



Regione Lombardia
IL CONSIGLIO



Eupolislombardia

Borse di studio del Consiglio regionale della Lombardia
per attività di ricerca 2015-2016

LA COMUNICAZIONE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI IN PERIODO ELETTORALE

RAPPORTO FINALE DI RICERCA

ANTONELLA TAURO

APRILE 2016

Programma Borse di studio del Consiglio regionale della Lombardia per attività di ricerca 2015-2016

Il progetto di ricerca “La comunicazione delle pubbliche amministrazioni in periodo elettorale” è stato realizzato nell’ambito del programma di Borse di studio del Consiglio regionale della Lombardia per attività di ricerca 2015-2016 (Convenzione tra il Consiglio regionale della Lombardia ed Éupolis Lombardia per l’assegnazione di borse di studio promosse dal Consiglio regionale ai sensi dell’art. 6 della l.r. 16/2013).

Borsa nr. 4
Area Comunicazione
Ambito “Relazioni esterne”

Borsista Antonella Tauro

Referente
Consiglio regionale Paolo Costa

Tutor scientifico
Éupolis Lombardia Sabrina Bandera

Publicazione non in vendita.

Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte.

Éupolis Lombardia

Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione
via Taramelli 12/F - Milano
www.eupolislombardia.it

Contatti: sabrina.bandera@eupolislombardia.it

Indice

Introduzione	7
Capitolo 1 – La par condicio	
1.1 Cosa si intende per <i>par condicio</i>	9
1.2 I richiami al tema nel diritto costituzionale e il ruolo della Corte Costituzionale	10
1.2.1 Alle origini della <i>par condicio</i>	15
1.3 La legge 28/2000 “Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica”	16
1.3.1 La disciplina dell’emittenza radiotelevisiva	18
1.3.2 Stampa e sondaggi	21
1.3.3 Sanzioni e controllo	22
Capitolo 2 - La disciplina della comunicazione delle Pubbliche amministrazioni in periodo elettorale	
2.1 L’identità duplice della comunicazione: politica e istituzionale	25
2.2 La disciplina della comunicazione istituzionale in periodo elettorale	34
2.2.1 Presupposti soggettivi e oggettivi di applicazione dell’articolo 9 della legge 28/2000	36
2.2.2 Deroghe di applicazione del divieto	38
2.2.3 Ambito temporale e territoriale di applicazione del divieto	39
2.3 Il regime sanzionatorio	41
2.4 Agcom e Corecom: quali funzioni?	44
2.5 La personalizzazione della politica e delle istituzioni	48
2.6 Gli obblighi di comunicazione della PA	50
Capitolo 3 – L’applicazione della normativa da parte delle Regioni	
3.1 Gli interventi nel biennio 2014 - 2015	53
3.1.1 Gli interventi del 2014	53

3.1.2 Gli interventi del 2015	60
3.2 Gli interventi nel 2013	63
3.3 Gli interventi nel biennio 2010 - 2011	64
3.3.1 Gli interventi del 2010	64
3.3.2 Gli interventi del 2011	67
3.4 Comunicazioni e attività lecite in campagna elettorale	68

Capitolo 4 – L’esperienza applicativa in Lombardia

4.1 Comunicazione istituzionale e <i>par condicio</i> : tra attività regolamentare ed esperienze applicative	71
4.2 Le criticità interpretative da parte dei gruppi consiliari	73
4.3 Un caso pratico: il referendum “trivelle”	76

Capitolo 5 – Benchmark con la normativa estera

5.1 Le regole in Francia	81
5.2 Le regole in Gran Bretagna	83
5.3 Le regole negli Stati Uniti d’America	84

Capitolo 6 – Le regole dell’*equal time* al tempo di internet

6.1 La Pa e i social network	89
6.2 Internet e i social media: dove la normativa non arriva	94

Conclusioni

Bibliografia	103
--------------	-----

Sitografia	107
------------	-----

Allegati

1. Indagine qualitativa – Persone intervistate	109
2. Indagine qualitativa – Tracce interviste	110

Quadro sintetico dei consumi mediali in Italia e in Lombardia

INTRODUZIONE

Il progetto di ricerca, realizzato nell'ambito del programma di Borse di studio del Consiglio regionale della Lombardia per attività di ricerca 2015-2016, nasce dalla necessità di chiarire la cornice normativa entro cui si muove il tema della *par condicio*, con un focus specifico sugli effetti che essa produce sulla comunicazione della pubblica amministrazione, in particolare su quella realizzata dall'Assemblea legislativa della Regione Lombardia, alla luce dei prossimi appuntamenti elettorali.

Muovendosi all'interno di tale cornice, il progetto prende a riferimento la legge 28 del 22 febbraio 2000, detta in gergo "Legge sulla *par condicio*", al fine di verificarne gli effetti concreti dal punto di vista comunicativo, le sue debolezze e le difficoltà interpretative, in relazione ai diversi appuntamenti elettorali: referendum, elezioni amministrative, regionali, politiche ed europee.

Prima di entrare nel merito dell'applicazione concreta della disciplina sulla *par condicio*, il capitolo 1 presenta una ricostruzione delle tappe normative che hanno condotto il legislatore alla legge 28/2000, il cui merito è stato soprattutto quello di colmare un contesto determinato, sino a quel momento, da un gravoso vuoto legislativo.

In seguito ad un inquadramento della materia, nel capitolo 2 l'attenzione si focalizza sulla comunicazione istituzionale in periodo elettorale, disciplinata dall'articolo 9 della legge, anticipata da una disamina sul tema della comunicazione pubblica, nelle sue tre verticalizzazioni (istituzionale, politica e sociale), al fine di studiare intreccio e permeabilità fra le due identità: politica e istituzionale, quest'ultima requisito oggettivo di applicazione dell'articolo 9.

Si vedrà come i confini non ben marcati e la penetrabilità fra i due piani, siano stati determinati principalmente da un ritardo storico nell'approdare in Italia a una netta separazione fra identità politica e amministrativa, all'interno delle pubbliche amministrazioni. Si ripercorrono le tappe normative che hanno portato ad un ammodernamento della pubblica amministrazione, con lo sviluppo di un nuovo sistema comunicativo che privilegia la partecipazione del cittadino, mettendo da parte la vecchia cultura del segreto e del silenzio che aveva come unico fine quello di propagare un'immagine positiva dell'amministrazione, fino ad approdare alla legge 150/2000 che, nonostante le aspettative, ha finito per non sciogliere l'ambiguità fra i due piani della comunicazione.

Obiettivo del capitolo 3 è quello di rendere più chiaro il panorama delle comunicazioni cosiddette lecite e di quelle non ritenute legittime dalla Autorità per le garanzie nella comunicazione (Agcom), attraverso uno studio di casi dal 2010 al 2015 in sette regioni: Lombardia, Piemonte, Veneto, Toscana, Emilia Romagna, Lazio e Campania.

Nel capitolo 4 si dà spazio alle criticità che si pongono al momento dell'applicazione del divieto posto dall'articolo 9 della norma in questione, emerse in sede di interviste

realizzate ai professionisti della comunicazione che, in regime di *par condicio*, si trovano a dover applicare una norma particolarmente limitativa e stringente, pur dovendo rispondere agli obblighi di comunicazione e informazione a cui deve assolvere la Pa.

Dopo l'esposizione dei compiti in capo ad Agcom e Corecom, nonché dei punti critici e dell'eccessiva minuziosità della legge 28/2000, nel capitolo 5 si illustra una panoramica sulla normativa relativa al pluralismo e la *par condicio* in Francia, Regno Unito e Stati Uniti d'America, al fine di fornire alcuni spunti di riflessione, alla luce di una rilettura critica della normativa italiana. Nel capitolo 6 si mostrano le debolezze che la normativa sconta sul web, sulla spinta delle nuove tecnologie e dello sviluppo dei *social network*.

Dal punto di vista metodologico, il progetto di ricerca è stato sviluppato attraverso:

- analisi della letteratura relativa al tema della *par condicio*, soprattutto alla luce del copioso dibattito scientifico che ha animato la promulgazione della legge 28/2000;
- analisi della normativa e della giurisprudenza al fine di mappare i contenuti, differenziati per fonti e applicabili ai diversi appuntamenti elettorali, tenuto conto che la legge 28/2000, essendo una normativa quadro, rimanda di volta in volta a regolamenti applicativi varati da Agcom (per il settore privato) e dalla Commissione di vigilanza Rai (per l'emittenza pubblica);
- analisi qualitativa: interviste a funzionari di Agcom e Corecom, docenti universitari e professionisti nel campo della comunicazione politica e istituzionale, condotte secondo la metodologia dell'intervista qualitativa. L'elenco completo dei soggetti intervistati è riportato nell'Allegato 1, mentre la traccia delle interviste nell'Allegato 2;
- analisi quantitativa: al fine di comprendere in maniera più puntuale il senso della legge 28/2000 rispetto all'attuale utilizzo dei mezzi di comunicazione, si propone in Appendice il "Quadro sintetico dei consumi mediali in Italia e in Lombardia".

Da un punto di vista grafico i pareri raccolti tramite le interviste sono stati riportati tra parentesi quadre, mentre i nomi degli autori citati sono riportati, per diversificarli, entro parentesi tonde.

CAPITOLO 1

LA PAR CONDICIO

1.1 COSA SI INTENDE PER PAR CONDICIO

«Non c'è democrazia senza pluralismo ed imparzialità dell'informazione». Così il 23 luglio 2002, l'allora Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi concludeva il messaggio rivolto alle Camere della XIV Legislatura.

L'obiettivo era quello di richiamare il Parlamento sulla salvaguardia al principio del pluralismo informativo, la cui tutela nel panorama politico è fondamentale per impedire distorsioni nell'accesso all'informazione da parte di un soggetto pubblico, i cui effetti si tradurrebbero in limitazioni di cittadinanza per l'opinione pubblica, che avrebbe a disposizione contenuti parziali o ridotti (Massoli, Polcaro, Polito, 2007, p. 278).

Il costituzionalista Fulco Lanchester definisce la *par condicio*:

«uno splendido brocardo per dire qualcosa che l'ideologia liberaldemocratica ha teorizzato alle sue origini, ovvero la necessità che vi sia nell'ambito delle competizioni elettorali e referendarie una eguaglianza tendenziale delle opportunità tra i concorrenti nell'orientamento dei cittadini aventi diritto di voto» (Lanchester, 2011, p.1).

Con l'espressione latina *par condicio* ci si riferisce, dunque, ad una disciplina il cui obiettivo è quello di garantire ai soggetti politici pari opportunità nell'utilizzo dei mezzi di manifestazione del pensiero e parità di trattamento da parte dei media (Grandinetti, 2006, p. 4073); si tratta pertanto di un concetto che si colloca a metà tra la disciplina dei partiti politici e quella dei mezzi di comunicazione.

Gianluca Gardini, ex Presidente del Comitato regionale delle comunicazioni (Corecom) dell'Emilia Romagna, sottolinea come il concetto di *par condicio* si ponga all'incrocio di una serie di principi e diritti costituzionali: libertà di manifestazione del pensiero, libertà di informazione, libertà di accesso alle cariche pubbliche, diritto di voto libero e incondizionato, diritto alla rappresentanza politica, diritto alla partecipazione politica e alla libertà di iniziativa economica (Gardini, 2010).

Come osserva il professor Gardini la combinazione di questi interessi, tutti di rango costituzionale, può assumere varie forme e i modelli possono essere diversi: da una parte ci sono ordinamenti che privilegiano la libertà di espressione del pensiero in senso assoluto - si pensi agli Stati Uniti d'America - e dall'altra, ci sono quei sistemi che invece pongono particolare attenzione all'eguaglianza delle opportunità tra avversari politici, come accade ad esempio in Gran Bretagna¹.

In ogni caso, qualsiasi sia il tipo di bilanciamento scelto, è fondamentale che sia

¹ Per un approfondimento sul confronto con questi Paesi si rimanda al capitolo 5.

garantita l'eguaglianza di *chances* tra i *competitor* (Lanchester, 1988, p. 130), pertanto, il tema centrale nei paesi a democrazia pluralistica, in merito alla propaganda, deriva dal modo in cui lo Stato regola il processo elettorale, affinché vi sia uguaglianza nelle opportunità di contendersi il voto.

Regolare e disciplinare la propaganda elettorale ha come fine, da una parte quello di garantire che l'elettore compia una scelta libera, dall'altra quello di limitare lo strapotere di alcuni concorrenti, dal momento che una propaganda pluralistica è funzionale ad una corretta formazione dell'opinione pubblica. È per questa ragione che il concetto di *par condicio* viene definito a partire da quello di pluralismo che, come si vedrà di seguito, ha due declinazioni (pluralismo interno ed esterno). In questo senso si capisce bene come esso rappresenti la sintesi di tre diritti costituzionali: libertà di iniziativa economica (articolo 41), libertà di manifestazione del pensiero (articolo 21) e uguaglianza sostanziale e formale (articolo 3) (Razzante, 2008, p. 171). Infatti, la *par condicio* trova il suo fondamento nel diritto costituzionale e sostanziale è stato il ruolo della Corte Costituzionale, nell'approdo ad una normativa su questo tema.

1.2 I RICHIAMI AL TEMA NEL DIRITTO COSTITUZIONALE E IL RUOLO DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Il rapporto fra pluralismo e libertà di manifestazione del pensiero è molto stretto (Magnani, 2014, p. 39) e l'articolo 21 della Costituzione, sebbene non contenga una esplicita menzione, rappresenta il quadro costituzionale di riferimento per il concetto di *par condicio*. La necessità di tutelare il pluralismo, infatti, trova il suo più alto fondamento nella nostra Carta costituzionale e in particolare proprio nell'articolo 21, che recita: «tutti hanno il diritto di manifestare il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione».

A questo proposito, ancora più illuminante risulta la sentenza della Corte Costituzionale n. 155/2002 che riporta una definizione di *par condicio* connessa al tema della libertà di espressione e del pluralismo:

«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 del pluralismo interno».

A partire dagli anni Sessanta la crescente espansione dei mezzi radiotelevisivi ha fatto proliferare l'urgenza e la necessità di intervenire sui processi di formazione dell'opinione pubblica, perché come suggerisce Giampietro Mazzoleni l'esposizione e l'elaborazione degli stimoli medialti produce effetti sulla prima costruzione di nozioni politiche, sui livelli di conoscenza e partecipazione alla vita politica, nonché sui

meccanismi di formazione delle scelte di voto (Mazzoleni, 2004, p. 249). Nel merito di una disciplina riguardante la comunicazione politica, soprattutto al fine di sottrarla al dominio delle forze partitiche imperanti e di rendere egualitaria l'esposizione delle forze politiche in campo, è stato fondamentale il ruolo della Corte Costituzionale che nelle sue varie pronunce ha imposto il concetto di pluralismo informativo, collegato alla libertà di informazione e declinata nelle tre dimensioni: diritto di informare, informarsi ed essere informati. La concezione di pluralismo che si delinea a partire dalle sentenze della Consulta non è meramente quantitativa, quanto piuttosto qualitativa: «non bisogna tanto valutare il numero di voci – possono esser tante ma dar vita ad un coro omogeneo – ma la diversità delle voci» (Razzante, 2008, p. 51).

Già nel 1960 con la sentenza numero 59 del 13 luglio la Corte mostrò una forte sensibilità verso il tema, esprimendosi a difesa del monopolio pubblico come presidio del pluralismo:

«A causa della limitatezza dei "canali" utilizzabili, i servizi radiotelevisivi, se non fossero riservati allo Stato o a un ente statale ad hoc, cadrebbero naturalmente nella disponibilità di uno o di pochi soggetti, prevedibilmente mossi da interessi particolari, non può considerarsi arbitrario neanche il riconoscimento della esistenza di ragioni "di utilità generale" idonee a giustificare, ai sensi dell'art. 43, l'avocazione, in esclusiva, dei servizi allo Stato, dato che questo, istituzionalmente, è in grado di esercitarli in più favorevoli condizioni di obiettività, di imparzialità, di completezza e di continuità in tutto il territorio nazionale (*omissis*) È vero che il primo comma dell'art. 21 riconosce a tutti la possibilità di diffondere il pensiero con qualsiasi mezzo, ma si è già visto che, per ragioni inerenti alla limitatezza di questo particolare mezzo, è escluso che chiunque lo desideri e ne abbia la capacità finanziaria, sia senz'altro in grado di esercitare servizi di radiotelevisione: in regime di libertà di iniziativa, questi non potrebbero essere che privilegio di pochi».

Con questa pronuncia si evince che il servizio radiotelevisivo, in virtù della funzione che è chiamato a svolgere e, grazie ad una capacità di immediata penetrazione nell'ambito sociale, viene a configurarsi come servizio pubblico essenziale e, ai fini di utilità generale, può essere sottratto all'iniziativa economica privata. Dunque, la concessione in esclusiva del servizio radiotelevisivo allo Stato è motivata con la limitatezza dei canali tv disponibili e con il fatto che, in considerazione dei costi ingenti dei mezzi per le trasmissioni tv, l'ingresso dei privati nell'etere sarebbe "privilegio di pochi".

A seguito di tale sentenza il monopolio radiotelevisivo statale non fu più oggetto di contestazione per almeno dieci anni, ma la pronuncia in sé fu rilevante perché sollecitava il Parlamento ad aprire le porte della Rai a chi era interessato ad avvalersene per la diffusione del pensiero nei diversi modi del suo manifestarsi e, di conseguenza, contribuendo a porre la questione del pluralismo al centro dell'attenzione.

Tuttavia, a tale pronuncia fece eco un clamoroso silenzio da parte del legislatore e la Corte tornò a pronunciarsi il 10 luglio 1974 con la sentenza 225, nella quale affermò che

la riserva dello Stato del mezzo radiotelevisivo è legittima solo se si assicura che il suo esercizio sia preordinato a: obiettività, completezza di informazioni, ampia copertura a tutte le correnti culturali, imparziale rappresentazione delle idee che si esprimono nella società. La Corte, insomma, auspicava un intervento del legislatore che andasse nella direzione di garantire che i programmi di informazione fossero ispirati a criteri di imparzialità e che i programmi culturali, nel rispetto dei valori fondamentali della Costituzione, rispecchiassero la ricchezza e la molteplicità delle correnti di pensiero.

Nei principi espressi dal Giudice delle leggi in questa sentenza è stata ravvisata la definizione di pluralismo interno e proprio tale pronuncia ha avuto il merito di sollecitare il legislatore ad emanare la legge del 14 aprile 1975 numero 103, che all'articolo 1 individua i principi ai quali deve ispirarsi il servizio pubblico radiotelevisivo: indipendenza, obiettività e apertura alla pluralità delle voci.

Due sentenze successive, invece, la 226/1974 e la 202/1976, aprirono ai privati la possibilità di trasmettere in ambito locale. Addirittura la Consulta con la 202 dichiarava incostituzionale il monopolio radiotelevisivo statale su scala locale, andando a disgregare il monopolio pubblico. In questo modo si avviava un nuovo processo che apriva alla discussione del pluralismo esterno, contemplando l'esigenza di regolare l'ingresso di nuovi soggetti. Visto il vuoto normativo in relazione all'emittenza privata, si andava però prefigurando il rischio di un utilizzo di modalità aggressive di propaganda politica ed elettorale, in una prospettiva commerciale (Delle Cave, 2014, p. 2).

Ancora una volta cruciale è stato l'intervento della Corte costituzionale, con la sentenza 826 del 1988 si approda ad una definizione di pluralismo esterno. Se ne riporta un passo significativo:

«La Corte reputa indispensabile chiarire che il pluralismo dell'informazione radiotelevisiva significa, innanzitutto, possibilità di ingresso, nell'ambito dell'emittenza pubblica e di quella privata, di quante più voci consentano i mezzi tecnici, con la concreta possibilità nell'emittenza privata - perché il pluralismo esterno sia effettivo e non meramente fittizio - che i soggetti portatori di opinioni diverse possano esprimersi senza il pericolo di essere emarginati a causa dei processi di concentrazione delle risorse tecniche ed economiche nelle mani di uno o di pochi e senza essere menomati della loro autonomia. Sotto altro profilo, il pluralismo si manifesta nella concreta possibilità di scelta, per tutti i cittadini, tra una molteplicità di fonti informative, scelta che non sarebbe effettiva se il pubblico al quale si rivolgono i mezzi di comunicazione non fosse in condizione di disporre, tanto nel quadro pubblico che in quello privato, di programmi che garantiscono l'espressione di tendenze aventi caratteri eterogenei (...). Nella concreta disciplina della radiodiffusione, come è noto, ha inciso profondamente la giurisprudenza di questa Corte, mossa dalla costante e primaria preoccupazione di assicurare a tale settore l'effettiva garanzia del pluralismo».

Questa sentenza è divenuta storica per aver tratteggiato, per la prima volta, la differenza fra le due declinazioni di pluralismo: interno, che si riferisce al numero di posizioni e opinioni che trovano spazio all'interno di una stessa emittente, ed esterno con cui si identifica il numero di operatori presenti sul mercato.

Il risultato finale dovrebbe essere la garanzia per i cittadini di un diritto all'informazione pluralistica, ovvero caratterizzata da una molteplicità di fonti che garantiscano, sia nel settore pubblico che in quello privato, programmi espressione di tendenze molteplici ed eterogenee.

Questo stesso tema ritorna con la sentenza 344/1993, ancor più rilevante alla luce del tema indagato, in quanto esprime il valore costituzionale della libertà e della genuinità della competizione elettorale. In quell'occasione la Corte si esprimeva su un giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 7, commi primo, secondo, terzo e quarto del decreto del presidente della Repubblica numero 361 del 30 marzo 1957 in materia di "Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati". Il caso nasceva dalle dimissioni di un consigliere regionale che, intendendo candidarsi alle elezioni per la Camera dei deputati, aveva rassegnato le proprie dimissioni dal Consiglio, secondo quanto richiesto dall'articolo 7 su citato². Convocata per la discussione dell'accettazione delle predette dimissioni, l'assemblea regionale, ritenendo poco conforme alla Costituzione³ la previsione dell'ineleggibilità in luogo dell'incompatibilità, sospese la presa d'atto delle dimissioni.

Ne seguì un ricorso dinanzi alla Corte Costituzionale, la quale con la sentenza 344/1993 bocciò la disposizione contenuta al comma 1 dell'articolo 7, dichiarando illegittima l'ineleggibilità del consigliere, fermo restando, invece, il principio della incompatibilità scritto nell'articolo 122 della Costituzione.

Il passaggio che si vuole sottolineare, tuttavia, è quello nel quale il Giudice delle leggi difese la *ratio* della norma, ovvero impedire che i titolari di determinati uffici pubblici possano valersi dei poteri connessi alla loro carica, per influire indebitamente sulla competizione elettorale, nel senso di alterare la *par condicio* fra i vari concorrenti, attraverso la possibilità di esercitare una *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori. Si ricorda, infatti, come la libera e genuina espressione del voto popolare sia garantita come principio primario e inviolabile dagli articoli 1, 2, e 51 della nostra Costituzione.

La Corte, pur dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7, auspicava una tempestiva riforma della legislazione vigente, ritenuta ormai anacronistica di fronte ai mutamenti che lo sviluppo tecnologico e sociale stava producendo nella comunicazione politica, al fine di giungere ad una piena realizzazione del valore costituzionale della libertà e della genuinità della competizione elettorale, del diritto inviolabile di ciascun

² Al comma 1: «Non sono eleggibili: a) i deputati regionali o consiglieri regionali»

³ La Costituzione all'articolo 122, comma 2 dispone l'incompatibilità ma non l'ineleggibilità: «Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e ad una delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo». Con la riforma costituzionale in atto, alla frase «ad una delle due Camere del Parlamento» verrebbe sostituita con «alla Camera dei deputati».

cittadino di concorrere all'elezione dei propri rappresentanti politici e di partecipare in condizioni di eguaglianza all'accesso a cariche pubbliche elettive.

Un monito, quest'ultimo, di importanza fondamentale alla luce dell'emanazione della legge 28/2000 (legge sulla *par condicio*), che avverrà sette anni dopo. Il pluralismo ritorna con la sentenza n. 420 del 7 dicembre 1994, nella quale la Corte ha richiamato «il vincolo, imposto dalla Costituzione al legislatore di assicurare il pluralismo delle voci, espressione della libera manifestazione del pensiero, e di garantire, in tal modo, il fondamentale diritto del cittadino all'informazione».

La Consulta afferma come l'articolo 21 «implichi in modo indefettibile il pluralismo delle fonti» ovvero che per il pluralismo esterno sia favorito l'accesso al numero più largo possibile di emittenti private, tenute però al rispetto di un certo pluralismo interno, sia pure in maniera minore rispetto al servizio pubblico. Gli indirizzi della Corte, insomma, affermano che il "diritto all'informazione" vada determinato e qualificato in riferimento ai principi fondanti della forma di Stato delineata dalla Costituzione, i quali esigono che la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti.

Da qui deriva l'imperativo costituzionale che tale diritto garantito dall'art. 21 sia qualificato e caratterizzato: a) dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie - che comporta, fra l'altro, il vincolo al legislatore di impedire la formazione di posizioni dominanti e di favorire l'accesso nel sistema radiotelevisivo del massimo numero possibile di voci diverse - in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti; b) dall'obiettività e dall'imparzialità dei dati forniti; c) dalla completezza, dalla correttezza e dalla continuità dell'attività di informazione erogata (Corte Costituzionale, sentenza n. 112/1993).

L'analisi dei principi costituzionali sui quali si regge la normativa della *par condicio*, si è basata sostanzialmente sulla ricostruzione dell'articolo 21 e del principio del pluralismo, ma il legislatore era ancora lontano dal concepire una norma che disciplinasse in maniera equa l'accesso ai mezzi di informazione da parte dei soggetti politici. È evidente che il valore dell'informazione non debba esser considerato alla stregua di un bene qualunque esistente sul mercato, perché in quel caso basterebbe prevedere ordinarie norme antitrust, ma esso va inserito entro i parametri della democrazia. Pluralismo, come precisa il professor Gardini (2005, p. 150), non è solo tutela antimonopolistica e dunque *antitrust*. La tutela della concorrenza ha la finalità di proteggere l'interesse delle imprese e l'efficienza del mercato, mentre il pluralismo informativo incide anche sulle garanzie stesse della democrazia e impone una polifonia di voci, oltre che di competitori sul mercato.

La salvaguardia del pluralismo legittima una regolamentazione *ex ante* del mercato dell'informazione, mentre la normativa *antitrust* ammette interventi regolativi *ex post* a difesa della concorrenza, per evitare l'abuso della posizione dominante. Questo spiega il perché una mera normativa *antitrust* non sarebbe sufficiente ad assicurare il pluralismo dell'informazione.

Va detto anche che la libertà di espressione, presidiata dall'articolo 21, non agisce solo in funzione della corretta diffusione delle notizie, ma produce consenso e dunque influisce sulla formazione dell'opinione pubblica, che si arricchisce di un valore ancor più importante quando si è inseriti in un contesto di campagna elettorale. Ne consegue che il *medium*, tramite fra il cittadino e la politica, non sia indifferente e dunque non stupisce, come si vedrà nel prossimo paragrafo, il perché di un notevole sbilanciamento della normativa sulla *par condicio* verso la tv.

La stessa Corte Costituzionale ha riconosciuto alla televisione:

«la sua peculiare capacità di persuasione e di incidenza sulla formazione dell'opinione pubblica nonché sugli indirizzi socio-culturali, di natura ben diversa da quella attribuibile alla stampa, attraverso la forza suggestiva della immagine unita alla parola e la notoria capacità di immediata e capillare penetrazione nell'ambito sociale attraverso la diffusione all'interno delle abitazioni» (Corte Costituzionale, sentenza n. 148/1981).

1.2.1 ALLE ORIGINI DELLA *PAR CONDICIO*

È a partire dalla legge del 4 aprile 1956, n. 212 “Norme per la disciplina sulla propaganda elettorale” (ancora in vigore e modificata in parte dalla successiva 130/1975) che si sono stabilite le prime norme in materia di campagna elettorale.

Ai sensi dell'articolo 1: «L'affissione di stampati, giornali murali od altri e di manifesti di propaganda, da parte di partiti o gruppi politici che partecipano alla competizione elettorale con liste di candidati o, nel caso di elezioni a sistema uninominale, da parte dei singoli candidati o dei partiti o dei gruppi politici cui essi appartengono, è effettuata esclusivamente negli appositi spazi a ciò destinati in ogni comune». Al comma 2 si precisa, inoltre, che l'affissione è consentita soltanto in appositi spazi e soprattutto di numero uguale ai vari gruppi o candidati che partecipano alla competizione. La prima vera normativa specifica per la campagna elettorale, tuttavia, arriva il 10 dicembre 1993 con la legge n. 515 recante “Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica”, anticipata su alcuni punti dalla n.81/1993 riguardante, invece, l'elezione diretta del Sindaco e del consiglio provinciale. In continuità con la legge 103/1975, la legge 515 attribuiva alla Commissione parlamentare di vigilanza Rai il compito di disciplinare le rubriche, i servizi e i programmi elettorali e apriva alla possibilità per il servizio pubblico di trasmettere la propaganda di liste e di gruppi di candidati, in situazione di parità e nell'ambito di spazi idonei, secondo le proprie direttive. In relazione alla propaganda elettorale, trasmissibile sia in maniera onerosa che gratuita, la legge 515 disponeva ai sensi dell'articolo 1, comma 2⁴ che gli spazi fossero offerti dalle

⁴ Abrogato, assieme ai comma 3 e 4 (articolo 1) dall'articolo 13 della legge 28/2000.

emittenti ai candidati, alle liste, ai partiti in condizioni di parità, secondo quanto stabilito dal Garante per la radiodiffusione e l'editoria⁵. La legge non contemplava la problematica relativa al trattamento equo ed imparziale dei partiti, ma prescriveva (ai sensi dell'articolo 1 comma 5⁶) il divieto di presenza di esponenti politici in tutti quei programmi diversi da quelli delle testate giornalistiche, nelle quali la loro presenza doveva essere limitata esclusivamente ad assicurare la completezza dell'attività informativa. Dunque, da una parte, si cercava di rimediare ad una situazione di anarchia (persistente sul versante privato) con il coinvolgimento del Garante, dall'altra, si confermava un sistema bicefalo con la Commissione parlamentare atta a vigilare l'emittenza pubblica, e l'emittenza privata lasciata priva di regolamentazione sul versante della comunicazione politica in periodi non elettorali (Modugno, 1997, p. 698).

1.3 LA LEGGE 28/2000 “DISPOSIZIONI PER LA PARITÀ DI ACCESSO AI MEZZI DI INFORMAZIONE DURANTE LE CAMPAGNE ELETTORALI E REFERENDARIE E PER LA COMUNICAZIONE POLITICA”

La normativa passata in rassegna sinora ha mostrato come si trattasse ancora di leggi frammentarie e lacunose: sarà, infatti, solo con la legge 28 del 22 febbraio 2000 e la 313/2003 (che interessa l'emittenza locale), che si giungerà ad un quadro più organico.

La legge 28/2000 recante “Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica”, ribattezzata in gergo giornalistico come legge sulla par condicio, afferma il principio *money shall not talk*, letteralmente “il denaro non parlerà”. L'espressione, mutuata dal contesto inglese, fu usata per la prima volta quando in Gran Bretagna Governo, opposizione e BBC ragionarono su una presenza equa dei partiti nei programmi televisivi.

La nuova legislazione intervenuta mantiene un sistema bicefalo, prevedendo due autorità responsabili: la Commissione di vigilanza Rai che regola i programmi della concessionaria pubblica e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom o Autorità) che invece si occupa delle emittenti nazionali e locali private. Alla sola Agcom, però, è in capo il controllo delle regole.

Tra le novità introdotte dalla legge 28/2000 vi è il concetto di comunicazione

⁵ Figura istituita dalla legge 6 agosto 1990, n. 223 sulla Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato («legge Mammì»). L'Autorità odierna (Agcom) sarà istituita successivamente nel 1997 su iniziativa dell'allora ministro delle Poste e telecomunicazioni Antonio Maccanico con l'approvazione dell'omonima legge n. 249/1997.

⁶ Articolo 1, co. 5: «Dalla data di convocazione dei comizi per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e fino alla chiusura delle operazioni di voto, nelle trasmissioni informative riconducibili alla responsabilità di una specifica testata giornalistica registrata nei modi previsti dal comma 1 dell'articolo 10 della legge 6 agosto 1990, n.223, la presenza di candidati, esponenti di partiti e movimenti politici, membri del Governo, delle giunte e consigli regionali e degli enti locali deve essere limitata esclusivamente alla esigenza di assicurare la completezza e l'imparzialità dell'informazione. Tale presenza è vietata in tutte le altre trasmissioni».

politica, per riferirsi non più alla propaganda elettorale (legge 515/1993) ma ad un processo e ad un arco temporale più vasto, che copre anche il periodo non interessato da campagna elettorale. La comunicazione politica è un processo mediatico, informativo e relazionale che vive il suo momento simbolico forte (Mazzoleni, 1998) in campagna elettorale, ma che è comunque attivo nel tempo (Massoli, Polcaro, Polito, 2007, p. 278).

Tale impostazione trae ispirazione dal concetto di Blumenthal di *permanent campaign* (1982) che esprime l'attenzione dei media al sistema politico, che prosegue senza interruzioni. La legge, infatti, coglie questo aspetto di continuità, prevedendo due momenti distinti (la campagna elettorale vera e propria e l'intero anno), entrambi oggetto di vigilanza e regolazione.

Altra innovazione importante è la precisa categorizzazione di:

- programmi di comunicazione politica, ovvero programmi come le tribune politiche e i dibattiti, in cui è preponderante l'esposizione di opinioni e valutazioni politiche, ai sensi dell'articolo 2 comma 2⁷;
- messaggi politici autogestiti che hanno precise caratteristiche previste dalla legge ai sensi dell'articolo 3 comma 3⁸, il cui spazio per la messa in onda, nel caso di emittenti nazionali, è sempre gratuito e obbligatorio per il servizio pubblico, mentre facoltativo per l'emittenza privata;
- programmi di informazione, come notiziari o programmi di contenuto informativo, a rilevante presentazione giornalistica, caratterizzati dalla correlazione all'attualità ed altri temi di cronaca, che sono ricondotti alla responsabilità di una testata giornalistica registrata (art. 5) ai sensi dell'articolo.

Il periodo elettorale è a sua volta diviso in due momenti, ciascuno disciplinato da una diversa regolamentazione:

- il primo, che va dalla convocazione dei comizi elettorali fino allo scadere del termine per le presentazioni delle candidature, vede coinvolti tutti i soggetti che hanno una rappresentazione politica;
- il secondo, dalla presentazione delle candidature fino al giorno del voto, nel quale sono coinvolti i soli soggetti protagonisti della campagna.

⁷ Art. 2 co. 2: «S'intende per comunicazione politica radiotelevisiva ai fine della presente legge la diffusione sui mezzi radiotelevisivi di programmi contenenti opinioni e valutazioni politiche. Alla comunicazione politica si applicano le disposizioni dei commi successivi. Esse non si applicano alla diffusione di notizie nei programmi di informazione»

⁸ Art. 3 co. 3: «I messaggi recano una motivata esposizione di un programma o di una espressione politica ed hanno una durata compresa tra uno e tre minuti per le emittenti televisive e da trenta a novanta secondi per le emittenti radiofoniche, a scelta del richiedente. I messaggi non possono interrompere altri programmi, hanno un'autonoma collocazione nella programmazione e sono trasmessi in appositi contenitore, di cui ogni emittente comunica alla Commissione o all'Autorità, con almeno quindici giorni di anticipo, la collocazione nel palinsesto. I messaggi non sono computati nel calcolo dei limiti di affollamento previsti dalla legge».

Nel caso di campagne referendarie viene chiesto ai diversi gruppi politici di iscriversi come sostenitori del “sì” o del “no”; solo successivamente l’Agcom provvederà a regolare la *par condicio* con la divisione degli spazi in maniera equa. Nell’ipotesi di referendum abrogativi, i due quorum previsti dalla Costituzione (costitutivo e deliberativo⁹), fanno sì che il voto dell’astenuto pesi come un “no” e dunque i soggetti da contemplare, nella spartizione degli spazi, sono due. Nel caso invece di referendum consultivi, non prevedendosi un quorum costitutivo, l’Autorità dovrà prevedere l’istituzione di tre soggetti politici, dovendo contemplare anche chi rappresenta l’astensione.

1.3.1 LA DISCIPLINA DELL’EMITTENZA RADIOTELEVISIVA

Inizialmente la legge 28/2000 prevedeva una disciplina pressoché identica sia per emittenti radiotelevisive private nazionali che locali, ma le cose cambiarono in maniera sostanziale per il settore locale, con la promulgazione - a seguito di una lunga battaglia corporativa - della cosiddetta *deregulation*, ovvero la legge 313 del 6 novembre 2003.

Quest’ultima, attraverso la previsione di un Codice di autoregolamentazione (ratificato dall’Agcom con la delibera 43/04/CSP), è andata ad abrogare quasi tutte le parti della legge 28 che riguardavano l’emittenza locale, giungendo ad un sistema molto meno rigido e oneroso. Prima della promulgazione della legge 313, infatti, erano previste condizioni molto pesanti per le imprese radiotelevisive locali, si pensi che per la trasmissione di messaggi politici autogestiti era previsto il criterio della gratuità integrale: ai sensi dell’articolo 3 comma 7, solo una parte dei messaggi politici, corrispondente a quelli diffusi gratuitamente, poteva essere ceduta a pagamento al di fuori del periodo elettorale, ad un prezzo comunque non superiore al 50% delle tariffe applicate per attività commerciali.

Qualche anno più tardi, dunque, il legislatore tornerà sui suoi passi rivendendo la regolamentazione specifica per l’emittenza locale e incentrandola sul metodo dell’autoregolamentazione, che ha condotto ad una sostanziale liberalizzazione dei messaggi politici autogestiti per l’emittenza locale.

Per le emittenti nazionali, sia private che pubbliche, invece, la legge prescrive l’obbligo di realizzare programmi di comunicazione politica, la cui partecipazione deve essere rigorosamente gratuita e deve assicurare a tutti i soggetti parità di accesso.

Nel periodo elettorale, ai sensi dell’articolo 4, le regole sono più serrate e la ripartizione dei tempi di accesso dei soggetti politici è rigorosamente fissata e diverge nei due periodi: nel primo (dalla convocazione dei comizi elettorali fino allo scadere del termine per le presentazioni delle candidature) la distribuzione degli spazi radiotelevisivi avviene tra soggetti politici già rappresentati nel Parlamento nazionale o in quello europeo, mentre nella seconda fase (dalle presentazioni fino al giorno del voto)

⁹ Perché il referendum sia valido deve partecipare almeno la metà più uno degli elettori (costitutivo) e vince chi raggiunge la metà più uno dei voti validi (deliberativo).

hanno accesso al mezzo le liste e le coalizioni in competizione.

I soggetti che hanno accesso alle trasmissioni di comunicazione politica vengono così individuati:

- le forze che costituiscono un gruppo in almeno uno dei due rami del Parlamento;
- i gruppi parlamentari composti da forze politiche distinte, a rotazione, le varie componenti selezionate secondo criteri scelti dal presidente del gruppo in maniera da contemperare la rappresentatività con la pariteticità;
- le forze che hanno eletto almeno due rappresentanti al Parlamento europeo;
- le forze che hanno almeno due rappresentanti (tre per l'accesso all'emittente pubblica) nel gruppo misto di Camera e Senato;
- le forze rappresentative delle minoranze linguistiche che abbiano eletto almeno un rappresentante in Parlamento;
- altre forze presenti nel gruppo misto di Camera e Senato, a rotazione, secondo criteri di contemperamento delle esigenze di rappresentatività con quelle di pariteticità, individuati d'intesa dai Presidenti dei due gruppi.

Un aspetto di particolare interesse riguarda l'accesso ai contenitori di comunicazione politica, volto a contemperare il criterio della parità con quello della rappresentatività in Parlamento. Infatti, il 50% degli spazi è ripartito in modo paritario fra i soggetti sopraelencati, mentre il restante 50% viene distribuito fra tutte le categorie di soggetti politici contemplate, ma comunque in proporzione alla loro forza parlamentare. Va precisato, inoltre, che il criterio di pari opportunità non va misurato nell'ambito di una sola trasmissione, bensì tenendo in conto un ciclo. Gli stessi criteri sono previsti per l'emittenza privata, relativamente alle elezioni regionali. Diversa invece la disciplina prevista per l'emittenza locale pubblica: nel caso di Regioni interessate al rinnovo dei propri Consigli, hanno diritto di accesso alla comunicazione politica regionale le forze costituenti autonomo gruppo nei Consigli regionali e il tempo disponibile deve essere ripartito in proporzione alla consistenza dei rispettivi gruppi.

Si capisce, dunque, come l'assegnazione degli spazi e dei tempi per il contraddittorio, nel sistema radiotelevisivo, sia fissato in termini molto stringenti a differenza di quanto è previsto per i programmi di informazione. Ai sensi dell'articolo 5, infatti, è specificato che per tutta la durata della campagna elettorale nelle trasmissioni di informazione la «presenza di candidati, esponenti di partiti e movimenti politici, membri del governo, delle giunte, consigli regionali o enti locali deve essere limitato esclusivamente all'esigenza di assicurare la completezza e l'imparzialità dell'informazione. Tale presenza è vietata in tutte le altre trasmissioni». Resta tuttavia da aggiungere che ai sensi dell'articolo 5 comma 1 la legge prescrive che siano di volta in volta Agcom e Commissione di vigilanza Rai a definire i criteri specifici ai quali debbano attenersi le emittenti pubbliche e private nei programmi di informazione, al fine di garantire obiettività, completezza e imparzialità, ma senza prevedere il criterio del "cronometro" che vale invece per la comunicazione politica.

L'informazione trova riferimento costituzionale nell'articolo 21, la comunicazione politica invece è l'espressione di un diritto di accesso all'informazione e in questo caso è l'editore ad avere il dovere di offrire spazi, con parità e gratuità, ai diversi soggetti politici.

Proprio la distinzione fra comunicazione politica e informazione rappresenta uno dei punti di debolezza della legge: in questi anni, infatti, si è registrata una notevole difficoltà nell'inquadrare correttamente alcuni programmi. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni con la delibera 92/03/CSP, intervenendo nel merito del programma televisivo Exacalibur¹⁰, ritenne sufficiente che la trasmissione fosse ricondotta alla responsabilità di una testata giornalistica per rientrare nella cornice di programma di informazione, ma in un'altra circostanza (si veda delibera Agcom n. 70/00/CSP) giudicò invece non sufficiente tale requisito. Un tentativo di chiarimento è stato l'intervento della Corte Costituzionale il 24 aprile 2002 con la sentenza n. 155, che ha ridisegnato il quadro del rapporto fra espressione politica e funzione pubblicistica del mezzo radiotelevisivo.

La sentenza in questione è molto interessante perché mette un punto ad una controversia che si trascinava da due anni e risponde ad una questione di legittimità costituzionale posta dal TAR del Lazio. Un gruppo di emittenti private, assumendo l'illegittimità della norma che impone di garantire la parità di accesso ai diversi soggetti nei programmi di comunicazione politica, sosteneva la tesi secondo cui tale obbligo impedirebbe a ciascuna impresa del settore di adottare una propria linea politica, scontrandosi con quanto disposto dall'articolo 21 della Costituzione.

L'altra questione sollevata riguardava la disparità esistente tra la normativa applicabile al settore televisivo e quella della stampa periodica, ai sensi della legge 28.

La Corte Costituzionale respinge le questioni di legittimità e afferma che gli obblighi posti a carico delle emittenti non possono classificarsi come espropriazione in toto di ogni manifestazione politica, ma che vanno intesi come oneri di natura organizzativa, ricordando come esse non siano private della possibilità di schierarsi, ad esempio nelle trasmissioni informative che realizzano diffusioni di notizie.

La Corte precisa che l'espressione "trasmissioni informative" sia da intendersi nella sua più ampia portata, come comprensiva quindi della possibilità di trasmettere notizie anche in un contesto narrativo – argomentativo, purché sotto esclusiva responsabilità della testata. A quest'ultima tipologia di programmi, secondo la Corte, non si possono applicare «limiti connessi alla comunicazione politica», consentendosi così alle emittenti radiotelevisive private di «far emergere, anche attraverso le proprie analisi e considerazioni di ordine politico, l'immagine propria di un'impresa di tendenza».

Nel merito dell'altro tema sollevato, ovvero sulla presunta discriminazione nella disciplina di stampa e radiotelevisione, la Corte fa notare che l'intero settore è sottoposto ad un regime concessorio, alla luce dell'innegabile pervasività che possiedono i mass media nei confronti dell'opinione pubblica, nonché per via della

¹⁰ Programma televisivo di attualità e approfondimento giornalistico andato in onda su Rai 2 dal 7 novembre 2002 al 7 giugno 2004.

limitatezza delle frequenze idonee alla trasmissione.

C'è da dire, tuttavia, che oggi a distanza di oltre quindici anni dall'emanazione della legge e della sentenza su citata, risulta ancora più complesso decifrare la differenza fra comunicazione politica e informazione, soprattutto perché la tv ha messo in cantina le vecchie tribune politiche, in favore dei nuovi cosiddetti *talk show*, format molto diversi da quelli pensati nel 2000.

A questo proposito, in occasione delle elezioni amministrative del 2010, si è aperta un'aspra controversia: la Commissione di vigilanza Rai, nell'emanare il regolamento rivolto alla concessionaria del servizio pubblico, aveva sottratto noti programmi di approfondimento giornalistico¹¹ alla categoria "informazione", per assimilarli a quella di "comunicazione politica". L'effetto prodotto era una forte ingessatura di trasmissioni normalmente caratterizzate da un alto grado di libertà nella conduzione.

Contestualmente accadeva che le emittenti private (La7 e Sky), insoddisfatte della delibera Agcom (che imponeva loro gli stessi parametri), facessero ricorso al TAR. Il Tribunale amministrativo accolse l'istanza e annullò la regolamentazione voluta da Agcom per l'emittenza privata, ma contestualmente la disciplina rivolta alle emittenti pubbliche restava la medesima.

Questa vicenda mise in luce tutte le contraddizioni alla base della disciplina sulla *par condicio* e l'inadeguatezza di un doppio regime di vigilanza fra pubblico e privato (Gardini, 2014, p. 102).

1.3.2 STAMPA E SONDAGGI

A differenza di quanto accade per il settore radiotelevisivo, alla stampa sono applicate solo un set di regole minimali per quanto concerne la comunicazione politica, in periodi elettorali.

L'articolo 7 della legge 28 prescrive che, a partire dalla data di convocazione dei comizi sino al penultimo giorno prima della data delle elezioni, gli editori di quotidiani e periodici, qualora intendano diffondere a qualsiasi titolo (oneroso o gratuito) messaggi politici elettorali devono darne tempestiva comunicazione per consentire ai candidati e alle forze politiche l'accesso agli spazi in condizioni di parità. In altri termini la comunicazione politica per la stampa rappresenta meramente una facoltà e, laddove si decidesse di esercitarla, l'unica prescrizione è che vengano garantite uguaglianza di accesso e condizioni.

Per quanto riguarda i sondaggi politici, l'articolo 8 prescrive il divieto di diffondere risultati di sondaggi demoscopici sull'esito di elezioni e orientamenti di voto, nei quindici giorni precedenti alla consultazione elettorale. Al comma 3, inoltre, sono descritti i criteri che devono accompagnare la realizzazione dei sondaggi:

- soggetto che ha realizzato il sondaggio;
- committente ed acquirente;

¹¹ Il riferimento è a trasmissioni come Annozero, Ballarò, Porta a Porta e L'ultima parola.

- criteri seguiti per la formazione del campione;
- metodo di raccolta delle informazioni e di elaborazione dei dati;
- numero delle persone interpellate e universo di riferimento;
- domande rivolte;
- percentuale delle persone che hanno risposto a ciascuna domanda;
- data in cui è stato realizzato il sondaggio.

Alla comunicazione istituzionale, come si vedrà più diffusamente nel prossimo capitolo, è dedicato l'articolo 9 della legge.

1.3.3 SANZIONI E CONTROLLO

La disciplina della *par condicio* affida le funzioni di controllo e sanzioni all'Agcom (art. 1 co. 6, legge 249/1997). Le sanzioni previste per la violazione delle norme contenute nella legge 28/2000, nonché nei provvedimenti di Commissione parlamentare e Agcom, sono disciplinate dall'articolo 10.

Secondo la norma, il procedimento è aperto d'ufficio dall'Autorità per le garanzie delle comunicazioni attraverso un atto di accertamento della presunta violazione, oppure a seguito di una denuncia, che deve essere fatta esclusivamente da ciascun soggetto politico interessato. La giurisprudenza dell'Agcom considera tassativa l'individuazione dei soggetti legittimati dalla legge e, pertanto, considera irricevibili le denunce presentate dai cittadini. Solo alle emittenti locali è estesa la facoltà di denuncia al Consiglio nazionale degli utenti, istituito presso l'Agcom. I tempi sono molto stringenti: la denuncia dell'infrazione deve essere presentata entro dieci giorni da quando si è verificata e si può procedere solo laddove essa sia inoltrata opportunamente oltre che all'Autorità, all'emittente interessata, al Comitato regionale per le comunicazioni e alla Guardia di Finanza. Il procedimento ha carattere sommario e deve concludersi entro le 24 ore successive all'accertamento o alla denuncia, giovandosi del supporto del Corecom o della Guardia di Finanza.

I provvedimenti possono essere impugnati dinnanzi al TAR del Lazio nel termine ridotto di trenta giorni dalla loro comunicazione. Tuttavia, esiste una speciale procedura di ricorso di fronte al giudice amministrativo, attivabile su richiesta dei soggetti interessati, ovvero chi denuncia e chi ha commesso la presunta infrazione, solo nel caso in cui l'Autorità non si sia pronunciata nel termine di 48 ore dall'accertamento della violazione o della denuncia. Le sanzioni rispondono ad una logica, che per dirla con le parole di Guido Sirianni, si potrebbe definire «conciliativa» (Sirianni, 2005, p. 51).

In linea generale, infatti, l'Autorità applica un principio compensativo, teso a riequilibrare eventuali violazioni. Per quelle riguardanti i programmi di comunicazione politica la sanzione (art. 10, co. 3) consiste nell'obbligo di trasmettere un programma con maggiore partecipazione del soggetti o dei soggetti politici che si considera siano stati danneggiati; per l'infrazione della disciplina riguardante i messaggi autogestiti si

prescrive (art. 10, co. 4) che vengano disposti nuovi spazi per chi è stato danneggiato; per l'inosservanza degli obblighi previsti relativi ai programmi di informazione durante le campagne elettorali si rimanda (art. 10, co. 5) alla trasmissione di non precisati «servizi di informazione elettorale» con la «prevalente partecipazione dei soggetti danneggiati». Se si viola la regola che disciplina i sondaggi, l'emittente o l'editore interessato (art. 10, co. 7) ha il dovere di dichiarare l'infrazione con lo stesso rilievo (tempi e modi) con il quale il sondaggio era stato trasmesso.

Per quanto riguarda le emittenti locali, si legge (art. 11) che l'Agcom può adottare ogni provvedimento, anche in via di urgenza, idoneo ad eliminare gli effetti delle violazioni. 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.

CAPITOLO 2

LA DISCIPLINA DELLA COMUNICAZIONE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI IN PERIODO ELETTORALE

2.1 L'IDENTITÀ DUPLICE DELLA COMUNICAZIONE: POLITICA E ISTITUZIONALE

Per definire la comunicazione pubblica si può ricorrere a due logiche: l'una restrittiva e l'altra estensiva. Se ci riferiamo alla prima allora intendiamo per comunicazione pubblica ogni forma di comunicazione prodotta dalla pubblica amministrazione, ma talvolta può risultare difficile definire i confini, perché vi sono aziende erogatrici di servizi pubblici, che però condividono molte più caratteristiche col privato che col pubblico. Se invece accogliamo la logica estensiva, per definire la comunicazione pubblica non partiamo dal soggetto, bensì dall'oggetto, ovvero l'interesse generale che questo tipo di comunicazione assolve. In questo caso il perimetro della materia si allarga e la si può declinare in tre segmenti:

- la comunicazione delle istituzioni pubbliche (o comunicazione istituzionale),
- la comunicazione sociale,
- la comunicazione politica.

Il segmento che ci interessa indagare è quello della comunicazione istituzionale e in maniera trasversale quello della comunicazione politica, per studiarne l'intreccio, alla luce della comprensione della legge sulla *par condicio*.

L'Italia ha scontato un clamoroso ritardo nel percorso di modernizzazione della pubblica amministrazione, nel passaggio da una propaganda di Stato alla realizzazione di una comunicazione di pubblica utilità (Rolando, 2004). La comunicazione delle pubbliche amministrazioni nasce come un processo unidirezionale, come un flusso che parte dalla Pa e arriva al cittadino, con l'obiettivo di valorizzarne l'immagine. Fino agli anni '90 identità amministrativa e politica coincidono, la svolta sarà segnata con il trasferimento dei poteri dallo Stato alle Regioni e agli enti locali, con cui il cittadino viene avvicinato ai servizi pubblici. A partire da allora, infatti, inizia un percorso normativo che disegna le competenze comunicative delle pubbliche amministrazioni, andando ad identificare un profilo relazionale e un corretto circuito informativo fra cittadini e istituzioni. Al via quindi ad amministrazioni più snelle, anche grazie al trasferimento, imposto dal principio di sussidiarietà fissato dall'articolo 118 della Costituzione, di alcune funzioni dallo Stato alle amministrazioni locali.

In particolare, due sono le leggi che impongono un cambiamento netto:

- legge 142/1990 “Ordinamento sulle autonomie locali” che introduce nuove regole sulla trasparenza amministrativa, riconoscendo ai cittadini il diritto di accesso alle informazioni e ai procedimenti amministrativi;
- legge 241/1990 “Nuove forme in materia di procedimento amministrativo e di accesso ai documenti amministrativi” che riprende i contenuti della legge precedente e li estende a tutti gli enti pubblici, introducendo doveri comunicativi.

L’ambizione di rendere centrale la funzione comunicativa la si rintraccia anche nel decreto legislativo n. 29 del 3 febbraio 1993, con cui si impone l’obbligatorietà per le amministrazioni pubbliche di istituire l’Ufficio relazioni con il pubblico (URP).

Un’ambizione tradita e rimasta solo nelle intenzioni del legislatore secondo il professor Mario Rodriguez:

«Pensato come una appendice del vertice e terminazione ultima di un flusso di informazioni e comunicazioni, che dall’alto avrebbero dovuto giungere al basso, ridotto infine ad ufficio reclami» [Rodriguez].

L’insieme dei principi finora espressi hanno trovato poi una più organica sistematizzazione con una legge che si colloca a chiusura del decennio e che è andata oltre l’obbligo di trasparenza amministrativa, riconoscendo una valenza fondamentale alla comunicazione e sottraendola alla marginalità alla quale era stata fino ad ora confinata: la legge 150 del 7 giugno 2000 “Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni”.

Si tratta di una normativa che ha avuto il merito di ribaltare la cultura dominante nella Pa, del segreto e del silenzio, con la quale la comunicazione cessa di essere un segmento aggiuntivo dell’azione della pubblica amministrazione e ne diviene parte integrante. Ad essere rivoluzionato è il modo di intendere la comunicazione, al punto che diviene un buon amministratore colui che è capace di comunicare.

Tuttavia, sebbene la legge parta da una premessa culturale che è quella di rendere l’amministrazione distinta dalla politica e che trova una legittimazione nel rapporto proprio con i cittadini, essa rinuncia a portare a termine le premesse da cui parte, tradendo alcune delle aspettative (Cuniberti, 2011). Il riferimento è alla mancata distinzione, all’interno della legge 150, tra comunicazione politica e istituzionale.

Se è vero che per la prima volta vengono distinte le attività di comunicazione, interna ed esterna, da quelle meramente informative¹², la commistione la si rinviene nella

¹² A proposito, si veda articolo 1, co.4: «Sono considerate attività di informazione e di comunicazione istituzionale quelle poste in essere in Italia o all'estero dai soggetti 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».

lettura dell'articolo 1 comma 5¹³, che nello specificare ed elencare il fine cui devono tendere le attività di comunicazione e informazione (in maniera indifferente), accanto a tutti quei compiti che rientrano nella funzione informativa e sono quindi da svolgere nell'interesse della cittadinanza, contempla anche: «(f) promuovere l'immagine delle amministrazioni (...)». Siccome la legge disciplina tre diverse strutture¹⁴ sarebbe stata utile una differenziazione tra chi è addetto all'informazione e chi invece alla promozione dell'immagine (Cuniberti, 2011).

Su questo punto appare opportuna l'opinione di Walter Todaro, responsabile comunicazione presso il Comune di Seregno (MB):

«La legge 150 è ambigua quando dice che le attività di comunicazione e informazione (tra le altre cose) sono finalizzate a promuovere l'immagine dell'amministrazione perché questo si traduce inevitabilmente con una promozione di colui che amministra e fa sfociare in una permeabilità fra i due piani di comunicazione istituzionale e politica» [Todaro].

La normativa, infatti, opera una distinzione, non tanto in merito ai contenuti, quanto alle strutture preposte, fra comunicazione e informazione: URP, Ufficio stampa e portavoce, creando però di fatto confusione al momento dell'applicazione.

La figura del portavoce viene istituzionalizzata per la prima volta proprio con la legge 150 e ai sensi dell'articolo 7 esso «ha compiti di diretta collaborazione ai fini dei rapporti di carattere politico – istituzionale con gli organi di informazione». Dunque è un soggetto legato da un rapporto di natura fiduciaria all'autorità responsabile di cui ne esterna punti di vista e opinione.

Sempre disciplinata dalla legge 150 è la figura del capo ufficio stampa. Ai sensi dell'articolo 9 si prevede che «le amministrazioni pubbliche possano dotarsi, anche in forma associata di un ufficio stampa, la cui attività è in via prioritaria indirizzata ai mezzi di comunicazione di massa» e che sarà diretto «da un coordinatore, che assume la qualifica di capo ufficio stampa, il quale sulla base delle direttive impartite dall'organo di vertice dell'amministrazione, cura i collegamenti tra gli organi di informazione, assicurando il massimo grado di trasparenza, chiarezza e tempestività delle

¹³ Le attività di informazione e di comunicazione sono, in particolare, finalizzate a:

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

¹⁴ Si veda articolo 6: «In conformità alla disciplina dettata dal presente Capo e, ove compatibili, in conformità alle norme degli articoli 11 e 12 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, e relative disposizioni attuative, le attività di informazione si realizzano attraverso il portavoce e l'ufficio stampa e quelle di comunicazione attraverso l'ufficio per le relazioni con il pubblico, nonché attraverso analoghe strutture quali gli sportelli per il cittadino, gli sportelli unici della pubblica amministrazione, gli sportelli polifunzionali e gli sportelli per le imprese».

comunicazioni da fornire nelle materie di interesse dell'amministrazione». Al comma 2 si precisa: «Gli uffici stampa sono costituiti da personale iscritto all'albo nazionale dei giornalisti», questo perché i giornalisti sono tenuti al rispetto della deontologia professionale e sono sottoposti alla vigilanza dell'Ordine.

Una condizione necessaria, ma soprattutto utile, che consente di chiarire i ruoli dei tecnici e differenziarli da quelli politici, per scongiurare che l'attività di informazione si tramuti in propaganda. Essendo però facoltativa¹⁵ sia l'istituzione dell'ufficio stampa che quella del portavoce, per molti comuni medio – piccoli questa suddivisione resta un mero auspicio.

Sul punto il professor Razzante osserva:

«Gli articoli 7 e 9 della legge 150/2000 così come definiti hanno creato le premesse per una serie di anomalie che causano una sovrapposizione fra i due soggetti, sebbene quella del portavoce sia una mera figura di fiducia priva di competenze professionali» [Razzante].

Anche Rovinetti mette in guardia sulle conseguenze:

«L'attività dell'ufficio stampa deve organizzarsi secondo una strategia aziendale e diversa dalle logiche politiche o partitiche (...) E quando questo non succede tale struttura finisce per essere un terminale acefalo del potere politico o economico destinato a vivere tutte le precarietà e le contraddizioni di questa condizione e alla mercé del carisma vero o presunto del vertice dell'amministrazione» (Rovinetti, 2004).

Sulla scia della 150, il 7 febbraio 2002 viene pubblicata la Direttiva Frattini "Attività di comunicazione delle Pubbliche amministrazioni", che insiste sul carattere fondamentale e strategico della comunicazione pubblica nell'azione della Pa e introduce la necessità di un coordinamento organizzativo tra le diverse attività di informazione e comunicazione, nell'ottica dello sviluppo della comunicazione integrata¹⁶. Cita infatti una struttura di coordinamento con funzioni di programmazione e alla quale spetti il compito di presentare entro il 30 novembre di ogni anno il Piano di comunicazione, ovvero un programma delle iniziative di comunicazione che deve contenere:

¹⁵Sul portavoce, articolo 7, co. 1 «L'organo di vertice può essere coadiuvato...» e lo stesso per l'Ufficio stampa, articolo 9, co. 1 «Le amministrazioni pubbliche possono dotarsi di un ufficio stampa...»

¹⁶ Direttiva Frattini, capitolo 3 *Modalità operative: il coordinamento degli strumenti della comunicazione*: «Le amministrazioni devono assicurare il raccordo operativo tra i segmenti di comunicazione attivati, il portavoce, l'ufficio stampa e l'ufficio per le relazioni con il pubblico e le analoghe strutture, devono prevedere forme organizzative di coordinamento delle loro attività per massimizzare l'utilizzo delle risorse umane ed economiche, e creare sinergie ed integrazione tra le azioni di comunicazione per contribuire a rendere efficaci e soddisfacenti le relazioni con i cittadini.

Ciascuna amministrazione, quindi, potrà istituire al proprio interno una struttura di coordinamento, costituita dal direttore dell'Urp e delle analoghe strutture ove esistenti, dal direttore dell'ufficio stampa e dal portavoce se presente all'interno dell'amministrazione.

La struttura di coordinamento ha funzioni di programmazione, indirizzo e raccordo delle attività da realizzare. Alla struttura di coordinamento spetta il compito di presentare al vertice dell'amministrazione, entro il 30 novembre di ogni anno, il programma delle iniziative di comunicazione».

- la definizione degli obiettivi e della strategia della comunicazione integrata (azioni di comunicazione interna, esterna, on-line, pubblicitaria etc.);
- la descrizione delle singole azioni con l'indicazione dei tempi di realizzazione (calendarizzazione per fasi);
- la scelta dei mezzi di diffusione e il budget;
- la pianificazione delle attività di monitoraggio e valutazione dell'efficacia delle azioni (sia in itinere al progetto sia ex post).

Altro capitolo importante, fissato dalla Direttiva, è quello sulla formazione che viene individuata come la chiave per migliorare la qualità delle prestazioni e per incentivare la motivazione del personale. Il capitolo 9, invece, è dedicato al tema delle risorse: la Direttiva prescrive che le amministrazioni debbano impegnarsi a individuare una percentuale del 2% delle risorse generali da dedicare alle spese per comunicazione e informazione pubblica.

Quando sono state varate, sia la legge 150/2000 che la direttiva Frattini due anni più tardi, si pensava che una differenziazione di ruoli avrebbe portato a maggiore chiarezza fra i due livelli della comunicazione: istituzionale e politica, ma nella pratica ciò non è avvenuto. Da questo punto di vista è interessante l'opinione di chi, come Dino Amenduni, sia convinto si tratti di un tema ormai superato e che per salvaguardare il cittadino elettore occorrerebbe evitare di offrire facili vantaggi agli amministratori in carica rispetto ai loro oppositori:

«Penso che il confine tra comunicazione istituzionale e politica sia divenuto progressivamente anacronistico. Gli amministratori come tutte le figure impegnate nella vita politica sono in campagna elettorale permanente¹⁷ e questo a mio avviso rende ogni atto di comunicazione istituzionale un atto di comunicazione politica allo stesso tempo. Il confine da preservare, piuttosto, è quello tra comunicazione istituzionale e comunicazione elettorale, mi riferisco al fatto che vi sono amministratori che utilizzano soldi pubblici per distribuire bilanci di fine mandato con forti elementi di personalizzazione a poche settimane dal voto. Ritengo che spendere meno energie per tenere in piedi una distinzione che non regge più concettualmente e piuttosto mantenere gli occhi ben aperti per evitare un uso distorto sia una strategia da perseguire, soprattutto nei confronti dei cittadini/elettori» [Amenduni].

Secondo il responsabile della Struttura stampa di Regione Lombardia, Roberto Fiorentini, avere una scissione netta fra l'istituzione e la politica è praticamente impossibile:

¹⁷ Il primo studioso che ha parlato di campagne elettorali permanenti è Sidney Blumenthal (1980), intendendo il fatto che non esiste più una chiara separazione fra attività di campagna (*campaigning*) e attività di governo (*governing*).

«La comunicazione su un certo provvedimento della Giunta non è mai meramente amministrativo ma risente del colore politico della maggioranza che lo approva» [Fiorentini].

Una contiguità evidente, quella fra comunicazione istituzionale e politica, anche secondo il professor Marco Orofino:

«Anche solo per il fatto che un'amministrazione comunica ciò che sta facendo fa comunicazione politica, perché sta informando il cittadino del fatto che lavora, certo la legge cerca di evitare che tutta la comunicazione di una amministrazione divenga politica, prima della 150 non vi era una separazione e la responsabilità politica era direttamente esercitabile sull'amministrazione» [Orofino].

Secondo il Responsabile della comunicazione del Consiglio, Antonello Grimaldi, occorre distinguere fra la comunicazione posta in essere da un'assemblea legislativa, come lo è il Consiglio regionale, e quella realizzata da un organo di governo come la Giunta che rappresenta la maggioranza:

«Il Presidente del Consiglio è in teoria garante di tutti gli ottanta consiglieri, mentre è diverso il caso del Presidente della Regione, le cui esternazioni sono tutte di carattere politico. Il nostro ufficio stampa è meramente istituzionale e dovrebbe riportare fedelmente le attività del Presidente e dell'assemblea a livello istituzionale» [Grimaldi].

Sposa questa idea anche Biagio Longo, a capo della comunicazione presso il gruppo politico Patto Civico Ambrosoli, il quale osserva che l'ufficio stampa dovrebbe dare voce a tutte le parti in maniera equa, ma al tempo stesso ne riconosce la complessità:

«L'ufficio stampa si sforza di cogliere l'intersezione fra la necessità di realizzare una comunicazione di servizio alla cittadinanza ma anche di esprimere un indirizzo, non si può pensare che esso possa sottrarsi all'orientamento che dà la maggioranza (omissis). Per fortuna oggi attraverso le nuove tecnologie si moltiplicano le possibilità di espressione per tutti» [Longo].

Quelli finora descritti rappresentano gli sforzi condotti, dal punto di vista normativo, per massimizzare il ruolo della comunicazione quale strumento integrante ed efficace dell'azione amministrativa; ma nessuna legge ha portato a risultati tangibili nella separazione fra le due identità della comunicazione, politica e istituzionale, come dimostrano le testimonianze raccolte fra coloro che si occupano della materia.

Al fine di convalidare questa tesi è stata realizzata un'indagine sui comuni capoluogo di provincia di cinque Regioni del Nord Italia (Emilia Romagna, Lazio, Lombardia, Toscana e Veneto), volta a verificare l'esistenza all'interno delle amministrazioni di: Urp, ufficio stampa e portavoce, e contestualmente ad analizzare le strutture, in particolar modo il posizionamento organizzativo e funzionale dell'ufficio stampa, per

verificare in quali amministrazioni il responsabile del processo comunicativo si colloca nella linea di comando amministrativo (dipendenza dal Direttore generale) e in quali, invece, in quella di comando politico (dipendenza dallo staff del Sindaco).

La rilevazione, i cui risultati sono mostrati nelle tabelle di seguito (2.1, 2.2, 2.3), è stata condotta incrociando i dati reperiti dai portali on line delle amministrazioni, alle informazioni ottenute mediante telefonate ai responsabili di Uffici stampa e comunicazione o Urp.

Tabella 2.1 – Città con meno di 300.000 abitanti

Comuni	URP	Ufficio stampa	Portavoce del sindaco
Belluno	Sì	Non esiste un Ufficio stampa, ma il comune è dotato di un Servizio Comunicazione	No
Grosseto	Sì	L'Ufficio stampa è disposto, nella linea dell'organigramma, al di sotto dello "Staff del sindaco"	No
Lodi	Sì	Sì	Il responsabile dell'Ufficio stampa ricopre anche la funzione di Portavoce
Massa Carrara	Sì	L'Ufficio stampa è disposto, nella linea dell'organigramma, al di sotto dello "Staff del sindaco"	No
Piacenza	Sì	L'Ufficio stampa è disposto, nella linea dell'organigramma, al di sotto dello "Staff del sindaco"	No
Prato	Sì	Sì	Sì
Rieti	Sì	L'Ufficio stampa è disposto, nella linea dell'organigramma, al di sotto dello "Staff del sindaco"	Il responsabile dell'Ufficio stampa ricopre anche la funzione di Portavoce
Rovigo	Sì	Sì	Sì
Siena	Sì	Sì	Sì
Sondrio	Sì	Un collaboratore esterno si occupa dei comunicati stampa	No

Fonte: nostra elaborazione, 2015

Tabella 2.2 – Città con meno di 600.000 abitanti

Comuni	URP	Ufficio stampa	Portavoce del sindaco
Arezzo	Si	Si	No
Como	Il responsabile dell'Urp coincide con il capo di gabinetto del Sindaco	L'Ufficio stampa è disposto, nella linea dell'organigramma, al di sotto dello "Staff del sindaco"	No
Cremona	Si	Si	Si
Ferrara	Si	Si	Si
Forlì - Cesena	Si	Si	Si
Frosinone	No	Ufficio stampa di Gabinetto che si occupa di: servizio stampa e comunicazione, garantisce una efficace comunicazione verso la città	No
Latina	Si	Si	No
Lecco	Urp on line	Si	No
Livorno	Si	Si	Si
Lucca	Si	Si	Si
Mantova	Si	L'Ufficio stampa è disposto, nella linea dell'organigramma, al di sotto dello "Staff del sindaco"	No
Parma	Si	Si	Si
Pavia	Si	No	No* *Il Sindaco si avvale di un collaboratore che cura i rapporti con la stampa, ma la figura non risponde ai criteri previsti dalla legge 150/2000
Pisa	Si	Si	No
Ravenna	Si	Si	Si
Reggio Emilia	Si	Si	Si
Rimini	Si	Si	Si
Viterbo	Si	L'Ufficio stampa è disposto, nella linea dell'organigramma, al di sotto dello "Staff del sindaco"	No

Fonte: nostra elaborazione, 2015

Tabella 2.3 - Città con oltre 600.000 abitanti

Comuni	URP	Ufficio stampa	Portavoce del sindaco
Bologna	Si	Si	No
Bergamo	Si	No	La figura del Portavoce svolge compiti di diretta collaborazione con il Sindaco, finalizzati ai rapporti di carattere politico-istituzionale con gli organi di informazione
Brescia	Si	L'Ufficio stampa è disposto, nella linea dell'organigramma, al di sotto dello "Staff del sindaco"	Il responsabile dell'Ufficio stampa ricopre anche la funzione di Portavoce
Milano	Si	Si	Si
Modena	Si	Si	Si
Monza e Brianza	Si	L'Ufficio stampa è disposto, nella linea dell'organigramma, al di sotto dello "Staff del sindaco"	Il responsabile dell'Ufficio stampa ricopre anche la funzione di Portavoce
Padova	Si	Si	Si
Roma	Si	Si	Si
Varese	Si	Si	No
Verona	Si	Si	Il responsabile dell'Ufficio stampa ricopre anche la funzione di Portavoce
Venezia	Si	Si	Si
Vicenza	Si	L'Ufficio stampa è disposto, nella linea dell'organigramma, al di sotto dello "Staff del sindaco"	Si
Treviso	Si	La figura del portavoce svolge anche attività di media relation per quanto attiene la comunicazione dell'ente	Si

Fonte: nostra elaborazione, 2015

Come mostrano i dati raccolti, sull'utilizzo delle strutture prevale l'Ufficio relazioni con il pubblico. L'Urp, infatti, è presente come ufficio in 40 comuni sui 42 presi in considerazione e si registra solo un caso (Como), in cui il Responsabile Urp coincide con il Capo di Gabinetto del Sindaco. Per quanto concerne l'ufficio stampa, esso è presente in 37 comuni: in 9 casi risulta essere alle dipendenze del Sindaco o del gabinetto del Sindaco e in uno (Frosinone), addirittura, l'ufficio è presente con la denominazione di Ufficio stampa di gabinetto. Il portavoce è presente solo in 23 province, ma significativo è il fatto che in 6 di queste esso coincida con il responsabile dell'ufficio stampa.

La scarsa presenza della figura del portavoce pone degli interrogativi su chi eserciti di fatto la comunicazione politica, portandoci a ritenere che l'assenza del ruolo non significhi nella fattispecie assenza di attività. Piuttosto si è portati a credere che la comunicazione politica sia effettuata direttamente dal sindaco o affidata alle funzioni istituzionali dell'ufficio stampa, elemento suffragato anche dal fatto che in numerosi casi esso è collocato alle dipendenze dell'organo politico. Sovrapporre le due tipologie di comunicazione comporta dei rischi: i messaggi istituzionali risentono di una valenza politica e perdono di obiettività, ma tenerle separate risulta un'impresa particolarmente difficile, ancor di più nel periodo elettorale. Si immagina l'ipotesi di una comunicazione istituzionale che si trovi a divulgare il "buongoverno": il pericolo è che tale comunicazione possa tradursi inevitabilmente in beneficio della parte politica in questione. E proprio tale ragione ha evidentemente indotto a ritenere che in periodo pre-elettorale una comunicazione istituzionale a tutto campo potesse influenzare o confondere l'elettore, con una incidenza anche se riflessa nella competizione (Mazzella, 2005).

Nel tentativo di impedire che questo accadesse il legislatore ha scelto di limitare in maniera fortemente restrittiva lo spettro delle attività consentite, al punto che la normativa in questione (articolo 9 della legge 28/2000) ha sollevato molti nodi problematici in sede di applicazione, difficoltà che ricalcano l'esistenza di un livello di permeabilità elevata fra la comunicazione politica e quella istituzionale.

2.2 LA DISCIPLINA DELLA COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE IN PERIODO ELETTORALE

La disciplina della comunicazione istituzionale nel periodo elettorale è dettata dalla combinazione delle disposizioni delle leggi 150/2000 e 28/2000. Stefano Rolando (1990) individua cinque aree riferibili alla comunicazione istituzionale: pubblicità di bandi, di regolamenti e gare, di norme e leggi, di servizi pubblici nuovi o specifici, di attività o funzionamenti di strutture, pubblicità di immagine e promozione. Secondo Arena (2005) la comunicazione istituzionale consta di tre settori: comunicazione giuridico – formale, di servizio, amministrativa o di cittadinanza. Per Faccioli (2000) la comunicazione istituzionale comprende la comunicazione normativa, delle attività

istituzionali, di pubblica utilità, quella per la promozione di immagine e la comunicazione sociale. Grandi (2006) sottolinea le caratteristiche peculiari della comunicazione istituzionale ovvero imparzialità e oggettività. Essendo così vasto il panorama entro cui si collocano le comunicazioni prodotte dalla Pa, ancora più difficile sarà tracciare una linea di demarcazione fra le attività ammissibili e quelle invece vietate dalla normativa della *par condicio*. Durante il periodo elettorale, infatti, la comunicazione è sottoposta alle rigide disposizioni contenute nell'articolo 9 della legge 28/2000: «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 e indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni».

In base a tale divieto, dunque, le amministrazioni sono tenute ad astenersi non solo dalle manifestazioni volte ad appoggiare liste o candidati nel confronto elettorale – dunque dal fare propaganda elettorale diretta –, ma anche da tutti quegli interventi che, avendo come finalità principale la promozione dell'immagine politica o dell'attività dell'ente, favoriscano una rappresentazione positiva o negativa di una determinata opzione elettorale.

Tale divieto è posto a presidio del principio di imparzialità della pubblica amministrazione, contenuto nell'articolo 97 della Costituzione, al fine di evitare che nel periodo elettorale le forze politiche di maggioranza possano beneficiare delle opportunità connesse alla titolarità di cariche di governo, sfruttando occasioni di comunicazione come forme surrettizie di propaganda politica.

Il divieto è dunque diretto ad impedire che si favorisca un vantaggio elettorale a favore dei politici uscenti (*incumbents*) e a svantaggio degli sfidanti (*challengers*), vista la maggiore visibilità di cui dispongono i primi, in via esclusiva e gratuita. Ai sensi dell'articolo 9 il divieto di comunicazione istituzionale appare circoscritto alle sole forme di strumentalizzazione propagandistiche a favore dei candidati e delle liste in lizza nel confronto elettorale, con l'esclusione delle attività di informazione che devono necessariamente accompagnare le funzioni, le iniziative, i servizi realizzati dalle pubbliche amministrazioni al fine di garantire l'operatività (principio di effettività), sebbene - come si vedrà in seguito – non sempre accade che l'interpretazione della deroga di indispensabilità sia comune fra la giurisprudenza dell'Agcom e i professionisti della comunicazione.

Sopravvive all'entrata in vigore della legge 28/2000 la 515/1993 “Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica” che all'articolo 1 comma 5 dispone il divieto, a decorrere dal trentesimo giorno precedente la data delle votazioni, della presenza di candidati, esponenti di partiti e movimenti politici, membri del governo, delle giunte, consigli regionali e degli enti locali nelle trasmissioni di intrattenimento o sportive, consentendo esclusivamente la presenza nelle trasmissioni informative riconducibili ad una testata giornalistica.

Prima dell'entrata in vigore della legge 28/2000, invece, vigeva l'applicazione della disposizione contenuta all'articolo 29, comma 6 della legge 81/1993 (legge tutt'ora in

vigore): «E' 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». Dal punto di vista temporale, appare chiaro come fosse più complesso identificare quando effettivamente scattasse il divieto, mentre dal punto di vista contenutistico muta la portata.

«La nozione di propaganda è più ampia, è un ombrello all'interno del quale si poteva ricondurre potenzialmente di tutto, invece la 28 che contiene un esplicito riferimento alla legge 150, consente di individuare precise fattispecie di comunicazione vietate. Senza contare che la legge del '93 era più ampia perché investiva anche i 30 giorni che precedevano l'inizio della campagna elettorale, non sempre identificabili e di fatto quasi inattuabile» [Liberatore].

Sul punto si esprime diversamente la professoressa Paola Marsocci:

«Il termine propaganda è più specifico ed è stato sostituito con la nozione di comunicazione che è invece più estesa, anche se più chiara al tempo stesso, grazie alla legge 150» [Marsocci].

2.2.1 PRESUPPOSTI SOGGETTIVI E OGGETTIVI DI APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 9 DELLA LEGGE 28/2000

Presupposto soggettivo di applicazione del divieto è che la condotta sia posta in essere da una pubblica amministrazione¹⁸: il riferimento è agli organi rappresentativi degli enti e non ai singoli soggetti che ricoprono cariche pubbliche. Per esempio, a livello regionale si considera Pa il Consiglio regionale ma non il singolo gruppo consiliare in seno al Consiglio medesimo.

Per quanto riguarda i singoli soggetti titolari di cariche pubbliche, infatti, si intende che essi possano svolgere attività di propaganda al di fuori dell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, sempre che non impieghino mezzi, risorse, personale e strutture assegnati alle pubbliche amministrazioni per lo svolgimento delle loro competenze.

A titolo esemplificativo si prenda a riferimento la delibera 245/13/CONS, con la

¹⁸ Per pubbliche amministrazioni si intendono quelle indicate nell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 165/2001: «Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli Istituti e le 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 e 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 e le agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n.300».

quale l'Autorità ha disposto l'archiviazione di una presunta violazione dell'articolo 9 da parte di un singolo consigliere dell'assemblea regionale pugliese, nell'ambito delle elezioni politiche del 24 e 25 febbraio 2012. Nella fattispecie il consigliere aveva utilizzato per finalità elettorali carta intestata recante il logo della Regione, salvo poi – a seguito della contestazione da parte del competente Corecom – precisare che il costo dell'iniziativa fosse stato a suo totale carico e che per quanto riguardava l'utilizzo del logo esso era il frutto di un mero errore materiale tipografico. L'Agcom in quella occasione rilevò quanto di seguito:

- le attività di ogni consigliere regionale, sia a carattere individuale che nell'ambito delle articolazioni organizzative delle Assemblee medesime espresse attraverso i gruppi regionali, sono emanazione dei partiti politici, ossia di organismi non riconducibili alla Pa;
- la fattispecie in esame, pur integrando sotto il profilo oggettivo gli estremi propri della comunicazione istituzionale ai sensi dell'articolo 1 della legge 150/2000, risulta priva dell'essenziale requisito soggettivo previsto dall'articolo 9, comma 1 della legge 28/2000, in quanto la condotta non è stata posta in essere da una pubblica amministrazione, ma da un singolo soggetto titolare di carica politica.

Per quel che concerne il requisito oggettivo, è la legge 150/2000 che illustra cosa si intenda per comunicazione istituzionale, ovvero:

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

Per quanto concerne la diffusione delle sedute dell'Assemblea l'Agcom ha chiarito che la fattispecie non sia annoverabile nella categoria di comunicazione istituzionale ma, siccome integra nei fatti una particolare ipotesi di programmazione informativa, non può sottrarsi al rispetto generale dei principi normativi di cui all'articolo 11 *quater* (introdotto dalla legge 313/2003) della legge 28/2000 che, nel disciplinare i programmi di informazione trasmessi, prevede che sia garantito il pluralismo attraverso parità di trattamento, obiettività, correttezza, lealtà, imparzialità, equità e pluralità dei punti di vista, nonché equilibrio e contraddittorio fra i soggetti politici.

Nel merito di emittenti locali che si trovino a trasmettere comunicazioni istituzionali, l'Autorità è intervenuta (Protocollo n. 10345, 14 marzo 2006) precisando che, pur escludendosi l'adozione di provvedimenti sanzionatori, si prevede il potere/dovere dell'Agcom di intervenire nei confronti dell'amministrazione pubblica che ha violato il divieto. Non si esclude, inoltre, la possibilità che si possano porre in essere interventi "riparatori" allo scopo oggettivo di riequilibrare una situazione comunicativa turbata dal

mancato rispetto del divieto posto, nei confronti di una certa emittente. L'Agcom precisa che laddove le stesse emittenti ravvisino possibili violazioni del divieti di comunicazione istituzionale, dovranno effettuare una segnalazione, rendendo possibile lo svolgimento degli eventuali atti di istruzione sommaria.

2.2.2 DEROGHE DI APPLICAZIONE DEL DIVIETO

Il divieto in questione prevede due specifiche deroghe: la comunicazione è lecita laddove sia caratterizzata dai requisiti di "indispensabilità" e "impersonalità".

Mentre il primo è un requisito di carattere oggettivo, il secondo è di natura soggettiva. Indispensabilità viene tradotta come indifferibilità: secondo l'interpretazione dell'Agcom alcune comunicazioni istituzionali, programmate e realizzate durante le campagne elettorali, riguardano situazioni per cui non c'è un'effettiva esigenza di realizzarle in quel periodo e siccome avrebbero potuto essere programmate in un periodo diverso, non vengono ritenute indispensabili. Per quanto riguarda l'impersonalità si richiede invece che il comunicato stampa, o qualsiasi altra forma di comunicazione ai sensi della legge 150/2000, debba essere imputato all'amministrazione come tale, omettendo l'utilizzo dei nomi in favore unicamente dell'indicazione della carica. Altresì importante ai fini di questa valutazione è anche l'uso del logo.

In occasione di elezioni che coinvolgono l'intero territorio nazionale, infatti, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri è fatto divieto dell'utilizzo del logo e gli stessi ministeri sono tenuti ad utilizzare esclusivamente quello del Quirinale, ma non il proprio, e possono solo fare il rinvio ai loro siti [Liberatore].

In relazione all'attività di informazione svolta dalle pubbliche amministrazioni attraverso le agenzie di stampa o strumenti diversi, purché registrati come testate giornalistiche, l'Agcom ha precisato¹⁹ che la legge 150/2000 pur elencando separatamente le attività di informazione, non le distingue dal punto di vista della disciplina applicabile, con la conseguenza che i criteri posti dall'articolo 9 valgono tanto per le attività di comunicazione, quanto per quelle di informazione poste in essere dalle pubbliche amministrazioni, anche se si tende a riconoscere all'informazione un carattere di indispensabilità per l'efficace svolgimento delle funzioni amministrative, in quanto volta ad informare sulle attività e le iniziative dell'ente. Si richiede unicamente che l'informazione si attenga rigorosamente ai fatti, in maniera impersonale, senza riportare valutazioni ed opinioni politiche riferite dagli amministratori.

Impersonalità dunque si traduce nella possibilità di realizzare una comunicazione spersonalizzata, dove si omette l'utilizzo del nome dell'amministratore. Appare chiaro, però, che soprattutto nell'ipotesi di politici noti, l'efficacia sortita da questo tipo di imposizione normativa sia dubbia. A tal proposito così si esprime Massimiliano Della Torre, dirigente Corecom Lombardia:

¹⁹ Si rimanda alla delibera 102/10/CSP che troverà approfondimento nel capitolo 3.

«Dal mio punto di vista in ogni occasione bisognerebbe usare il fair play. Nel diritto romano c'è il *dolus malus* in senso proprio, ovvero mento sapendo di mentire, e il *dolus bonus*, una pura vanteria che chiunque capirebbe sia fatta solo per poter piazzare una merce piuttosto che un'altra. Insomma si ammette il *dolus bonus* e si vieta il *dolus malus*. Laddove si pongono in essere norme così dosate e molto stringenti, vale il principio che fatta la legge trovato l'inganno. Quanto più una norma è specifica e dettagliata, tanto più è facile aggirarla. Quando c'erano le Tribune politiche, i presentatori stavano attenti a dire la risposta deve durare un tot, ma poi accadeva semplicemente che ci si comportava con buon senso, senza eccedere né da una parte né dall'altra» [Della Torre].

2.2.3 AMBITO TEMPORALE E TERRITORIALE DI APPLICAZIONE DEL DIVIETO

Il divieto di svolgere comunicazione istituzionale decorre dalla data di convocazione dei comizi elettorali fino alla chiusura delle operazioni di voto, eventuali ballottaggi compresi. Si evidenzia che nel caso di divieti rivolti a pubbliche amministrazioni, la normativa non distingue due momenti all'interno del periodo elettorale, come invece accade per il settore radiotelevisivo.

Per le elezioni, che siano esse politiche o europee, il periodo di *par condicio* dura 45 giorni e viene fatto decorrere dalla data di emanazione o quella di pubblicazione²⁰ sulla Gazzetta Ufficiale del decreto del Presidente della Repubblica (DPR), che lo adotta di norma non oltre il 45esimo giorno antecedente alla data di convocazione dei comizi elettorali. Per quanto riguarda elezioni amministrative e regionali, l'Autorità ha confermato che l'inizio del divieto di comunicazione istituzionale è da individuarsi nel 45esimo giorno antecedente alla data delle votazioni: in questo modo l'Agcom assicura l'uniforme applicazione del divieto in tutte le Regioni interessate dalla consultazione elettorale, evitando trattamenti discriminatori per le amministrazioni i cui Presidenti di Giunta o Sindaci adottino il decreto di convocazione dei comizi, con largo anticipo rispetto al 45esimo giorno in cui vanno affissi i manifesti. Nel caso di consultazioni referendarie di portata nazionale, il periodo di *par condicio* è più ampio: ai sensi della legge 25 maggio 1970, n. 352 recante "Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sull'iniziativa legislativa del popolo" il Presidente della Repubblica emana il decreto di indizione almeno 60 giorni prima della data del voto.

Per quanto concerne i referendum di pertinenza locale, il *dies a quo* della *par condicio* coincide con l'indizione formale, la cui data segue le regole stabilite dai regolamenti territoriali. In Lombardia, per esempio, vigono regole diverse per l'indizione di referendum abrogativi e consultivi. La legge regionale 28 aprile 1983, n.

²⁰ ²⁰ La scelta varia a seconda delle elezioni e delle interpretazioni dell'Agcom, che talvolta interpreta come *dies a quo* il momento di emanazione e talora quello di pubblicazione del decreto sulla Gazzetta Ufficiale.

34 dispone che si provvede all'affissione del manifesto con decreto del referendum abrogativo entro il 45esimo giorno antecedente alla data stabilita per le votazioni (art. 9, comma 3). Per i referendum consultivi, invece, il decreto di indizione va emanato non oltre il 60esimo giorno precedente quello delle votazioni (art. 25, comma 6).

Quanto alla copertura territoriale va detto che, così come formulata, la disposizione dell'articolo 9 non consente di individuarne un valido perimetro, in quanto non si rinviene alcuna distinzione dal punto di vista dell'estensione del divieto, a seconda che l'amministrazione sia coinvolta o meno dalla competizione elettorale. L'Agcom ha precisato che nel caso di elezioni politiche, europee o referendum nazionali ad essere investite dal divieto sono tutte le pubbliche amministrazioni sul territorio. Si conferma l'individuazione del contesto di riferimento a livello regionale, ma nell'ipotesi di singoli comuni chiamati al voto, ad esempio per scioglimento, la tendenza è di far valere il "buon senso" ovvero l'applicazione del divieto varrà solo in quel comune.

«Anche nel caso di politiche, il controllo sui piccoli comuni, la cui comunicazione sarebbe comunque irrilevante ai fini del voto, non sarà mai certosino» [Liberatore].

Un utile parametro è stato introdotto dalla Commissione di vigilanza Rai con il provvedimento disposto il 18/12/2002, in merito alla disciplina della comunicazione politica e dei messaggi autogestiti, nel quale si precisa: «Ai fini dell'applicazione del presente provvedimento si considerano consultazioni elettorali quelle relative all'elezione del Parlamento europeo e nazionali, nonché le elezioni regionali, provinciali e comunali che interessino non meno del 25% degli aventi diritto al voto su scala nazionale».

Altro parametro utile a circoscrivere la portata del divieto giunge dalla delibera 256/10/CSP che all'articolo 7, comma 3 specifica: «Durante le competizioni elettorali che interessino meno di un quarto degli elettori, su base nazionale, i divieti in materia di pubblicazione dei sondaggi politici ed elettorali non si applicano a sondaggi di rilevanza esclusivamente nazionale o relativi a bacini nazionali non coinvolti dalle stesse».

Sulla scorta di tale quadro regolamentare, dunque, si può affermare che quando non è coinvolto più di un quarto degli elettori il divieto posto dall'articolo 9 trova applicazione esclusivamente nelle amministrazioni i cui ambiti territoriali sono interessati dalle consultazioni amministrative. Resta fermo, tuttavia, che con riferimento agli enti territorialmente limitrofi a quelli nei quali si svolgono consultazioni elettorali,

L'Autorità ha ravvisato²¹ l'esigenza di assicurare l'imparzialità nella promozione di iniziative di comunicazione al fine di evitare il determinarsi di situazioni di valenza indirettamente propagandistica. Resta valida anche l'indicazione fornita dall'Autorità in un parere²² rilasciato al Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri, secondo cui in una tornata elettorale che coinvolge un

²¹ Si rimanda alla delibera 108/12/CSP del 27 aprile 2012, che troverà approfondimento nel capitolo 3.

²² Cfr. Nota dell'Ufficio comunicazione politica e conflitti di interesse del 20 marzo 2012 (prot. n. 13136).

numero molto alto di comuni delle Regioni italiane - pur non raggiungendosi il venticinque per cento degli elettori - la comunicazione svolta dalla Pa dello Stato e diffusa su tutto il territorio nazionale dovrà attenersi ai principi vigenti in materia di informazione, in osservanza al principio di imparzialità.

2.3 IL REGIME SANZIONATORIO

La prima considerazione da fare è che la legge 28/2000 è completamente sprovvista di un regime applicabile alla violazione dell'articolo 9. Le disposizioni contenute all'articolo 10 "Provvedimenti e sanzioni" riguardano unicamente la comunicazione politica che non è citata nell'articolo 9. Dal punto di vista sanzionatorio l'articolo 10 prevede:

- al comma 1, che «Le violazioni delle disposizioni di cui alla presente legge, nonché di quelle emanate dalla Commissione e dall'Autorità sono perseguite d'ufficio da quest'ultima secondo le disposizioni del presente articolo». Il comma prosegue poi con il riconoscimento a ciascun soggetti politico interessato della facoltà di denunciare le violazioni;
- al comma 2, che «l 'Autorità, avvalendosi anche del competente comitato regionale per le comunicazioni ovvero, ove il predetto organo non sia ancora costituito, del comitato regionale per i servizi radiotelevisivi, nonché del competente ispettorato territoriale del Ministero delle comunicazioni e della Guardia di finanza, procede ad una istruttoria sommaria e, contestati i fatti, anche a mezzo telefax, sentiti gli interessati ed acquisite eventuali controdeduzioni, da trasmettere entro ventiquattro ore dalla contestazione, provvede senza indugio, e comunque entro le quarantotto ore successive all'accertamento della violazione o alla denuncia, in deroga ai termini e alle modalità procedurali previste dalla legge 24 novembre 1981, n. 689».

I successivi commi, dal 3 al 7, disciplinano i provvedimenti che l'Agcom può adottare per le violazioni di specifici articoli della legge, ma non vi è alcun riferimento all'articolo 9.

L'autorità ritiene comunque che l'articolo 10, al comma 8, consenta di sanzionare alcune fattispecie [Liberatore]: «Oltre a quanto previsto nei commi 3, 4, 5, 6 e 7, l'Autorità ordina: *a*) la trasmissione o la pubblicazione, anche ripetuta a seconda della gravità, di messaggi recanti l'indicazione della violazione commessa; *b*) ove necessario, la trasmissione o la pubblicazione, anche ripetuta a seconda della gravità, di rettifiche, alle quali è dato un risalto non inferiore per fascia oraria, collocazione e caratteristiche editoriali, della comunicazione da rettificare».

Al comma 10 si precisa che i provvedimenti dell'Autorità possono essere impugnati dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio entro trenta giorni dalla

comunicazione dei provvedimenti stessi. La possibilità di denunciare spetta a ciascun soggetto politico, il quale deve segnalare le presunte violazioni entro il termine perentorio di dieci giorni dal compimento del fatto, anche a mezzo fax, inviando una comunicazione al Corecom, all'Agcom, all'amministrazione (o all'emittente o editore presso cui è avvenuta la presunta violazione) e alla Guardia di Finanza. Il Corecom poi è tenuto entro 24 ore a procedere ad un'istruttoria sommaria e successivamente ad emettere gli atti all'Agcom. Il regime sanzionatorio è di tipo prevalentemente ripristinatorio e all'esito del procedimento istruttorio per la presunta violazione dell'articolo 9, l'Autorità può disporre:

- l'archiviazione, conseguente all'assunzione da parte dell'amministrazione di misure correttive;
- l'applicazione della sanzione (art. 10, co. 8, lettera a) che consiste nella pubblicazione di un messaggio recante l'indicazione della violazione commessa e dunque di non rispondenza a quanto previsto dall'articolo 9, dell'iniziativa di comunicazione attuata.

In caso di mancata ottemperanza agli ordini disposti dall'Agcom, la legge non prevede alcuna specifica sanzione, sebbene l'Autorità potrebbe fare ricorso alle sanzioni pecuniarie (da 10.330 a 258.230 euro) previste dall'articolo 1, comma 31 della legge 31 luglio 1997, n. 249. In casi di violazione reiterata e particolarmente gravi l'Autorità può disporre la sospensione della concessione o autorizzazione per un periodo non superiore ai sei mesi (articolo 1, comma 32, legge 249/97).

Completa l'apparato sanzionatorio, in regime di *par condicio*, l'applicazione dell'articolo 15 della legge 10 dicembre 1993 n. 515, nel testo modificato per effetto della legge 28/2000 e dunque le sanzioni ivi stabilite: viene applicata la sanzione prevista per la violazione più grave, aumentata sino al triplo.

Con la delibera 265/15/CONS l'Agcom il 16 luglio 2015 ha approvato le "Linee guida sulla quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni". Nel documento, un vero e proprio regolamento di procedura in materia di sanzioni amministrative, vengono chiariti i criteri che Agcom seguirà nello stabilire l'ammontare della sanzione da irrorare fra un minimo e un massimo:

- gravità della violazione;
- opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione;
- personalità dell'agente;
- condizioni economiche dell'agente.

Circa il tema della sanzione si registra, tra i pareri raccolti, un coro di voci unanimi nel ritenerla del tutto inefficace:

«Storicamente i media danno più risalto alle notizie che alle smentite, anche in casi di classici eventi giornalistici, che nulla hanno a che vedere con irregolarità e sanzioni. Quindi ritengo qualsiasi forma di rettifica post – hoc assolutamente parziale» [Amenduni].

«E' come le rettifiche, è inutile. E anche questa è un'anomalia tutta italiana, ci sono tanti ambiti normativi senza sanzioni. È sempre una toppa, magari l'Agcom ha trovato l'unica cosa che poteva fare rispetto ai suoi poteri, però andando avanti a toppe non credo possa risolversi il problema. Io penso che le uniche sanzioni debbano essere deterrenti, per esempio se fai l'affissione abusiva non ti candidi» [Guarino].

«Si rischia il richiamo, ma per questo non si rinuncia ai benefici che si ricavano dal produrre una certa comunicazione. Se nel mio Comune si decide di non violare l'articolo 9, non lo si fa per paura della sanzione, ma per una questione di sensibilità, per evitare di mettere in difficoltà il sindaco. Le sanzioni secondo me non incidono, anche perché se nell'ufficio stampa lavora un professionista che ha stipulato un contratto di collaborazione con il sindaco, il Comune non potrà neppure adottare provvedimenti disciplinari nei suoi confronti» [Todaro].

Un punto di vista diverso è quello espresso da Patrizia Carrarini:

«La sanzione è inefficace, ma diviene strumento al servizio delle opposizioni che in sede politica ne fanno strumento mediatico, diciamo che la vera sanzione è la minaccia di utilizzo mediatico, che in un panorama di giornalismo italiano dove l'istituzione ha sempre torto, diviene uno strumento per criminalizzare» [Carrarini].

Antonello Grimaldi mette in evidenza la poca autonomia dell'organo predisposto al monitoraggio:

«Credo che vada concessa una maggiore autonomia funzionale e un'indipendenza economica al Corecom, senza contare che, come tutte le smentite, la sanzione che viene comminata non ha alcuna valenza in termini pratici» [Grimaldi].

Box 2.1 - Il parere degli esperti

«Il disposto dell'articolo 9, comma 1, della legge 28/2000 serve purtroppo solo in termini di principio. Abbiamo, infatti, una norma che non chiude: non indica chi sia preposto a vigilarla e a sanzionarne la violazione. La conclusione è quindi scontata: occorrono ulteriori disposizioni di legge per un effettiva applicazione di un principio sacrosanto. Aspettiamo una riforma della legge sulla *par condicio* oppure trattandosi, alla fin fine, di comunicazione istituzionale, alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione, potranno essere le Regioni stesse a dettare le norme di dettaglio?» (Mazzella, 2008).

«Si potrebbe ipotizzare che la sanzione della Autorità di vigilanza vincoli automaticamente l'Ordine dei giornalisti ad infliggere, al giornalista medesimo, la misura della sospensione per un determinato periodo di tempo. Questo ipotizzato meccanismo sanzionatorio avrebbe sui giornalisti un effetto di deterrenza assai maggiore dell'attuale, il quale, in definitiva, è pressoché inesistente» (Capotosti, 2011).

«È impossibile poter rispondere a criteri di tempestività e la sanzione, per forza di cose, viene comminata ad elezioni concluse e questo rappresenta un problema ricorrente. Le possibilità di porre limiti è diventata impossibile: ci sarebbe bisogno di una legge meno "normativa", in favore dell'autoregolamentazione e incentrata su un cambio di rotta nella cultura di ciascuno di noi» [Mancini].

2.4 AGCOM E CORECOM: QUALI FUNZIONI?

L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni è un organismo indipendente istituito dalla legge 249 del 1997 "Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivi", con funzioni di regolamentazione, vigilanza, composizione delle controversie e sanzionatorie, nei settori delle comunicazioni elettroniche, dell'audiovisivo e dell'editoria.

Fra i numerosi compiti di regolamentazione e vigilanza che spettano all'Agcom vi è la tutela del pluralismo e la verifica del rispetto della legge sulla *par condicio*. La legge 28/2000, infatti, attribuisce a due organismi distinti il potere di dettare le disposizioni attuative della legge medesima: alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi e all'Agcom. La prima detta gli indirizzi vincolanti per la concessionaria pubblica, la seconda per l'emittenza radiotelevisiva privata, l'editoria quotidiana, periodica e per la comunicazione delle pubbliche amministrazioni. I due organismi, previa intesa, adottano provvedimenti distinti per disciplinare la comunicazione tanto nel periodo elettorale quanto in quello non elettorale.

A livello locale, l'attività di vigilanza è rimessa ai competenti Comitati regionali per le comunicazioni, ovvero Co.Re.Com, inclusi fra gli organi di garanzia delle Regioni, il cui fondamento costituzionale lo si riviene nella stessa legge istitutiva dell'Autorità.

Ci si trova di fronte, perciò, ad un sistema a rete, nel quale al centro vi è l'Agcom, indipendente e svincolata dal circuito politico, la quale detiene una serie di funzioni di controllo, e intorno una molteplicità di autorità regionali in cui convergono funzioni di natura più territoriale, delegate da Agcom (Vimercati, 2004, p. 287).

I Corecom possono definirsi come degli organi misti caratterizzati da una particolare natura «anfibia» (Caretti, 2006, p. 4), in quanto funzionalmente dipendenti dall'Autorità, ma al contempo espressione delle singole autonomie territoriali. La centralità del rapporto con il territorio si fonda sulla necessità di avvicinare i cittadini ai centri decisionali, esprimendo in pieno il principio di sussidiarietà.

La legge 249/1997 ha attribuito ai Comitati regionali per le comunicazioni una doppia natura: organi regionali, quanto alla struttura ed al funzionamento e organi funzionali dell'Agcom, dall'altra parte. Si tratta dunque di enti misti, ai quali sono attribuiti i seguenti compiti:

- consulenza alle Regioni in materia di comunicazione;
- funzioni delegate dall'Autorità;
- specifiche competenze in materia di *par condicio*.

L'Autorità per le garanzie, sin dal principio della propria attività, ha inteso valorizzare questo nuovo modello di decentramento strutturale: il percorso ha avuto inizio con la delibera 52/1999/CONS con cui d'intesa con la Conferenza Stato Regioni si sono stabiliti gli indirizzi generali relativamente alla struttura dei Comitati, i requisiti di professionalità e indipendenza richiesti per i loro membri, il procedimento di nomina, la durata della carica, il quadro delle incompatibilità e il finanziamento. La successiva delibera 53/99/CONS ha approvato il regolamento relativo alla definizione delle materie di competenza dell'Autorità, delegabili ai Comitati.

L'attività di vigilanza e controllo svolta dai Corecom si sviluppa principalmente in quattro aree:

- pubblicità, connessa al controllo delle sponsorizzazioni e delle televendite;
- programmazione: ovvero una vigilanza e controllo su ciò che trasmettono le emittenti locali in relazione agli obblighi che impone l'Autorità;
- tutela dei minori;
- *par condicio*.

L'attività di cui sopra può essere svolta secondo due modalità: tramite denuncia oppure attraverso monitoraggio continuo. La prima, più semplice, prevede che una volta ricevuta la denuncia si attivino una serie di procedure di controllo, di monitoraggio e di risoluzione delle controversie rispetto a quanto denunciato da un soggetto esterno. Nel

secondo caso le risorse da impiegare risultano più ingenti e qualora i Corecom non posseggano strutture e personale adeguato, si deve provvedere all'assegnazione di questa attività a soggetti e/o strumenti esterni, ma in quest'ultima ipotesi ci si espone al rischio di non uniformità a livello nazionale. È importante arrivare ad un processo di omogeneizzazione dei criteri, sia di rilevazione che di valutazione finale, perché altrimenti si otterranno decisioni sempre più condizionate da metodi poco omogenei all'interno delle diverse regioni (Mancini, 2008).

In materia di *par condicio*, il quadro normativo di riferimento per il Corecom è rappresentato dalla legge 28/2000 come modificata dalla 313/2003 e dai regolamenti attuativi emanati dall'Autorità e dalla Commissione di vigilanza Rai, in concomitanza alle singole elezioni. Sulla scorta di tali indicazioni, il lavoro si sostanzia nelle seguenti attività:

- vigilanza sulla corretta ed uniforme applicazione per quanto concerne le emittenti radiotelevisive locali e pubbliche amministrazioni;
- accertamento di eventuali violazioni e trasmissione di relativi atti ed eventuali supporti ad Agcom, su provvedimenti di sua competenza.

In particolare, a dettare l'attività di supporto alla fase istruttoria procedimentale è l'articolo 10 che disciplina la sequenza:

1. il Comitato avvia il procedimento a seguito di una denuncia di un soggetto politico, del Consiglio nazionale degli utenti o d'ufficio;
2. il gruppo della Guardia di Finanza, competente per territorio, ritira entro le 12 ore successive il supporto che contiene la presunta violazione;
3. il Comitato instaura il contraddittorio contestando i fatti e richiede le memorie difensive che devono pervenire entro 24 ore;
4. esaurita la fase istruttoria il Comitato deve formulare una proposta all'Agcom, trasmettendole tutta la documentazione.

I tempi di intervento sono brevissimi: il Corecom ricevuta la segnalazione ha l'obbligo di convocare il segnalante e il segnalato, procedere nella direzione di una soluzione compensativa oppure inviare una proposta di sanzione all'Autorità. Si riporta un esempio di soluzione compensativa:

«In seguito ad una segnalazione pervenuta ai danni del Comune di Bergamo, per la programmazione di una inaugurazione (in regime di par condicio) alla presenza del Sindaco, il Corecom Lombardia ordinò che alla manifestazione prendesse parte anche il suo sfidante. Inoltre, visto il vantaggio maggiore di cui avrebbe goduto il Sindaco, quale figura chiamata ad intervenire, si dispose che venisse organizzato un ulteriore evento, nel quale a parlare fosse l'avversario» [Della Torre].

Nel caso di presunte violazioni dell'articolo 9, nel 99% dei casi si agisce su segnalazione, soprattutto per mancanza di risorse: presso il Comitato regionale della Lombardia il personale è composto da trenta persone che in regime di *par condicio* crea una *task force* che lavora dal lunedì al venerdì, pronta ad intervenire anche nelle giornate di sabato e domenica, vista l'indispensabilità di agire entro le 48 ore, imposta dalla legge. Operare un monitoraggio continuo sarebbe materialmente impossibile, anche perché come denuncia il Corecom:

«Se agissimo motu proprio allora qualcuno verrebbe a contestarci sul perché per esempio il controllo ricada su quel soggetto e non su un altro, insomma bisogna sempre marciare con grazia per non rompere troppe uova» [Della Torre].

È prevista anche la possibilità di un adeguamento spontaneo in via compositiva, da parte del segnalato per la presunta violazione. In quest'ultimo caso il Comitato può pervenire alla chiusura dell'istruttoria archiviando la pratica "per adeguamento spontaneo" e informandone l'Autorità.

Come suddetto, ai sensi dell'articolo 10 della legge 29/00 la titolarità del potere sanzionatorio si trova esclusivamente in capo all'Agcom, che come previsto dal citato comma 2, può avvalersi di una forma di collaborazione istruttoria con i rispettivi Corecom, ai quali si attribuisce uno specifico segmento del procedimento sanzionatorio.

Tuttavia, in casi di inerzia del Comitato l'Autorità ha il potere e il dovere di attivarsi per garantire il regolare svolgimento dell'intera attività istruttoria, nonché del procedimento sanzionatorio, al fine di adottare il provvedimento finale.

Con l'Accordo Quadro, sottoscritto il 4 dicembre 2008, si è avviata una nuova fase, che ha visto accresciuto il ruolo dei Corecom, con la delega di importanti funzioni da parte dell'Agcom:

- la definizione delle controversie in materia di comunicazioni elettroniche tra utenti finali ed operatori, inerenti al mancato rispetto delle disposizioni relative al servizio universale ed ai diritti degli utenti. La componente dei Corecom non è quindi più limitata alla conciliazione delle controversie, ma può avere anche natura decisoria, analogamente a quanto accade per l'Autorità;
- la vigilanza sul rispetto degli obblighi di programmazione e delle disposizioni in materia di esercizio dell'attività radiotelevisiva locale, mediante il monitoraggio delle trasmissioni locali, secondo le linee guida dettate dall'Autorità;
- la tenuta, sotto coordinamento di Agcom, delle posizioni degli operatori nel Registro degli Operatori di Comunicazione (ROC). La delega consiste nello svolgimento di procedimenti di iscrizione, degli aggiornamenti e del rilascio delle certificazioni attestanti la regolare iscrizione.

2.5 LA PERSONALIZZAZIONE DELLA POLITICA E DELLE ISTITUZIONI

Con l'avvento della cosiddetta seconda Repubblica la comunicazione ha assunto una nuova fisionomia, condizionata da una forte personalizzazione della politica (Mazzoleni, 1992), incentivata storicamente dall'introduzione del sistema elettorale maggioritario ed uninominale, sull'onda di Tangentopoli, che ha portato allo sgretolamento dei vecchi partiti e alla nascita di nuovi soggetti politici.

L'agire politico fondato sulla personalizzazione potrebbe favorire l'etica della responsabilità (Max Weber)²³ rispetto alla vecchie appartenenze ideologiche di partito, ma non si raggiunge lo stesso risultato auspicato se la personalizzazione innesca un meccanismo di identificazione fra il personaggio politico (o meglio l'amministratore) e l'istituzione che temporaneamente esso rappresenta. Tale meccanismo, infatti, rende ancora più complesso distinguere, misurare e controllare dove finisca la legittima comunicazione istituzionale e dove inizi quella politica, da parte di chi ricopre un incarico istituzionale. E, distinguere una materia così liquida è utile a impedire l'utilizzo di risorse pubbliche per fini particolari e personali (Del Campo, 2008, p. 10).

Il sistema della *par condicio* si fonda su una misurazione quantitativa e oggettiva, alla quale però sfugge se il tempo dedicato a questo o quel politico è trattato in termini positivi, negativi o neutri. Diverso e ancora più complesso, se vogliamo, quando la normativa si applica a chi amministra la *res publica* e da questo punto di vista diventa essenziale distinguere e analizzare non tanto il quanto si comunica, ma che cosa ed eventualmente con quali strumenti, ovvero riuscire a capire il "quando", il "dove", il "come" e il "che cosa" comunica una figura istituzionale e il "quando", il "dove", il "come" e il "che cosa" la stessa persona comunica in veste di uomo politico.

Per chiarire le finalità diverse, cui tendono i due tipi di comunicazione (politica e istituzionale), il legislatore della legge 28 ha ritenuto utile limitare lo spettro di azioni e le forme espressive della comunicazione della Pa, al fine di evitare che il cittadino, nelle vesti di elettore, venisse influenzato o confuso al momento del voto. Viene fatta salva la comunicazione indispensabile allo svolgimento delle funzioni amministrative, laddove l'attività delle istituzioni è normalmente costituita sia da attività di indirizzo politico – amministrativo, che da attività di gestione amministrativa in senso stretto.

La dottrina distingue fra comunicazione di servizio e comunicazione di immagine, precisando che la prima si sostanzierebbe nell'attività di informazione rivolta dalla pubblica amministrazione ai propri amministrati, ovvero ai cittadini al fine di garantire operatività all'attività pubblica e ai servizi resi, mentre la seconda sarebbe finalizzata a promuovere l'amministrazione. Tuttavia applicare tale discriminazione al fine di operare una distinzione fra ciò che è lecito e cosa invece non lo è, in regime di *par condicio*, è tutt'altro che semplice.

Una fattispecie classica, la cui attività è spesso al limite fra la legittimità e la non legittimità, è rappresentata dal resoconto di fine mandato. Il decreto legislativo 6

²³ Max Weber nel saggio *Tra due leggi* (1916) parla di etica declinata in: etica dei principi e etica della responsabilità, con quest'ultima si riferisce all'agire che tiene conto delle conseguenze.

settembre 2011, n. 149 prescrive all'articolo 1 che le Regioni siano tenute a redigere una relazione di fine legislatura e che essa sia sottoscritta dal Presidente della Giunta regionale non oltre il novantesimo giorno antecedente la data di scadenza della legislatura. In casi di scioglimento anticipato del Consiglio regionale la sottoscrizione della relazione deve avvenire entro quindici giorni dal provvedimento di indizione delle nuove elezioni. Gli stessi obblighi sono fissati per i Comuni all'articolo 4.

Sulla questione si aprono dubbi di legittimità perché spesso le amministrazioni strumentalizzano tale resoconto per farne della propaganda.

«Distinguere quando esso sia lecito è difficile, noi ci rifacciamo a due aspetti pratici: se il Comune o la Regione in questione pubblica un elenco delle cose realizzate non si interviene, diverso il caso quando di corredo vengono pubblicate foto di sindaci o assessori e/o lettere ai cittadini» [Della Torre].

A tal proposito, appare interessante esaminare una fattispecie nella quale oltre all'avvenuta violazione dell'articolo 9 sanzionata dall'Agcom, si è aggiunta anche una condanna per peculato. La Corte dei Conti (sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia) con la sentenza del 20 ottobre 2005 n. 645 condanna un sindaco al pagamento di 3.095,84 euro, oltre ad ulteriori interessi e spese di giudizio, per il danno cagionato all'amministrazione comunale in relazione all'illegittimo utilizzo di materiali e mezzi della stessa. La fattispecie riguarda l'avvenuto invio, in occasione delle elezioni amministrative del 25 e 26 maggio 2002, di una lettera a firma del sindaco con logo del Comune, che non costituiva un atto necessario, bensì un atto di pubblicità elettorale in favore della propria lista civica, figurandosi la missiva come un commiato ai cittadini nel quale venivano enumerati i risultati raggiunti dall'amministrazione.

Un passaggio interessante nell'intervento della Corte dei conti è quello nel quale viene affrontato il tema della differenza fra propaganda politica e comunicazione istituzionale, e si afferma che seppure l'azione propagandistica fosse stata sostenuta a spese della lista civica, si dovrebbe dubitare della sua correttezza e legittimità, perché comunque si trattava di una comunicazione che ha raggiunto i cittadini elettori in un periodo interdetto dalla legge 28/2000.

Altra questione problematica è quella che si pone nel caso di partecipazioni da parte dell'amministratore in carica ad iniziative che siano esse istituzionali, religiose, o legate a festività e/o solennità. L'Agcom interpellata sulla questione ha dichiarato che il problema non si lega tanto alla partecipazione ma a come essa venga pubblicizzata:

«In questi casi si tratta di valutazioni fatte caso per caso, nessuno potrà mai impedire a un amministratore di partecipare a un convegno o all'inaugurazione di un'opera pubblica, ma la violazione interviene laddove l'evento venga fortemente pubblicizzato da comunicati stampa dello stesso ente istituzionale, perché si rinviene uno strumento propagandistico. Insomma la partecipazione è lecita purché non sia enfatizzata la sua carica istituzionale» [Liberatore].

A questo proposito vale la pena di illustrare un caso singolare che ha avuto ad oggetto la condanna della Regione Sicilia per la visita a Palermo del presidente del Parlamento europeo Martin Schulz. La manifestazione, con la partecipazione del governatore della Regione, è stata ritenuta dall'Agcom non indispensabile e priva del requisito di impersonalità, in quanto la cerimonia è stata organizzata dal Presidente nella sua veste istituzionale e l'invito recava il logo della Regione.

Un'altra fattispecie spinosa è quella che si pone con l'indizione di un referendum; a fare giurisprudenza è il caso che ha avuto come protagonista il comune di Firenze nel febbraio 2008, condannato dal TAR Toscana per aver violato l'articolo 9 della legge 28/00 facendo propaganda favorevole al referendum consultivo indetto per l'ampliamento della tramvia. In sostanza il Comune di Firenze avrebbe dovuto astenersi da ogni attività di comunicazione durante il periodo compreso fra l'indizione del referendum e lo svolgimento della consultazione. Il giudice, come si legge nella sentenza, ha accertato che la comunicazione svolta dal Comune fosse parziale ed orientata unicamente agli aspetti positivi del progetto, senza dare alcuno spazio agli aspetti sfavorevoli dell'opera.

Tuttavia, non è realistico pensare che per oltre un mese prima delle elezioni l'attività di comunicazione della pubblica amministrazione possa arrestarsi quasi del tutto: vietare interviste, conferenze stampa, pubblicazioni sulla gestione, tutto per scongiurare che tali attività possano trasformarsi in surrettizie forme di comunicazione politica, vuol dire al tempo stesso ledere una delle finalità istituzionali delle amministrazioni, consistente nella comunicazione sociale, cioè quella effettuata per interesse dei cittadini e per garantire trasparenza (Gardini, 2000).

2.6 GLI OBBLIGHI DI COMUNICAZIONE E INFORMAZIONE DELLA PA

La prima regola della comunicazione è che non si può non comunicare²⁴. Per un'istituzione il comunicare non si configura come una mera scelta, bensì come un preciso dovere. Il decreto legislativo del 14 marzo 2013 n. 33 si colloca a compimento di un disegno riformatore e va a completare e ordinare la normativa inerente gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte della Pa.

Questi i principali aspetti toccati dal decreto:

- pubblicità e trasparenza, nell'interesse di un controllo democratico su funzioni e utilizzo delle risorse;

²⁴ Si tratta del primo di cinque assiomi della comunicazione, elaborati dalla Scuola di Palo Alto, nelle persone di Gregory Bateson, Paul Watzlawick, Janet Helmick Beavin, Don D. Jackson ed altri. Negli anni sessanta vennero fissate una serie di nozioni teoriche elaborate a partire dalla sperimentazione sul campo e fu definita la funzione pragmatica della comunicazione, ovvero la capacità di provocare degli eventi nei contesti di vita, attraverso l'esperienza comunicativa, intesa sia nella sua forma verbale che in quella non-verbale.

- pubblicazione di dati e informazioni sui siti istituzionali al fine di sollecitare la partecipazione dei cittadini;
- qualità e chiarezza delle informazioni attraverso i siti istituzionali;
- obbligo di durata delle informazioni, stabilita in cinque anni;
- amministrazione trasparente che prevede l'obbligo per i siti di creare un'apposita sezione.

L'entrata in vigore del decreto segna dunque un'ulteriore tappa nel percorso che sta portando la Pa all'attuazione dei principi di accessibilità e fruibilità del patrimonio di conoscenze possedute e prodotte dalla funzione amministrativa.

La trasparenza rappresenta il *fil rouge* del testo del decreto e il termine "pubblicità" viene richiamato in quanto riferito alla qualità di tutti i documenti che entrano nella disponibilità della pubblica amministrazione e potenzialmente di ogni cittadino.

Illustrare e spiegare l'agire amministrativo nei suoi contenuti è utile ad acquistare consenso e il decreto 33/2013 va nella direzione di chiarire che oggi è indispensabile intendere il nesso tra controllo pubblico e responsabilità individuale e collettiva (Marsocci, 2013, p. 710). Nel decreto, infatti, si sottolinea che lo scopo della trasparenza è quello di «favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche» (articolo 1, co.1).

La comunicazione pubblica, inoltre, è un tema che coinvolge, oltre a nozioni di trasparenza e pubblicità, anche quelle connesse all'identità e quindi al raccordo fra amministrati e amministratori, che è garantito laddove si operi sui seguenti livelli:

- informazioni di servizio ed opportunità di conoscenza per i cittadini;
- trasparenza;
- attenzione al feedback;
- sviluppo della comunicazione come strumento di partecipazione;
- comunicazione come mezzo di costruzione dell'identità civica.

Il primo livello è quello dell'informazione di servizio, lontana dall'essere intesa come propaganda dell'ente. Il secondo punto ha a che fare con lo smantellamento totale della vecchia cultura del segreto e del silenzio. La terza sfida riguarda l'interazione con il cittadino: non solo una comunicazione a due vie, ma anche una comunicazione che sappia rivolgersi al singolo cittadino, fatto di proprie peculiarità ed esigenze. Gli ultimi due aspetti sono forse i più difficili da realizzare, ma occorre tener presente che un cittadino che sa è anche un cittadino che partecipa e che sviluppa un senso di appartenenza alla comunità nella quale opera.

Di sicuro il passaggio dalla mera informazione mediata dai mezzi tradizionali all'informazione pubblica, che si sviluppa grazie all'evoluzione di internet e mette il cittadino in rapporto diretto con le amministrazioni, facilita l'accesso ad un numero sempre più elevato di informazioni. L'applicazione di queste tecnologie, con l'introduzione della digitalizzazione, ha imposto un nuovo modello di comunicazione,

da molti a molti, ma occorre mettersi in guardia anche dalle nuove ombre portate alla ribalta, come la violazione della privacy e l'aumento del divario tra i nuovi alfabetizzati e i non (Marsocci, 2013, p. 714).

CAPITOLO 3

L'APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA DA PARTE DELLE REGIONI

Questo capitolo ripercorre le decisioni assunte dall'Agcom in regime di *par condicio* in relazione a violazioni, o presunte tali, dell'articolo 9 della legge 28/2000. Si prende a riferimento un arco temporale compreso fra il 2010 e il 2015 e sette Regioni: Lombardia, Piemonte, Veneto, Toscana, Emilia Romagna, Lazio e Campania.

L'obiettivo è quello di realizzare una casistica, con la quale verranno riportate tutte le delibere raggruppate per singole consultazioni, annoverando "nuovi" precedenti in tema di comunicazione istituzionale. Spostando l'attenzione sulla valutazione emergeranno fattispecie utili a costruire un quadro più puntuale e preciso di ciò che risulta lecito e cosa invece no per un professionista della comunicazione, che si trova a dover operare campagna elettorale all'interno di una pubblica amministrazione.

3.1 GLI INTERVENTI NEL BIENNIO 2014 - 2015

Nel corso del 2014 si sono svolte in un'unica data (25 maggio) le consultazioni per le elezioni europee (delibera n. 138/14/CONS), le elezioni in 4096 comuni (delibera n. 139/14/CONS) e le regionali in Abruzzo e Piemonte (delibera n. 140/14/CONS).

Quest'ultima deliberazione è stata applicata anche alle elezioni regionali in Emilia Romagna, svoltesi in un momento successivo, nel novembre 2014.

Si analizzano, qui di seguito, i provvedimenti adottati dall'Agcom nei confronti delle sette regioni considerate, in merito alle presunte violazioni dell'articolo 9, durante le suddette campagne elettorali.

3.1.1 GLI INTERVENTI DEL 2014

Sul rispetto delle norme vigenti in materia di comunicazione istituzionale si segnala la circolare emessa dalla Presidenza del Consiglio dei ministri il 3 marzo 2014, inviata a tutti i ministeri e le amministrazioni. Con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del decreto del Presidente della Repubblica di convocazione dei comizi elettorali, a partire dal 18 marzo 2014 si dichiara ufficialmente l'entrata in vigore del regime di *par condicio*. In totale sono 4098 i comuni chiamati al voto, di cui 189 in Campania, 255 in Emilia Romagna, 167 nel Lazio, 1039 in Lombardia, 891 in Piemonte, 204 in Toscana, 345 in Veneto.

LOMBARDIA

In Lombardia si registrano otto interventi dell'Autorità, che in un caso dispone l'archiviazione. Il primo provvedimento che si va ad analizzare (delibera n. 271/14/CONS) riguarda il comune di Menaggio (CO) dove l'Autorità riscontra una violazione dell'articolo 9 nella diffusione telefonica da parte del sindaco uscente, a sua volta candidato consigliere comunale alle elezioni del 25 maggio 2014, di un **messaggio preregistrato** nel quale si comunica alla cittadinanza l'attivazione di un servizio comunale di informazione diretta ai cittadini, invitandoli a recarsi presso gli uffici comunali per compilare un apposito modulo. Nel messaggio il sindaco si qualifica espressamente come tale, rendendo di fatto il tipo di comunicazione personalizzata.

Considerato, inoltre, il tipo di messaggio riconducibile alla nozione di comunicazione istituzionale, individuata in particolare all'articolo 1, comma 4, della legge 150/2000: «la comunicazione esterna rivolta ai cittadini (*omissis*) e al comma 5, finalizzata a «promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale» e non rinvenuta la deroga dell'indispensabilità: in quanto la raccolta dei dati per migliorare i servizi comunali avrebbe potuto essere differita ad una data successiva allo svolgimento delle elezioni, senza che fosse pregiudicato alcun servizio essenziale ai cittadini. Tenuto conto di ciò l'Autorità dispone l'ordine per il comune di Menaggio di pubblicare sulla home page del proprio sito istituzionale e per quindici giorni un messaggio recante l'indicazione di non rispondenza a quanto previsto dall'articolo.

Con la delibera 296/14/CONS l'Autorità registra la violazione dell'articolo 9 e applica la sanzione al Comune di Bagnolo San Vito (MN). Il caso riguarda la distribuzione di una pubblicazione contenente il **bilancio di fine mandato** e comprendente anche un editoriale a firma del Sindaco, unitamente alla sua foto. Benché la pubblicazione non sia comparsa sul sito web e la distribuzione sia stata bloccata non appena ricevuta la contestazione da parte del Corecom, l'Agcom rileva che la suddetta iniziativa difetti dei requisiti dell'indifferibilità ai fini dell'efficace assolvimento delle proprie funzioni in quanto si tratta di un'iniziativa che poteva essere diffusa in altro periodo senza compromettere il funzionamento dell'ente e soprattutto dell'impersonalità recando il logo del Comune. In particolare l'Autorità riporta che l'azione in questione non possa considerarsi equiparabile alla relazione prevista dal decreto legislativo 6 settembre 2011 numero 149 articolo 4.

La delibera 295/14/CONS riporta un caso analogo a quello riportato poc'anzi, con la **pubblicazione di un opuscolo** intitolato *Cinque anni di iniziative e strategie per lo sviluppo: immagini e pensieri*, recante il logo del Comune di Santo Stefano Ticino (MI).

L'Agcom anche in questo caso rinviene una violazione dell'articolo 9, nonostante il Sindaco avesse trasmesso le proprie osservazioni registrando di non essere candidato alle prossime elezioni. Comune di Pradalunga (BG), ad oggetto della delibera n. 294/14/CONS vi è di nuovo la **distribuzione di un opuscolo** *Resoconto amministrativo Giunta Parsani*, contenente l'esposizione delle attività svolte, un editoriale a firma del

sindaco, la sua foto e quella dei membri della maggioranza, nonché il logo del Comune.

Anche in questo caso nelle controdeduzioni rese dal sindaco si faceva riferimento ad una attività che adempiva agli obblighi di legge (articolo 4 d. lg. M. 149/2011), ma l'Autorità ha rilevato che la distribuzione dell'opuscolo rende non applicabile la rispondenza, in quanto la legge prevede la sola pubblicazione sul sito istituzionale del Comune.

Diversa la conclusione a cui approda l'Agcom nella delibera 243/14/CONS, con la quale si procede ad un'archiviazione per il Comune di Stezzano (BG), relativamente alla distribuzione dell'opuscolo **Rendiconto di fine mandato** recante il logo. A far propendere l'Autorità per una archiviazione è stata l'immediata sospensione della diffusione degli opuscoli, configurata come un adeguamento spontaneo agli obblighi di legge.

Anche nel caso raccontato dalla delibera 298/14/CONS, vi è stata un'archiviazione in merito alla distribuzione da parte del Comune di Santo Stefano Lodigiano (LO) di una pubblicazione recante il bilancio di fine mandato. In questa fattispecie si è disposta l'archiviazione, in quanto la predetta iniziativa non ricadeva nel periodo di applicazione del divieto sancito dall'articolo 9, essendo stata divulgata nei giorni 15 e 16 marzo 2014 e distribuita ai cittadini nei giorni successivi, quando ancora la *par condicio* non era scattata.

Con delle fattispecie diverse e una conclusione diversa, risulta interessante il caso della delibera 291/14/CONS, che si conclude con un'archiviazione per il comune di Arconate (MI). Le segnalazioni, pervenute da parte di due candidati, riguardavano:

- la manifestazione “Arconate in fiore” con la presenza del candidato consigliere Mario Mantovani, nonché vice Presidente della Regione Lombardia;
- l'inaugurazione della “Curti dul pa lin” e della scuola dell'infanzia alla presenza di Mario Mantovani;
- il periodico “La Cicogna” edito dal Comune di Arconate.

Nella fase istruttoria viene rilevato quanto segue:

- la manifestazione “Arconate in fiore” era stata programmata molto prima del termine elettorale e si è svolta come consuetudine nel periodo primaverile, dal 30 aprile al 4 maggio ed è consistita nella mera esposizione di fiori ed aiuole fiorite;
- gli interventi di due amministratori sono stati di natura tecnica e non vi sono stati riferimenti alla campagna elettorale in corso, mentre la presenza di Mario Mantovani è stata riscontrata in qualità di vicegovernatore della Regione;
- il numero unico del periodico “La Cicogna – speciale dodici anni” non viene distribuito in campagna elettorale, ma se ne rinvia tempi e modalità di consegna dello stesso al termine del procedimento elettorale.

Preso visione degli elementi su esposti, l'Autorità, rilevando che le predette manifestazioni non appaiono connesse a forme di comunicazione e informazione

istituzionale adottate dall'amministrazione e né tanto meno le forme di pubblicizzazione degli eventi stessi, dispone l'archiviazione degli atti. Con la delibera 302/14/CONS ci spostiamo a Belgioioso (PV) dove al centro vi sono **eventi e inaugurazioni** in regime di par condicio:

- “Visita guidata al giardino di Villa Trespi” nel giorno precedente alle votazioni, ovvero il 24 maggio;
- “Pista ciclabile di Belgioioso”;
- “Cerimonia di intitolazione ...”;
- “Presentazione del volume: Il castello di Belgioioso” il 22 maggio.

Le suddette manifestazioni sono state pubblicizzate con volantini che recavano il logo del Comune. Sebbene il caso qui proposto appaia simile a quello precedente, in questo caso l'Autorità rileva che le iniziative in oggetto e le connesse attività di comunicazione siano riconducibili al novero di attività di comunicazione istituzionale individuate dalla legge 150/2000 e che non presentano i requisiti posti dall'articolo 9, legge 28/2000:

- le manifestazioni avrebbero potuto svolgersi al di fuori del periodo elettorale, non ricorrendo alcuna segnalazione di urgenza o improcrastinabilità;
- l'utilizzo del logo suggerisce la chiara riconducibilità delle iniziative all'amministrazione. Nella locandina “Presentazione del volume: il Castello di Belgioioso” si fa riferimento ad un intervento del Sindaco, individuato nella sua veste istituzionale.

Nel quadro delle elezioni del 25 maggio 2014, l'ultima delibera Agcom inerente alla Lombardia è la n. 169/14/CONS, nella quale ad essere segnalata è la Provincia di Varese per una **trasmissione** autoprodotta dal titolo *La Provincia informa* e messa in onda in data 4 aprile 2014. Nella nota trasmessa, a seguito della richiesta di controdeduzioni formulata dal Comitato, la Provincia riporta in sintesi:

- le attività di cui si dà notizia nel filmato sono riferibili a funzioni istituzionali della Provincia e la mancata comunicazione potrebbe compromettere l'esercizio della funzione amministrativa;
- il commissario straordinario della provincia non è candidato alle elezioni europee;
- il filmato si riferisce ad attività che si consumeranno nel periodo elettorale, perciò la loro pubblicizzazione non potrebbe essere differita;
- la trasmissione è stata sospesa per evitare contestazioni fino alle operazioni di voto.

L'Autorità pur rilevando che l'attività in questione rientrasse nel novero di attività di comunicazione istituzionale ai sensi della legge 150, effettuata in un periodo di *par*

condicio, delibera l'archiviazione degli atti per effetto della sospensione della trasmissione.

VENETO

Con la delibera 266/14/CONS l'Agcom sanziona il comune di Monselice, autore della distribuzione di una **locandina** recante il logo del comune, relativa al completamento dei lavori di ristrutturazione e inaugurazione della sede delle associazioni e della sede del Progetto Giovani due giorni prima delle elezioni, nonché alla promozione dell'evento nel corso di un dibattito pubblico tra candidati sindaci.

Oggetto della delibera 265/14/CONS vi sono, invece, una serie di manifestazioni pubbliche a Paese (TV), alle quali hanno preso parte il Sindaco e i rappresentanti della Giunta comunale uscente, pubblicizzate con locandine recanti il logo del Comune, pubblicazione sul sito e sul periodico istituzionale. Il Corecom del Veneto ravvisava la violazione del divieto posto all'articolo 9 unicamente in riferimento ad una fattispecie, ovvero **l'inaugurazione** del nuovo plesso scolastico pubblicizzato sul sito ufficiale, in quanto l'invito alla cittadinanza riportava lo stemma comunale, ritenendo invece le altre inaugurazioni lecite, perché classificabili come meri eventi che presentavano i requisiti dell'impersonalità e della indispensabilità. L'Agcom, ritenendo di aderire alla proposta del Comitato, ordina la sanzione.

Interessante il caso riportato dalla delibera 288/14/CONS, in cui protagonista è il comune di Riese Pio X (TV), dove sono in atto consistenti **eventi e celebrazioni di carattere religioso, civile e istituzionali** (Conferimento del premio San Pio X e inaugurazione di un percorso "La vita di San Pio X"). Il Comitato ha evidenziato come, sia l'affissione negli spazi pubblici comunali di copie della locandina recanti l'avviso della modifica del programma relativamente a due manifestazioni, che l'inserimento dello stesso avviso sul sito web del Comune, siano stati effettuati violando l'articolo 9, in quanto riportano lo stemma dell'ente e il nome del Sindaco. L'Autorità considerato il parere del Comitato ha, infatti, ritenuto che la comunicazione difettesse sia del carattere di impersonalità che di quello di indispensabilità: nessuna funzione dell'amministrazione sarebbe stata compromessa in mancanza della diffusione del volantino per le iniziative in occasione del centenario della morte di Pio X.

Identiche le valutazioni contenute nella delibera 292/14/CONS, nella quale al centro vi sono degli eventi di carattere culturale nel comune di Montebelluna (VI), pubblicizzati sia sul sito istituzionale che sul Giornale di Vicenza online. In questa occasione viene evidenziato che le attività di comunicazione sono state tutte corredate dal logo e realizzate in forma non impersonale, quanto all'indispensabile si rileva che le attività in questione potevano essere calendarizzate in un momento successivo alla campagna elettorale. Analoghe le motivazioni (si vedano le delibere 307/14/CONS e 341/14/CONS) che hanno condotto alla sanzione i comuni di Stra (VE) e di Brugine (PD).

TOSCANA

La delibera 303/14/CONS ha per oggetto alcune segnalazioni da parte di due consiglieri di Santa Fiora (GR):

- vengono indicati gli indirizzi URL di alcune pagine web presenti sul sito istituzionale della Provincia di Grosseto;
- articoli pubblicati su quotidiani locali.

Il Corecom toscano informa l'Autorità che per quanto riguarda la seconda segnalazione, trattandosi di articoli pubblicati esclusivamente su quotidiani e non, invece, di comunicati stampa, si dispone l'archiviazione perché viene a mancare il requisito soggettivo di applicazione dell'articolo 9. Nell'altro caso il Comitato rileva effettivi **comunicati stampa pubblicati dalla Provincia con la presenza di nome e cognome degli amministratori**. In data 30 aprile sul sito istituzionale si dà conto della firma di un protocollo d'intesa tra la suddetta amministrazione e un altro comune per sostenere un progetto di riqualificazione energetica degli edifici scolastici, citando l'assessore provinciale candidato sindaco del comune di Santa Fiora, di cui vengono riportate delle dichiarazioni. L'Autorità ritenendo di aderire all'istruttoria sommaria del Corecom toscano, ordina alla Provincia di Grosseto di pubblicare il messaggio recante l'indicazione di non rispondenza all'articolo 9, legge 28/2000.

PIEMONTE

A Cavaglià (BI) la delibera n. 305/14/CONS si riferisce alle presunte violazioni causate da:

- presentazione del libro "I volti e i luoghi", finanziata dall'amministrazione comunale e presieduta dal sindaco uscente;
- inaugurazione di una piazza dedicata ai volontari della Croce Rossa.

Per quanto riguarda l'inaugurazione della piazza, l'Autorità dichiara che la documentazione istruttoria acquisita agli atti non consente di apprezzare la natura e la modalità di pubblicizzazione. Per quanto riguarda la presentazione del libro, invece, non si riscontrano né i requisiti di indispensabilità e neppure quello di impersonalità, dal momento che gli inviti e i volantini riportano il logo dell'Ente e quelli pubblicati sul sito appaiono di chiara valenza propagandistica, strumentali a proporre un'immagine positiva dell'operato dell'amministrazione e del sindaco, nuovamente candidato.

Interessante risulta il caso illustrato nella delibera n. 301/14/CONS, dove protagonista è il comune di Rocca De' Baldi (CN), sanzionato dall'Agcom nonostante la proposta di archiviazione da parte del Corecom piemontese. La fattispecie riguarda:

- una conferenza stampa per l'apertura del "Torneo del Colori" tenutasi all'interno della sala del Consiglio, alla quale hanno preso parte Sindaco, vice Sindaco e un consigliere;
- una fotografia pubblicata sulla pagina *Facebook* della lista "Insieme per Rocca de' Baldi", dove il sindaco uscente e ricandidato è ritratto in rappresentanza del Comune con i componenti dell'associazione nazionale alpini.

Il Corecom, considerando l'indispensabilità e l'indifferibilità della comunicazione ai cittadini relativa all'evento e l'impersonalità della stessa, quale attività istituzionale dell'amministrazione necessaria all'informazione dei cittadini, si esprime per l'archiviazione. L'Agcom dichiara, invece, di non aderire alla proposta formulata dal Comitato in relazione a questa fattispecie e in particolare sostiene come:

- l'organizzazione di una conferenza per la promozione di un evento patrocinato dal Comune presso la sala del Consiglio non presenta le deroghe poste al divieto dell'articolo 9, legge 28/2000;
- la pubblicazione della foto su pagine *Facebook* non istituzionali non è riconducibile alla nozione di comunicazione istituzionale individuata dalla legge 150/2000, pertanto non si riscontra una violazione.

LAZIO

Il caso del comune di Nepi (VT) illustrato nella delibera n. 293/14/CONS rappresenta l'unica violazione segnalata dall'Autorità per le elezioni 2014 nel Lazio. La fattispecie riguarda **l'invito su carta intestata del Comune e a firma del Sindaco**, all'inaugurazione della nuova sede del Museo civico cittadino, preceduta da un breve discorso del sindaco uscente, candidato consigliere. L'Agcom rileva che l'invito rappresenti una tipologia di informazione e comunicazione istituzionale, che però non presenta i requisiti né di impersonalità, in quanto l'invito è posto su carta intestata ed è fatto dal sindaco uscente, quanto invece al requisito di indifferibilità, all'Autorità non risulta che il rinvio dell'evento potesse compromettere l'efficace funzionamento dell'ente.

EMILIA ROMAGNA

La fattispecie contenuta nella delibera 285/14/CONS riguarda la sanzione disposta nei confronti del comune di Berceto (PR). L'Autorità è chiamata a pronunciarsi sulla distribuzione di **volantini** con il simbolo del comune per la promozione di incontri pubblici nei quali il Sindaco uscente avrebbe discusso e illustrato a relazione di fine mandato, altresì spedita a casa dei cittadini. Nel secondo caso (delibera 242/14/CONS) ad essere sanzionato è il Comune di Rio Saliceto (RE) per la pubblicazione sul sito

istituzionale e l'invio a casa dei cittadini una pubblicazione recante il logo del Comune con la programmazione della manifestazione "Fiera di maggio 2014" e una serie di articoli sull'attività svolta dall'amministrazione in carica.

Caso analogo (delibera 192/14/CONS) è quello di Nonantola (MO) con la pubblicazione del notiziario *Nonantola informa* e del comune di Russi (RA) dove l'amministrazione ha inviato ai cittadini e pubblicato su sito istituzionale un libretto informativo *Dall'energia al futuro di Russi* unitamente ad una lettera a firma del sindaco uscente e ricandidato (cfr. 236/14/CONS). A Bagnacavallo (RA) l'Autorità si pronuncia (cfr. 212/14/CONS) dopo la segnalazione per la spedizione a mezzo posta, oltre che su sito istituzionale, della relazione di fine mandato, con allegato un editoriale a firma del sindaco uscente e annessa foto. L'Agcom ha disposto per tutti e cinque i Comuni l'ordine di pubblicare sul sito istituzionale la notifica del provvedimento.

A Mirandola (MO) la segnalazione (cfr. 190/14/CONS) riguarda tre fattispecie:

- pubblicazione sul giornale comunale e sul sito istituzionale di articoli a firma di soggetti istituzionali e che danno voce a esponenti del comune;
- articoli pubblicati su un quotidiano locale;
- partecipazione del sindaco a incontri e iniziative come relatore non organizzati dal Comune.

In questo caso l'Agcom decide di aderire solo parzialmente alla proposta formulata dal Comitato del Corecom, ritenendo sussistente di violazione solo la pubblicazione del periodico, ritenendo dunque lecita la partecipazione del sindaco ad eventi non organizzati direttamente dall'amministrazione, perché non riconducibili al novero delle attività di comunicazione istituzionale.

CAMPANIA

Non si registra alcuna pronuncia dell'Agcom nel merito delle elezioni campane che hanno visto al voto 189 Comuni.

3.1.2 GLI INTERVENTI DEL 2015

Il 31 maggio 2015 si sono svolte le elezioni regionali (delibera 166/15/CONS) in Liguria, Veneto, Toscana, Marche, Umbria, Campania e Puglia e le amministrative che hanno coinvolto 1060 comuni (delibera 165/15/CONS), di cui 66 in Campania, 8 in Emilia Romagna, 25 nel Lazio, 66 in Lombardia, 57 in Piemonte, 9 in Toscana, 34 in Veneto. Sul rispetto della comunicazione istituzionale si segnala, come da prassi, la circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri del 20 marzo 2015, inviata a tutti i ministeri e le amministrazioni centrali, che fa propri gli indirizzi interpretativi dell'Agcom. Risultando il corpo elettorale superiore al 25% di quello nazionale, alle

elezioni viene attribuito carattere nazionale, la decorrenza della *par condicio* viene individuata con la convocazione dei comizi elettorali, avvenuta in data 19 marzo 2015, fino alla chiusura delle operazioni di voto, eventuali turni di ballottaggio, fissati per il 14 giugno.

La particolare contingenza di Expo con l'attribuzione di carattere nazionale alla tornata elettorale, ha sollevato alcuni problemi interpretativi sull'effettiva portata del divieto sancito dall'articolo 9, soprattutto in merito alla comunicazione da adottare da parte di Regione Lombardia, non direttamente coinvolta nella tornata elettorale (solo 66 i comuni al voto). Nel merito ha risposto²⁵ l'Agcom chiarendo che la manifestazione Expo, pur nella sua eccezionalità ed importanza per l'economia del Paese, rientra nella fattispecie della comunicazione istituzionale, come richiamato dall'articolo 1, comma 5, lettera f) legge 150/2000, ma che si contempla un'interpretazione meno rigorosa del carattere di indispensabilità, sebbene la comunicazione debba comunque soddisfare i due requisiti posti dall'articolo 9 della legge sulla *par condicio*.

LOMBARDIA

Si registra un solo pronunciamento dell'Agcom (cfr. 271/15/CONS), che dispone l'archiviazione per il Comune di Bollate (MI), in merito alla pubblicazione e distribuzione de *Il Comune di Bollate per i suoi cittadini: il bene comune, l'onestà, azioni concrete, chiarezza. Sintesi di mandato 2010 – 2015*.

Considerando che la distribuzione doveva essere effettuata nel periodo compreso fra il 10 e il 15 aprile, l'Autorità delibera per l'archiviazione in quanto la consegna si è conclusa prima della data di inizio del regime di *par condicio*, ovvero prima del 16 aprile 2015.

EMILIA ROMAGNA

Interessante la fattispecie contenuta nella delibera 340/15/CONS, perché concerne la distribuzione di un **volantino che ha ad oggetto un dibattito pubblico sul tema di un referendum**. Ad essere segnalato per la presunta violazione dell'articolo 9 è il Presidente della Regione Emilia Romagna, invitato all'incontro come relatore.

L'autorità rilevando che il volantino con cui viene pubblicizzato l'evento sia stato realizzato dal Comitato referendario, ritiene che l'iniziativa possa considerarsi estranea al novero delle attività di comunicazione istituzionale, così come disciplinate dalla legge 150/2000.

²⁵ Per un approfondimento si veda il Protocollo n. 32297 del 27 marzo 2015, disponibile sul sito www.agcom.it.

TOSCANA

La delibera n. 326/15/CONS riporta la sanzione per il comune di Greve in Chianti (FI) per la pubblicazione sul profilo Facebook dell'amministrazione comunale di due **comunicati stampa riguardanti un'iniziativa pubblica** con la presenza di sindaco e assessore candidato alle elezioni regionali. L'Autorità rileva che le due iniziative denunciate non rispondono ai requisiti di indispensabilità né impersonalità: i comunicati riportano notizie sull'operato dell'amministrazione, sono giudicati di chiara valenza propagandistica e recano il logo del Comune.

Quella descritta dalla delibera 336/15/CONS è il caso di una presunta violazione in merito alla pubblicazione da parte del sindaco di Capoliveri (LI), candidato alle regionali, di alcune **immagini che lo ritraggono con la fascia tricolore sul suo profilo Facebook** e su un altro sito di natura personale. L'Autorità rileva che tale fattispecie non sia riconducibile alla nozione di comunicazione istituzionale come individuata dalla legge 150/2000 e pertanto, ritenuta la non applicabilità del caso all'articolo 9 della legge sulla *par condicio* per difetto del requisito soggettivo, procede all'archiviazione.

VENETO

Con la delibera 370/15/CONS ci troviamo di fronte ad una segnalazione rivolta ad una **lista civica** per presunta violazione dell'articolo 9. Ad oggetto vi è un fascicolo propagandistico corredato da interventi del sindaco uscente, assessore e relazione di quanto realizzato. L'Agcom rileva come la fattispecie oggetto della segnalazione non si possa considerare una pubblicazione proveniente da pubblica amministrazione e che, soprattutto, l'opuscolo non è stato diffuso né realizzato a spese comunali e delibera a favore dell'archiviazione.

Archiviazione anche per il comune di Padova (cfr. 371/15/CONS), circa l'invio di una **lettera a casa dei cittadini**. Il Corecom, nell'inviare le sue memorie all'Agcom, evidenzia come la lettera fosse finalizzata al solo scopo di verificare che gli elettori avessero spazio nella loro personale tessera elettorale per la consueta timbratura, e in caso negativo di recarsi al Comune. L'Autorità, sposando la posizione del Comitato, dispone l'archiviazione ritenendo la lettera in questione facente parte della categoria informazione elettorale.

Con la delibera 292/15/CONS l'Autorità delibera in merito al Consiglio regionale del Veneto, segnalato non per uno per uno specifico atto di comunicazione, bensì per la **condotta assunta a livello generale in regime di par condicio**. L'Autorità dispone in favore dell'archiviazione ritenendo che la cittadinanza sia stata informata correttamente dei contenuti e delle decisioni assunte dal Consiglio, tralasciando gli interventi dei singoli consiglieri.

3.2 GLI INTERVENTI NEL 2013

Nel corso del 2013 si sono svolte le elezioni politiche del 24 e 25 febbraio, le comunali del 26 e 27 maggio (258/13/CONS) e i referendum consultivi in Lombardia del 1° dicembre (606/13/CONS). Per quanto riguarda, invece, le elezioni amministrative del 2012 non si registra alcuna violazione dell'articolo 9 nelle sette Regioni prese in esame. La competizione elettorale relativa alle elezioni comunali 2013 ha coinvolto quasi tutte le Regioni italiane, interessando 724 comuni (di cui 89 in Campania, 16 in Emilia Romagna, 42 in Lazio, 95 in Lombardia, 50 in Piemonte, 17 in Toscana e 47 in Veneto).

Durante queste campagne vi sono stati 13 provvedimenti, di questi se ne analizzeranno solo i tre che hanno coinvolto le Regioni scelte.

Il primo caso è quello contenuto nella delibera 16/13/CONS; ad oggetto vi è una segnalazione denunciata da un senatore, circa la presunta violazione dell'articolo 9 da parte della Presidenza del Consiglio per la pubblicazione sul sito istituzionale di un documento con numerosi allegati intitolato *Analisi di un anno di governo*, pubblicato il 31 dicembre 2012. In seguito alla segnalazione il Governo ha ritenuto opportuno ritirare il documento, che è infatti stato rimosso il 2 gennaio 2013. L'Agcom, seppur rilevando che il documento in questione rispondeva ad una volontà di trasparenza per garantire un controllo sociale sull'esercizio del mandato e, dunque, ravvisandone il carattere di indispensabilità, denuncia la mancanza di quello di impersonalità, in ragione dei toni elogiativi che caratterizzano il documento. Tuttavia ritenendo operoso il ravvedimento della amministrazione, grazie alla tempestiva rimozione dello stesso, l'Autorità delibera l'archiviazione.

Con la seconda delibera (cfr. 242/13/CONS) ci spostiamo in un comune non al voto, Susa (TO), la cui segnalazione riguarda un incontro e il relativo invito alla cittadinanza per la **presentazione del progetto definitivo della linea Torino – Lione**. Benché il Comitato avesse formulato una proposta di archiviazione, riconoscendo all'evento una valenza meramente tecnica e rientrante nelle attività istituzionali dell'ente, l'Agcom rileva la mancanza di entrambi i requisiti: di impersonalità, in quanto l'invito recava il logo e la firma del sindaco, e di indifferibilità, perché si ritiene che l'incontro potesse essere prorogato. L'ultima fattispecie, contenuta nella delibera 188/13/CONS, riguarda il comune di Bomporto (MO) e l'evento *Distretto del Lambrusco*. In questo caso l'autorità riconosce l'indispensabilità dell'evento ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni dell'ente in quanto finalizzata alla protezione e rilancio del territorio colpito dal sisma, ma rinviene la mancanza del requisito di impersonalità, essendo riportati i nomi del sindaco e di un candidato alle politiche.

3.3 GLI INTERVENTI NEL BIENNIO 2010 -2011

Nei giorni 28 e 29 marzo 2010 si sono svolte le elezioni regionali in Campania, Lombardia, Piemonte, Toscana e Veneto, oltre alle amministrative che hanno coinvolto 462 Comuni. La primavera del 2011, invece, è stata caratterizzata da numerosi appuntamenti elettorali, dei quali si prendono in considerazione i seguenti:

- elezioni provinciali e comunali del 15 e 16 maggio che hanno interessato 1341 comuni (delibera n.80/11/CSP), di cui 151 in Campania, 46 in Emilia Romagna, 111 nel Lazio, 247 in Lombardia, 147 in Piemonte, 33 in Toscana e 76 in Veneto;
- 4 referendum popolari nazionali fissati per il 12 e 13 giugno (delibera n.98/11/CSP);
- referendum consultivi indetti dalla Regione Campania per i giorni 5 e 6 giugno 2011 (delibera n.106/11/CSP);
- referendum consultivi indetti dal Comune di Milano per i giorni 12 e 13 giugno 2011 (delibera n. 153/11/CSP).

3.3.1 GLI INTERVENTI DEL 2010

La Presidenza del Consiglio ha diffuso una circolare prescrivendo per tutte le amministrazioni l'obbligo di osservanza del divieto posto dalla legge 28/2000 all'articolo 9, a partire dalla convocazione dei comizi elettorali (10 febbraio) sino alla chiusura delle operazioni di voto, che hanno coinciso con i turni di ballottaggio del 12 aprile.

L'Agcom ha accertato, in sei fattispecie, lo svolgimento di comunicazione istituzione non indispensabile e impersonale, mentre in cinque ha disposto l'archiviazione.

LOMBARDIA

Con la delibera 102/10/CSP ad oggetto c'è l'agenzia di stampa Lombardia Notizie (organo di informazione della Giunta lombarda) che ha diffuso, nel periodo della campagna elettorale per le elezioni regionali del 28 e 29 marzo 2010, contenuti non conformi agli usi istituzionali, attraverso lanci di notizie su attività ed iniziative dei componenti della Giunta regionale, nonché sulle dichiarazioni del Presidente e degli assessori della Giunta medesima.

In questa occasione l'Agcom ha precisato che nella legge 150 del 2000 esiste una diversificazione a livello nominativo delle attività di informazione e comunicazione, ma non vi è una distinzione inequivocabile sotto il profilo della disciplina applicabile, affermando che i criteri che regolano l'attività di informazione degli enti pubblici durante il periodo elettorale, debbono perciò essere ispirati, anch'essi come nel caso

della disciplina della comunicazione istituzionale, all'impersonalità e l'indispensabilità.

Dall'analisi dei lanci, effettuata per il periodo fra l'1 e il 10 marzo 2010, risultano 73 lanci di agenzia che secondo l'Autorità non corrispondono sempre ad altrettante notizie, in quanto si ravvisa che in molti casi la notizia è data due volte al giorno, prima come annuncio e poi come sintesi, relativamente a notizie informative ma anche a dichiarazioni del Presidente o degli assessori. L'autorità ha rilevato che l'attività dell'agenzia di stampa è connotata dal carattere dell'indispensabilità per l'efficace assolvimento delle funzioni amministrative della Regione Lombardia, altresì che queste comunicazioni difettano del requisito dell'impersonalità, in quanto vengono riportate valutazioni ed opinioni politiche riferite agli amministratori regionali. Dunque l'Autorità ordina la sanzione a Regione Lombardia stabilendo che le attività di informazione di un'agenzia di stampa, ospitata sul portale della stessa Regione, pur risultando connotate del carattere di indispensabilità – in quanto volte ad informare – difettavano del requisito di impersonalità, in quanto si riportavano valutazioni e opinioni politiche dei singoli amministratori.

Altrettanto interessante è la fattispecie illustrata dalla delibera 104/10/CSP, in merito a segnalazioni di presunte violazioni da parte del comune di Vigevano (PV) per: conferenze stampa, inaugurazioni e rinfreschi. Le memorie trasmesse dal Corecom Lombardia sono state adottate dall'Autorità che ha perciò disposto l'archiviazione:

- circa i contenuti degli articoli di stampa che danno notizia di manifestazioni, incontri, inaugurazioni con la partecipazione di amministratori in carica, questi si configurano come esercizio del diritto di cronaca e di informazione;
- l'invito della manifestazione per l'inaugurazione della nuova palestra, in cui era prevista la presenza del sindaco, non ha comportato oneri finanziari per il comune;
- l'inaugurazione era stata già programmata da mesi e rinviata a causa di un ricovero ospedaliero del Preside della scuola.

A Ballabio (LC) la segnalazione riguarda un articolo pubblicato nel giorno del silenzio elettorale e contenente i saluti del sindaco uscente con un elenco delle opere realizzate dalla giunta. Il Corecom in questo caso non ha ravvisato una violazione in materia di par condicio, qualificando la pubblicazione come una scelta operata da parte di un quotidiano on line (cfr. 105/10/CSP).

Disposta in un altro caso la sanzione: la 66/10/CSP si riferisce alla pubblicazione di un resoconto di fine mandato da parte del comune di Laveno Mombello (VA).

LAZIO

Nel caso riportato dalla delibera 106/10/CSP l'Agcom dispone l'archiviazione per il comune di Zagarolo (RM) in merito a:

- lettera inviata dal sindaco in carica alla cittadinanza di lingua romena a sostegno di un certo candidato sindaco;
- partecipazione del sindaco ad aventi propagandistici nell'ambito delle elezioni comunali.

Nel caso degli eventi non si riscontra alcuna violazione di legge in quanto nessuno degli eventi in questione godeva del patrocinio del Comune. In merito alla lettera si chiarisce che i soggetti titolari di cariche pubbliche, se candidati, possono svolgere propaganda elettorale alla di fuori dell'esercizio delle loro funzioni.

TOSCANA

La delibera 109/10/CSP rappresenta l'archiviazione disposta nei confronti di una segnalazione per presunta violazione da parte del Comune di Pietrasanta (LU), circa incontri organizzati con i cittadini, dall'amministrazione, per illustrare la bozza del nuovo regolamento urbanistico. Nel merito, l'Autorità dispone l'archiviazione dichiarando di aderire alle osservazioni del Corecom Toscana:

- la convocazione e lo svolgimento di tali incontri rientrano negli obblighi di comunicazione e trasparenza previsti dalle leggi regionali;
- dalla lettura dei volantini emerge che essi sono connotati dall'impersonalità.

VENETO

Nella fattispecie riportata dalla delibera 121/10/CSP ad essere sanzionato è il comune di Rotzo (VI), per aver inviato, in pieno regime par condicio per le elezioni regionali, una lettera a tutti i cittadini firmata e con logo, contenente precise indicazioni di voto. Sebbene le spese di spedizione fossero state sostenute dal Sindaco, l'Agcom dispone in favore della sanzione con delibera pubblicata il 24 giugno.

Il caso che segue (cfr. 157/10/CSP) riguarda la degnazione da parte di un candidato sindaco al comune di Villadose (RO) nei confronti dell'amministrazione uscente. Il fatto riguarda la distribuzione di un opuscolo di 60 pagine intitolato "Speciale Opere pubbliche". Il Comitato regionale trasmette le determinazioni assunte proponendo l'archiviazione, adducendo le seguenti motivazioni:

- l'opuscolo dà conto dell'attività svolta nel rispetto di impersonalità e improrogabilità;
- il sindaco uscente non era candidato.

L'Agcom, non potendo condividere l'orientamento adottato dal Corecom ed evidenziando come la pubblicazione contenga non solo una lettera firmata dal Sindaco,

ma sia completa di logo, delibera a favore della sanzione il 15 luglio, con la particolare circostanza dettata dal fatto che nel frattempo le elezioni avevano consegnato l'amministrazione all'allora segnalante, candidato sindaco. Disposta infine la sanzione (66/10/CSP) per la pubblicazione di un resoconto di fine mandato da parte del comune di Cavallino Treporti (VE).

3.3.2 GLI INTERVENTI DEL 2011

Sul rispetto della comunicazione istituzionale si segnala la circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri del 23 marzo 2011, inviata a tutte le amministrazioni centrali, che fa propri gli indirizzi interpretativi dell'Autorità, alla quale ha fatto seguito un ulteriore protocollo n. 285 il 13 maggio 2011, ricordando che il divieto posto dall'articolo 9 prosegue fino alla chiusura delle operazioni di voto relative ai referendum del 12 e 13 giugno. In applicazione della predetta disposizione di legge in sei fattispecie l'autorità ha rintracciato una violazione, disponendo invece in altri cinque casi l'archiviazione dei fatti.

CAMPANIA

Con la delibera 109/11/CSP il Comune di Castel Morrone (CE) viene sanzionato dall'Agcom per due eventi comunicati alla cittadinanza in regime di par condicio, soprattutto a causa della mancanza del requisito di impersonalità:

- cerimonia di omaggio alle vittime dell'onore, nel relativo comunicato "Il prossimo 27 aprile l'amministrazione renderà omaggio alle vittime del dovere", viene descritta l'iniziativa celebrativa, citando due volte il Sindaco e sottolineando come tale commemorazione sia "stata fortemente voluta dall'amministrazione";
- inaugurazione di una Villa nel cui comunicato si legge "L'amministrazione comunale di Pietro Riello alle tante chiacchiere e alla disinformazione che si sta facendo in questi giorni, (omissis) risponde con i fatti...".

LAZIO

Ci spostiamo in provincia di Roma, a Marino (cfr. 140/11/CSP), dove il caso è interessante perché rappresenta una casistica nuova:

- organizzazione e pubblicizzazione di una riunione con gli abitanti, volta a recepire suggerimenti per il rifacimento dei marciapiedi;

- affissione di un manifesto recante il logo del Comune e quello della Regione Lazio in cui si invita la cittadinanza all'inaugurazione di una strada con Sindaco e assessore.

Per entrambe le iniziative l'Autorità non rileva né il requisito dell'impersonalità né quello della indispensabilità, ordinando il 30 maggio, ad elezioni concluse, la sanzione.

PIEMONTE

A Castelnuovo Belbo (AT) la delibera n. 121/11/CSP illustra caso interessante di archiviazione. Al centro della segnalazione sottoposta al Comitato regionale vi è la pubblicizzazione di due manifestazioni organizzate nell'ambito di una nazionale di Lega ambiente a cui il Comune ha prestato la sua adesione da anni e una manifestazione "Centro sportivo". In tutti e due i casi l'Autorità rileva non vi siano gli estremi della violazione dell'articolo 9.

VENETO

Nel caso di Arcade (TR), comune veneto non chiamato alle amministrative, la sanzione (cfr. 242/11/CSP) scatta il 21 settembre 2011, in merito ad una lettera inviata dal sindaco alla cittadinanza. Nei giorni precedenti ai referendum popolari, l'amministrazione aveva inviato ai cittadini una informativa contenente indicazioni sui quesiti 1 e 2 del referendum. L'Agcom, ritenendo che la comunicazione in questione integrasse quella istituzionale ai sensi della legge 150/2000 e non presentando né il requisito di impersonalità né quello di indispensabilità, ordina la sanzione.

3.4 COMUNICAZIONI E ATTIVITÀ LECITE IN CAMPAGNA ELETTORALE

Si può dunque affermare che in periodo di *par condicio* risulta vietata qualsiasi forma di comunicazione patrocinata dall'ente pubblico che contenga attività, iniziative o dichiarazioni che siano riconducibili ad un soggetto politico e devono ritenersi vietate tutte le attività informative dirette essenzialmente a proporre un'immagine positiva dell'ente e delle sue istituzioni, allo scopo di legittimarne l'operato svolto.

Nel caso di eventi non esplicitamente connessi a forme di comunicazione e informazione istituzionale e nei quali la presenza di amministratori non sia connotata dalla loro carica, essa è considerata lecita, mentre in occasione di inaugurazioni - che l'Agcom fa rientrare nel novero di attività di comunicazione ai sensi della legge 150/2000 - sono richieste forme di comunicazione spersonalizzate, prive del logo istituzionale e di riferimenti a cariche istituzionali.

L'Autorità dice sì anche ad incontri organizzati con i cittadini, purché la convocazione rientri negli obblighi di trasparenza previsti dalla legge e purché la formalizzazione dell'invito sia in forma impersonale. Nei casi di celebrazioni di carattere civile o religioso, vengono considerate non lecite comunicazioni, quali ad esempio locandine o volantini, recanti il logo e la partecipazione dell'amministratore è considerata lecita solo laddove egli non rivesta il suo ruolo istituzionale.

Viceversa possono ritenersi ammesse tutte quelle comunicazioni che non possiedono un contenuto propagandistico, quelle programmate già da un lungo periodo o quelle legate a lavori e/o studi non connessi alle vicende elettorali. Allo stesso modo, è ritenuta legittima la partecipazione del Sindaco o Presidente di Regione, ad esempio, ad incontri pubblici aventi ad oggetto tematiche referendarie, purché l'organizzazione e la sponsorizzazione dell'evento sia fatta ad opera del comitato referendario. Via libera dell'Agcom anche alla pubblicazione di foto e/o dichiarazioni pubblicate sui profili personali di Facebook e Twitter, in quanto non si ritiene che sussistano i requisiti della legge 150/2000 e che dunque non sia applicabile il divieto posto dall'articolo 9.

Sul nodo della cronaca giornalistica, ovvero dell'attività di informazione svolta dalla Pa, l'Agcom rileva che l'attività dell'agenzia di stampa, ad esempio, sia connotata di per sé dal carattere di indispensabilità, ma viene richiesto che l'informazione trasmessa debba comunque essere realizzata in forma impersonale.

Sulla questione bilancio di fine mandato, si ricorda che in base al decreto legislativo 149/2011, come modificato dal decreto legge 6 marzo 2014 numero 16, la relazione deve essere sottoscritta dal Sindaco o Presidente di Giunta non oltre il sessantesimo giorno antecedente la data di scadenza del mandato e, una volta certificato dall'organo di revisione dell'ente locale, deve essere trasmessa alla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti nonché pubblicata sul sito istituzionale del Comune.

La scelta del legislatore è proprio quella di mettere il cittadino in condizione di valutare correttamente i risultati raggiunti nel mandato, in vista di nuove consultazioni. Pertanto non si considera lecita la pubblicazione del resoconto corredato da editoriali e foto dell'amministratore e nemmeno la sua distribuzione cartacea a casa dei cittadini.

Infine, come registrato in alcuni casi analizzati, il tempestivo ravvedimento dell'amministrazione e la spontanea sospensione dell'attività o condotta illecita, in seguito alla segnalazione del relativo comitato regionale, comporta da parte dell'Agcom una deliberazione in favore di archiviazione.

CAPITOLO 4

L'ESPERIENZA APPLICATIVA IN LOMBARDIA

4.1 COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE E PAR CONDICIO: TRA ATTIVITÀ REGOLAMENTARE ED ESPERIENZE APPLICATIVE

Obiettivo di questo capitolo è mettere in luce le difficoltà che incontra un professionista della comunicazione nell'applicare concretamente la norma sulla *par condicio*.

Uno dei maggiori limiti con cui si scontra il divieto posto dall'articolo 9, assieme all'assenza di una vera sanzione²⁶, è la mancanza di un'interpretazione comune del divieto, a livello nazionale. Sul punto Patrizia Carrarini sottolinea quanto segue:

«E' una legge che non solo non sta al passo con i tempi, ma che crea distorsioni e vede un'applicazione confusa e varia nelle diverse Regioni. Noi come Lombardia siamo molto restrittivi, al contrario delle altre amministrazioni, questa Regione tende a porsi come la prima della classe, applicando in maniera fedele e rigorosa i termini e le norme, ma si trova a vivere la frustrazione di trovare le stesse non rispettate altrove, anche in Istituzioni più visibili, una su tutte Palazzo Chigi, che esibisce foto e nomi in campagna elettorale [...] E' difficile far capire agli amministratori che ci sono delle regole da rispettare e questo porta a delle difficoltà di applicazione» [Carrarini].

Sulla stessa falsariga si inseriscono le dichiarazioni di Roberto Fiorentini:

«E' una legge che viene violata costantemente, ma si preferisce trasgredirla piuttosto che modificarla. È una normativa che tutti sanno sia sbagliata, ma è diventata un simulacro politico, è intoccabile in quanto tabù, toccarla vorrebbe dire sfavorire una certa parte politica, ma a me sembra assurdo mantenerla come un totem. Il governo, inoltre, non dà il buon esempio facendo una comunicazione costantemente personalizzata e sprezzante nei riguardi delle norme» [Fiorentini].

Difficoltà ancora maggiori nell'applicare il divieto posto dall'articolo 9 le si riscontrano nei piccoli comuni dove non vi è una distinzione fra ufficio stampa e portavoce, proprio perché quest'ultimo non è presente:

«Noi seguiamo l'attività della Giunta e facciamo una comunicazione che riguarda i servizi o i progetti del Comune, ma quando si tratta di comunicare in merito ad una

²⁶ Sul punto si veda il capitolo 2.3.

inaugurazione e c'è una dichiarazione, allora si accentua l'elemento politico che dovrebbe essere tradotto dal portavoce, ma non essendoci, ricade sull'ufficio stampa» [Todaro].

Altra questione che si è rilevata particolarmente spinosa è quella che si pone nell'interpretare le deroghe di indispensabilità e impersonalità:

«Chi decide cosa sia indispensabile?» [Fiorentini].

«Se dovessimo attenerci all'interpretazione di Agcom, che ritiene indispensabile ciò che è indifferibile, allora non potremmo comunicare nulla e dovremmo chiudere in campagna elettorale [...] A memoria potrei dire che nulla è indifferibile » [Grimaldi].

«Noi in generale le interpretiamo eliminando tutti quelli che sono gli elementi di comunicazione che potrebbero essere percepiti come politici e non necessari. Nella cornice del format di Regione Lombardia vi è inserito il claim "Dal programma ai fatti" che noi togliamo, in più cerchiamo di utilizzare un linguaggio più informativo e meno emotivo» [Carrarini].

Si può affermare che l'articolo 9 imponga un divieto altamente suscettibile ad interpretazioni e, rispetto al quale, molto spesso prevale la mera applicazione del buon senso, come nel caso di *Lombardia Notizie*, agenzia di stampa di Regione Lombardia:

«E' una legge che ha molti paraocchi, per cui quello che si fa è cercare di evitare lanci di agenzie che abbiano una forte connotazione politica [...] in favore di comunicazioni meramente più amministrative, anche se operare una distinzione netta fra politica e istituzione è praticamente impossibile. Si prenda ad esempio un provvedimento di Giunta sul tema dell'immigrazione, esso non sarà mai solo amministrativo ma risentirà inevitabilmente del colore politico» [Fiorentini].

Pareri molto critici anche sull'applicazione del requisito di impersonalità:

«La spersonalizzazione è solo una questione di vetrina, dire il capogruppo o il Presidente del Consiglio, omettendone il nome, non credo sia una questione di rispetto della par condicio, non serve nemmeno al cittadino che riceve un'informazione incompleta» [Costa].

Ugualmente:

«Se invio un take di agenzia e scrivo "Il Presidente della Regione ha approvato la delibera tal dei tali", ho rispettato la legge perché ho ommesso il nome, ma un minuto dopo tutte le agenzie riportano il nome e dunque sono convinto che l'impersonalità non stia in piedi» [Fiorentini].

Se si sposa l'interpretazione di Marsocci secondo cui l'esplicitazione di questo divieto diviene importante soprattutto per rimarcare che la commistione fra comunicazione istituzionale e politica è sempre da evitare e che la legge mette in guardia che nei periodi formali di campagna elettorale la confusione fra i due piani può arrecare danni, perché si rischia che la prima perda il suo carattere di affidabilità e assuma i contorni della comunicazione opaca e truffaldina. "Impersonale", nel suo significato più stringente, significa non riferibile in alcun modo alla visibilità e alla promozione delle proposte politiche della persona che è al vertice (o già è membro degli organi elettivi) e che intende ricandidarsi, ma anche a dare risalto alla avvenuta attuazione del programma politico di maggioranza.

L'attività legata a quest'ultimo aspetto, in particolare, fuori dal periodo delle campagne elettorali non solo è lecita, ma è doverosa, in quanto appunto attività di comunicazione istituzionale dell'indirizzo politico. Prima del voto essa invece diviene chiaramente strumentale ad orientare gli elettori, dunque produce lo stesso effetto di una comunicazione strettamente politica (ossia legittima, ma fuori dal contesto istituzionale e senza oneri economici di alcun genere per la pubblica amministrazione). Indispensabile è quando essa è imprescindibilmente connessa all'operare della Pa e ricorrano casi in cui è necessario e/o urgente veicolare particolari informazioni amministrative.

Se si fa riferimento a quanto chiarito dalla dottrina e si prendono a modello le diverse finalità della comunicazione istituzionale, in questi periodi devono essere evitate le attività tese (anche indirettamente) alla promozione della immagine ed all'educazione civica e mantenute quelle tese al servizio dei cittadini ed alla certezza dei suoi rapporti con la pubblica amministrazione. Nel comunicare si svolge sempre una attività professionale di selezione ed elaborazione dei dati e delle informazioni; non esiste in sé "asetticità", esiste la professionalità e la responsabilità [Marsocci]. Sul tema, però, vengono sollevate alcune obiezioni:

«E' come se bastasse essere impersonali per fare quello che vuoi [...] Si può pensare che alcuni elementi siano inopportuni, ma vietarli non risolve. Io credo sia giusto il resoconto o il racconto di ciò che è stato fatto, il punto non è vietare, il punto è vietare lo sperpero di denaro pubblico, per me non è un problema di opportunità comunicative, per me più comunichi meglio è, però bisogna farlo con i giusti toni. Se vengono dette cose non veritiere, il tema non è comunicativo, ma piuttosto di peculato» [Guarino].

4.2 LE CRITICITÀ INTERPRETATIVE DA PARTE DEI GRUPPI CONSILIARI

Particolarmente complessa è l'interpretazione del divieto posto dall'articolo 9 per ciò che concerne l'attività dei gruppi politici all'interno del Consiglio regionale. La norma vieta alle amministrazioni di svolgere attività di comunicazione, ma giova ricordare in primis che l'attività comunicativa dei gruppi consiliari si contraddistingue proprio per la

valenza politica, le cui attività non assumono rilevanza ai fini del divieto posto dall'articolo 9, se si svolgono negli uffici messi a loro disposizione.

I gruppi consiliari delle Assemblee regionali, tuttavia, hanno una natura giuridica del tutto peculiare perché, da una parte, sono strutture interne dell'Assemblea legislativa e dall'altra, però, sono espressione dei partiti politici che si presentano alle elezioni. La giurisprudenza purtroppo sul punto non è univoca, ma la tesi prevalente è quella che descrive i gruppi nella loro natura duplice: pur essendo parte dell'organizzazione, gli atti che compiono non possono essere imputati al Consiglio regionale, né i fini per i quali agiscono sono di natura istituzionale. Pertanto essi non sono assimilati alla pubblica amministrazione, ai fini dell'articolo 9 della legge 28.

Interpellatisulle regole da rispettare in regime di *par condicio*, le risposte da parte di coloro che si occupano della comunicazione dei gruppi consiliari²⁷, sono state diverse, evidenziando la mancanza di un'univoca interpretazione sul tema. Va detto, infatti, che sul punto non vi è una specifica norma, ma è il Consiglio regionale ad emanare una direttiva interna.

Sia l'Ufficio di Presidenza del Consiglio che quello della Giunta di Regione Lombardia, in prossimità temporale dell'indizione di campagne elettorali, deliberano un documento che detta le norme da osservare nel periodo elettorale, nel quale vi è contenuta una specifica sui gruppi consiliari:

- i consiglieri regionali possono svolgere attività di propaganda elettorale, purché al di fuori delle proprie funzioni istituzionali e senza utilizzare mezzi, risorse, personale e strutture del Consiglio regionale;
- è fatto divieto a consiglieri o singoli gruppi consiliari l'utilizzo di sale del Consiglio per iniziative pubbliche, comprese conferenze stampa, o di propaganda elettorale, così come l'impiego del Centro Stampa e i foto riproduttori del Consiglio per la duplicazione di materiale elettorale.

La comunicazione dei gruppi è realizzata dagli Uffici stampa che utilizzano i fondi assegnati loro, sulla base della legge regionale 27 ottobre 1972 n. 34 e della legge 7 maggio 1992 n.17, e ricevono una dotazione finanziaria per il personale in ragione della consistenza del gruppo stesso. La comunicazione realizzata non rappresenta né il requisito oggettivo né quello soggettivo posto dall'articolo 9, anche se dai pareri raccolti emerge una scarsa conoscenza su cosa comporti esattamente l'attuazione del regime di *par condicio* in termini di restrizioni comunicative.

«Noi non possiamo usare la mail istituzionale, non ci sono punizioni ma ci arriva la telefonata. Poi non ci è consentito l'utilizzo delle sale del Consiglio per attività politica, ma questo lo trovo giusto» [Bolognini].

²⁷ Nel periodo compreso fra dicembre 2015 e febbraio 2016 sono state realizzate interviste ai Responsabili della comunicazione di cinque gruppi politici presso il Consiglio regionale della Lombardia: Lega Nord, Movimento 5 Stelle, NCD, PD e Patto Civico Ambrosoli.

«Il problema di questa legge è che non si capisce e che ogni volta che c'è un'elezione arriva una direttiva [...] Nel mio gruppo vale per quanto riguarda gli strumenti: nel periodo elettorale non posso utilizzare strumenti del Consiglio, dalla mail alle sale. Dopodiché l'idea della terza persona va da sé che per la comunicazione dei gruppi non valga, perché io faccio comunicazione politica e quando faccio riferimento ad un consigliere non ne enfatizzo solo la funzione istituzionale ma anche la sua carica politica. Non utilizziamo i luoghi: sala stampa del consiglio, aula consiliare, la mail né nessun altro canale istituzionale, ma comunque altre Regioni non hanno disposizioni così rigide» [Parolin].

Risulta evidente come prevalga una interpretazione, almeno teorica, altamente restrittiva ma anche contraddittoria sull'articolo 9. Val la pena ribadire ancora una volta che nel caso dei gruppi politici, l'attività comunicativa si contraddistingue proprio per la valenza politica ed è la stessa Agcom a ribadire come non sussistano né i requisiti oggettivi né oggettivi di applicazione dell'articolo 9.

Il divieto posto sull'utilizzo di mezzi, risorse, personale e strutture del Consiglio, pertanto è da intendersi in relazione all'attività di propaganda, non alla consueta attività di comunicazione politica. In quest'ultima ipotesi, si tratterebbe di una norma di fatto inattuabile che finirebbe per paralizzare l'intera attività. Tale regola muta in caso di rapporto diverso fra il gruppo e l'assemblea legislativa: se ad esempio il server del partito non è collegato a quello informatico dell'intera struttura, vanno a cadere anche i vincoli sull'uso dell'indirizzo e-mail istituzionale.

Tuttavia non è difficile immaginare l'utilizzo di espedienti utili a bypassare il divieto:

«Non utilizziamo le strutture per fare iniziative di campagna elettorale, stiamo attenti a non innescare polemiche politiche se ci sono coinvolti dei candidati e se dobbiamo fare dichiarazioni politiche allora utilizziamo la mail personale [omissis] Mi sono rivolto al Corecom per capire cosa fare sia per quanto riguarda comunicati stampa che su internet, i nostri comunicati non sono impersonali, però se il consigliere è candidato magari evitiamo di fargli un comunicato stampa con la mail istituzionale così come evitiamo dall'account di Facebook o Twitter inviti espliciti al voto. Ci è capitato in passato di avere un consigliere candidato alle elezioni europee e allora quando abbiamo organizzato delle iniziative o delle conferenze stampa le abbiamo organizzate all'esterno, davanti al Pirellone» [Gariboldi].

Dunque si capisce come sull'utilizzo delle sale e/o uffici propri dei gruppi politici, in regime di *par condicio*, regni molta confusione; nel merito l'Agcom si è così espressa:

«Le attività di comunicazione dei gruppi politici non assumono rilevanza ai fini del divieto previsto dall'art. 9 anche se si svolgono negli uffici messi a loro disposizione, sempre che l'iniziativa di comunicazione non sia riconducibile all'ente» [Vercelli].

Sull'utilizzo di fondi pubblici da parte dei gruppi politici, in realtà, oltre all'aspetto comunicativo sollevato dalla disciplina della *par condicio*, vanno contemplati anche i rischi connessi al reato di peculato²⁸ che si pone in essere laddove il singolo consigliere utilizzi fondi, strumenti (come i foto-riproduttori) o personale (come addetti stampa) preposti all'attività consiliare e quindi istituzionale, per finalità di campagna elettorale.

A tal fine, per scongiurare simili reati e garantire la massima pubblicità e trasparenza, ciascun gruppo consiliare (ai sensi dell'articolo 28 del decreto legislativo 33/2013 e della legge regionale 24 giugno 2013, n. 3) è tenuto alla pubblicazione del rendiconto di esercizio annuale, unitamente alla deliberazione della sezione regionale della Corte dei conti con la quale si attesta la regolarità del rendiconto presentato.

4.3 UN CASO PRATICO: IL REFERENDUM “TRIVELLE”

Nel corso del 2016 i cittadini lombardi saranno chiamati alle urne per diversi appuntamenti elettorali:

- referendum popolare per l'abrogazione di legge statale (art. 75 della Costituzione), in data 17 aprile 2016;
- elezioni amministrative in data 5 giugno 2016;
- referendum costituzionale in data da definirsi;
- referendum consultivo sull'autonomia lombarda in data da definirsi (e da confermarsi).

La data del 16 febbraio 2016 (con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del DPR) scandisce il momento di apertura della campagna elettorale per il referendum popolare (in gergo referendum sulle trivelle), avente ad oggetto l'abrogazione parziale del comma 17, terzo periodo, dell'articolo 6 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia di tutela ambientale).

A partire dal 16 febbraio, dunque, entrano in vigore le norme contenute nella legge 28/2000 in materia di comunicazione politica e accesso ai mezzi di informazione, la norma che vieta, a partire dai quindici giorni precedenti la data del voto, di rendere pubblici o diffondere sondaggi demoscopici (art. 8, co. 1), nonché la disciplina rivolta alle pubbliche amministrazioni (art. 9), che nel caso specifico merita una preliminare riflessione.

Il referendum abrogativo sulle trivelle, essendo stato promosso da nove Consigli regionali, ha comportato una divergenza fra l'Agcom, che propendeva per una interpretazione rigida dell'articolo 9 della legge 28, e la Commissione di vigilanza Rai che, invece, recepiva le irritazioni delle Assemblee regionali che chiedevano di poter

²⁸ Il reato di peculato è previsto dall'articolo 314 del Codice penale e viene posto in essere quando colui che è incaricato di pubblico servizio si appropria di denaro o altra cosa mobile, a lui riservata in ragione del suo ufficio.

fare campagna elettorale. A prevalere, infine, è stata l'interpretazione dell'Autorità, come conferma la circolare del Viminale (n. 5/2016) datata 26 febbraio 2016, che rende attuativo il divieto per le pubbliche amministrazioni di svolgere attività di comunicazione. La decisione ha suscitato il malcontento di molti, apparendo come un'evidente forzatura vietare, proprio a coloro che hanno promosso il referendum, la possibilità di discuterne.

«Ai confini della realtà - ha dichiarato Ciambetti, Presidente del Consiglio regionale veneto - l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Agcom, invita le Regioni a non utilizzare mezzi e logo dell'istituzione per la campagna referendaria, in ossequio a quanto previsto dalla legge 28/2000. In altre parole, i promotori del referendum "Stop alle trivelle, sì alla difesa dell'ambiente" non possono esprimersi sulla consultazione che loro stessi hanno promosso (...) Come rappresentante istituzionale dell'Assemblea legislativa veneta non posso tacere davanti ad un'indicazione dell'Agcom, che è frutto di una lettura parziale della norma, una lettura che non tiene per nulla conto della necessaria interpretazione del testo di legge e della ratio legis. In pratica si impedisce ai promotori dei referendum, appunto le Regioni, di svolgere il loro dovere di informare i cittadini sui motivi che hanno spinto i Consigli regionali a chiedere il referendum: si nega un diritto democratico»²⁹.

Giova rammentare che ai sensi dell'articolo 9, ad essere vietate non sono soltanto tutte le campagne di informazione e comunicazione condotte dalla Pa, aventi ad oggetto il tema referendario, ma tutta la comunicazione istituzionale.

Con l'entrata in vigore del regime di *par condicio* è fatto divieto a tutte le amministrazioni pubbliche di svolgere, sino a chiusura delle operazioni di voto, comunicazioni che non siano effettuate in forma impersonale e che non siano ritenute indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni.

Si intende, perciò, che le comunicazioni non possono contenere valutazioni, giudizi o commenti dei singoli amministratori o ad essi riferiti e né tantomeno è consentito l'utilizzo di foto che contengono primi piani di politici.

A titolo esemplificativo, si riportano di seguito alcuni casi che riferiscono come la comunicazione istituzionale prosegua, non mostrandosi allineata agli obblighi dettati dalla disciplina della *par condicio*:

²⁹ Ciambetti: *sulle trivelle l'Agcom ci imbavaglia*, in *Il Mattino di Padova*, 24 febbraio 2016.

Governo Italiano Presidenza del Consiglio dei Ministri

Cerca...

Galleria

Vedi Tutto

Renzi interviene all'iniziativa Odysseus
 Intervento **Renzi** all'iniziativa "Odysseus"
 Consiglio europeo: il Presidente **Renzi** in Parlamento

Fonte: www.governo.it, 17/03/2016

Governo Italiano Presidenza del Consiglio dei Ministri

Cerca...

Notizie

Il Presidente **Renzi a Bruxelles**

Il presidente del Consiglio Matteo **Renzi** giovedì 17 e venerdì 18 marzo è a Bruxelles. Il premier è intervenuto all'iniziativa "Odysseus - Una proposta di Servizio Civile Europeo per reinventare l'Europa". Nel pomeriggio partecipa ai lavori del Consiglio europeo.

alla Camera ed alle 16.30 al Senato per le comunicazioni in vista del Consiglio europeo del 17 e 18 marzo.

terrorismo in programma presso la sede di Largo Chigi della Presidenza del Consiglio.

Notizie

****Renzi** riceve il Primo Ministro della Somalia**

Il presidente del Consiglio **Matteo Renzi** ha ricevuto martedì 15 marzo a Palazzo Chigi il primo ministro della Somalia, Omar Abdirashid Ali Sharmarke.

Comunicati Stampa

Il cordoglio di **Renzi per gli attentati in Turchia e Costa d'Avorio**

Il Presidente del Consiglio, **Matteo Renzi** esprime il suo profondo cordoglio al Presidente, Recep Tayyip Erdogan, e al Primo ministro turco, Ahmet Davutoglu, per l'orrore dell'attentato ad Ankara. Le condoglianze del Premier italiano si

Notizie

****Renzi** interviene al WorldMun 2016**

Il presidente del Consiglio **Matteo Renzi** è intervenuto al WorldMun 2016 in programma al Palazzo dei Congressi a Roma.

Fonte: www.governo.it, 17/03/2016

REGIONE CITTADINI IMPRESE AMBIENTE TEMPO LIBERO

Le Buone Notizie | Foto e Video | Archivio

Lombardia Notizie

Arac, Maroni presto nome presidente, voglio partire subito
 "Voglio applicare subito la legge che istituisce Arac. Appena sarà promulgata farò la proposta del nome del presidente della nuova Autorità regionale anticorruzione" ha detto il presidente Roberto Maroni, commentando l'approvazione del progetto di legge che istituisce l'Arac da parte dell'Assemblea di Palazzo Pirelli - FOTO

17/03 Sala: buoni rapporti economici con Russia grande opportunità per aziende

17/03 Dal Programma di sviluppo rurale 6,5 milioni per l'agriturismo

15/03 Sala: 74.000 euro destinati a formazione su risparmio energetico

14/03 Maroni: il 21 marzo terza edizione di 'Dillo alla Lombardia'

SEDUTA DI GIUNTA del 14 MARZO 2016 MILANO CONSULTA LE INIZIATIVE APPROVATE >>

Fonte: www.regione.lombardia.it, 17/03/2016

Ufficio di Presidenza

Primo Piano

In Primo Piano Newsletter

Commissione Bilancio approva Risoluzione su programma lavoro 2016 UE
 La Commissione Bilancio presieduta da Alessandro Colucci (NCD) ha approvato, a maggioranza, la bozza di Risoluzione che andrà al vaglio dell'Aula martedì prossimo nel corso della Sessione comunitaria

[Leggi l'articolo](#) [La scheda](#)

Agricoltura, foreste, caccia e pesca: Consiglio adegua norme regionali alla legge Delrio
 Il via libera della legge a maggioranza. Riportata in capo alle Province e alla città metropolitana di Milano la vigilanza ittico-venatoria.

[Il comunicato](#)

Anticorruzione, la Lombardia istituisce la sua Arac
 La Lombardia dà il via libera all'Arac, l'Autorità regionale anticorruzione che affiancherà e supporterà l'Anac, l'omologa istituzione nazionale. Il Consiglio regionale, presieduto da Raffaele Cattaneo ha approvato questa mattina a maggioranza la legge promossa dalla Giunta e dal governatore Roberto Maroni.

[L'articolo](#)

"Giornata regionale dell'impegno contro le mafie e in ricordo delle vittime"
 Lunedì 21 marzo - Sala Testori Palazzo Lombardia Milano dalle ore 9.30 alle ore 13.00

Palazzo Pirelli Inaugurazione 9 MARZO - ore 12.30 Foyer - Piano terra Regione Lombardia & COMASO

La mostra resterà aperta fino all'8 aprile dalle ore 10.00 alle ore 17.00

Rassegna stampa

ARTE IN REGIONE LOMBARDIA
 Altra Regione: Pittori, Fotografi, Creativi...
 La presentazione della mostra

Consiglio in diretta

Finanza e programmazione


- Risorse finanziarie
- Programma Regionale di Sviluppo
- Altri piani e programmi

Analisi e ricerche

Fonte: www.consiglio.regione.lombardia.it, 17/03/2016

XXI Triennale

Lingua  Aiuto | ContattaMi

Amministrazione  Utilizza i Servizi  Vivi la Città  Partecipa  Sfoglia le News

Milano, 1 aprile 2016 – “L’Esposizione Internazionale della Triennale torna dopo 20 anni e trova una Milano rinnovata, attrattiva, innovativa, accogliente, al centro dell’attenzione del mondo. Con questo straordinario ritorno si apre una grande primavera di creatività che, per cinque mesi, porterà tantissimi eventi in tutti i quartieri della città. Dalla Fabbrica del Vapore all’Hangar Bicocca, dal Museo della Scienza e della Tecnologia a Base, fino alla Villa Reale di Monza, la Triennale coinvolgerà centinaia di migliaia di persone non solo in tutta Milano, ma anche nella Città metropolitana”.

Lo afferma il Sindaco Giuliano Pisapia in occasione dell’inaugurazione della XXI Esposizione Internazionale della Triennale di Milano ‘21st Century. Design After Design’.

“Design significa produzione creativa, lavoro, crescita. E significa anche sostenibilità, perché il mondo del design è stato tra i precursori di quelle scelte ambientali che oggi sono sempre più spesso la normalità nei diversi settori produttivi. E Milano, che ha fatto della sostenibilità ambientale uno dei capisaldi dell’amministrazione in questi cinque anni, è felice e orgogliosa di essere alla guida, in quanto capitale del design, di questa rivoluzione dell’etica della produzione”, prosegue il Sindaco.

“Milano e l’Esposizione Internazionale della Triennale si incontrano dunque ancora più ricche di idee e di voglia di creare e stupire anche attraverso la commistione tra tutte le anime artistiche della città: cinema, danza, musica, teatro, fotografia. In questi mesi la cultura farà sistema attorno alla Triennale per produrre bellezza e innovazione, rendendo la

Fonte: www.comune.milano.it, 17/03/2016

Si è detto che nel caso di elezioni la *ratio* del divieto, indirizzato alle pubbliche amministrazioni, è quella di evitare ogni forma di interferenza nel libero confronto fra forze politiche e di scongiurare che possano prodursi vantaggi di visibilità agli amministratori già in carica, sia che siano essi candidati o che non lo siano. Nel caso di referendum la *ratio* della norma non muta, ma la limitazione appare ancora più pervasiva, in quanto non solo è ragionevolmente vietata qualsiasi forma di comunicazione diretta a privilegiare una delle due parti che si contrappongono, ma è interdetta qualsiasi comunicazione, anche se per nulla prossima ai temi referendari.

CAPITOLO 5

BENCHMARK CON LA NORMATIVA ESTERA

5.1 LE REGOLE IN FRANCIA

Il legame fra pluralismo e democrazia in **Francia** è stato ribadito più volte dal Consiglio Costituzionale: «*Il rispetto del pluralismo è una condizione della democrazia*»

(decisione n. 86 – 217, 1986), «*Il pluralismo è il fondamento della democrazia*» (decisione n. 89 – 271, 1990). Le principali fonti normative che disciplinano la propaganda elettorale sono il Codice elettorale (*Code electoral*, legge n. 55 del 1990), la legge sulla libertà di comunicazione (legge 1067 del 1986) e le raccomandazioni e decisioni assunte dal Consiglio Superiore dell'Audiovisivo (*Conseil superieur de l'audiovisuel* o Csa). Dal 1989 il Csa è l'organo di controllo, un'Autorità amministrativa indipendente che assicura la parità di trattamento, l'indipendenza e l'imparzialità del settore pubblico radiotelevisivo, garantisce la parità di accesso dei candidati alla radio e alla tv, pubbliche e private, durante e al di fuori delle campagne elettorali.

Durante i tre mesi precedenti al primo giorno del mese nel quale si svolge un'elezione e fino alla data dello scrutinio è divieto realizzare pubblicità sulla stampa e su tutti i mezzi di comunicazione audiovisiva (art. 52.1 del Codice elettorale). Il divieto si riferisce a qualsiasi messaggio di propaganda elettorale effettuato attraverso pubblicità, anche se essa sia priva di un corrispettivo economico. Le trasmissioni pubblicitarie a carattere elettorale sono vietate anche al di fuori del periodo elettorale (art. 14, legge 1067/86). La pubblicità elettorale è lecita, invece, attraverso l'affissione di manifesti elettorali e la distribuzione di volantini che ciascun candidato può far stampare, ma resta vietata nel giorno della consultazione elettorale.

Vietate anche le campagne di promozione pubblicitaria delle attività di amministrazioni locali nelle circoscrizioni interessate dallo scrutinio, a partire dai sei mesi precedenti al primo giorno del mese nel quale devono svolgersi le elezioni generali (art. 52.1, co. 2). Tale divieto è molto ampio e copre misure volte a promuovere azioni realizzate o qualsiasi comunicazione che potrebbe avere un impatto sulla campagna elettorale.

Le azioni di comunicazione possono continuare ad essere messe in atto, ma vanno evitati elementi di propaganda, ad esempio, si può proseguire la pubblicazione di bollettini comunali, così come l'organizzazione di varie cerimonie (saluti, inaugurazioni, etc.), ma esse devono avere un contenuto puramente informativo, senza riferimenti alle elezioni, compresa la nomina di amministratori, né dei suoi risultati o i propri progetti. I siti web dell'ente non devono partecipare alla campagna elettorale e

sono tenuti alla neutralità. Nei sei mesi precedenti alle elezioni essi non possono essere utilizzati come supporto per enfatizzare quanto è stato realizzato, in generale devono astenersi dal fare propaganda politico- elettorale.

Per quanto riguarda i singoli candidati, invece, essi hanno la possibilità di aprire siti web specifici o utilizzare i propri personali per fini di propaganda elettorale.

Durante la campagna è prevista l'attribuzione alle forze politiche di spazi gratuiti per la propaganda elettorale sulle emittenti pubbliche, vigilata dal Csa che ha il compito di garantire e realizzare l'uguaglianza di opportunità fra i candidati nell'accesso a radio e tv. Nel caso di elezioni presidenziali le forze politiche contemplate sono: i candidati alla carica di presidenti della Repubblica o, su richiesta di questi, i partiti o raggruppamenti che sostengono la carica; in caso di elezioni all'Assemblea nazionale sono i partiti e i movimenti rappresentati da gruppi parlamentari presenti nell'assemblea, nonché i partiti o i movimenti che presentino almeno 75 candidati al primo turno di elezioni; con le elezioni europee sono le liste di candidati e nel caso di referendum sono le formazioni politiche o i partiti rappresentati da un gruppo in almeno una delle due assemblee parlamentari. Le reti private non sono tenute a fornire questi spazi gratuitamente, ma se organizzano delle trasmissioni devono rispettare il principio della parità di trattamento.

Sul rispetto del pluralismo e dell'imparzialità dell'informazione politica vigila il Csa, che ha il dovere di comunicare mensilmente ai Presidenti delle due Camere i rilevamenti dei tempi di intervento nei notiziari.

Nei periodi normali, quindi non di stretta campagna elettorale, vige la regola dei tre terzi, secondo la quale maggioranza, opposizione e Governo beneficiano di eguale tempo di parola, il rispetto è controllato a cadenza mensile.

Tale regola, tuttavia, ha subito dei correttivi proprio su richiesta del Csa in ragione dell'accorgimento dell'elevata attenzione mediatica riservata anche alla figura del Presidente della Repubblica. Nel 2009 con una delibera, il Consiglio dell'Audiovisivo ha stabilito un nuovo metodo ispirato al *principe de pluralisme politique* (principio del pluralismo politico): si tratta di verificare che i tempi di parola corrispondano agli equilibri democratici del Paese, includendo anche i tempi del Presidente della Repubblica, che vengono aggiunti ai tempi della sua maggioranza. Stando a prescrizione l'opposizione parlamentare ha diritto ad almeno la metà del tempo accumulato.

Nella settimana che precede il voto vige il divieto di diffusione e il commento, con qualsiasi mezzo, dei sondaggi, che se infranto viene sanzionato penalmente. In Francia esiste una Commissione sondaggi che definisce quali siano le clausole contrattuali di vendita: in particolare deve essere specificato il nome dell'organismo che lo commissiona, il numero di persone interpellate e le date.

Sulla decorrenza e durata della campagna elettorale, i tempi variano a seconda del tipo di elezioni:

- elezioni presidenziali: il primo turno inizia con la pubblicazione sul Journal Officiel della lista dei candidati (almeno 15 giorni prima) e termina alla

mezzanotte del venerdì precedente l'elezione. Il secondo turno si apre il venerdì successivo alla data del primo turno e si chiude la mezzanotte del venerdì precedente il voto;

- elezioni dell'Assemblea nazionale: inizia il 20° giorno antecedente le elezioni e termina alla mezzanotte del venerdì che precede il secondo turno;
- elezioni per il Parlamento europeo: inizia il 15° giorno antecedente la data delle elezioni.

Per quanto riguarda le sanzioni, se le emittenti non adempiono agli obblighi previsti dalla legge, il Csa può disporre:

- la sospensione dell'autorizzazione o di una parte della programmazione per un mese o più;
- la riduzione della durata dell'autorizzazione di un anno al massimo;
- un sanzione pecuniaria in relazione alla gravità dell'illecito;
- il ritiro dell'autorizzazione.

5.2 LE REGOLE IN GRAN BRETAGNA

La tutela del pluralismo in **Gran Bretagna** è affidato ad Ofcom, Autorità indipendente e responsabile della definizione delle regole e degli standard relativi alla campagna elettorale per tutti i mezzi di comunicazione, ad eccezione della BBC che gode di una propria regolamentazione.

Le emittenti radiotelevisive sono tenute a garantire imparzialità e accuratezza nell'offerta delle notizie al pubblico (*Communication Act*, 2003). Con *impartiality* non si intende una ripartizione matematica del tempo e neppure l'obbligo di rappresentare tutti i punti di vista, ma si tratta di un approccio che muta a seconda della natura del soggetto, del tipo di programma e di canale.

In alcune circostanze le emittenti sono tenute ad osservare un requisito di speciale imparzialità (*special impartiality requirements*): nel caso di notiziari o programmi che abbiano ad oggetto controversie politiche o industriali e/o questioni di dibattito pubblico corrente, si vieta al conduttore di esprimere opinioni o punti di vista, a meno che la persona non stia parlando in un'assemblea legislativa o in una Corte di giustizia.

Anche la regolamentazione del pluralismo politico è affidata a Ofcom: per quanto riguarda notiziari, programmi di attualità e di informazione politica, posti sotto il controllo editoriale della testata, non vigono regole particolarmente specifiche, ma è previsto semplicemente che i giornalisti rispettino parametri di correttezza, equilibrio e oggettività nella copertura della campagna, fornendo un'informazione imparziale e completa, evitando di schierarsi o di dare prevalenza a certi punti di vista rispetto ad altri. La seconda area di regolamentazione è costituita dalla comunicazione autogestita: i *Party election Broadcasts* (Peb) una sorta di spot elettorali, però rigorosamente gratuiti, che i partiti possono scegliere come realizzare e sui quali la redazione non può

intervenire.

Il *Communication Act* impone che i partiti maggiori abbiano diritto ad un certo numero di spazi gratuiti, mentre per i partiti minori gli spazi sono in proporzione al numero di candidature presentate. Nel Regno Unito viene considerato candidato chiunque abbia manifestato la propria intenzione a candidarsi in un dato collegio.

La propaganda a pagamento è vietata sia sulle emittenti pubbliche che private, mentre è consentita sui giornali, al cinema o tramite affissioni.

Il periodo elettorale termina con la chiusura dei seggi per tutti i tipi di elezioni, mentre l'inizio della campagna termine varia a seconda del tipo di elezione:

- per le politiche decorre dalla data in cui la Regina annuncia l'intenzione di sciogliere il Parlamento o dalla data di effettivo scioglimento;
- per le elezioni politiche suppletive con la data di pubblicazione del decreto di indizione dell'elezione;
- per le amministrative cinque settimane prima del giorno per il quale sono state indette le elezioni;
- per le europee sei settimane prima del giorno delle elezioni.

5.3 LE REGOLE NEGLI STATI UNITI D'AMERICA

Anche negli **Stati Uniti d'America**, paese dalla chiara vocazione libertaria³⁰ che racchiude in sé una avversione naturale per una *content based regulation*³¹ (Merloni, 2008, p. 214), sono in vigore regole volte a garantire il pluralismo di informazioni e voci. La *Federal Communications Commission* (FCC) è un'agenzia governativa con carattere di Autorità amministrativa indipendente, che negli anni cinquanta è stata chiamata a rinforzare il generico dovere dei trasmettitori (radio e tv) di servire l'interesse pubblico, elaborando i principi della cosiddetta *fairness doctrine* e imponendone strettamente l'osservanza. La dottrina, successivamente abrogata, incorporava due precetti:

- obbligo per le imprese radiotelevisive di dedicare un tempo adeguato alla presentazione e alla discussione di temi controversi di interesse generale, inclusi quelli del dibattito politico;

³⁰ Il primo emendamento della Costituzione americana fissa il divieto di emanare leggi che impediscano il libero esercizio della ragione, della libertà di espressione e della libertà di stampa.

³¹ L'autore distingue due tipologie di modelli di regolamentazione diretti a garantire il pluralismo: *content regulation* ovvero regolazione dei contenuti, focalizzata non tanto sulla struttura esterna, quanto sui servizi offerti dalle singole imprese televisive, attraverso una serie di disposizioni che assicurano diversità di notizie, punti di vista e opinioni all'interno dei palinsesti televisivi e *structural regulation* ovvero regolazione strutturale focalizzata sulla proprietà e il controllo delle imprese radiotelevisive, che punta sulla diversificazione proprietaria degli attori economici operanti nel mercato, per ottenere pluralità di voci e idee.

- equa ripartizione dei tempi nella discussione.

In aggiunta, la norma prevedeva altresì che le emittenti radiotelevisive avvisassero chiunque fosse stato oggetto di un attacco nella loro trasmissione, per offrirgli la possibilità di replicare. Era previsto che l'emittente e/o il conduttore potesse esprimere il proprio favore nei confronti di un certo candidato politico o di una certa tesi, ma questo comportava che poi si dovesse offrire gratuitamente pari tempo ai sostenitori di tesi opposte o a candidati sfidanti, per una adeguata difesa. Tale complessa disciplina, di fatto, obbligava le televisioni a partecipare alla vita politica sotto la "neutralizzante" sorveglianza della FCC, con il risultato che le emittenti, attente a curare la loro immagine di dovuta imparzialità, spesso offrivano un dibattito politico scevro di quella vivacità che invece avrebbe dovuto contraddistinguerlo (Bognetti, 2000, p. 487).

L'inizio della svolta si fa risalire alla sentenza della Corte suprema *Buckley versus Valeo* (1976) nella quale si enunciò un principio preminente rispetto al tema, ovvero che la Costituzione americana esclude che il legislatore possa puntare a equalizzare le rispettive capacità di individui e gruppi di influire sugli esiti elettorali. A seguito di un ampio dibattito, nel 1987 la Corte federale d'appello ritenne la *fairness doctrine* una regola rientrante nella disponibilità della FCC (dunque non più un dovere imposto dalla legge), la quale di lì a poco decise di ritirarla.

Con l'abbandono di tale stringente disciplina, oggi rimangono in vigore: *equal time* e *reasonable access*, contenuti nell'articolo 315 del *Federal Communication Act* del 1934. L'applicazione dell'articolo prevede che se un'emittente permette ad un candidato (che ha formalizzato la sua candidatura) di utilizzare un apposito spazio, essa dovrà concedere ai suoi sfidanti gli stessi privilegi.

La norma chiarisce che non è imposto alcun obbligo di concedere uno spazio televisivo ai candidati, tuttavia, qualora sia concesso lo spazio ad uno, lo si dovrà concedere agli altri. L'ordinamento statunitense non sembra riconoscere una distinzione tra pubblicità e propaganda elettorale e lascia infatti piena libertà ai candidati di scegliere tra spot pubblicitari e trasmissioni più articolate a carattere informativo. L'emittente, inoltre, è libera di stabilire la propria linea: può decidere di ignorare del tutto una determinata campagna elettorale, può confinare i servizi e le trasmissioni ad essa dedicati in particolari fasce orarie, può offrire spazi a titolo gratuito, a titolo oneroso o in parte gratuitamente e parte no. Quale che sia la sua linea, quello che impone la regola è che essa debba essere applicata a tutti i candidati nello stesso modo. Ai sensi dell'articolo 315, il titolare di licenza non ha alcun potere di controllo preventivo e/o di censura sul materiale trasmesso: la finalità della norma è che vi sia una libera e piena discussione di questioni politiche da parte dei candidati.

Tuttavia, il legislatore statunitense volle inserire alcune deroghe per rendere possibile la copertura di notizie politiche e preservare l'indipendenza del giudizio giornalistico. Il principio di *equal time* dunque non si applica quando il candidato appare nelle seguenti tipologie di trasmissioni: notiziari, interviste nei programmi di informazione, documentari (se l'apparizione del candidato è incidentale rispetto al soggetto trattato nel

documentario), reportage giornalistici su particolari avvenimenti realizzati sul luogo dell'evento. Il requisito necessario che rende applicabile la deroga di non applicazione del principio di *equal time* è che le trasmissioni sopra elencate siano state realizzate secondo il principio di *bona fides*, ossia quando siano stati rispettati criteri di deontologia professionale in materia di imparzialità e completezza dell'informazione giornalistica.

Esenti dagli obblighi dettati dell'articolo 135 sono anche le apparizioni del Presidente, connesse al suo compito di riferire su una crisi nazionale o internazionale o di candidati durante una convention di partito, all'interno di un notiziario. Viceversa, le apparizioni in programmi di varietà, in cerimonie – se il candidato faccia un discorso mandato in onda -, in programmi non politici, in qualità di intrattenitore, comportano il diritto degli altri candidati all'*equal time*. Per quanto riguarda le conferenze stampa: la FCC, all'inizio ritenne che esse non rientrassero tra le eccezioni e dovessero pertanto essere sottoposte all'*equal time opportunities rule*, oggi invece accade che le emittenti esercitino una propria discrezionalità, perciò spetta a loro decidere se mandare in onda o meno una conferenza stampa del Presidente e se concedere la stessa opportunità ad un opposto candidato. Allo stesso modo le emittenti sono libere di escludere candidati di partiti minori dai dibattiti televisivi. La garanzia dell'equo trattamento si riferisce ai candidati, non ai partiti, e si applica esclusivamente in favore di quelli ufficiali: l'esistenza di una candidatura ufficiale si apprende dall'annuncio pubblico della candidatura stessa.

Si è detto che le emittenti non sono obbligate a concedere spazi di trasmissione ai candidati, tuttavia, nel caso di elezioni federali il *Federal Communications Act* garantisce un vero e proprio diritto di accesso al candidato: alla FCC è concessa la possibilità di comminare una sanzione amministrativa (consistente nella revoca della licenza per la trasmissione) nel caso di «ripetuto o volontario rifiuto di offrire ragionevoli opportunità di accesso o di vendere ragionevoli spazi di trasmissione per l'uso dell'emittente da parte di un candidato ad una carica elettiva federale per il sostegno della propria candidatura» (articolo 312).

A fianco del principio di *equal time*, l'Agenzia applica da alcuni anni una regola supplementare, nota come *Zupple doctrine*. Affermatasi negli anni settanta e invocata nuovamente da John Kerry nel 2004, essa estende il principio delle *equal opportunities* dai candidati ai sostenitori dei candidati. Durante la presidenza Clinton vi furono pressioni, invece, per il riconoscimento di spazi gratuiti ai candidati, ma la proposta non trovò un approdo normativo anche a causa dell'opposizione esercitata dall'industria televisiva (Hitchens, 2006, p. 183). In generale la FCC ha sempre mostrato scarsa simpatia per la *content regulation* ritenendo che avesse un effetto paralizzante sulla libertà di espressione del pensiero, e mostrandosi invece più favorevole ad applicare regole poste a protezione della morale e della decenza, esercitando in questo senso un controllo costante sui contenuti editoriali (Merloni, 2008, p. 215).

Per quanto riguarda i sondaggi, non esistono limiti alla possibilità effettuare e diffonderne in campagna elettorale.

Le regole stabilite dalla FCC impongono comunque alle imprese radiotelevisive di rendere disponibili informazioni per controlli e verifiche sulla programmi che hanno ad oggetto temi di interesse pubblico, l'infanzia e la pubblicità commerciale e, quando nel 2005 venne fuori che alcune imprese radiotelevisive trasmettevano pacchetti informativi finanziati e confezionati dal governo, l'Agenzia annunciò l'intenzione di dedicare maggiore attenzione al tema della regolazione dei contenuti.

CAPITOLO 6

LE REGOLE DELL'*EQUAL TIME* AL TEMPO DI INTERNET

6.1 LA PA E I SOCIAL NETWORK

Il processo di ammodernamento della Pa è stato piuttosto recente in Italia e le pubbliche amministrazioni hanno scontato un notevole ritardo nel comprendere la centralità della comunicazione. Fino agli anni Settanta l'identità politica e amministrativa hanno coinciso e solo successivamente si è aperta una fase che ha portato a una differenziazione fra le due anime inaugurando sì, un modello informativo, ma ancora a senso unico. Con il cambio di rotta che ha investito gli anni novanta, anche la cittadinanza ha cominciato a percepirsi come soggetto attivo e ha preso avvio un processo che ha portato ad una reciprocità nel rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione.

Solo gli anni duemila hanno sancito, però, la nascita di un concetto di comunità virtuale o cittadinanza digitale, dove i cittadini da semplici spettatori passivi dell'attività di Regioni, Ministeri e Comuni, hanno acquisito un ruolo attivo, reso possibile dalle nuove forme di interazioni digitali. Il processo di digitalizzazione, come raccontato nel capitolo 2, è stato il risultato di una serie di normative attuate per sburocratizzare la macchina pubblica, il cui obiettivo era quello di conseguire una relazionalità con i cittadini, per valorizzarne interazione e partecipazione.

Dalla fotografia scattata dal Censis (2015, p. 438) si rileva che il nostro Paese è in fase di allineamento rispetto agli standard comunitari, seppure appesantito da un tasso di penetrazione di internet ancora piuttosto basso. Il punteggio attribuito all'Italia dall'Indice dell'economia e della società digitali (Desi) realizzato dalla Commissione europea colloca il nostro Paese al 15esimo posto nella graduatoria europea, utilizzando come parametri:

- utenti che interagiscono on line;
- numero di moduli precompilati disponibili in rete;
- completamento di servizi on line;
- diffusione degli open data;
- scambio dei dati medici;
- prescrizioni elettroniche redatte dai medici di famiglia.

In generale l'Italia registra un ritardo rispetto agli altri paesi europei: la percentuale degli internauti italiani che ha avuto contatti con la Pa è del 36%, contro il 74% dei francesi, il 60% dei tedeschi e il 56% degli inglesi. A livello regionale poi la percentuale è piuttosto variegata: i tasso più alti si registrano nella provincia di Trento (42,3%) e in

Friuli Venezia Giulia (41,5%), in Lombardia la percentuale è al 37,6%, mentre la maglia nera spetta a Puglia (26,8) e Calabria (27,5).

In compenso, però, l'esperienza di fruizione degli sportelli pubblici on line non lascia una impressione negativa fra gli internauti; infatti, solo uno su dieci si lamenta per la mancata assistenza, il 19,9% segnala disguidi tecnici e il 22,9% dichiara di non aver trovato informazioni chiare o aggiornate.

Questa nuova forma di interazione accompagnata dall'espansione di tecnologie interattive, come lo sono i social network, ha portato a nuove forme di comunicazione: *mass self communication* (Castells, 2009), ovvero autocomunicazione di massa, consentendo ad ognuno di noi la possibilità del racconto in tempo reale.

Oggi i politici sfruttano la strada della disintermediazione e, grazie a *Facebook* o *Twitter*, comunicano in maniera diretta all'opinione pubblica per accrescere il proprio consenso e i cittadini, dal canto loro, controllano il messaggio alla fonte e bypassano qualsiasi forma di intermediazione e interpretazione da parte dei media.

Anche per una pubblica amministrazione scegliere di essere presente sui social media può rappresentare un'opportunità positiva, soprattutto in termini di interazione e dialogo con il cittadino. Nel *Vademecum Pubblica amministrazione e social network* (2012), infatti, si ribadisce che attraverso l'interazione si può realmente avviare un percorso di avvicinamento al cittadino. Tale percorso è finalizzato non soltanto a presidiare un canale di comunicazione efficace, ma anche a migliorare il livello di servizi offerti nella percezione dei cittadini, perché presuppone che l'amministrazione sviluppi una cultura e un atteggiamento dediti all'ascolto.

Essere in rete e presidiare i social media vuol dire, infatti, affrontare un cambiamento culturale profondo: ad essere coinvolti non sono soltanto le modalità di erogazione dei servizi e delle informazioni, ma soprattutto le modalità di relazione con il cittadino e una capacità di ascolto e di dialogo che deve garantire una continuità nel tempo, così come risorse adeguate per assicurare risposte organizzate, sistematiche e strutturate, affinché la comunicazione attraverso il web 2.0 non si trasformi in un boomerang, causando effetti controproducenti di sfiducia.

Nel nostro ordinamento non esistono precisi obblighi giuridici che impongono alle pubbliche amministrazioni di essere presenti sui social network, tuttavia il loro utilizzo da parte delle Pa consente una compiuta attuazione dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 82/2005 *Codice dell'amministrazione digitale* che prevede un vero e proprio diritto a richiedere e utilizzare le tecnologie, da parte di cittadini e imprese, nelle comunicazioni con i pubblici uffici. Nella Pa digitale, infatti, l'utente ha il diritto ad un rapporto telematico e oltre all'uso dei siti web e della posta elettronica, le amministrazioni possono assicurare l'effettività di questo diritto attraverso il presidio dei canali social. Il ricorso al web 2.0 consente di garantire una diversa partecipazione dei cittadini al processo democratico, in attuazione dei principi dettati in materia di democrazia elettronica dal decreto su citato, nel quale viene affermato che bisogna favorire ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini al processo democratico e facilitarne l'esercizio dei diritti.

Le motivazioni che sottendono alla scelta di essere amministrazioni cosiddette social sono le seguenti (Lovari, 2013, p.123):

- favorire e aumentare la trasparenza che da semplice obbligo normativo diviene strumento di apertura verso il cittadino;
- attiva la partecipazione in quanto i cittadini assumono sempre di più un ruolo dinamico in termini di interventi propositivi su tematiche di interesse generale;
- favorire la comunicazione interna e la gestione del personale perché i flussi comunicativi interni sono più flessibili;
- gestione delle emergenze;
- migliorare i flussi informativi e la comunicazione con i cittadini;
- ascolto e *citizen satisfaction*.

A tal fine è interessante confrontare le analisi delle strategie e le attività di comunicazione messe in atto dalle regioni italiane sui social network. I dati si riferiscono ad un report realizzato da *DeRev Social Media Consulting* sullo stato dell'arte e l'utilizzo dei social media da parte degli enti pubblici regionali nell'anno 2015. Il primo dato da evidenziare è il divario consistente fra i numeri ottenuti dai singoli Presidenti e quelli delle Regioni che amministrano: ai 1.633.862 iscritti ai canali personali dei governatori corrispondono 464.759 che invece seguono le Regioni.

La ricerca mette in risalto tre approcci:

- l'approccio virtuoso: Lombardia, Emilia Romagna, Valle d'Aosta, Puglia, Piemonte, Lazio e Umbria che seguono costantemente i social;
- l'approccio conservativo: Basilicata, Marche, Campania, Sardegna, Veneto, Abruzzo, e Molise hanno predisposto i canali social ma senza presidiarli con le necessarie regole;
- l'approccio disinteressato: Toscana, Trentino Alto Adige, Sicilia, Liguria, Calabria e Friuli Venezia Giulia che dimostrano un marcato disinteresse per il panorama dei social network.

I dati quantitativi espressi nella tabella 5.1 rappresentano il numero complessivo degli utenti iscritti ai canali social istituzionali *Facebook*, *Twitter* e *YouTube* delle venti Regioni italiane.

Tabella 5.1 – Classifica per numero di iscritti in valore assoluto

Regioni	Facebook	Twitter	Youtube	Totale
Puglia	50.678	31.709	308	82.695
Lombardia	31.921	39.961	466	72.348
Emilia Romagna	21.274	36.273	459	58.006
Piemonte	11.609	39.648	520	51.777
Valle d’Aosta	43.253	2.179	457	45.889
Basilicata	31.099	2.233	255	33.587
Lazio	17.854	4.304	409	22.567
Veneto	0	19.646	377	20.023
Umbria	13.450	2.311	42	15.803
Campania	4.471	9.970	90	14.531
Marche	5.276	8.687	0	13.963
Abruzzo	4.813	8.129	296	13.238
Sardegna	9.878	0	187	10.065
Molise	3.355	604	4	3.963
Trentino Alto Adige	2.107	0	59	2.166
Toscana	0	0	1.068	1.068
Sicilia	0	0	611	611
Friuli Venezia Giulia	0	0	304	304
Liguria	0	0	155	155
Calabria	0	0	0	0

Fonte: DeRev social media consulting, 2015

I risultati relativi a quattro indicatori qualitativi (presenza, link, frequenza, coerenza), ha consentito di stilare un’ulteriore classifica (Tab. 5.2), che esprime un punteggio, da 0 a 30, sulla valutazione della gestione da parte delle diverse regioni.

Gli indicatori sono così espressi (DeRev, 2015, p. 14):

- presenza: il numero di canali presidiati (10 punti per ciascuno dei tre canali). Il non aggiornamento di un canale per un periodo di tempo superiore ai tre mesi viene considerati con un’assenza *tout court*;

- link: la presenza di pulsanti, connessioni o riferimenti ai canali social ufficiali sul sito istituzionale della Regione (10 punti assegnati);
- continuità: la frequenza di aggiornamento di canali, indice di qualità nella gestione delle interazioni con gli utenti;
- coerenza: in questo caso si tiene conto di alcuni fattori che sono varietà dei contenuti, qualità del corredo grafico, so dei video, coordinamento e connessione fra i canali, presenza ed efficacia evocativa della *call to action* degli utenti.

Tabella 5.2 – Classifica per valutazione qualitativa della gestione

Regioni	Presenza	Link	Frequenza	Coerenza	Totale
Emilia Romagna	30	10	30	27	97
Lazio	30	10	26	20	86
Valle d'Aosta	30	10	26	18	84
Lombardia	30	10	26	16	82
Puglia	30	10	22	13	75
Piemonte	30	10	22	12	74
Marche	30	10	20	10	70
Abruzzo	30	0	26	13	69
Basilicata	30	0	30	8	68
Umbria	20	0	16	20	66
Sardegna	20	10	14	21	65
Campania	30	10	8	9	57
Molise	30	10	10	3	53
Trentino Alto Adige	20	10	2	9	41
Veneto	20	10	0	6	36
Toscana	10	0	4	18	32
Sicilia	10	0	10	12	32
Liguria	10	0	10	3	23
Friuli Venezia Giulia	10	0	10	3	23
Calabria	0	0	0	0	0

Fonte: DeRev social media consulting, 2015

6.2 INTERNET E SOCIAL MEDIA: DOVE LA NORMATIVA NON ARRIVA

Dettare le regole della *par condicio* nel quadro politico attuale appare particolarmente complesso e tale complessità è dettata sia dall'avvento dell'era digitale, che ha ampliato lo spazio entro cui si muovono ed agiscono i vari attori e *competitors* politici, che dall'utilizzo dei social, i cui contenuti sono difficilmente inquadrabili all'interno di precisi confini spaziali e temporali. Divieti e regole stringenti costruiti dal legislatore per assicurare una parità di *chances* ai vari avversari, si trovano dunque a scontare la loro natura anacronistica, non potendosi applicare in relazione al web, dove pesa appunto un grave vuoto normativo.

Le regole pensate per i mezzi tradizionali non trovano più un contesto certo di riferimento e le leggi che regolano la *par condicio* (28/2000 e 313/2003) non hanno subito un adeguamento ai mutamenti tecnologici imposti dal web e neppure dallo sviluppo dei social network. Alla luce di ciò si osserva come l'esercizio del potere regolamentare dell'Autorità in materia di *par condicio* appaia quanto mai un percorso ad ostacoli, fatto da leggi obsolete, da una complessità nella interpretazione di concetti elastici, attorniato da un quadro politico aspro e combattuto, che complica le funzioni del *policy maker* (Avvisati, 2014, p. 10).

Dunque, mentre la campagna elettorale si sposta sempre più sui nuovi media, le regole fissate per garantire la parità di opportunità, non stanno al passo con i tempi. Per quel che riguarda, ad esempio, la legge 150/2000, che definisce l'oggetto di riferimento del divieto posto dall'articolo 9 della legge 28, nel disciplinare le attività di informazione e comunicazione della Pa si introducono accanto ai mezzi tradizionali (stampa e audiovisivi) gli strumenti telematici, con i quali si intendono ad esempio i siti e i portali internet, ma non i social network.

Una minore difficoltà la si registra nell'applicazione della norma sui sondaggi: l'articolo 8 della legge sulla *par condicio* prescrive un divieto generale, dunque estendibile anche al web, e questa rappresenta anche l'interpretazione sposata dall'Agcom, ma la vera difficoltà resta comunque il monitoraggio in rete. Altrettanto impossibile un'estensione del divieto al web, per quel che concerne la comunicazione politica, dove il riferimento a carta stampata e tv è esplicito.

Altra norma che conferma il profondo il mutamento intervenuto, mostrandone la non applicabilità, è la disciplina sul silenzio elettorale (articolo 9 legge n. 212 del 4 aprile 1956) che recita: «Nel giorno precedente e in quelli stabiliti per le elezioni sono vietati i comizi, le riunioni di propaganda elettorale diretta e indiretta, nei luoghi pubblici o aperti al pubblico, la nuova affissione di stampati, giornali murali o altro manifesti di propaganda». Nel 1985 il legislatore era intervenuto estendendo la norma anche al sistema radiotelevisivo, mantenendo intatta la *ratio*, ma come si concilia questo divieto oggi con l'imperante diffusione dei social network?

Sulla scia di queste incertezze già nel 2013 Marcello Cardani, allora Presidente dell'Agcom, auspicava un intervento da parte del legislatore:

«E' necessario che ci sia una normativa per il web che non c'è. Al momento tutto ciò che avviene su internet non è sottoposto alla nostra giurisdizione. Il ricorso a strumenti nuovi è crescente e quindi ritengo che il Parlamento prima o poi debba esaminare la questione»³².

Lo stesso Cardani aveva giudicato possibile applicare la *par condicio* sui social network, ribadendo però che l'Agcom non ha gli strumenti a disposizione e che pertanto fosse necessario un intervento da parte dell'assemblea legislativa. Sulla possibilità di applicare la normativa esistente ai moderni mezzi di comunicazione:

«In carenza di una specifica disciplina, è comunque possibile e necessario ragionare nei termini tradizionali, ossia distinguendo i luoghi pubblici on line (portali istituzionali e pagine social direttamente imputabili alle pa) che sono ampiamente ormai disciplinati e quelli privati che possono essere trattati dalle istituzioni come media ossia come strumenti – gestiti da altri soggetti - utili al servizio della propria comunicazione. La distinzione tra comunicazione istituzionale e comunicazione politica resta anche di fronte all'uso del web» [Marsocci].

Al contrario, riluttante ad interpretazioni elastiche è Marco Orofino:

«La mia risposta è che ci vuole una normativa ad hoc, perché si dovrebbero ricavare dei principi generali dalla legge e poi inventarsi la loro applicazione a delle forme di comunicazione che dalla normativa non erano disciplinate» [Orofino].

Sull'interpretazione del divieto posto dall'articolo 9 e l'attività di comunicazione della Pa sui social, l'Agcom ha dichiarato:

«Sui social media non siamo mai intervenuti perché in questo caso si ritiene che vi sia una volontà esplicita di accesso da parte del cittadino e non c'è una forma ufficiale di riconoscimento del social network da parte della Pa, quello che viene riconosciuto dalla legge sono i siti istituzionali» [Liberatore].

Tuttavia, nel report “Il consumo di informazione e la comunicazione politica in campagna elettorale” (Agcom, 2016) si mette in evidenza che il consolidamento della creazione di pagine elettorali sui principali social network e la presenza di dichiarazioni politiche in quella sede, potrebbe condurre al ricorso (nell'attesa di un intervento legislativo) di procedure di co - e auto – regolamentazione su iniziativa dell'Autorità che svolgerebbe un ruolo di garanzia e controllo della comunicazione politico elettorale veicolata da piattaforme come Facebook e Twitter. Ma resta da chiedersi: se anche il legislatore intervenisse estendendo la norma al mondo *social*, come potrebbe arginarsi e monitorarsi un universo come il web - di per sé totalmente svincolato di confini certi –

³² M. L., *Par condicio, servono regole per il web*, in *Corriere comunicazioni*, 29 gennaio 2013.

acefalo e policentrico, dove ciascuno di noi è al tempo stesso fruitore e fornitore di informazioni? La rete è refrattaria per definizione a forme di censure sui contenuti: non è ancora chiaro se le regole pensate per i media tradizionali possano essere applicate al mondo di internet, ma soprattutto non è chiaro come si possa garantire l'osservanza di tali regole (Donati, 2010).

A quasi vent'anni dall'approvazione della legge sulla *par condicio* i numerosi divieti si infrangono nel cyberspazio, dove la campagna elettorale prosegue senza dover sottostare ad alcun limite o interdizione (Mosca, 2012, p. 56).

CONCLUSIONI

A conclusione del progetto di ricerca, il cui obiettivo era una lettura critica della disciplina della *par condicio*, in particolare dell'articolo 9 della legge 28/2000, vengono proposte alcune suggestioni emerse nella stesura del presente rapporto di ricerca.

L'intento è quello di offrire a coloro che utilizzano gli strumenti della comunicazione all'interno di pubbliche amministrazioni alcuni suggerimenti pratici e di indicare loro alcuni binari percorribili.

La legge in questione, fortemente sbilanciata nei confronti della tv, è figlia di un'epoca nella quale si temevano gli effetti della "cattiva maestra" (Popper, 1993) in seguito alla discesa in campo di Silvio Berlusconi, imprenditore e proprietario di reti televisive commerciali. La peculiarità di questo settore, a partire dal 1994, infatti, si fa altamente problematica e iniziano a temersi i rischi di un deterioramento dei principi di pluralismo informativo, a danno della libera scelta del cittadino, in termini di voto.

L'approdo alla legge 28/2000, dunque, si può ritenere come la corsa al riparo dai rischi connessi ai presunti effetti sugli atteggiamenti e sul voto del cittadino, esposto all'elaborazione degli stimoli mediali.

Nessuno conosce veramente quali siano gli effetti di tale correlazione - ammesso che esista -, soprattutto perché essi hanno manifestazioni diverse a seconda della natura dell'individuo. C'è chi, già orientato verso un partito, cerca nei programmi tv la conferma alle proprie opinioni, chi, al contrario, cerca informazioni per costruirsi il proprio orientamento e infine chi segue in maniera passiva la tv.

Appare perciò fuorviante parlare dell'impatto dei media come se esso fosse uguale per tutti i segmenti dell'elettorato (Watts, 1997, p. 80). L'approccio da utilizzare deve essere piuttosto improntato alla prudenza, in quanto nelle scienze sociali è difficile provare senza ombra di dubbio l'esistenza di un effetto sui comportamenti elettorali.

Negli anni comunque sono stati avanzati i primi segnali di una correlazione tra esposizione a certi canali televisivi e orientamento di voto, attraverso l'esame di varie campagne elettorali (Legante e Baldassarri, 2010).

Connesso al tema della garanzia di parità di accesso e trattamento dei soggetti politici ai mezzi di informazione, vi è la disciplina dei sondaggi, vietati nei quindici giorni precedenti la data delle votazioni: i media non si limitano solo a sollecitare e orientare atteggiamenti e convincimenti dei destinatari, creando il cosiddetto clima di opinione "mediale"³³ (Neumann, 1984), ma producono un ulteriore effetto di realtà quando pubblicizzano i risultati dei sondaggi di opinione (Grassi, 1998, p.13).

Dunque, il clima di opinione si crea e si alimenta nel discorso pubblico quando i media rilanciano e commentano i risultati delle indagini, enfatizzando i livelli di

³³ Noelle Neumann teorizza nel testo *La spirale del silenzio* il concetto di clima d'opinione, che subisce uno sdoppiamento sulla base del fatto che due sono le fonti e i luoghi di circolazione delle opinioni: quello che comprende i rapporti interpersonali degli individui e quello "mediale" appunto perché influenzato dai flussi comunicativi mediali.

consenso o dissenso nei confronti di un certo soggetto o partito. Negli Usa si parla a questo proposito di effetto *bandwagon* e *under dog* (Mazzoleni, 1994).

Per coloro che ancora devono recarsi alle urne, con il primo si intende la tendenza degli elettori a saltare sul carro del candidato che appare vincitore, col secondo la tendenza a votare per chi è ritenuto perdente.

Ad ogni modo, sia nel caso di effetti prodotti dai media che dai sondaggi, è opportuno sempre tenere a mente che non si tratta di conseguenze che si producono automaticamente, ma vanno contemplati capacità di filtro e rigetto che il pubblico possiede nei confronti dell'informazione (Mazzoleni, 2012, p. 257).

Anche per la comunicazione della Pa è previsto un indicatore di *performance*, ovvero il consenso elettorale. Da qui l'esigenza di regole chiare al fine di operare una distinzione tra la comunicazione istituzionale e/o di servizio e quella politica. Ma tale distinzione non può discendere dall'utilizzo dei mezzi o peggio da un'analisi del contenuto del messaggio, la cui interpretazione apparirebbe quanto mai discutibile e sottoposta alla discrezionalità del singolo.

La riflessione condotta nel testo sulla legge 150/2000, che qualifica le caratteristiche proprie della comunicazione oggetto del divieto posto dall'articolo 9 della legge sulla *par condicio*, ha consentito di mettere in luce diverse debolezze e criticità che si riverberano anche nell'applicazione della legge 28/2000. La legge 150/2000 identifica quali siano le attività riconducibili alla categoria della comunicazione istituzionale: illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, le attività delle istituzioni e il loro funzionamento, favorire l'accesso ai servizi pubblici, promuovere conoscenze su temi di interesse pubblico, favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati e promuovere l'immagine delle amministrazioni (art.1). Per fare questo le Pa possono utilizzare qualsiasi mezzo: pubblicità, distribuzione e vendite promozionali, affissioni, organizzazioni di manifestazioni, partecipazioni a rassegne, fiere e congressi e qualsiasi mezzo di diffusione. Proprio la definizione della legge 150/2000, però, è ambigua nel dettare la disciplina della comunicazione della pubblica amministrazione quando ascrive quella di promuovere, con risorse pubbliche, l'immagine della Pa e quindi indirettamente anche l'immagine positiva del politico che in quel momento regge l'amministrazione, discostandosi dal dare attuazione ai principi costituzionali di imparzialità e buon andamento della Pa, contenuti nell'articolo 97 della Costituzione, che ispira invece l'articolo 9 della 28/2000.

Le attività di comunicazione sono multiformi e atipiche e ritenere di poterle impedire *in toto* attraverso un divieto formale, derogando alle sole qualificate dai requisiti di impersonalità e indispensabilità (come previsto dall'art. 9, legge 28/2000), appare, alla luce della prassi e dei pareri raccolti, ingenuo ma soprattutto inefficace.

La *ratio* della suddetta norma è quella di prevenire rischi di interferenza e distorsioni che la comunicazione degli enti pubblici potrebbe indurre rispetto ad una libera consultazione elettorale. Si intende, infatti, evitare che l'attività di comunicazione realizzata dalle pubbliche amministrazioni possa sovrapporsi ed interagire con quella di

propaganda svolta dalle liste e dai candidati. Tale divieto viene applicato indistintamente ad elezioni amministrative, regionali, politiche, europee e referendum.

Se si guarda al *key study* analizzato, ovvero il referendum abrogativo sulle concessioni alle trivelle del 17 aprile 2016, però, risulta ben chiaro come l'impedire la comunicazione ai Consigli regionali, gli stessi che hanno promosso il referendum, appaia un evidente controsenso.

Come emerge dal presente rapporto di ricerca, pertanto, si auspica una regolamentazione da parte dell'Agcom, pensata per ciascun appuntamento elettorale, contemplando le specificità di ciascuna fattispecie.

Guardando all'esperienza francese, la soluzione che qui si intende proporre è di vietare elementi di propaganda e alcune fattispecie concrete. A titolo esemplificativo: si alla pubblicazione di bollettini, così come all'organizzazione di varie cerimonie (saluti, inaugurazioni, etc.), purché abbiano un contenuto puramente informativo, senza riferimenti alle elezioni, compresa la nomina di amministratori, né dei risultati raggiunti o dei progetti da realizzare. Contestualmente, si chiede ai siti web della pubblica amministrazione di essere neutrali, di evitare pubblicazioni che enfatizzino quanto è stato realizzato e che non facciano propaganda.

Insomma, andrebbero vietate le occasioni di "propaganda elettorale", che possono essere rappresentate concretamente da rapporti di fine mandato o da inaugurazioni di opere pubbliche - spesso strumentali -, che andrebbero effettuati senza eccessi, evitando partecipazioni in pompa magna e ordinando comunicazioni in stile sobrio, al fine di evitare occasioni di visibilità per l'amministrazione in carica, a danno dei suoi avversari.

E andrebbero, invece, consentite le comunicazioni di natura culturale, quelle legate ad informazioni di stretta utilità sociale, che integrano la realizzazione di servizio pubblico, la cui continuità non dovrebbe venire meno nel periodo elettorale, garantendo il diritto ai cittadini di essere informati.

Questo consentirebbe alla comunicazione di continuare ad essere realizzata, senza dover rispondere a criteri di impersonalità o indispensabilità. Legittimare comunicazioni cosiddette "spersonalizzate", laddove si privilegia la sola indicazione della carica istituzionale a svantaggio del nome, quali effetti sortisce in termini di visibilità, nel caso di politici noti? Quasi certamente nessuno.

Altrettanto vacua la deroga dell'indispensabilità, soggetta alla discrezionalità e all'interpretazione dei singoli, che mai combacia con quella sostenuta dall'Agcom.

Contestualmente sarebbe utile una rigorosa separazione delle attività, con corrispondenti strutture, responsabilità, risorse: da una parte quelle svolte dalle strutture di staff degli organi politici e finalizzate ad illustrare l'attività politico istituzionale degli organi di vertice delle amministrative e le iniziative istituzionali che attuano il programma di governo o traducono l'indirizzo politico, dall'altra parte le attività di comunicazione istituzionale in senso proprio gestite dalle amministrazioni. Tale distinzione nella legge 150/2000 avrebbe potuto probabilmente impedire la paralisi della comunicazione a cui essa stessa è sottoposta durante il periodo di *par condicio*. Altro capitolo nel quale ascrivere le debolezze della legge 28/2000 è la sanzione. La norma

che disciplina la comunicazione delle Pa è sprovvista di un impianto sanzionatorio; la prassi consolidata prevede che l'Autorità disponga all'amministrazione una sanzione che consiste nella pubblicazione sul proprio sito web di un messaggio recante l'indicazione della violazione commessa e di non rispondenza a quanto previsto dall'articolo 9, dell'iniziativa di comunicazione effettuata. Una sanzione giudicata del tutto inefficace, soprattutto perché nella quasi totalità dei casi arriva ad elezioni concluse, causando l'effetto perverso che un'amministrazione, uscita dalle elezioni con vertici cambiati, si trovi a dover pubblicare questo post, peraltro rischiando che i cittadini non ne abbiano neppure contezza e dunque non sortendo alcun effetto.

L'ipotesi che qui si intende avanzare è che nel caso in cui si accerti una violazione della *par condicio*, si dispongano sanzioni pecuniarie a danno del vertice politico.

Altra debolezza in capo alla sanzione sta nel fatto che l'Agcom considera tassativa l'individuazione dei soggetti legittimati alla denuncia fatta dalle legge (e quindi dai soli politici o su effetto di monitoraggio da parte del Corecom, che però per questioni di risorse agisce solo d'ufficio) e considera quindi irricevibili le denunce presentate dai cittadini. Dall'analisi dei casi di violazione esaminati in sette Regioni nel periodo compreso fra il 2010 e il 2015, emerge ad esempio che in Campania si sia verificato un unico caso di denuncia e di conseguente sanzione da parte dell'Agcom. Di sicuro la mancanza di sanzioni non corrisponde ad un eccesso di virtuosità, ma alla mancanza di denunce. Questo dato induce a credere, infatti, che non risulti conveniente denunciare, se la violazione dell'articolo 9 rappresenta una pratica comune.

Come emerge dal rapporto di ricerca, un altro aspetto non contemplato dalla legge sulla *par condicio* è rappresentato dall'utilizzo dei *social network*, dove la campagna elettorale prosegue, senza vincoli alcuni. L'Agcom ha chiarito la legittimità di pubblicazione di foto e/o dichiarazioni sui profili personali di Facebook e Twitter, in quanto non si ritiene che sussistano i requisiti della legge 150/2000 e che dunque non sia applicabile il divieto posto dall'articolo 9, ma in realtà non si registrano interventi neppure sugli account istituzionali. Nonostante i recenti orientamenti dell'Agcom che vorrebbero estendere la regolamentazione anche al web, permangono effettive difficoltà e dubbi circa come vigilare uno spazio per antonomasia policentrico e acefalo.

Va tenuto conto, tuttavia, come mostrano le recenti indagini sui media (SWG, 2016), che il pubblico dei *new media* è un pubblico diverso da quello della tv: più giovane, più istruito e impiegato nelle professioni intellettuali, ma soprattutto caratterizzato da un orientamento politico più preciso e dunque meno incline a condizionamenti.

Rimangono aperte alcune questioni che spetterà alla giurisprudenza e auspicabilmente al legislatore chiarire. La prima riguarda la responsabilità che grava sull'autore della comunicazione attraverso i *social network*: se l'illecito viene causato da un profilo personale di colui che in quel momento riveste anche una carica istituzionale, di sicuro sarà impossibile per l'elettore spogliare quella dichiarazione dalla carica pubblica rivestita. Con l'intensificarsi dell'attività di comunicazione politica attraverso l'utilizzo dei social media è difficile comprendere la natura di quella dichiarazione: sarà avvenuta a titolo personale o in funzione della titolarità dell'incarico

istituzionale che esso riveste? Si tratta di una circostanza che rende auspicabile una più rigorosa definizione dei confini tra la comunicazione dell'attività istituzionale e quella di natura politica, svolta a titolo personale. In assenza di un quadro normativo definito, si ritiene necessario un intervento tempestivo e la diffusione di linee guida che garantiscano il corretto utilizzo dei social network da parte di uffici stampa e comunicazione delle pubbliche amministrazioni.

Vi sono poi altri aspetti che si pongono con urgenza: l'evoluzione del sistema politico e il divenire di "campagne elettorali permanenti"³⁴ suggeriscono come la conquista del potere, e prima quella del consenso, non si esauriscano più nella sola campagna elettorale e a tal fine si rende necessario garantire una tutela della *par condicio* attraverso una spontanea autodisciplina delle parti coinvolte.

Intanto, nell'attesa che intervenga il legislatore nazionale, si rilancia la proposta di Pierluigi Mazzella (2008) che fa appello alle Regioni stesse, di dettare norme di dettaglio in materia di comunicazione istituzionale, rivelandosi il disposto dell'articolo 9 della legge 28/2000 una norma di solo principio.

³⁴ Nel 1980 Sidney Blumenthal pubblicò negli Stati Uniti "The Permanent Campaign", saggio nel quale asseriva che il governare si trasforma in una campagna elettorale perpetua, che converte il governo in uno strumento di sostegno della popolarità degli eletti. In Italia questo fenomeno è più recente: alla fine degli anni Novanta con la campagna elettorale non si intende più un momento temporale isolato e circoscritto orientato all'ottenimento del consenso, ma attività di governo e campagna elettorale diventano due parti concomitanti di un connubio indissolubile.

BIBLIOGRAFIA

Abruzzo F., “Dopo la legge 150/2000, un modo nuovo di comunicare delle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici”, in *Diritto & Diritti*, 2000.

Agcom, *Il consumo di informazione e la comunicazione politica in campagna elettorale*, 2016.

Avvisati M., “La par condicio al tempo di internet”, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2014.

Bognetti G. “La par condicio alla luce dell'esperienza americana”, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2000, pp. 485 - 492.

Campisi G., “La disciplina della comunicazione istituzionale delle pubbliche amministrazioni durante la campagna elettorale – art. 9 della legge 22 – 2 - 2000, in *L'amministrazione italiana*, 2001.

Campus D. (2008), *Comunicazione politica. Le nuove frontiere*, Roma, Laterza.

Caruso M. P., “La par condicio in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna”, in *Comunicazione politica*, vol. I, n.1/2000, pp. 99 – 109.

Caretti P. (2013), *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Il Mulino.

Castells M. (2009), *Comunicazione e potere*, Milano, Università Bocconi.

Censis (2015), *Rapporto sulla situazione del Paese 2015*, Roma, Franco Angeli.

Cherchi A., “Internet dribbla la par condicio”, *Il Sole 24 Ore*, 11 febbraio 2013.

Compol (2009), *La comunicazione politica: stato dell'arte e nuove prospettive*, Bologna, Il Mulino.

Corecom FVG (2008), *Comunicare le istituzioni. Regole e media nella comunicazione politica e istituzionale*, Trieste, Mgs Press.

Corecom FVG (a cura di) (2008), *Le regole della comunicazione in periodo elettorale*, Trieste.

Corecom FVG (2009), *Gli amministratori locali e la comunicazione istituzionale*, Trieste, Mgs Press.

Cuniberti M., “Il giornalista, l'addetto stampa e il portavoce: differenti compiti e funzioni, diverse regole di riferimento”, in *Ordine dei giornalisti - Consiglio della*

Lombardia. Atti del convegno “L’Ufficio stampa nella pubblica Amministrazione: aspetti deontologici e contrattuali”, 28 marzo 2011.

Cuperlo G. (2004), *Par condicio?: Storia e futuro della politica in televisione*, Roma, Donzelli Editore.

Derev Social Media Consulting (2015), *Analisi della strategia di comunicazione delle Regioni italiane sui social media*.

Delle Cave G., “Par condicio, disciplina ed evoluzione”, *FiloDiritto.it*, 2 maggio 2014.

Faccioli F. (2000), *Comunicazione pubblica e cultura del servizio : modelli, attori, percorsi*, Roma, Carocci.

Foti F. e Scarpatò Gennaro (2014), *Teorie e tecniche della comunicazione pubblica*, Milano, Franco Angeli.

Formez PA (a cura di), *Vademecum Pubblica amministrazione e social media*, 2012.

Gardini G., “La comunicazione pubblica nel periodo elettorale”, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6/2000.

Gardini G. (2009), *Le regole dell’informazione, principi giuridici, strumenti, casi*, 2. ed., Milano, B. Mondadori.

Gardini G., “Libertà di espressione, vincoli giuridici e regole etiche: lo strano caso delle interviste a pagamento”, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4/2014, pp. 409 – 417.

Grandi R. (2006), *L’impresa che comunica : come creare valore in azienda con la comunicazione*, Torino, ISEDI.

Grandinetti O., “Par condicio”, in *Dizionario di Diritto pubblico*, n.V/2006, pp. 4073 - 4076.

Hallin D. e Mancini P. (2004), *Modelli di giornalismo. Mass media e politica nelle democrazie occidentali*, Laterza.

Hitchens L. (2006), *Broadcasting Pluralism and Diversity. A comparative study of Policy and Regulation*, Oxford, Portland Hart.

Il Mattino di Padova, “Ciambetti: sulle trivelle l’Agcom ci imbavaglia”, 24 febbraio 2016.

Lanchester F., Zaccaria R. (a cura di) , “La par condicio in Italia”, in *Federalismi.it*, n.21/2011.

Lanchester F., “Propaganda elettorale”, in *Enciclopedia del Diritto*, n. XXXVII/1988, pp. 126 -146.

- M. L. “Par condicio, servono regole per il web”, *Corriere comunicazioni*, 29 gennaio 2013.
- Magnani C. (2014), *Pluralismo, informazione e radiotelevisione*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- Maiola G., “Le regole di Gran Bretagna e Francia”, in *Lavoce.info*, 30 gennaio 2006.
- Mancini P. (2008), *Manuale di comunicazione pubblica*, 5. ed., Roma, Laterza.
- Marsocci P., “Gli obblighi di diffusione delle informazioni e il d. lgs. 33/2013 nell’interpretazione del modello costituzionale di amministrazione”, in *Istituzioni del Federalismo*, Vol. 34/2013, fasc. 3/4, pp. 687 – 724.
- Massoli L., Polcaro A., Polito I., “Comunicazione politica e par condicio: il ruolo dell’Autorità fra attività regolamentare ed esperienze applicative”, in *Comunicazione politica*, n. 2/2007.
- Matthews D., “Everything you need to know about the fairness doctrine”, *The Whashington Post*, 23 agosto 2011.
- Mazzoleni G. (2004), *La comunicazione politica*, Bologna, Il Mulino.
- Mele R., Calabrese M., Troisi O., “La comunicazione negli enti locali: tra comunicazione istituzionale e comunicazione politica”, in *Sinergie*, n. 89/2012, pp. 89 – 107.
- Merloni F. (a cura di) (2008), *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffrè Editore.
- Mezzanotte P., “La disciplina della par condicio nei regolamenti delle autorità di vigilanza. I tratti salienti”, in *Federalismi.it*, n. 3/2013.
- Miani M. (2005), *Comunicazione pubblica e nuove tecnologie*, Bologna, Il Mulino.
- Miconi S. (a cura di) (2014), *La pubblicità istituzionale dei soggetti pubblici*, Bologna, Corecom Emilia Romagna.
- Modugno F. (a cura di) (1997), *Par condicio e costituzione*, Milano, Giuffrè Editore.
- Mosca L. (2012), *La webpolitica*, Firenze, Le Lettere.
- Polo M., “Par condicio, avanti con judicio”, *lavoce.info*, 30 gennaio 2006.
- Priulla G. (2008), *La comunicazione delle pubbliche amministrazioni*, Roma, Laterza.
- Razzante R. (2008), *Manuale di diritto dell’informazione della comunicazione*, Padova, CEDAM.

Ricchiuto A. K. (2005), *The End of Time for Equal Time?: Revealing the Statutory Myth of Fair Election Coverage*, in *Indiana Law Review*, Volume 38/1, pp. 267 – 293.

Rolando S. (1990), *Lo stato della pubblicità di Stato: proposte, ostacoli, norme, ritardi culturali, innovazioni, esperienze, resistenze*, Milano, Il Sole 24 Ore.

Rolando S. (a cura di) (2004), *La comunicazione di pubblica utilità*, Milano, Franco Angeli.

Sgueo G. “La comunicazione di un Ministro attraverso un social network integra gli estremi di un atto amministrativo?”, in *Giornale di diritto amministrativo* n. 4/2015, pp. 523 - 528.

Sirianni G., “Par condicio: i complessi rapporti tra potere politico potere televisivo”, in *Politica del diritto*, n. 4/2005, pp. 1 - 62.

TAR Lombardia, sentenza del 20 ottobre 2005, n.645.

Valastro A., “Commento analitico alla legge 22 febbraio 2000, n. 28”, in *Il Diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni*, 2001.

SITOGRAFIA

Agcom

www.agcom.it

Audipress

www.audipress.it

Auditel

www.auditel.it

Consiglio regionale della Lombardia

www.consiglio.regione.lombardia.it

Corte Costituzionale

www.giurcost.org

Corecom Lombardia

www.corecomlombardia.it

Conseil supérieur de l'audiovisuel

www.csa.fr

Demos & Pi

www.demos.it

Federal Communications Commission

www.fcc.gov

Filo diritto

www.filodiritto.it

Gruppo giornalisti uffici stampa nazionale

www.gus-giornalistiufficistampa.it

Leggi D'Italia

www.leggiditaliaprofessionale.it

Ordine dei giornalisti

www.odg.it

Radiomonitor

www.radiomonitor.it

Regione Lombardia
www.regione.lombardia.it

SWG
www.swg.it

ALLEGATO 1

INDAGINE QUALITATIVA – PERSONE INTERVISTATE

Categoria	Cognome nome	Profilo	Data intervista
Professionisti della comunicazione e docenti universitari	Amenduni Dino	Consulente politico e responsabile social media, Proforma	29-dic-15
	Carrarini Patrizia	Direttrice Unità organizzativa Comunicazione, Regione Lombardia	11-feb-16
	Costa Paolo	Direttore Struttura Stampa, Consiglio regionale della Lombardia	29-feb-16
	Fiorentini Roberto	Direttore Struttura Stampa, Regione Lombardia	08-gen-16
	Grimaldi Antonello	Dirigente Struttura Comunicazione, relazioni esterne e stampa, Consiglio regionale della Lombardia	24-feb-16
	Guarino Paolo	Consulente di comunicazione politica e istituzionale	12-gen-16
	Mancini Paolo	Docente di Sociologia della comunicazione, Università degli Studi di Perugia	13-gen-16
	Marsocci Paola	Docente di Diritto costituzionale, Università La Sapienza di Roma	24-gen-16
	Orofino Marco	Docente di Diritto Costituzionale, Università degli Studi di Milano	15-gen-16
	Razzante Ruben	Docente di Diritto Costituzionale, Università Cattolica di Milano	15-gen-16
	Rodriguez Mario	Docente di comunicazione pubblica, Università degli Studi di Milano	23-gen-16
	Todayo Walter	Responsabile Ufficio stampa, Comune di Seregno (MB)	22-gen-16
Responsabili della comunicazione politica	Bolognini Stefano	Responsabile Ufficio stampa, gruppo consiliare Movimento 5 Stelle, Consiglio regionale della Lombardia	21-dic-15
	Gariboldi Cesare	Responsabile Ufficio stampa, gruppo consiliare Lega Nord, Consiglio regionale della Lombardia	19-gen-16
	Longo Biagio	Responsabile Ufficio stampa, gruppo consiliare Patto civico Ambrosoli, Consiglio regionale della Lombardia	17-dic-15
	Parolin Filippo	Responsabile Ufficio stampa, gruppo consiliare gruppo consiliare NCD, Consiglio regionale della Lombardia	22-dic-15
	Tessera Stefano	Responsabile Ufficio stampa, gruppo consiliare gruppo consiliare PD, Consiglio regionale della Lombardia	16-gen-16
Agcom e Corecom Lombardia	Della Torre Massimiliano	Dirigente presso Ufficio per il Corecom Lombardia	03-feb-16
	Liberatore Benedetta Alessia	Dirigente presso Ufficio comunicazione politica e conflitti di interesse, Agcom	11-gen-16
	Vercelli Antonella	Funzionaria presso Agcom	11-gen-16

ALLEGATO 2

INDAGINE QUALITATIVA – TRACCIA DELLE INTERVISTE

CATEGORIA 1 - PROFESSIONISTI DELLA COMUNICAZIONE E DOCENTI UNIVERSITARI

1. Legge 150/2000
 - la figura del portavoce tra prassi e normativa
 - criticità nell'applicazione della normativa da parte delle piccole amministrazioni

2. Comunicazione politica e comunicazione istituzionale
 - una separazione reale o apparente?

3. Articolo 9, legge 28/2000
 - le deroghe al divieto di comunicazione: impersonalità ed indispensabilità
 - dall'articolo 29 (comma 6) legge 81/1993 all'articolo 9 legge 28/2000: come cambia l'ampiezza del divieto
 - le attività al limite della legittimità: stesura del resoconto amministrativo di fine mandato, partecipazione ad inaugurazioni, attività legate a festività e/o religiosità
 - regime sanzionatorio: potenzialità e criticità

4. L'applicazione dell'articolo 9 della legge 28/2000 rispetto all'attività della pubblica amministrazione sui social network

CATEGORIA 2 - RESPONSABILI DELLA COMUNICAZIONE POLITICA

1. Obiettivi, forme e limiti della comunicazione politica

2. Legge 150/2000
 - potenzialità e debolezze della normativa
 - comunicazione istituzionale e politica: separazione reale o apparente?
 - le ricadute di una comunicazione istituzionale viziata da quella politica

3. Articolo 9, legge 28/2000

- l'interpretazione della norma da parte dei gruppi politici
- regime sanzionatorio: potenzialità e criticità

CATEGORIA 3 - AGCOM E CORECOM LOMBARDIA

1. Articolo 9, legge 28/2000

- le deroghe al divieto di comunicazione: impersonalità ed indispensabilità
- l'ampiezza del divieto nel confronto con la legge 81/1993 (articolo 29, comma 6)
- applicazione territoriale del divieto, in caso di amministrative che non coprano oltre il 25% dell'elettorato

5. L'applicazione dell'articolo 9 della legge 28/2000 rispetto all'attività della pubblica amministrazione sui social network

2. Sentenza n. 1230/2012, TAR del Lazio: le ragioni dell'annullamento della delibera 185/11/CSP

3. Le condizioni che rendono lecita e comunicabile la partecipazione di un amministratore ad iniziative pubbliche

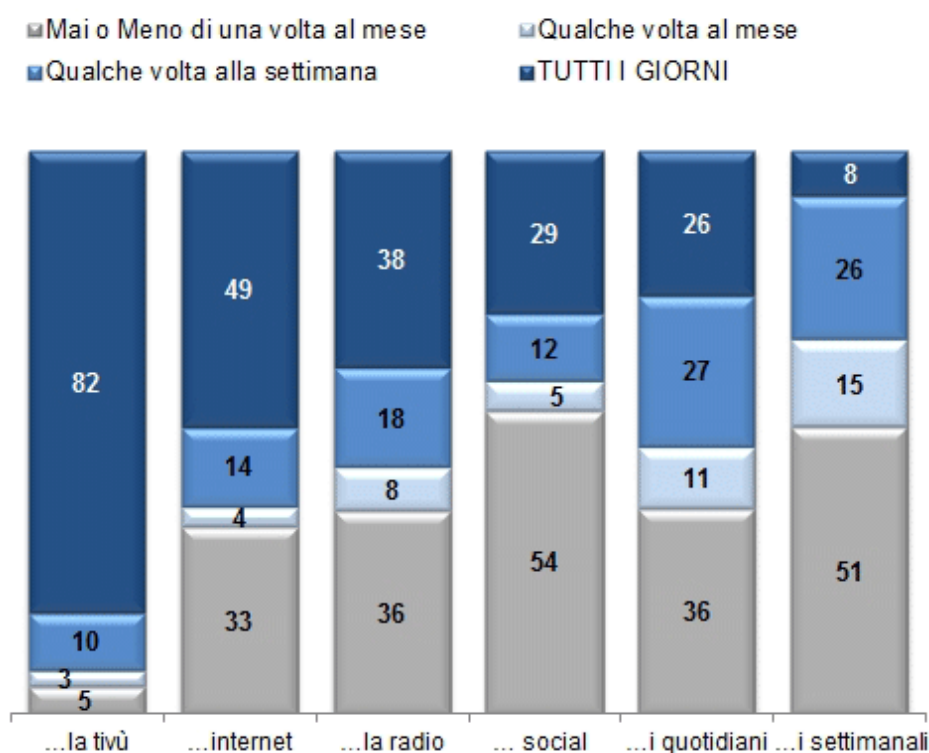
4. Casi emblematici di violazione dell'articolo 9

APPENDICE

QUADRO SINTETICO DEI CONSUMI MEDIALI IN ITALIA E IN LOMBARDIA

Viene presentato di seguito il sondaggio “Gli italiani e l’informazione”³⁵ (Demos & Pi, 2015), che fotografa un disincanto digitale e conferma la tendenza che la televisione resti il canale più consultato dagli italiani per informarsi (fig. 1.1).

Figura 1.1 - L'utilizzo dei mezzi di informazione (valori %)



Fonte: Sondaggio Demos & Pi, Novembre 2015

³⁵ Il sondaggio, realizzato da Demos & Pi in collaborazione con Coop, è stato condotto da Demexa nel periodo compreso fra l'11 e il 20 novembre 2015. Il campione nazionale intervistato (N:1323, rifiuti/sostituzioni: 6419) è rappresentativo della popolazione italiana con 15 anni e oltre per genere, età, titolo di studio e zona geopolitica di residenza.

Oltre otto italiani su dieci si informano frequentando quotidianamente la tv, quasi la metà utilizza internet, il 38% la radio e solo il 26% lo fa attraverso la lettura dei quotidiani. Gli scostamenti rispetto al 2014 sono minimi, l'unico medium che registra un aumento sostanziale è internet che negli anni sta drasticamente diminuendo la forbice con la tv: da oltre 60 punti del 2007 ai 30 di oggi. Quello che si sta consolidando è una convivenza tra vecchi e new media e si sta andando verso un processo di ibridazione descritto da Andrew Chadwick (2013), ovvero un sistema dove i nuovi media contaminano i media tradizionali. La rete non sostituisce la tv come si credeva in passato e solo una minima componente di persone si informa esclusivamente su internet, mentre le nuove tecnologie modellano i media e il modo di fare politica.

Per dare un po' di percentuali: il 40% degli italiani sono *net ibridi* ovvero alternano internet con altri media, la tv continua ad essere frequentata dall'80% degli italiani in combinazione con altri media, mentre per il 22% rappresenta ancora l'unico canale che si sceglie per accedere a contenuti informativi. In quest'ultimo caso si tratta soprattutto di donne, casalinghe, di età medio alta e di istruzione medio bassa, residenti nel Mezzogiorno e nelle Isole. Diverso il pubblico dei *new media*: più giovane, più istruito e impiegato nelle professioni intellettuali, con un orientamento politico più preciso.

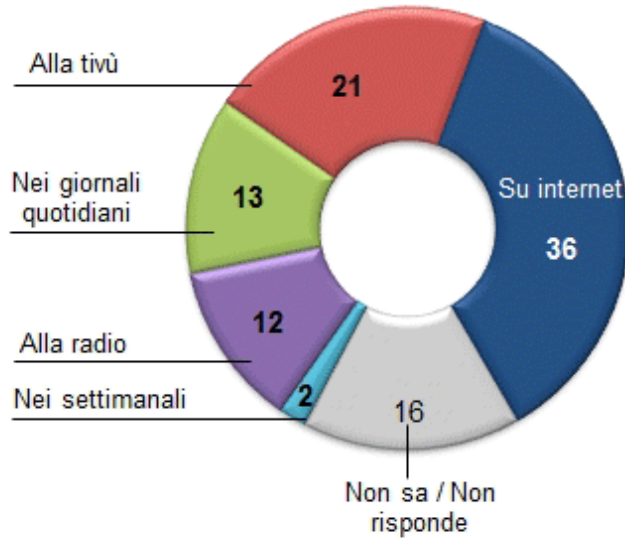
Il vero dato, tuttavia, è quello del disincanto digitale: si registra un calo nella convinzione che il web sia il canale che consente di fruire di informazione maggiormente libera e indipendente.

Come mostra la figura 1.2, infatti, si è passati da una percentuale del 40% di italiani che nel 2014 ritenevano internet strumento di informazione libera e indipendente, al 36% del 2015.

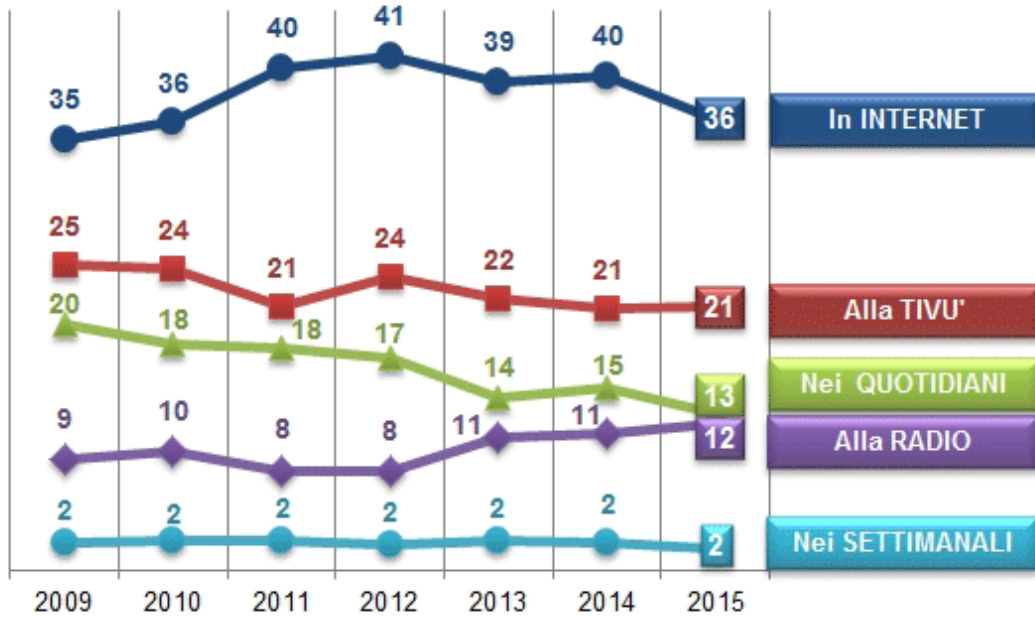
Figura 1.2 – Percezione di informazione libera

INFORMAZIONE E LIBERTÀ

Secondo Lei, dove l'informazione è più libera e indipendente?
(valori % della prima scelta)



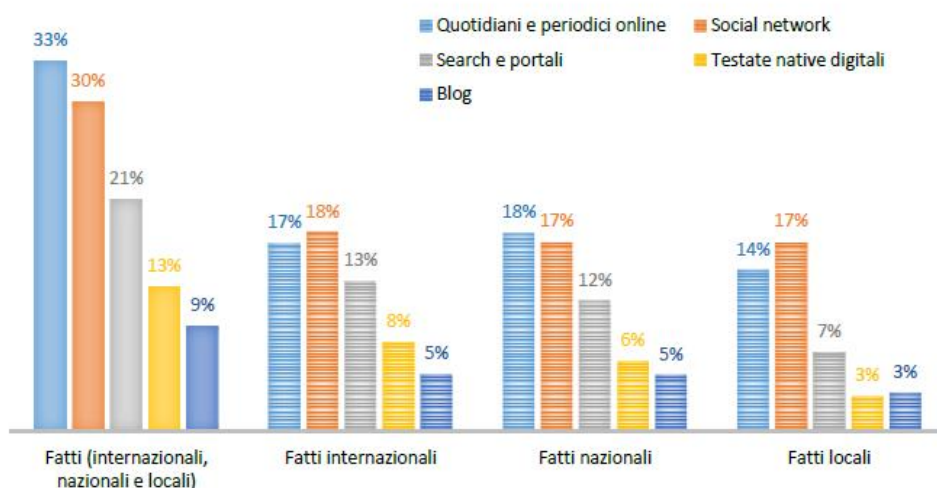
Serie storica



Fonte: Sondaggio Demos & Pi, Novembre 2015

Di particolare interesse risulta la lettura dei dati poc'anzi illustrati, alla luce della particolare categoria rappresentata dall'informazione politica, durante il periodo elettorale. L'indagine, realizzata da SWG su commissione di Agcom, infatti, è stata effettuata nel periodo immediatamente prossimo alla data delle elezioni regionali 2015, rendendo possibile la raccolta di dati inerenti alla modalità di informazione degli italiani ai fini della scelta politica³⁶. L'indagine rileva che il 62% della popolazione cerca notizie navigando sul web. Nella figura 1.3 si può leggere in dettaglio la ripartizione della domanda tra le fonti di informazione online.

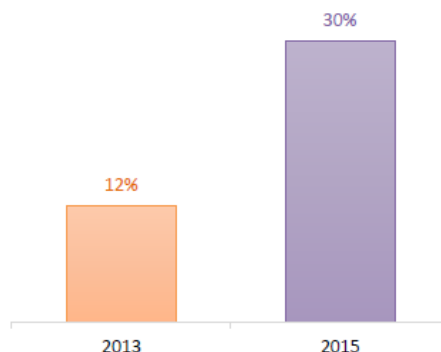
Figura 1.3 – Accesso a internet per informarsi (% popolazione)



Fonte: elaborazioni di Agcom su dati SWG

³⁶ Le interviste, somministrate ad un campione di 11.000 individui, sono state effettuate nel periodo compreso fra il 3 e il 29 giugno 2015, distinguendo la popolazione residente in una delle sette regioni italiane interessate dal voto il 31 maggio 2015 (Veneto, Liguria, Toscana, Umbria, Marche, Campania, Puglia) dal resto della cittadinanza con almeno 18 anni di età. Il metodo di rilevazione ha previsto una tecnica mista: le risposte alle interviste sono state fornite in parte (75%) online (metodo CAWI ovvero *computer assisted web interview*) e in parte (25%) tramite interviste telefoniche (metodo CATI ovvero *computer assisted telephone interview*).

Fig. 1.4 – Accesso ai social per informarsi (% popolazione)

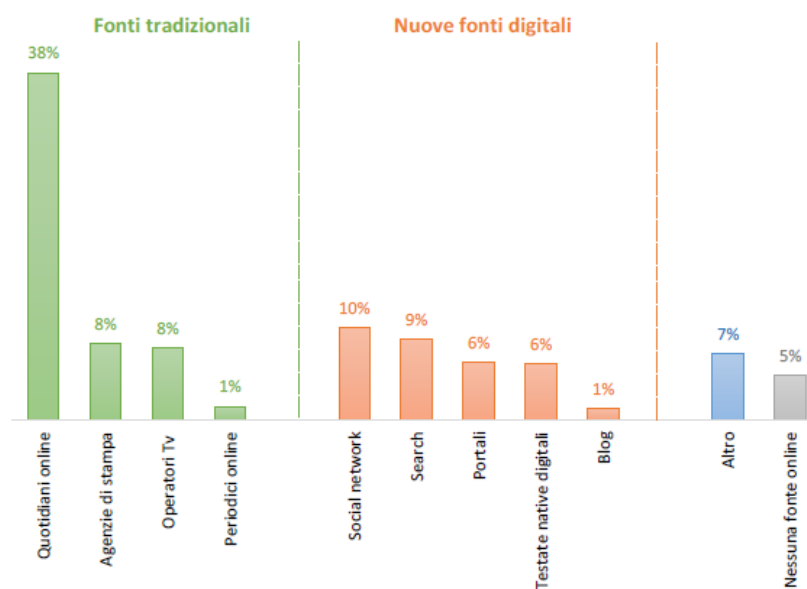


Fonte: elaborazioni di Agcom su dati SWG

L'offerta in rete dei quotidiani e periodici è quella che raggiunge il maggior numero di persone (33% della popolazione), ma estremamente interessante è vedere come al secondo posto vi siano *social network* come Facebook e Twitter che sorpassano i normali motori di ricerca. Come mostrato nella figura 1.4, nel 2013 solo il 12% della popolazione accedeva ai social network per informarsi, mentre oggi lo fanno oltre tre italiani su 10.

Per quanto attiene ai quotidiani cartacei essi occupano il terzo posto nella classifica dei mezzi di comunicazione più utilizzati per informarsi, mentre il distacco si accorcia se si considera la domanda di informazione locale, dove i quotidiani si collocano prima di internet. Nella galassia dell'informazione on line, ad una lettura più dettagliata, si può vedere come un ruolo prioritario - nell'informare i cittadini su internet - sia svolto dagli editori tradizionali, anche se valori significativi sono quelli raggiunti anche dalle agenzie di stampa e gli operatori della tv che offrono contributi on line (fig. 1.5).

Figura 1.5 – Sito on line considerato più importante per informarsi (ripartizione per categoria)



Fonte: elaborazioni di Agcom su dati SWG

In particolare al primo posto, come mostrato nella figura 1.6, nella classifica dei siti ritenuti più importanti dai cittadini per informarsi, vi è il quotidiano *La Repubblica*, seguono Google, Ansa e Facebook.

Figura 1.6– Le principali fonti di informazioni on line

Sito	% utenti web
Repubblica	13,5%
Google	8,8%
ANSA	8,4%
Facebook	8,3%
Corriere della Sera	6,3%
TgCom24	5,8%
Il Fatto Quotidiano	5,2%
Il Sole 24 Ore	4,2%
Youtube	3,4%
Wikipedia	2,8%
Libero	2,6%
Huffington Post	2,1%
La Stampa	2,1%
Rai	2,0%
Twitter	1,7%
Il Messaggero	1,4%
Beppegrillo.it	1,3%
Il Giornale	1,2%
Yahoo!	1,1%
Il Post	1,1%
Tiscali	1,1%
Virgilio	1,0%
L'Espresso	1,0%
Il Mattino	0,9%
Il Secolo XIX	0,8%
Dagospia	0,7%
Affari Italiani	0,6%
Panorama	0,5%
L'Unione Sarda	0,4%
La Nazione	0,4%

Fonte: elaborazioni di Agcom su dati SWG

Indagando nello specifico il consumo di informazione, con particolare riferimento ai mezzi utilizzati per la scelta politico elettorale, emerge ancora una volta il primato del mezzo televisivo, già evidenziato in precedenza con riferimento al consumo di informazione in generale. La televisione, infatti, viene indicata dal 45% della popolazione nelle regioni in cui si votava e dal 50% nelle regioni in cui non si votava, come strumento principale per informarsi sulla scelta politica; al secondo posto internet, scelto nel 37% dei casi nelle regioni al voto e nel 41% in quelle in cui non si votava.

Al terzo posto la stampa quotidiana, seguita dalla radio. Interessante anche la distribuzione delle preferenze all'interno di internet: se per i residenti delle Regioni andate al voto sembrano riscuotere maggior successo i siti ascrivibili al web 2.0, ovvero

social network e blog, per i residenti nelle regioni non votanti la situazione è ribaltata. Un motivo potrebbe risiedere nel fatto che la presenza di candidati sui *social* potrebbe aver indotto maggiormente la popolazione delle regioni votanti a utilizzare quei mezzi. E, in sostanza, come suggerisce Agcom sembrerebbe sussistere una differenza fra l'informazione politica durante il periodo elettorale (sempre più guidata dai *social network*) e quella politica in generale che è ancora appannaggio dei siti editoriali.

Dunque quello che è emerso è la centralità del mezzo televisivo, che si conferma lo strumento più utilizzato per reperire informazioni, seguito da internet. Nell'ambito dell'informazione on line, all'offerta dei quotidiani e periodici si affianca in maniera sempre più significativa l'uso dei social network, che soprattutto in campagna elettorale svolgono il ruolo di vetrina e megafono per i candidati e mostrano un seguito maggiore rispetto ai canonici quotidiani on line.

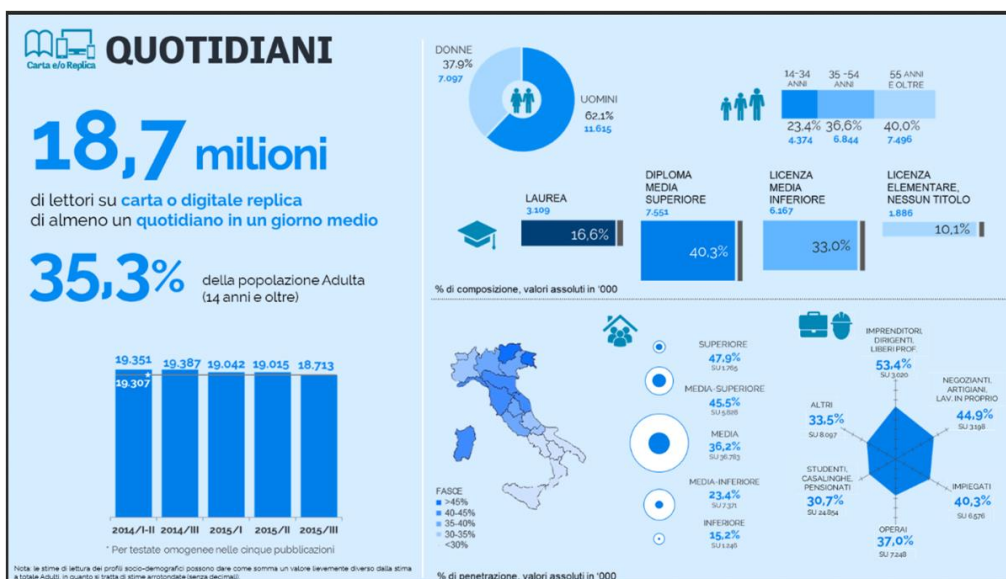
La struttura della comunicazione sui *social media* è basata su meccanismi di esternalità di rete e per questo può indirizzare, per un principio di omofilia, il cittadino elettore a orientarsi al consumo di informazioni provenienti da fonti a lui più politicamente o socialmente affini, escludendo informazioni più distanti, ma che potrebbero portare comunque alla formazione di un'opinione più critica.

Agcom mette in evidenza come l'emergere di queste nuove forme di comunicazione politica, attraverso la rete, impongano una riflessione rispetto agli attuali strumenti utilizzati per garantire l'equità, l'imparzialità e il pluralismo nella comunicazione politica, individuati a partire dalla legge 28/2000.

L'Autorità sottolinea come la distinzione fra dichiarazione e dibattito induce ad un ripensamento delle tre categorie di comunicazione individuate a suo tempo dalla legge sulla *par condicio* e, inoltre, la moltiplicazione delle modalità e delle fattispecie della comunicazione politica nell'era di internet pone una sfida anche sotto il profilo del controllo meramente qualitativo, rilevando l'opportunità di considerare anche aspetti più qualitativi della comunicazione, ai fini della valutazione sulla parità di trattamento dei diversi soggetti politici (Agcom, 2016, pp. 27, 28).

Per quanto riguarda i media tradizionali in **Lombardia**, secondo il rapporto *Audipress* (2016), la penetrazione dei quotidiani registra nell'ultimo quadrimestre del 2015 un calo rispetto al 2014, riportando nel rapporto fra lettori e cittadini una percentuale compresa fra il 35 e il 40% dietro a Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Sardegna, Marche, Liguria, Emilia Romagna e Toscana. La Lombardia, come mostrato nella figura 1.7, fa meglio solo del blocco delle regioni meridionali, che registrano una penetrazione minore al 30% .

Figura 1.7 – Lettori di quotidiani



Fonte: Audipress, 2016

In Lombardia i lettori di quotidiani (nell'ultimo quadrimestre del 2015) sono in media 3,3 milioni al giorno, mentre nell'ultimo quadrimestre del 2014 erano 3,6 milioni. Il dato si riferisce a quante persone leggono o sfogliano almeno una delle due versioni, cartaceo o digitale, di un quotidiano almeno una volta al giorno (Audipress, 2016). Nello specifico a soffrire sono i quotidiani delle province lombarde che subiscono variazioni percentuali significative rispetto al 2014:

Figura 1.7 – Diffusione stampa: tabella comparativa 2015/2014

TESTATA	Variazione % '15 – '14
L'Eco di Bergamo	-5.3%
Gazzetta di Mantova	-7.4%
Il Giornale di Brescia	-9.8%
La Provincia di Como	-5.6%
La Provincia di Cremona	-6.6%
La Provincia Pavese	-9%.

Fonte: ADS, 2015

Il Corriere della Sera si conferma leader nelle diffusioni totali (sia cartaceo che digitale), il Sole 24Ore arriva secondo, mentre La Repubblica è prima nelle edicole. Il quotidiano di via Solferino ha perso in un anno 58.238 copie, mantenendo comunque il podio con 350.991 copie tra cartaceo e digitale davanti al Sole con 330.745 copie che prosegue la sua corsa al digitale (+17.5%). Infatti, oltre la metà dei suoi lettori (57%) consulta il quotidiano economico finanziario su *tablet* o altri *devices*.

Sul fronte registrano un trend positivo: Avvenire (+1.6%), Il Sole24Ore (+6.6%) e Tutto Sport (+12.4%).

Secondo i dati Eurisko Media Monitor la Lombardia si conferma nuovamente come la Regione con il bacino d'ascolto radiofonico più ampio d'Italia, con oltre 6 milioni di ascoltatori medi giornalieri. La radio più ascoltata su scala nazionale è RTL 102.5, network che primeggia anche nei dati che riguardano la Lombardia, come mostrato nella figura 1.8.

Figura 1.8 - Classifica delle emittenti radiofoniche più ascoltate in Lombardia

Emittenti radiofoniche	Ascoltatori medi giornalieri
RTL 102.5	1.344.000
Radio Italia solo musica italiana	1.034.000
Radio DeeJay	975.000
Radio 105	930.000
Rai Radio 1	634.000
RDS	541.000
Radio 24	479.000
R101	471.000
Virgin Radio	439.000
Radio Zeta	391.000

Fonte: Radiomonitor, II semestre 2015

Tra le emittenti locali il primato spetta a Radio Zeta di Bergamo (391.000) che scavalca anche emittenti nazionali come Disco Radio (380.000) e si colloca fra le prime dieci radio ascoltate in Lombardia.

Per quanto riguarda le emittenti regionali, Telelombardia e Telecity 7 gold, nel 2016 registrano un lievissimo miglioramento rispetto al 2015: secondo i dati Auditel il numero di telespettatori che si è sintonizzato sulla prima per almeno un minuto nel giorno medio di febbraio 2016 è pari a 758.696 e sulla seconda è 498.493, mentre nel febbraio 2015 erano rispettivamente 702.035 e 496.804. Dunque una timida crescita nel

2016, dopo i cali raggiunti nell'anno precedente.

Peggiorano invece le emittenti televisive provinciali come Espansione Tv, Bergamo Tv e Teletutto. Di seguito (fig. 1.9) una classifica delle dieci emittenti lombarde che registrano ascolti maggiori.

Figura 1.9 - Classifica delle emittenti televisive più ascoltate in Lombardia

Emittenti televisive	Ascoltatori medi giornalieri
Telelombardia	758.696
Telecity Lombardia Gold 7	498.493
Antennatre	495.276
Telenova	323.242
Telereporter	311.438
Espansione Tv	320.387
Top calcio 24	390.750
Tele color	213.222
Bergamo Tv	140.304
Teletutto	133.449

Fonte: Auditel, 2016