Corecom

Come nei paragrafi precedenti, anche qui si farà riferimento, a titolo d'esempio, alle disposizioni attuative della delibera Agcom emanata in occasione delle elezioni amministrative del maggio 2007:

Art. 12 della delibera Agcom n. 57/07/CSP:

(Numero complessivo dei messaggi politici autogestiti a titolo gratuito)

1. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ove non diversamente regolamentato, approva la proposta del competente Comitato regionale per le comunicazioni o, ove non costituito, del Comitato regionale per i servizi radio-televisivi, ai fini della fissazione del numero complessivo dei messaggi autogestiti gratuiti da ripartire tra i soggetti politici richiedenti, in relazione alle risorse disponibili previste dal decreto del Ministro delle comunicazioni adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e concernente la ripartizione tra le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano della somma stanziata per l'anno 2007.

L'articolo citato implica che si potranno rimborsare un numero finito di messaggi in relazione agli importi stanziati annualmente dal ministero competente. Va anche rilevato che, a fronte di uno stanziamento di € 72.441 per il Friuli Venezia Giulia nell'anno 2007 per i MAG, è pervenuta al Corecom una richiesta complessiva (TV e radio) di rimborso per soli € 5.822, con un avanzo complessivo pari ad € 66.559.

Art. 13 della delibera Agcom n. 57/07/CSP:

(Sorteggi e collocazione dei messaggi politici autogestiti a titolo gratuito)

1. La collocazione dei messaggi all'interno dei singoli contenitori previsti per il primo giorno avviene con sorteggio unico nella sede del Comitato regionale per le comunicazioni o, ove non costituito, del Comitato regionale per i servizi radiotelevisivi, nella cui area di competenza ha sede o domicilio eletto l'emittente che trasmetterà i messaggi, alla presenza di un funzionario dello stesso.

2. La collocazione nei contenitori dei giorni successivi viene determinata, sempre alla presenza di un funzionario del Comitato di cui al comma 1, secondo un criterio di rotazione a scalare di un posto all'interno di ciascun contenitore, in modo da rispettare il criterio di parità di presenze all'interno delle singole fasce.

Su questo punto due brevi considerazioni: il comma 1 specifica che le domande ai rispettivi Corecom, da parte delle emittenti interessate a trasmettere MAG, possono essere presentate solo da quelle emittenti che hanno sede o domicilio eletto nella stessa regione in cui si svolge il sorteggio; ne consegue che il Corecom FVG potrà prendere in considerazione soltanto le domande che provengono da emittenti che hanno la sede principale nella Regione Friuli Venezia Giulia.

Il comma due introduce il criterio della rotazione a scalare, il che significa, a titolo d'esempio, che il soggetto politico X, primo nel sorteggio per il primo giorno, scalerà, al secondo giorno, in seconda posizione, mentre il soggetto Y, ultimo nel sorteggio per il primo giorno, salirà al primo posto il giorno successivo, e così continuando secondo uno schema di rotazione.

5.2 I Messaggi autogestiti a pagamento in periodo elettorale (MAP)

Si riporta integralmente il testo dell'art. 6 del D.M. 8 aprile 2004, recante il "Codice di autoregolamentazione in materia di attuazione del principio del pluralismo, sottoscritto dalle organizzazioni rappresentative delle emittenti radiofoniche e televisive locali, ai sensi dell'art. 11-quater, comma 2, della L. 22 febbraio 2000, n. 28, come introdotto dalla L. 6 novembre 2003, n. 313".

Articolo 6

Messaggi politici autogestiti a pagamento in periodo elettorale o referendario.

1. Per l'accesso agli spazi relativi ai messaggi di cui al presente comma devono essere praticate condizioni economiche uniformi a tutti i soggetti politici.

2. Dalla data di convocazione dei comizi elettorali o di indizione del referendum, fino a tutto il penultimo giorno antecedente la consultazione elettorale o referendaria, le emittenti radiofoniche e televisive locali che intendono diffondere i messaggi di cui al comma 1 sono tenuti a dare notizia dell'offerta dei relativi spazi mediante un avviso da trasmettere, almeno una volta al giorno nella fascia oraria di maggiore ascolto, per tre giorni consecutivi.

3. Nell'avviso le emittenti radiofoniche e televisive locali informano i soggetti politici che presso la propria sede, della quale viene indicato l'indirizzo, il numero telefonico e di fax, è depositato un documento, consultabile su richiesta da chiunque ne abbia interesse, concernente:

- a) le condizioni temporali di prenotazione degli spazi con l'indicazione del termine ultimo entro il quale gli spazi medesimi possono essere prenotati;
- b) le modalità di prenotazione degli spazi;
- c) le tariffe per l'accesso a tali spazi quali autonomamente determinate da ogni singola emittente radiofonica e televisiva locale;
- d) ogni eventuale ulteriore circostanza od elemento tecnico rilevante per la fruizione degli spazi.
4. Ciascuna emittente radiofonica e televisiva locale deve tenere conto delle prenotazioni in base alla loro progressione temporale.
5. Ai soggetti politici richiedenti gli spazi per i messaggi di cui al comma 1 devono essere riconosciute le condizioni di miglior favore praticate ad uno di essi per gli spazi acquistati.
6. Ciascuna emittente radiofonica e televisiva locale è tenuta a praticare, per i messaggi di cui al comma 1, una tariffa massima non superiore al 70% del listino di pubblicità tabellare. I soggetti politici interessati possono richiedere di verificare in modo documentale i listini tabellari in relazione ai quali sono state determinate le condizioni praticate per l'accesso agli spazi per i messaggi di cui al comma 1.
7. Nel caso di diffusione di spazi per i messaggi di cui al comma 1 differenziati per diverse aree territoriali dovranno essere indicate anche le tariffe praticate per ogni area territoriale.
8. La prima messa in onda dell'avviso di cui ai commi 2 e 3 costituisce condizione essenziale per la diffusione dei messaggi politici autogestiti a pagamento in periodo elettorale o referendario.
9. Per le emittenti radiofoniche locali i messaggi di cui al comma 1 devono essere preceduti e seguiti da un annuncio in audio del seguente contenuto: «Messaggio elettorale/referendario a pagamento», con l'indicazione del soggetto politico committente.
10. Per le emittenti televisive locali i messaggi di cui al comma 1 devono recare in sovrimpressione per tutta la loro durata la seguente dicitura: «Messaggio elettorale/referendario a pagamento», con l'indicazione del soggetto politico committente.
11. Le emittenti radiofoniche e televisive locali non possono stipulare contratti per la cessione di spazi relativi ai messaggi politici autogestiti a pagamento in periodo elettorale in favore di singoli candidati per importi superiori al 75% di quelli previsti dalla normativa in materia di spese elettorali ammesse per ciascun candidato.

5.2.1 Nota di commento – i Messaggi a pagamento in periodo elettorale

Come precedentemente accennato, la legge 313/03 abroga i commi 6 e 7 dell'articolo 4 della l. 28/00, che prevedevano la possibilità per le emittenti locali di diffondere messaggi a pagamento solo a condizione che l'emittente trasmettesse anche i messaggi gratuiti.

La caduta di tale vincolo comporta che i messaggi a pagamento non devono più contenere obbligatoriamente una "motivata" esposizione²⁷ di un programma politico e non sono più sottoposti a limiti di durata²⁸. La prima conseguenza di tale trasformazione è che i MAP, al contrario dei MAG, rientrano ora nel calcolo dell'affollamento pubblicitario, per quanto le tariffe dei Messaggi a pagamento non dovranno superare il 70% dei normali listini di pubblicità tabellare (comma 6).

Su questo punto, è opportuno evidenziare che **a tutti i candidati dovranno essere garantite, in termini di tariffe, le stesse condizioni economiche**, che dovranno poi essere "...le condizioni di miglior favore praticate ad uno di essi per gli spazi acquistati" (comma 5).

Rispetto ai MAG quindi, i MAP non devono essere ripartiti in modo paritario tra i soggetti politici, possono interrompere altri programmi, non devono più avere una autonoma collocazione ed essere trasmessi in determinati contenitori, non hanno limitazioni nel numero di passaggi e possono provenire anche da unico soggetto politico (in assenza di altre richieste, non certo per scelta arbitraria dell'emittente).

In merito alle tariffe, oltre al prezzo non superiore al 70% di cui sopra, nel solo periodo elettorale le emittenti non potranno stipulare contratti con i soggetti politici per importi superiori al 75% (comma 11) di quelli consentiti dalla legge a ciascun candidato²⁹.

Sarà poi compito delle emittenti trasmettere un avviso preventivo, almeno 1 volta al giorno per tre giorni consecutivi (comma 2)³⁰, attraverso il quale si informano i soggetti politici dell'esistenza di un documento che fissa le tariffe, le modalità e i termini di prenotazione, nonché gli altri elementi necessari all'utilizzo degli spazi. Rispetto ai MAG non è previsto un criterio di rotazione, per cui le emittenti locali dovranno tenere conto dell'ordine temporale delle prenotazioni da parte dei soggetti politici (comma 4).

Rimane invece, in analogia a quanto previsto per i MAG, l'obbligo della dicitura accompagnatoria per tutta la durata del messaggio, con lo scopo di distinguere i Messaggi politici dalle altre forme di pubblicità.

Infine, per quanto riguarda le disposizioni di dettaglio emanate dall'Autorità in occasione delle elezioni, nel caso della disciplina dei MAP non vi sono particolari differenze da segnalare.

5.3 L'IVA da applicare ai Messaggi autogestiti a pagamento in periodo

elettorale (MAP)

A tutti i Messaggi autogestiti a pagamento **con contenuto elettorale trasmessi nei 90 giorni antecedenti la data delle elezioni** si applica l'aliquota IVA del 4 per cento, secondo quanto disposto dall'art. 7 della legge 8 aprile 2004, n. 90, che integra e modifica l'articolo 18 della legge 10 dicembre 1993, n. 515.

Si riporta di seguito il testo dell'articolo 18 della legge 10 dicembre 1993, n. 515, come modificato dalla legge 8 aprile 2004, n. 90: *"Per il materiale tipografico, inclusi carta e inchiostri in esso impiegati, per l'acquisto di spazi d'affissione, di comunicazione politica radiotelevisiva, di messaggi politici ed elettorali sui quotidiani e periodici, per l'affitto dei locali e per gli allestimenti e i servizi connessi a manifestazioni, nei novanta giorni precedenti le elezioni della Camera e del Senato, dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia nonché, nelle aree interessate, nei novanta giorni precedenti le elezioni dei presidenti e dei consigli regionali e provinciali, dei sindaci e dei consigli comunali e circoscrizionali, commissionati dai partiti e dai movimenti, dalle liste di candidati e dai candidati **si applica l'aliquota IVA del 4 per cento**".*

Tale disposizione, secondo un parere rilasciato dall'Agenzia delle Entrate – sede di Trieste- "...si rende applicabile all'acquisto di spazi...e non anche all'acquisto di spot, messaggi o di altro contenuto da diffondere attraverso l'acquistato spazio di comunicazione³¹"; quindi non si potrà applicare l'IVA ridotta ai costi di realizzazione del messaggio, ma unicamente allo spazio acquistato sull'emittente per trasmettere lo stesso.

Note

¹⁸ L'articolo "sopravvissuto" riguarda la disciplina dei Messaggi autogestiti.

¹⁹ Codice di autoregolamentazione in materia di attuazione del principio del pluralismo, sottoscritto dalle organizzazioni rappresentative delle emittenti radiofoniche e televisive locali, ai sensi dell'art. 11-quater, comma 2, della l. 22 febbraio 2000, n. 28, come introdotto dalla l. 6 novembre 2003, n. 313, pubblicato nella G.U. del 15 aprile 2004, n. 88.

²⁰ Art. 11-ter della l. 28/00.

²¹ Gli articoli dall'1 al 5 della l. 28/00 che non si applicano alle imprese di radiofonia dei partiti sono: 1. Finalità e ambito di applicazione. 2. Comunicazione politica radiotelevisiva. 3. Messaggi politici autogestiti. 4. Comunicazione politica radiotelevisiva e messaggi radiotelevisivi autogestiti in campagna elettorale. 5. Programmi d'informazione nei mezzi radiotelevisivi.

²² Il comma 5 detta le disposizioni in merito al rimborso dovuto alle emittenti che hanno trasmesso MAG: *"Alle emittenti radiofoniche e televisive locali che accettano di trasmettere messaggi autogestiti a titolo gratuito, nei termini e con le modalità di cui al comma 3, è riconosciuto un rimborso da parte dello Stato nella misura definita entro il 31 gennaio di ogni anno con decreto del Ministro delle comunicazioni di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Alle emittenti radiofoniche è riservato almeno un terzo della somma complessiva annualmente stanziata. In sede di prima attuazione il rimborso per ciascun messaggio autogestito è determinato per le emittenti radiofoniche in lire 12.000 e per le emittenti televisive in lire 40.000, indipendentemente dalla durata del messaggio. La somma annualmente stanziata è ripartita tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano in proporzione al numero dei cittadini iscritti nelle liste elettorali di ciascuna regione e provincia autonoma. Il rimborso è erogato, entro i novanta giorni successivi alla conclusione delle operazioni elettorali, per gli spazi effettivamente utilizzati e congiuntamente attestati dalla emittente e dal soggetto politico, nei limiti delle risorse disponibili, dalla regione che si avvale, per l'attività istruttoria e la gestione degli spazi offerti dalle emittenti, del comitato regionale per le comunicazioni o, ove tale organo non sia ancora costituito, del comitato regionale per i servizi radiotelevisivi. Nella regione Trentino-Alto Adige il rimborso è erogato dalle province autonome, che si avvalgono, per l'attività istruttoria, dei comitati provinciali per i servizi radiotelevisivi sino alla istituzione dei nuovi organi previsti dal comma 13 dell'articolo 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249"*.

²³ Nelle delibere dell'Autorità emanate in occasione di tutti gli ultimi appuntamenti elettorali, tale formulazione è stata sostituita, solo per quanto concerne le emittenti locali, dalla dicitura

“nessun soggetto politico può diffondere **più di un messaggio** in ciascuna giornata di programmazione sulla stessa emittente”; si veda ad es. la citata delibera Agcom n. 57/07/CSP, all'art. 10, co. 2, lett. e).

²⁴ Anche in questo caso, la dicitura dettata dalla normativa di dettaglio è lievemente difforme: “ogni messaggio per tutta la sua durata reca la dicitura “**messaggio elettorale gratuito**” con l’indicazione del soggetto politico committente” (art. 10, co. 2, lett. f) delibera Agcom n. 57/07/CSP).

²⁵ Anche in questo caso si prenderà, a titolo d’esempio, la delibera Agcom n. 57/07/CSP.

²⁶ Come noto l’entrata in vigore è legata alla pubblicazione, per gli atti nazionali, sulla Gazzetta Ufficiale; su questo punto va detto che molto spesso, soprattutto in ragione delle tempistiche elettorali che avrebbero creato problemi applicativi, si è dovuto far coincidere, nella prassi, l’entrata in vigore della delibera con la pubblicazione della stessa sul sito dell’Autorità (www.agcom.it), senza attendere la conclusione dell’iter di pubblicazione sulla G.U.

²⁷ La nuova definizione di MAP, ricavabile dall’art. 2 del citato Codice di autoregolamentazione, definisce infatti il messaggio politico a pagamento, come quel messaggio “che reca l’esposizione di un programma o di un’opinione politica”.

²⁸ Su questo punto, si riporta ancora il commento del prof. P. Mazzella, tratto dalla relazione presentata al convegno del Corecom FVG intitolato Media & Politica: nuove regole e *par condicio* nelle televisioni locali (Trieste, 27 aprile 2004): “Com’è evidente, la mera “esposizione” di un programma o di un’opinione politica è già qualcosa di meno della “motivata esposizione”; dizione che, sino a qui, si è opposta alle possibilità di spettacolarizzazione del messaggio politico. Di più - saltati gli stessi limiti temporali minimi e massimi - nulla sembra vietare al messaggio autogestito oneroso di acquisire le più diverse fogge. Il messaggio potrà durare - ad esempio, in televisione - meno di un minuto o più di tre minuti, peraltro senza diversi limiti “interni” di durata massima. Le tecniche comunicative potranno assicurare la migliore suggestione nell’esposizione del programma o dell’opinione politica, sembrando oggi consentit ai messaggi a pagamento di riavvicinarsi alla forma dello spot pubblicitario o, per altro verso, a quella della cd. informazione pubblicitaria”.

²⁹ Tale disposizione, il cui rispetto da parte dei candidati è verificabile solo a posteriori, pone non pochi problemi in sede di applicazione, tanto da far sorgere dubbi sulla sua effettiva utilità.

³⁰ Ai sensi dell’art. 6, co. 8 del citato Codice, soltanto dopo la trasmissione del primo avviso i MAP possono essere programmati.

³¹ Parere Agenzia delle Entrate – sede di Trieste – dd. 17 marzo 2006, prot. n. 2006/FO/26197.

Parte IV

La disciplina della “par condicio” nel Servizio pubblico radiotelevisivo regionale

6

La disciplina della comunicazione politica, dell'informazione e dei Messaggi autogestiti gratuiti in periodo elettorale nel Servizio pubblico radiotelevisivo a livello locale.

Come precedentemente accennato, se per quanto riguarda le emittenti private la disciplina di dettaglio in periodo elettorale è affidata alle disposizioni regolamentari dell'Agcom, per quanto riguarda il Servizio pubblico (RAI), la competenza "speculare" in materia è affidata alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

Infatti, l'art. 2, co. 5 della legge 22 febbraio 2000, n. 28 dispone che: *La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, di seguito denominata "Commissione", e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, di seguito denominata "Autorità", previa consultazione tra loro e ciascuna nell'ambito della propria competenza, stabiliscono le regole per l'applicazione della disciplina prevista dal presente articolo.*

Nel presente capitolo, senza addentrarsi in un'analisi della normativa riguardante il Servizio pubblico nazionale (che eccederebbe gli scopi del presente documento) si riporteranno, a titolo d'esempio, alcuni articoli tratti da una delibera della Commissione parlamentare del 29 luglio 2003, recante *"Disposizioni in materia di comunicazione politica, messaggi autogestiti, informazione e tribune della concessionaria del servizio radiotelevisivo, ai sensi della legge 22 febbraio 2000, n. 28, relative alla campagna elettorale per le elezioni suppletive nel collegio n. 2 della IX circoscrizione (Friuli – Venezia Giulia) della Camera dei deputati"*, al fine di illustrare come i principi legislativi espressi nella l. 28/00 si traducano, per quanto riguarda il Servizio pubblico locale (o regionale), nelle relative disposizioni attuative.

È opportuno precisare che le disposizioni dettate dalla Commissione interessano le sedi regionali, in termini di programmazione di tribune politiche e di MAG, soltanto in occasione delle elezioni amministrative, mentre per le elezioni politiche la programmazione è affidata alla sede nazionale³². Prima di vedere tale normativa di dettaglio è però necessario richiamare ancora per un attimo la legge 28/00, nella parte che riguarda la disciplina dei MAG:

Art. 3, co. 3 (Messaggi Autogestiti): *la trasmissione di messaggi è facoltativa per le emittenti private e obbligatoria per la concessionaria pubblica, che provvede a mettere a disposizione dei richiedenti le strutture tecniche necessarie per la realizzazione dei predetti messaggi.*

Art 3, co. 7: *le emittenti nazionali possono trasmettere esclusivamente messaggi politici autogestiti gratuiti.*

Da questi due commi sopra riportati, si evince come la RAI sia obbligata, durante il periodo elettorale, alla trasmissione di MAG (mentre i MAP sono vietati), e come inoltre debba favorire la realizzazione di tali messaggi mettendo a disposizione, a titolo gratuito, le proprie strutture tecniche.

Nota

I soggetti politici intenzionati ad usufruire, in occasione degli appuntamenti elettorali, degli spazi messi a disposizione dalla Rai per la trasmissione di Messaggi autogestiti gratuiti dovranno inviare le loro richieste alla Sede regionale della Rai, via Fabio Severo 7, 34100 Trieste (fax 040/362552), entro le date che saranno di volta in volta comunicate dal Corecom FVG attraverso gli appositi comunicati stampa, che saranno contestualmente pubblicati sul sito internet all'indirizzo www.corecomfvg.it, nella pagina dedicata alla Par Condicio.

A questo riguardo si riportano alcune tra le disposizioni più significative contenute nella citata delibera della Commissione parlamentare.

Art. 2

(Tipologia della programmazione regionale RAI durante la campagna elettorale nella Regione Friuli Venezia Giulia)

comma 1: *Nel periodo di vigenza del presente provvedimento, la programmazione radiotelevisiva irradiata nella Regione Friuli - Venezia Giulia ha luogo esclusivamente nelle forme e con le modalità indicate di seguito:*

a) **la comunicazione politica**, di cui all'articolo 4, comma 1, della legge 22 febbraio 2000, n. 28, può effettuarsi mediante forme di contraddittorio, interviste ed ogni altra forma che consenta il raffronto tra le differenti posizioni politiche e tra candidati in competizione. Essa **si realizza mediante le tribune** di cui all'articolo 6 e **le eventuali trasmissioni televisive e radiofoniche autonomamente programmate** dalla rete regionale RAI del Friuli - Venezia Giulia di cui all'articolo 4.

b) **i messaggi politici autogestiti** di cui all'articolo 4, commi 3 e 10, della legge 22 febbraio 2000, n. 28, sono caratterizzati dall'assenza del contraddittorio. Essi sono trasmessi esclusivamente nei contenitori di cui all'articolo 5.

c) **l'informazione** è assicurata mediante i notiziari ed i relativi approfondimenti, purché la loro responsabilità sia ricondotta a quella di specifiche testate giornalistiche registrati ai sensi dell'articolo 10, comma 1, della legge 6 agosto 1990, n. 223;

d) **in tutte le altre tipologie di trasmissione** irradiate nella Regione Friuli - Venezia Giulia **non è ammessa, ad alcun titolo, la presenza di candidati, esponenti di partiti e movimenti politici, membri del Governo e del Parlamento ovvero della Giunta e del Consiglio Regionale del Friuli - Venezia Giulia, e non possono essere trattati temi di rilevanza politica ed elettorale.**

comma 2: L'eventuale assenza delle tribune dalla programmazione radiotelevisiva, da qualsiasi motivo determinata, non esclude per la RAI l'obbligo di realizzare comunque trasmissioni di comunicazione politica, ai sensi del combinato disposto degli articoli 2, comma 4, e 4 della legge 22 febbraio 2000, n. 28.

Dalla lettura dell'art. 3 si nota come la messa in onda di MAG e la realizzazione di trasmissioni di comunicazione politica, facoltativa per le emittenti locali, sia invece un obbligo per la Rai regionale (comma 2).

Al contempo va osservato il maggior rigore nella disciplina della partecipazione di esponenti politici al di fuori dei programmi di comunicazione politica, di informazione e dei MAG, consentita unicamente all'interno di queste tipologie.

Art. 4

(Trasmissioni di comunicazione politica autonomamente disposte dalla RAI)

comma 5: *In rapporto al numero dei partecipanti ed agli spazi disponibili il principio di pari opportunità tra gli aventi diritto può essere realizzato, oltre che nell'ambito della medesima trasmissione, anche nell'ambito di un ciclo di più trasmissioni, purché ciascuna di esse abbia analoghe possibilità di ascolto. È altresì possibile realizzare trasmissioni anche mediante partecipazione di giornalisti che rivolgano domande ai partecipanti.*

comma 6: *In ogni caso la ripartizione di spazi di comunicazione politica nei confronti dei soggetti politici aventi diritto deve essere effettuata su base settimanale, garantendo l'applicazione dei principi di equità e di parità di trattamento nell'ambito di ciascun periodo settimanale di programmazione.*

In analogia a quanto visto per le emittenti locali, viene qui affermato il principio per cui la *par condicio* non deve necessariamente realizzarsi nella singola trasmissione, ma la ripartizione degli spazi deve essere considerata su base settimanale (per le emittenti private locali la scadenza era bi-settimanale).

Art. 6

(Tribune elettorali)

comma 1: *in riferimento alle elezioni suppletive del 27 ottobre 2002, la RAI organizza e trasmette nella Regione Friuli - Venezia Giulia Tribune politiche-elettorali, televisive e radiofoniche, privilegiando la formula del confronto o quella della conferenza stampa.*

comma 9: *l'eventuale rinuncia di un soggetto avente diritto di partecipare alle tribune non pregiudica la facoltà degli altri di intervenire, anche nella medesima trasmissione, ma non determina un accrescimento del tempo loro spettante. Nelle trasmissioni interessate è fatta menzione della rinuncia.*

Quindi la Tribuna è la forma privilegiata di comunicazione politica in RAI; il disposto evidenzia che le due tipologie possono essere concorrenti, ma non alternative: in altre parole la Rai è tenuta a realizzare le relative tribune elettorali, a prescindere che essa abbia programmato ulteriori trasmissioni di comunicazione politica. Inoltre, come già visto in precedenza, la rinuncia volontaria di un partecipante non pregiudica la realizzazione del programma.

Infine, come per i programmi di comunicazione politica sulle emittenti private, anche in questo caso i soggetti politici legittimati a partecipare saranno diversi a seconda che tali tribune si svolgano anteriormente o posteriormente la data di presentazione delle candidature (prima gli uscenti, dopo i candidati).

Art. 7

(Informazione):

comma 1: *nel periodo di vigenza del presente provvedimento i notiziari ed i relativi programmi di approfondimento si conformano con **particolare rigore**, ai*

criteri dell'imparzialità, dell'indipendenza e della obiettività, di tutela del pluralismo, e dell'apertura alle diverse forze politiche.

comma 2: i direttori responsabili dei programmi di cui al presente articolo, nonché i loro conduttori e registi, osservano in maniera particolarmente rigorosa ogni cautela atta ad evitare che si determinino situazioni di vantaggio per determinate forze politiche o determinati competitori elettorali. In particolare essi curano che gli utenti non siano oggettivamente nella condizione di poter attribuire, in base alla conduzione del programma uno specifico orientamento ai conduttori o alla testata, che la presenza di candidati sia limitata all'esigenza di assicurare la completezza e l'imparzialità dell'informazione, e che nei notiziari propriamente detti non si determini un uso ingiustificato di riprese con presenza dei soggetti di cui all'articolo 2, comma 1, lettera d).

Come si nota, trattandosi di Servizio pubblico, la disposizione contenuta nei commi 2 e 3 della legge 28/00 viene declinata con particolare severità, con la sottolineatura di questo "particolare rigore", vero e proprio criterio guida a cui attenersi, al fine di garantire la necessaria imparzialità dell'informazione.

Infine, riguardo alle competenze del Corecom rispetto alle disposizioni attuative sopra riportate, queste riguardano non solo la vigilanza sull'applicazione delle disposizioni citate (anche attraverso l'attività di monitoraggio svolta dal preposto Laboratorio di monitoraggio del Corecom FVG), ma anche la collaborazione con la Sede regionale nella fissazione dei calendari delle Tribune politiche, nell'organizzazione delle stesse attraverso la gestione dei contatti con i soggetti politici, nella calendarizzazione dei turni di registrazione e messa in onda dei Messaggi Autogestiti Gratuiti (MAG), nonché nell'abituale attività di consulenza, in termini interpretativi, delle delibere della Commissione.

Note

³² In tal senso, la delibera richiamata sopra rappresenta un'eccezione in quanto dedicata ad elezioni suppletive, che, in quanto tali, non potrebbero avere una copertura nazionale.

Parte V

La disciplina della "par condicio" su quotidiani e periodici

7

La disciplina della Par Condicio sulla carta stampata

Prima di analizzare le principali disposizioni che riguardano la carta stampata durante il periodo elettorale, è opportuno evidenziare come tutta la normativa che regola l'attività di radio e televisioni in periodo elettorale o referendario analizzata sopra (informazione, comunicazione politica e MAG), non si applichi ai quotidiani ed ai periodici. In estrema sintesi, ad eccezione della disciplina dei Messaggi autogestiti a pagamento (MAP) e dei sondaggi (di cui si rimanda alla lettura del successivo paragrafo 8), il legislatore nazionale non ha ritenuto di dover prevedere simili disposizioni per la stampa, sia in ragione dell'assenza di un regime concessorio per l'attività di stampa, sia in ragione della considerazione che il numero (potenzialmente illimitato) di quotidiani e periodici garantisce di per sé la realizzazione del pluralismo esterno.

7.1 I Messaggi autogestiti a pagamento su quotidiani e periodici

Si riporta integralmente il testo dell'articolo 7 della l. 28/00, che detta le disposizioni per la realizzazione di MAP su quotidiani e periodici:

7. Messaggi politici elettorali su quotidiani e periodici

1. *Dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino a tutto il penultimo giorno prima della data delle elezioni, gli editori di quotidiani e periodici, qualora intendano diffondere a qualsiasi titolo messaggi politici elettorali, devono darne tempestiva comunicazione sulle testate edite, per consentire ai candidati e alle forze politiche l'accesso ai relativi spazi in condizioni di parità fra loro. La comunicazione deve essere effettuata secondo le modalità e con i contenuti stabiliti dall'Autorità.*

2. Sono ammesse soltanto le seguenti forme di messaggio politico elettorale:

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

3. *Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 non si applicano agli organi ufficiali di stampa dei partiti e dei movimenti politici e alle stampe elettorali di liste, gruppi di candidati e candidati. Non si applicano, altresì, agli altri quotidiani e periodici al di fuori del periodo di cui al comma 1.*

Anche in questo caso, come si è già visto per il settore radiotelevisivo, le disposizioni legislative vanno integrate, in periodo elettorale, con quelle regolamentari dettate dall'Autorità. A tal proposito si riporta quanto disposto dalla più volte citata, a titolo d'esempio, delibera Agcom n. 57/07/CSP:

Articolo 20

(Comunicato preventivo per la diffusione di messaggi politici elettorali su quotidiani e periodici)

1. **Entro il quinto giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente provvedimento, gli editori di quotidiani e periodici che intendano diffondere a qualsiasi titolo fino a tutto il penultimo giorno prima delle elezioni nelle forme ammesse dall'articolo 7, comma 2, della legge 22 febbraio 2000, n. 28, messaggi politici elettorali sono tenuti a dare notizia dell'offerta dei relativi spazi attraverso un apposito comunicato pubblicato sulla stessa testata interessata alla diffusione di messaggi politici elettorali.** Per la stampa periodica si tiene conto della data di effettiva distribuzione, desumibile dagli adempimenti di deposito delle copie d'obbligo e non di quella di copertina. Ove in ragione della periodicità della testata non sia stato possibile pubblicare sulla stessa nel termine predetto il comunicato preventivo, la diffusione dei messaggi non potrà avere inizio che dal numero successivo a quello recante la pubblicazione del comunicato sulla testata, salvo che il comunicato sia stato pubblicato, nel termine prescritto e nei modi di cui al comma 2, su altra testata, quotidiana o periodica, di analoga diffusione.

2. Il comunicato preventivo deve essere pubblicato con adeguato rilievo, sia per collocazione, sia per modalità grafiche, e deve precisare le condizioni generali dell'accesso, nonché l'indirizzo ed il numero di telefono della redazione della testata presso

cui è depositato un documento analitico, consultabile su richiesta, concernente:

- a) le condizioni temporali di prenotazione degli spazi con puntuale indicazione del termine ultimo, rapportato ad ogni singolo giorno di pubblicazione entro il quale gli spazi medesimi possono essere prenotati;*
- b) le tariffe per l'accesso a tali spazi, quali autonomamente determinate per ogni singola testata, nonché le eventuali condizioni di gratuità;*
- c) ogni eventuale ulteriore circostanza od elemento tecnico rilevante per la fruizione degli spazi medesimi, in particolare la definizione del criterio di accettazione delle prenotazioni in base alla loro progressione temporale.*

3. Devono essere riconosciute ai soggetti politici richiedenti gli spazi per messaggi politici elettorali le condizioni di migliore favore praticate ad uno di essi per il modulo acquistato.

4. Ogni editore è tenuto a fare verificare in modo documentale, su richiesta dei soggetti politici interessati, le condizioni praticate per l'accesso agli spazi in questione, nonché i listini in relazione ai quali ha determinato le tariffe per gli spazi medesimi.

5. Nel caso di edizioni locali o comunque di pagine locali di testate a diffusione nazionale, tali intendendosi ai fini del presente provvedimento le testate con diffusione pluriregionale, dovranno indicarsi distintamente le tariffe praticate per le pagine locali e le pagine nazionali, nonché, ove diverse, le altre modalità di cui al comma 2.

6. La pubblicazione del comunicato preventivo di cui al comma 1 costituisce condizione per la diffusione dei messaggi politici elettorali durante la consultazione elettorale. In caso di mancato rispetto del termine stabilito nel comma 1 e salvo quanto previsto nello stesso comma per le testate periodiche, la diffusione dei messaggi può avere inizio dal secondo giorno successivo alla data di pubblicazione del comunicato preventivo.

Articolo 21

(Pubblicazione di messaggi politici elettorali su quotidiani e periodici)

1. I messaggi politici elettorali di cui all'articolo 7 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, devono essere riconoscibili, anche mediante specifica impaginazione in spazi chiaramente evidenziati, secondo modalità uniformi per ciascuna testata, e devono recare la dicitura "messaggio elettorale" con l'indicazione del soggetto politico committente.

2. Sono vietate forme di messaggio politico elettorale diverse da quelle elencate al comma 2 dell'articolo 7 della legge 22 febbraio 2000, n. 28.

7.1.1 Nota di commento - Messaggi politici elettorali su quotidiani e periodici

In base alla normativa citata, si può notare come vi siano non poche analogie con la disciplina dei MAP sulle emittenti radiotelevisive locali. La pubblicazione dell'avviso, gli obblighi di informare i soggetti politici sulle modalità dell'offerta di spazi, l'applicazione equanime delle migliori condizioni tariffarie, l'utilizzo di accorgimenti grafici al fine di distinguere tale tipologia dalla normale pubblicità, ricalcano, quasi pedissequamente, le disposizioni rivolte alle televisioni ed alle radio locali. Ma le analogie si fermano qui, perché le forme consentite dei messaggi politici su quotidiani e periodici, a differenza di quanto visto per i messaggi a pagamento sulle emittenti locali, sono ben determinate dalla legge e non consentono quelle libertà di contenuto precedentemente analizzate. Il comma 2 dell'art. 7 infatti elenca in maniera tassativa le tipologie contenutistiche consentite, che sono, è opportuno ricordarlo, annunci di dibattiti, tavole rotonde, conferenze, discorsi - pubblicazioni destinate alla presentazione dei programmi delle liste, dei gruppi di candidati e dei candidati - pubblicazioni di confronto tra più candidati.

Da evitare, infine, la pratica, spesso riscontrata in questi anni, di pubblicare veri e propri appelli al voto da parte dei candidati, "mascherati" con appositi minuscoli trafiletti, da annunci di incontri e quant'altro. Si auspica, quindi, che ci sia da parte degli editori, un maggior rispetto non solo formale ma anche "sostanziale" della normativa vigente.

Parte VI

I sondaggi politici ed elettorali in Par Condicio

8

La disciplina dei sondaggi politici in periodo elettorale

Per quanto riguarda la disciplina dei sondaggi politici in periodo elettorale, in questa sede si farà riferimento ai primi due commi dell'art. 8 della l. 28/00 ed al corrispondente articolo 23 contenuto nella delibera 57/07/CSP (quest'ultimo ancora una volta preso a titolo d'esempio per illustrare come la normativa si traduca nelle disposizioni di attuazione), in quanto è nella disciplina attuativa affidata all'Autorità che si riscontrano le disposizioni più dettagliate. In riferimento all'art. 8, è importante osservare come **il legislatore abbia voluto imporre un divieto tassativo alla pubblicazione e diffusione di sondaggi di carattere politico nei 15 giorni antecedenti il voto**, al fine di evitare un uso politico degli stessi che potesse influenzare le libere scelte degli elettori. È inoltre importante osservare che **tale divieto non distingue tra i vari mezzi di comunicazione, quindi è da ritenersi applicabile a tutti i mass media**, stampa ed internet compresi.

Infine, in merito alla qualificazione di sondaggio politico/elettorale, si riporta quanto scritto dall'Agcom in una circolare di data 3 maggio 2004 (prot. n. 549/SRI/04): "Nella qualificazione di sondaggio politico (assoggettato quindi ai disposti della legge n. 28/00) giova accertarsi che il medesimo tratti esclusivamente di esito delle elezioni, ovvero orientamento politico o di voto degli elettori. In tal senso, ad esempio, un sondaggio sulla simpatia del Presidente della Camera dei Deputati non può apparire come un sondaggio avente rilevanza politico/elettorale".

Art. 8, l. 28/00.

Sondaggi politici ed elettorali

1. Nei quindici giorni precedenti la data delle votazioni è vietato rendere pubblici o, comunque, diffondere i risultati di sondaggi demoscopici sul-

l'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.

2. L'Autorità determina i criteri obbligatori in conformità dei quali devono essere realizzati i sondaggi di cui al comma 1.

Art. 23, delibera 57/07/CSP

(Divieto di sondaggi politici ed elettorali)

1. Nei quindici giorni precedenti la data della votazione e fino alla chiusura delle operazioni di voto, è vietato rendere pubblici o comunque diffondere i risultati, anche parziali, 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. È vietata, altresì, la pubblicazione e la trasmissione dei risultati di quesiti rivolti in modo sistematico a determinate categorie di soggetti perché esprimano con qualsiasi mezzo e in qualsiasi forma le proprie preferenze di voto o i propri orientamenti politici.

2. Nel periodo che precede quello di cui al comma 1 la diffusione o pubblicazione integrale o parziale dei risultati dei sondaggi politici deve essere obbligatoriamente corredata da una "nota informativa" che ne costituisce parte integrante e contiene le seguenti indicazioni, di cui è responsabile il soggetto che realizza il sondaggio:

- a) il soggetto che ha realizzato il sondaggio;
- b) il committente e l'acquirente del sondaggio;
- c) i criteri seguiti per la formazione del campione, specificando se si tratta di "sondaggio rappresentativo" o di "sondaggio non rappresentativo";
- d) il metodo di raccolta delle informazioni e di elaborazione dei dati;
- e) il numero delle persone interpellate e l'universo di riferimento;
- f) il testo integrale delle domande rivolte o, nel caso di pubblicazione parziale del sondaggio, dei singoli quesiti ai quali si fa riferimento;
- g) la percentuale delle persone che hanno risposto a ciascuna domanda;
- h) la data in cui è stato realizzato il sondaggio.

3. I sondaggi di cui al comma 2, inoltre, possono essere diffusi soltanto se contestualmente resi disponibili dal committente nella loro integralità e corredati della "nota informativa" di cui al medesimo comma 2 sull'apposito sito web istituito e tenuto a cura del Dipartimento per l'informazione e l'editoria presso la Presidenza del Consiglio dei ministri <http://www.sondaggipoliticoelettorali>.

it/, ai sensi dell'articolo 8, comma 3, della legge 22 febbraio 2000, n. 28.

4. In caso di pubblicazione dei risultati dei sondaggi a mezzo stampa, la "nota informativa" di cui al comma 2 è sempre evidenziata con apposito riquadro.

5. In caso di diffusione dei risultati dei sondaggi sui mezzi di comunicazione televisiva, la "nota informativa" di cui al comma 2 viene preliminarmente letta dal conduttore e appare in apposito sottotitolo a scorrimento.

6. In caso di diffusione radiofonica dei risultati dei sondaggi, la "nota informativa" di cui al comma 2 viene letta ai radioascoltatori.

Come si può notare dalla lettura del sovrastante comma 1 dell'art. 23, la disposizione d'attuazione, oltre a ribadire il divieto di diffusione e pubblicazione nei 15 giorni antecedenti il voto, amplia la portata dello stesso attraverso l'inclusione di "...quesiti rivolti in modo sistematico a determinate categorie di soggetti perché esprimano con qualsiasi mezzo e in qualsiasi forma le proprie preferenze di voto o i propri orientamenti politici"; il successivo comma 2, detta invece le modalità di pubblicazione dei sondaggi politico/elettorali nel periodo antecedente il divieto, attraverso la realizzazione di un'apposita nota informativa il cui contenuto deve presentare tutti gli elementi riportati tra la lettera a) e la lettera h).

La **conditio sine qua non per la diffusione del sondaggio è la trasmissione dello stesso, da parte del committente, al sito web del Dipartimento per l'informazione e l'editoria, dove sarà pubblicato all'indirizzo www.sondaggipoliticoelettorali.it** (e non, come spesso accade, al sito dell'Agcom, competente invece per i sondaggi demoscopici privi di contenuto politico).

Parte VII

"Par condicio" e sanzioni

9

Sanzioni

Anche nel caso delle sanzioni, si assiste ad una divergenza tra la disciplina riservata alle emittenti nazionali e quella dedicata alle emittenti locali.

Se in merito alle emittenti nazionali si deve fare riferimento all'articolo 10 della legge 28/00, il successivo articolo 11-quinquies, come introdotto dalla legge 313/03, prevede un differente impianto, in termini di sanzioni, per le sole emittenti locali.

In estrema sintesi, nel caso di violazione delle disposizioni sui programmi di comunicazione politica e di informazione e sui messaggi autogestiti a pagamento, l'Autorità adotta ogni provvedimento, anche in via d'urgenza, per ricreare la parità di condizioni tra i soggetti competitori; tale misura si traduce generalmente nell'imposizione all'emittente responsabile di trasmissioni dello stesso tipo a carattere compensativo. Qualora ciò non sia possibile, l'Autorità può arrivare a sospendere l'attività dell'emittente fino ad un periodo di trenta giorni.

L'Autorità, infine, verifica il rispetto dei propri provvedimenti e, in caso di inottemperanza, irroga una sanzione pecuniaria da 1.000 a 20.000 euro.

In merito ai compiti assegnati ai Corecom in tale ambito, l'articolo 2, comma 3 della delibera n. 43/04/CSP (*Attuazione dell'articolo 11-quater della legge 22 febbraio 2000, n. 28, relativo al Codice di autoregolamentazione delle emittenti radiofoniche e televisive locali*) dispone che gli stessi svolgano, in caso di segnalazioni di presunta violazione o procedendo d'ufficio se la violazione è riscontrata dai Comitati stessi, le necessarie attività preparatorie e istruttorie, trasmettendo il materiale così raccolto (la segnalazione di presunta violazione alla base del procedimento, le risultanze dell'istruttoria comprensiva delle prove documentali, le valutazioni e proposte del Corecom³³) all'Autorità, che è il solo soggetto competente all'adozione del provvedimento finale e all'emanazione, se del caso, delle relative sanzioni.

Infine, i regolamenti dell'Autorità, di cui si riporterà nella parte un esempio

tratto dalla delibera n. 57/07/CSP, hanno disciplinato le fasi della denuncia, dell'accertamento e della istruttoria sommaria, al fine di uniformare le regole procedurali.

Art. 11-quinquies della l. 28/00

Vigilanza e poteri dell'Autorità.

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

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

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

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

Articolo 25 della delibera 57/07/CSP (Procedimenti sanzionatori)

1. *Le violazioni delle disposizioni della legge 22 febbraio 2000, n. 28 e del codice di autoregolamentazione di cui al decreto del Ministro delle comunicazioni 8 aprile 2004, nonché di quelle emanate dalla Commissione parlamentare*

per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi o dettate con il presente atto, sono perseguite d'ufficio dall'Autorità, al fine dell'adozione dei provvedimenti previsti dall'articolo 10 e 11-quinquies della medesima legge. Ciascun soggetto politico interessato può comunque denunciare tali violazioni entro il termine perentorio di dieci giorni dal fatto.

2. Il Consiglio nazionale degli utenti presso l'Autorità può denunciare comportamenti in violazione delle disposizioni di cui al Capo II della 22 febbraio 2000, n. 28, del codice di autoregolamentazione di cui al decreto del Ministro delle comunicazioni 8 aprile 2004 e delle disposizioni del presente atto.

3. La denuncia delle violazioni deve essere inviata, anche a mezzo telefax, all'Autorità, all'emittente privata o all'editore presso cui è avvenuta la violazione, al competente Comitato regionale per le comunicazioni ovvero, ove il predetto organo non sia ancora costituito, al Comitato regionale per i servizi radiotelevisivi, al gruppo della Guardia di Finanza nella cui competenza territoriale rientra il domicilio dell'emittente o dell'editore. Il predetto Gruppo della Guardia di Finanza provvede al ritiro delle registrazioni interessate dalla comunicazione dell'Autorità o dalla denuncia entro le successive dodici ore.

4. La denuncia indirizzata all'Autorità è procedibile solo se sottoscritta in maniera leggibile e va accompagnata dalla documentazione comprovante l'avvenuto invio della denuncia medesima anche agli altri destinatari indicati dal precedente comma.

5. La denuncia contiene, a pena di inammissibilità, l'indicazione dell'emittente e della trasmissione, ovvero dell'editore e del giornale o periodico, cui sono riferibili le presunte violazioni segnalate, completa, rispettivamente, di data e orario della trasmissione, ovvero di data ed edizione, nonché di una motivata argomentazione.

6. Qualora la denuncia non contenga gli elementi previsti dai precedenti commi 4 e 5, l'Autorità, nell'esercizio dei suoi poteri d'ufficio avvia l'istruttoria, dando, comunque, precedenza nella trattazione a quelle immediatamente procedibili.

7. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni provvede direttamente alle istruttorie sommarie di cui al comma 1 riguardanti emittenti radiotelevisive nazionali ed editori di giornali e periodici, mediante le proprie strutture, che si avvalgono, a tale fine, del Nucleo Speciale della Guardia di Finanza istituito

presso l'Autorità stessa. Adotta i propri provvedimenti entro le quarantotto ore successive all'accertamento della violazione o alla denuncia, fatta salva l'ipotesi dell'adeguamento spontaneo agli obblighi di legge da parte delle emittenti televisive e degli editori, con contestuale informativa all'Autorità.

8. I procedimenti riguardanti le emittenti radiofoniche e televisive locali sono istruiti sommariamente dai competenti Comitati regionali per le comunicazioni, ovvero, ove questi non si siano ancora costituiti, dai Comitati regionali per i servizi radiotelevisivi, che formulano le relative proposte all'Autorità secondo quanto previsto al comma 10.

9. Il Gruppo della Guardia di Finanza competente per territorio, ricevuta la denuncia della violazione, da parte di emittenti radiotelevisive locali, delle disposizioni di cui al comma 1, provvede entro le dodici ore successive all'acquisizione delle registrazioni e alla trasmissione delle stesse agli uffici del competente Comitato di cui al comma 8, dandone immediato avviso, anche a mezzo telefax, all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

10. Il Comitato di cui al comma 8 procede ad una istruttoria sommaria, se del caso contesta i fatti, anche a mezzo telefax, sente gli interessati ed acquisisce le eventuali controdeduzioni nelle ventiquattro ore successive alla contestazione. Qualora, allo scadere dello stesso termine, non si sia pervenuti ad un adeguamento, anche in via compositiva, agli obblighi di legge lo stesso Comitato trasmette atti e supporti acquisiti, ivi incluso uno specifico verbale di accertamento, redatto, ove necessario, in cooperazione con il competente Gruppo della Guardia di Finanza, all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, che provvede, in deroga ai termini e alle modalità procedurali previste dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, entro le quarantotto ore successive all'accertamento della violazione o alla denuncia, decorrenti dal deposito degli stessi atti e supporti presso gli uffici del Servizio Comunicazione politica e Risoluzione di conflitti di interessi dell'Autorità medesima.

11. In ogni caso, il Comitato di cui al comma 8 segnala tempestivamente all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni le attività svolte e la sussistenza di episodi rilevanti o ripetuti di mancata attuazione della vigente normativa.

12. Gli Ispettorati Territoriali del Ministero delle comunicazioni collaborano, a richiesta, con i Comitati regionali per le comunicazioni, o, ove non costituiti, con i Comitati regionali per i servizi radiotelevisivi.

13. *Le emittenti radiotelevisive private e gli editori di stampa sono tenuti al rispetto delle disposizioni dettate dal presente provvedimento, adeguando la propria attività di programmazione e pubblicazione, nonché i conseguenti comportamenti.*

14. *L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni verifica il rispetto dei propri provvedimenti ai fini previsti dall'articolo 1, commi 31 e 32, della legge 31 luglio 1997, n. 249 e a norma dell'articolo 11-quinquies, comma 3, della legge 22 febbraio 2000, n. 28, come introdotto dalla legge 6 novembre 2003, n. 313. Accerta, altresì, l'attuazione delle disposizioni emanate dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi anche per le finalità di cui all'articolo 1, comma 6, lettera c), n. 10, della legge 31 luglio 1997, n. 249.*

15. *Nell'ipotesi in cui il provvedimento dell'Autorità contenga una misura ripristinatoria della parità di accesso ai mezzi di informazione, come individuata dall'articolo 10 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, le emittenti radiotelevisive o gli editori di stampa sono tenuti ad adempiere nel termine di 48 ore dalla notifica del provvedimento medesimo e, comunque, nella prima trasmissione o pubblicazione utile.*

16. *Le sanzioni amministrative pecuniarie stabilite dall'articolo 15 della legge 10 dicembre 1993, n. 515 per le violazioni delle disposizioni della legge medesima, non abrogate dall'articolo 13 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, ovvero delle relative disposizioni dettate dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi o delle relative disposizioni di attuazione dettate con il presente provvedimento, non sono evitabili con il pagamento in misura ridotta previsto dall'articolo 16 della legge 24 ottobre 1981, n. 689. Esse si applicano anche a carico dei soggetti a favore dei quali sono state commesse le violazioni, qualora ne venga accertata la responsabilità.*

17. *L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, nell'ipotesi di accertamento delle violazioni delle disposizioni recate dalla legge 22 febbraio 2000, n. 28 e dalla legge 31 luglio 1997, n. 249, relative allo svolgimento delle campagne elettorali disciplinate dalla presente delibera, da parte di imprese che agiscono nei settori del sistema integrato delle comunicazioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettera 1) del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 e che fanno capo al titolare di cariche di governo e ai soggetti di cui all'articolo 7, comma 1, della legge 20 luglio 2004, n. 215, ovvero sottoposte al controllo dei medesimi, procede all'esercizio della competenza attribuitale dalla legge 20 luglio 2004, n. 215.*

In merito alle disposizioni procedurali di cui al sovrastante art. 25, tralasciando il commento degli articoli che non richiedono particolari interpretazioni, si ricorda a tutti i soggetti politici che ritenessero di dover segnalare una presunta violazione, che **il termine per la presentazione della denuncia, fissato in 10 giorni dall'avvenuta violazione, è di carattere perentorio** (art. 23, co. 1, delibera 57/07/CSP); ne consegue che, decorso il termine, la denuncia, anche se fondata nel merito, sarà da considerarsi irricevibile.

10

Il silenzio elettorale

Dallo scadere del penultimo giorno antecedente l'inizio delle operazioni di voto (in termini più semplici, se si inizia a votare la domenica il divieto scatterà dalla mezzanotte del venerdì), inizia il periodo di "silenzio elettorale".

Durante tale periodo è fatto divieto alle emittenti radiotelevisive private di diffondere propaganda elettorale. Sono inoltre vietati i comizi e le riunioni di propaganda elettorale diretta o indiretta, in luoghi pubblici o aperti al pubblico, nonché la nuova affissione di stampati, giornali murali od altri o manifesti di propaganda, ai sensi dell'art. 9 della l. 212/56 e dall'art. 9-bis del d.l. 807/84 in materia di divieto di propaganda elettorale.

Tale divieto non riguarda gli eventuali messaggi illustrativi delle modalità di espressione del voto (il c.d. "come si vota"), la cui programmazione non è più obbligatoria, per quanto concerne le sole emittenti locali, dopo l'abrogazione (o più correttamente, dopo la "cessata applicazione") dell'art. 9, co. 2 della l. 28/00³⁴.

testi a cura di **Enrico Torcello**

Note

³³ Ancora una volta, a titolo d'esempio, si cita l'art. 24, co. 1, lett. b) della delibera 57/07/CSP, che, nell'elencare i compiti dei Corecom in merito alle violazioni della par condicio, dispone compiti "...di accertamento delle eventuali violazioni, trasmettendo i relativi atti e gli eventuali supporti e formulando le conseguenti proposte all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni per i provvedimenti di sua competenza".

³⁴ Ai sensi del citato art. 11-septies della l. 28/00.³ Per quanto riguarda invece le elezioni Amministrative, si rimanda alla lettura della l. 25 marzo 1993, n. 81, recante *"Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale"*, ed in particolare agli artt. 28 e 29.

La "par condicio" in 10 punti

1. L'informazione

I telegiornali, i giornali radio ed i notiziari devono garantire il pluralismo, attraverso la parità di trattamento, l'obiettività, l'imparzialità e l'equità; è inoltre vietato fornire, anche in forma indiretta, indicazioni o preferenze di voto (vedi par. 4.3).

2. La comunicazione istituzionale

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 (vedi par. 3).

3. La comunicazione politica

I programmi di comunicazione politica nelle emittenti locali non sono obbligatori, ma se un'emittente decide di realizzarli devono consentire una effettiva parità di condizioni tra i soggetti politici competitori, anche con riferimento alle fasce orarie e al tempo di trasmissione. Il calendario di tali programmi va comunicato al Corecom FVG con cadenza quindicinale. L'assenza di un soggetto politico regolarmente invitato non pregiudica la messa in onda della trasmissione (vedi par. 4.4).

4. I Messaggi autogestiti gratuiti (MAG)

Le radio e tv locali che desiderano dare la propria adesione alla trasmissione di MAG devono comunicare tale intenzione con un apposito cartello da

trasmettere nella fascia di maggior ascolto; a tale scopo si può utilizzare il modello MAG/1, una copia del quale deve essere inviata al Corecom FVG. Per comunicare qualsiasi variazione si potrà utilizzare il modello MAG/2. L'ordine di trasmissione dei MAG sarà stabilito dal Corecom con sorteggio. I Messaggi dovranno riportare le diciture regolamentari e rispettare i limiti di durata stabiliti dalla legge (per i modelli MAG e per ulteriori approfondimenti vedi par. 5.1).

5. Candidati, soggetti politici e MAG

I candidati e i soggetti politici che intendono avvalersi degli spazi concessi dalle **emittenti radiotelevisive private** per la trasmissione dei MAG dovranno inviare le loro richieste, sottoscritte dal rappresentante elettorale, al Corecom FVG. Lo stesso modello inviato al Corecom FVG dovrà essere inviato anche alle emittenti radiotelevisive attraverso le quali si vogliono trasmettere i messaggi; i nomi delle emittenti autorizzate ed i relativi recapiti saranno resi disponibili, in occasione degli appuntamenti elettorali, sul sito del Corecom FVG all'indirizzo www.corecomfvg.it nella pagina dedicata alla Par condicio. Si ricorda che la gratuità riguarda lo spazio concesso dalle emittenti ma non i costi di realizzazione del messaggio (vedi par. 5.1.2).

6. Servizio pubblico regionale RAI e MAG

I candidati e i soggetti politici intenzionati ad usufruire, in occasione degli appuntamenti elettorali, degli spazi messi a disposizione dalla Rai per la trasmissione di Messaggi autogestiti gratuiti dovranno inviare le loro **richieste alla Sede regionale della Rai**, via Fabio Severo 7, 34100 Trieste (fax 040/362552), entro le date che saranno di volta in volta comunicate dal Corecom FVG attraverso gli appositi comunicati stampa, che saranno contestualmente pubblicati sul sito internet all'indirizzo www.corecomfvg.it, nella pagina dedicata alla par condicio (vedi par. 6).

7. I Messaggi autogestiti a pagamento (MAP)

Le emittenti che desiderano trasmettere MAP devono comunicare tale intenzione con un apposito cartello da trasmettere nella fascia di maggior ascolto per tre giorni consecutivi; anche i MAP dovranno riportare le diciture regolamentari ma non sono soggetti a limiti di durata né di contenuto. Sulla trasmissione di MAP non vi è obbligo di comunicazione al Corecom (per le tariffe e l'IVA vedi par. 5.2 e 7.1).

8. I sondaggi

Nei quindici giorni precedenti la data delle votazioni è vietato rendere pubblici e/o 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. Nel periodo antecedente, i sondaggi possono essere pubblicati solo se accompagnati dall'apposita nota informativa (vedi par. 8).

9. La conservazione delle registrazioni

Le emittenti radiotelevisive sono tenute a conservare le registrazioni della totalità dei programmi trasmessi sino al giorno della votazione per i tre mesi successivi a tale data e, comunque, a conservare, sino alla conclusione del procedimento, le registrazioni dei programmi in ordine ai quali sia stata notificata contestazione di violazione (vedi par. 4 e 5.3).

10. Le (presunte) violazioni della par condicio

Le denunce presentate dai soggetti politici interessati devono essere inviate, anche a mezzo fax, all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, all'emittente privata, al competente Corecom, al gruppo della Guardia di Finanza nella cui competenza territoriale rientra il domicilio dell'emittente o dell'editore. La denuncia deve essere presentata entro il termine perentorio di dieci giorni dal fatto (vedi par. 9).

Per informazioni e chiarimenti:

Corecom FVG

P.zza Oberdan 5
34133 Trieste

Recapiti

Segreteria: 040/3773889
Fax: 040/3773980
corecom@regione.fvg.it
www.corecomfvg.it

Unità Par Condicio

Rapporti con emittenti private locali e stampa
dott. Enrico Torcello – 040/3773970
Rapporti con la sede regionale della Rai
dott.ssa Ester Constantini – 040/3773971

Progetto grafico: Incipit Srl / Stampa: Stella Trieste

Finito di stampare nel febbraio 2008