

Esiste ancora la “par condicio”? Contenuto e limiti della legge n. 28/2000*

di **Francesca Biondi Dal Monte** - *Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Scuola Superiore Sant'Anna*

ABSTRACT: This article analyses the Italian legislation about *par condicio* (law n. 28/2000), its purposes and the areas that it regulates (political debates; electoral messages; electoral surveys, communication of public institutions, etc.). A specific attention is given to the 2018 electoral campaign and to the two regulations adopted in 2018 by the “Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi” – for the public sector - and by the “Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)” – for the private sector. The paper highlights the lack of a discipline for the communication on the Web during the *par condicio* period and the difficulties in regulating this media. For this reason, the AGCOM has recently adopted some guidelines as an instrument of self-regulation for Web platforms. Finally, the essay investigates the discipline of the sanctions that the AGCOM could inflict in case of violation of the *par condicio* law and some recent cases reported to the AGCOM during current electoral campaign (Radio1; Comune di Modena and Roma Capitale). On the one side, the present work highlights the relevance of the *par condicio* law in regulating the debates between candidates and ensuring the free expression of the vote of the elector. On the other side, it stresses the need that this law works in close coordination with the discipline of the political parties financing and the discipline of the conflict of interest, besides the promotion of an education to the pluralism principle.

SOMMARIO: 1. Premessa e *ratio* della disciplina in tema di *par condicio*. – 2. La disciplina della *par condicio* nella legge n. 28/2000. – 3. Internet e *par condicio*: un rapporto complesso. – 4. La violazione delle regole sulla *par condicio*. Alcuni casi sottoposti all’AGCOM durante la campagna elettorale 2018. – 5. Rilievi conclusivi.

1. Premessa e ratio della disciplina in tema di par condicio.

In piena campagna elettorale, a quasi vent’anni dall’adozione della disciplina in tema di parità d’accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la

* Scritto sottoposto a referaggio secondo le Linee guida della Rivista.

comunicazione politica (legge n. 28/2000), il dibattito sull'attualità e, soprattutto, sull'utilità delle previsioni in tema di par condicio sembra quanto mai centrale.

L'intervento del legislatore del 2000 nasceva in un contesto socio-politico del tutto peculiare, principalmente focalizzato, come noto, sulla comunicazione politica radiotelevisiva, in un regime nel quale si era essenzialmente formato un duopolio tra RAI e Mediaset, già Fininvest [in generale sul punto BORRELLO, 2007, e i contributi in CARLASSARE, 2007]. Limitata è l'attenzione alla stampa e del tutto assente il riferimento ai nuovi mezzi di comunicazione che, di lì a poco, sarebbero "esplosi". Il riferimento è ovviamente a internet, sede privilegiata di informazione e comunicazione soprattutto per le nuove generazioni. Pertanto, se la disciplina del 2000 ha tuttora il pregio di intervenire in modo capillare – e forse sin troppo tecnico – su vari aspetti dell'accesso alle reti televisive durante le campagne elettorali, essa è apparsa sin da subito non al passo con i tempi, rivolgendo il suo sguardo più al passato che al futuro.

Prima di analizzare in dettaglio la disciplina, occorre chiarire la *ratio* dell'intervento normativo. A tal proposito, la Corte costituzionale, sin dagli anni '60, ha avuto modo di chiarire che l'intervento del legislatore nella materia trova fondamento nella necessità di regolare, durante la campagna elettorale, la concomitante e più intensa partecipazione di partiti e cittadini alla propaganda politica. Infatti i principi fondanti del nostro Stato «esigono che la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale» (Corte cost. sentenza n. 155/2002). È da tale assunto che discende "l'imperativo costituzionale" secondo il quale il diritto all'informazione, garantito dall'art. 21 della Costituzione, deve essere qualificato e caratterizzato, tra l'altro, «sia dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie - così da porre il cittadino in condizione di compiere le proprie valutazioni avendo presenti punti di vista e orientamenti culturali e politici differenti - sia dall'obiettività e dall'imparzialità dei dati forniti, sia infine dalla completezza, dalla correttezza e dalla continuità dell'attività di informazione erogata» [per un approfondimento sul punto: COSTANZO, 2004; MANETTI, 2012]. La Corte evidenzia dunque lo stretto collegamento tra il diritto ad una completa ed obiettiva informazione del cittadino e il corretto svolgimento del confronto politico su cui si fonda, indipendentemente dai periodi di competizione elettorale, il sistema democratico. Riveste allora un ruolo centrale l'informazione politica e come questa viene resa dai mezzi di comunicazione. Peraltro, come noto, la cosiddetta legislazione elettorale di contorno, diretta a disciplinare le campagne elettorali e le modalità di svolgimento della propaganda politica, si collega anche all'esigenza di assicurare l'effettività del principio di libertà del voto, sancito all'art. 48 Cost., il quale richiede che ciascun elettore possa la propria volontà in modo libero e consapevole, grazie al pluralismo delle fonti di informazione [GROSSO, 2006, 971]. L'elettore deve essere messo in condizione di acquisire in modo completo ed esaustivo ogni necessaria informazione sui programmi politici delle forze politiche in campo, senza che sulla formazione della propria scelta possa incidere arbitrariamente un utilizzo distorto dei mezzi di comunicazione da parte di una lista a discapito delle altre. In tal senso, d'altra parte, si orientano i principi espressi nel Codice di buona condotta in materia elettorale, adottato dalla Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa (parere n. 190/2002, recepito dall'Assemblea parlamentare del

Consiglio d'Europa nel 2003).

2. La disciplina della *par condicio* nella legge n. 28/2000.

Chiarita la *ratio* nella quale si iscrive l'intervento normativo, la disciplina legislativa declina poi questi principi differenziando gli strumenti e i tempi nei quali si sviluppa la comunicazione politica radiotelevisiva, da intendersi come «la diffusione sui mezzi radiotelevisivi di programmi contenenti opinioni e valutazioni politiche» (art. 2 legge n. 28/2000). Se, in via generale, occorre sempre garantire il rispetto del pluralismo delle voci e delle opinioni, sotto il profilo temporale il periodo “chiave” per l'applicazione delle misure più rigorose in tema di *par condicio* decorre dalla data di convocazione dei comizi elettorali e trova nella data di presentazione delle candidature una ulteriore tappa di riferimento, con conseguenti specifici obblighi da osservare fino alla chiusura delle operazioni di voto.

In generale, la comunicazione politica radiotelevisiva si svolge nelle seguenti forme: tribune politiche, dibattiti, tavole rotonde, presentazione in contraddittorio di candidati e di programmi politici, interviste e ogni altra forma che consenta il confronto tra le posizioni politiche e i candidati in competizione. La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi e dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), previa consultazione tra loro, regolano il riparto degli spazi tra i soggetti politici (monitorati, come noto, anche a tempi di cronometro), ciascuna nell'ambito della propria competenza [GARDINI, 2017, 363 ss.], ossia, rispettivamente, per il concessionario pubblico (provvedimento del 9 gennaio 2018) e per le emittenti private (delibera dell'Autorità n. 1/18/CONS del 10 gennaio 2018).

Ai provvedimenti adottati dai due enti si deve far riferimento per la regolamentazione di dettaglio di ogni forma di propaganda prevista dalla legge in tema di *par condicio* (messaggi politici, disciplina dei programmi di comunicazioni politica e dei programmi di informazione, diffusione di sondaggi, ecc.).

Con riferimento specifico ai messaggi politici, dalla data di presentazione delle candidature le emittenti televisive e radiofoniche nazionali e locali possono trasmettere messaggi politici autogestiti volti alla presentazione, non in contraddittorio, di liste e programmi. Tali spazi devono essere offerti in condizioni di parità di trattamento tra tutti i soggetti politici. Mentre le emittenti nazionali possono trasmettere soltanto messaggi politici autogestiti gratuiti, le emittenti locali possono anche diffondere messaggi politici a pagamento (art. 4 legge n. 28/2000). Alle emittenti televisive e radiofoniche locali la legge dedica poi specifiche previsioni (Capo II, artt. 11bis-11septies).

Per quanto riguarda i programmi di informazione nei mezzi radiotelevisivi, la legge rinvia ai criteri stabiliti dalla Commissione e dell'Autorità [in senso critico GARDINI, 2008, 212], al fine di garantire la parità di trattamento, l'obiettività, la completezza e l'imparzialità dell'informazione (art. 5 legge n. 28/2000). A tal proposito si prevede che i notiziari diffusi dalle emittenti televisive e radiofoniche nazionali e tutti gli altri programmi a contenuto informativo, riconducibili alla

responsabilità di una specifica testata registrata ai sensi di legge, si conformino con particolare rigore ai principi della tutela del pluralismo, dell'imparzialità, dell'indipendenza, dell'obiettività, dell'equilibrata rappresentanza di genere e dell'apertura alle diverse forze politiche, assicurando all'elettorato la più ampia informazione sui temi e sulle modalità di svolgimento della campagna elettorale, evitando di determinare, anche indirettamente, situazioni di vantaggio o svantaggio per determinate forze. Si richiede altresì ai direttori, ai conduttori, ai giornalisti e ai registi di orientare la loro attività al rispetto dell'imparzialità, avendo come unico criterio quello di fornire ai cittadini il massimo di informazioni, verificate e fondate, con il massimo della chiarezza, affinché gli utenti non siano oggettivamente nella condizione di poter attribuire specifici orientamenti alla testata. Nello specifico, ad esempio, non deve determinarsi un uso ingiustificato di riprese di membri del Governo, di esponenti politici, di candidati e di simboli elettorali. Per quanto riguarda invece la responsabilità dei contenuti di *talk show* o programmi di *infotainment*, questa è da ricondurre al direttore del programma. A tal proposito, una previsione che ha sollecitato non poche perplessità è quella volta a regolamentare l'intervento dei giornalisti nei programmi di approfondimento informativo, disponendo che, laddove il format della trasmissione preveda l'intervento di un giornalista o di un opinionista a sostegno di una tesi, è indispensabile garantire uno spazio adeguato anche alla rappresentazione di altre sensibilità culturali, in ossequio non solo al principio del pluralismo, ma anche a quelli del contraddittorio, della completezza e dell'oggettività dell'informazione stessa, garantendo in ogni caso la verifica di dati e informazioni emersi dal confronto (art. 7, comma 4, delibera AGCOM). Ciò imporrebbe al direttore del programma di chiedere previamente al giornalista il proprio orientamento e a quest'ultimo di schierarsi per l'una o l'altra parte. Sul punto l'AGCOM ha comunque fornito dei chiarimenti, specificando che la previsione troverebbe applicazione ai programmi extra Tg, il cui format venga focalizzato sull'approfondimento, esclusivo o prevalente, di un tema specifico, rilevante in merito alla posizione assunta, nei diversi programmi elettorali, dai soggetti politici in competizione. In questa particolare circostanza, ove il format tematico della trasmissione preveda l'invito di esperti (opinionisti, giornalisti, testimonial e così via) a sostegno di una tesi, si richiede che sia posta particolare attenzione anche ad altre posizioni che caratterizzano il dibattito politico-elettorale su quello specifico argomento, garantendo la verifica di dati e informazioni emersi dal confronto.

In ogni caso, la legge prevede che, dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto, in qualunque trasmissione radiotelevisiva è vietato fornire, anche in forma indiretta, indicazioni di voto o manifestare le proprie preferenze di voto. Inoltre, sempre dalla data di convocazione dei comizi per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e fino alla chiusura delle operazioni elettorali, nelle trasmissioni informative riconducibili alla responsabilità di una specifica testata giornalistica, 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 (legge n. 515/1993, non abrogata sul punto dalla legge n. 28/2000; la previsione non si applica alle emittenti locali). Le trasmissioni riconducibili a una specifica testata giornalistica non sono soltanto i Tg ma

anche quei programmi di *infotainment* o di approfondimento che nel periodo pre-elettorale sono stati temporaneamente ricondotti alla responsabilità di una testata giornalistica. La Rai ha ad esempio riportato sotto la responsabilità del Tg1 trasmissioni come “Porta a Porta”, “Uno Mattina” e persino il “Festival di San Remo”.

Per quanto riguarda la stampa, la legge disciplina esclusivamente i messaggi politici elettorali su quotidiani e periodici (art. 7 legge n. 28/2000). In merito si richiede che, dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino a tutto il penultimo giorno prima delle elezioni, gli editori di quotidiani e periodici, qualora intendano diffondere a qualsiasi titolo messaggi politici elettorali, devono darne tempestiva comunicazione sulle testate edite, per consentire ai candidati e alle forze politiche l’accesso ai relativi spazi in condizioni di parità fra loro. Le forme di messaggio politico elettorale ammesse sono le seguenti: annunci di dibattiti, tavole rotonde, conferenze, discorsi; pubblicazioni destinate alla presentazione dei programmi delle liste, dei gruppi di candidati e dei candidati; pubblicazioni di confronto tra più candidati. Sul contenuto e le modalità di pubblicazione dei messaggi, si rinvia ai criteri stabiliti dall’AGCOM (artt. 22, 23 e 24 della delibera n. 1/18/CONS). La legge esclude l’applicazione di tale disciplina agli organi ufficiali di stampa dei partiti e dei movimenti politici e alle stampe elettorali di liste, gruppi di candidati e candidati.

Una previsione specifica è poi dedicata ai sondaggi politici ed elettorali, prevedendo che nei quindici giorni precedenti la data delle votazioni sia vietato rendere pubblici o comunque diffondere i risultati dei sondaggi demoscopici sull’esito delle elezioni e sugli orientamenti politici e di voto degli elettori. In ogni caso, anche al di fuori del periodo sopra considerato, i sondaggi devono recare specifiche indicazioni su modalità di raccolta dei dati, numero delle persone intervistate, ecc. (art. 8 legge n. 28/2000). La *ratio* del divieto, come chiarito in più occasioni dall’AGCOM, è quella di evitare che la diffusione di sondaggi possa condizionare in maniera decisiva l’elettorato nei giorni più prossimi alla data delle votazioni.

Anche la comunicazione istituzionale è soggetta a restrizioni dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto. Si prevede infatti il divieto per tutte le amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l’assolvimento delle proprie funzioni (art. 9 legge n. 28/2000). Tale divieto è ricondotto alla necessità di evitare che le pubbliche amministrazioni possano fornire, attraverso modalità e contenuti informativi non neutrali, una rappresentazione suggestiva, a fini elettorali, dell’amministrazione e dei suoi organi titolari (sulla *ratio* del divieto si veda Corte cost., sentenza n. 502/2000).

Si ricorda, infine, che nel giorno precedente ed in quelli stabiliti per le elezioni sono vietati i comizi, le riunioni di propaganda elettorale - diretta o indiretta - in luoghi pubblici o aperti al pubblico, la nuova affissione di stampati, giornali murali o altri e manifesti di propaganda (art. 9 della legge n. 212/1956).

3. Internet e par condicio: un rapporto complesso.

Come emerge dal sintetico quadro fornito, nessuna previsione è dedicata nello specifico ad internet e alla rete, sebbene sia indubbio come oggi l'arena politica trovi in quel mezzo una decisiva forma di sviluppo [sul punto CAMPUS, 2008; GRANDI-VACCARI, 2014]. Molti politici o persone note nel campo dello spettacolo hanno profili "social", soprattutto su Facebook o Twitter, nei quali diffondono orientamenti e dichiarazioni di voto. Tali profili sono seguiti da molte persone, (cosiddetti "followers") che, a loro volta, riprendono e commentano le dichiarazioni che tali soggetti hanno reso sui vari profili, amplificando il messaggio e costruendo dei veri e propri "Trending Topic", espressione inglese che può tradursi come "tema in tendenza", oppure "argomento popolare". Facebook ha addirittura inaugurato una sezione "Elections", al fine di favorire la ricerca di elettori e i collegamenti tra i candidati (e successivamente gli eletti) e i cittadini.

Viene dunque da chiedersi se abbia un senso disciplinare con rigore la radiotelevisione e lasciare completamente libera la comunicazione via internet. Al contempo, immaginare una possibile disciplina legislativa della *par condicio* sulla rete lascia un po' smarriti, per la difficoltà di incasellare le forme della comunicazione, di individuare i soggetti obbligati (tutti gli utenti o solo i candidati? I siti italiani o anche quelli stranieri?) e di prevedere eventuali sanzioni. Alla base della scelta di regolamentare o non regolamentare Internet in tempi di elezioni sta una precisa concezione della comunicazione in rete e di chi vi accede. Se la prima ipotesi si fonda sulla necessità di proteggere un utente che riceve passivamente le informazioni della rete, la seconda confida nella varietà di informazioni a favore o contro una determinata tesi che la rete ha il pregio di offrire. Proprio l'astratta libertà di accesso a internet sembra avvicinare questo strumento più alla stampa che alla radiotelevisione, le cui frequenze sono limitate e si fondano su un regime di concessione. Se dunque la definizione di una legislazione di riferimento sembra alquanto complessa, auspicabile – e forse anche più opportuna – è l'adozione di linee guida o codici di autoregolamentazione della rete finalizzati a promuovere il rispetto del principio pluralistico anche con riferimento ai periodi elettorali. Sebbene tali fonti di *soft law* abbiano un valore prevalentemente culturale, è indubbio come esse possano operare anche sotto il profilo persuasivo dell'argomentazione [sul valore delle Carte dei diritti in internet cfr. AZZARITI, 2011] e, in questa direzione, dispiegare al massimo i loro effetti di regolamentazione della rete, considerando nello specifico i caratteri propri del mezzo di comunicazione.

A tal proposito si segnalano le "Linee guida per la parità di accesso alle piattaforme online durante la campagna elettorale per le elezioni politiche 2018", le quali costituiscono un intervento di autoregolamentazione promosso dall'AGCOM nell'ambito del Tavolo tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali. Tale Tavolo è stato istituito al fine di favorire e promuovere l'adozione condivisa di modalità appropriate di intervento nel contrasto ai fenomeni di disinformazione e lesione del pluralismo informativo *online* (Delibera n. 423/17/CONS). Sebbene le previsioni della legge n. 28/2000 non possano essere mutate per le piattaforme della rete, queste - secondo l'AGCOM - dovrebbero, ove possibile, uniformarsi ai

principi che animano il dettato normativo. Tra i vari aspetti, l’Autorità raccomanda un rafforzamento delle iniziative di *fact-checking*. La diffusione di notizie false o la disinformazione possono infatti essere abilmente sfruttate a fini di propaganda politica, alterando il confronto democratico. In riferimento ai messaggi pubblicitari i cui inserzionisti siano soggetti politici, si evidenzia la necessità, per le fattispecie in cui è possibile, che l’inserzionista indichi la natura di “messaggio elettorale” di questi, specificando, altresì, il soggetto politico committente, alla stregua di quanto già avviene per i messaggi politico-elettorali sulla stampa quotidiana e periodica ai sensi del citato articolo 7 della legge n. 28/2000. A parere dell’Autorità, uno spunto derivante dalla normativa che si presta a un’applicazione in sede di *digital environment* è il divieto di comunicazione istituzionale (di cui all’art. 9 della legge n. 28/2000). Questo, infatti, «può ben riguardare anche l’utilizzo di account istituzionali di social media per la diffusione di messaggi e comunicazione istituzionale». Più complicato il rispetto del divieto di diffusione di sondaggi nei 15 giorni antecedenti il voto, di cui all’art. 8 della legge n. 28/2000, in relazione al quale si fa riferimento alla necessità di identificare procedure che consentano all’Autorità di segnalare alle piattaforme *online* contenuti che diffondono tali sondaggi (per quanto riguarda l’applicazione delle previsioni di cui agli artt. 8 e 9 della legge n. 28/2000 ai siti internet, si veda anche *infra* § 4). Infine, si auspica che, nel giorno precedente e in quelli stabiliti per le elezioni, anche sulle piattaforme ci si astenga, da parte dei soggetti politici, da ogni forma di propaganda, «per evitare di influenzare con pressioni indebite l’elettorato ancora indeciso».

4. La violazione delle regole sulla *par condicio*. Alcuni casi sottoposti all’AGCOM durante la campagna elettorale 2018.

Altro aspetto meritevole di attenzione concerne l’effettività delle sanzioni previste dalla legge n. 28/2000. Il sistema di regolamentazione ivi previsto si fonda essenzialmente su un obbligo di comunicazione all’AGCOM dei messaggi politici diffusi e dei servizi di comunicazione politica effettuati, al cui inadempimento consegue una sanzione pecuniaria (art. 11, legge n. 28/2000). L’Autorità ha poi il compito di monitorare il rispetto delle previsioni in tema di *par condicio* e può attivare eventuali procedimenti sanzionatori, d’ufficio o su istanza di parte. In caso di violazione, si prevedono forme graduate di sanzione: quando è possibile, si fa riferimento alla programmazione di trasmissioni a carattere compensativo o, altrimenti, alla sospensione della trasmissione dell’emittente per un periodo massimo di 30 giorni. Residuale è il ricorso alla sanzione amministrativa pecuniaria, sebbene sia indubbiamente quella più efficace – in termini di deterrenza – soprattutto in prossimità del voto, quando eventuali misure di carattere compensativo non sarebbero più possibili temporalmente (artt. 10 e 11- *quinquies*, legge n. 28/2000).

Tra i casi recenti valutati dall’AGCOM in riferimento al periodo pre-elettorale in corso, si può segnalare quello che ha riguardato Orietta Berti e il suo intervento alla trasmissione “Un giorno da pecora” (andata in onda su Radio 1 il 12 gennaio 2018), nell’ambito della quale la cantante ha dichiarato la propria intenzione di voto nei confronti del Movimento 5 Stelle, in violazione del

divieto di cui all'art. 5 della legge n. 28/2000. La vicenda è balzata alle cronache per l'esposto all'AGCOM del deputato Pd Sergio Boccadutri. Molti hanno ironizzato sull'accaduto, ragionando sulle paure del PD e sulla capacità di Orietta Berti di influenzare gli elettori. La vicenda non ha comunque portato all'applicazione di alcuna sanzione. Nel provvedimento di archiviazione dell'AGCOM (delibera n. 12/18/CONS) si legge che la RAI ha dichiarato che «*[a] conferma del rispetto dei principi sopra indicati, nella trasmissione del 16 gennaio i due conduttori [del programma "Un giorno da pecora", ndr] hanno, pur sempre seguendo il linguaggio ironico proprio del programma, più volte ribadito l'attenzione al pluralismo in tale fase e l'impegno ad attenersi con particolare rigore alle disposizioni in materia di par condicio e, dunque, anche ad evitare dichiarazioni di voto*». Insomma, i simpatici conduttori hanno detto che si adegueranno per il futuro alle previsioni in tema di *par condicio* e tutto è stato archiviato. La narrazione dell'evento sollecita una riflessione sulla idoneità delle sanzioni previste in via legislativa ad incidere su situazioni di questo tipo e a prevenirle. Risulta alquanto difficile impedire a un ospite di esprimere una propria intenzione di voto in un programma radio o tv che va in diretta; al contempo la minaccia di una sanzione o la sua applicazione potrebbero avere un'efficacia deterrente verso i conduttori (o gli autori di un programma) al fine di evitare ogni possibile situazione nella quale una tale intenzione di voto potrebbe emergere. Ciò nell'ottica di garantire la massima libertà di coscienza all'elettore – telespettatore o radio ascoltatore – nella formazione della propria scelta di voto.

L'AGCOM è invece intervenuta in modo più severo nei confronti del sindaco PD del Comune di Modena Gian Carlo Muzzarelli, che ha conferito la cittadinanza onoraria a Vasco Rossi il 17 gennaio 2018 (Delibera n. 28/18/CONS). L'AGCOM ha sanzionato il Comune per violazione della *par condicio*, sulla base della documentazione trasmessa dal Corecom regionale (Comitato regionale per le comunicazioni), poiché sul sito istituzionale era stata pubblicata la notizia dell'evento riportando anche foto che ritraevano il sindaco medesimo. In questo caso ad essere violata è la previsione dell'art. 9 della l. n. 28/2000 in tema di comunicazione istituzionale. La sanzione irrogata al Comune consiste nell'obbligo di pubblicazione, per quindici giorni, sul proprio sito web, di un messaggio che rechi l'indicazione di non aver rispettato quanto previsto dalla legge del 2000. Per l'AGCOM «non ricorre il requisito dell'indispensabilità né l'indifferibilità delle attività ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie dell'ente, in quanto la diffusione di notizie relative al predetto evento non è correlata all'efficace funzionamento dell'ente medesimo. Inoltre la diffusione di tali notizie sul sito ufficiale dell'ente rende i comunicati pubblicati non conformi al requisito di impersonalità, anche in considerazione della contestuale pubblicazione delle foto del sindaco». Pur nella consapevolezza che sanzioni più rigide non sarebbero opportune, viene da chiedersi quale sia l'efficacia delle medesime. Se, come sopra anticipato, si vuole evitare che l'amministrazione fornisca, attraverso modalità e contenuti informativi non neutrali, una rappresentazione suggestiva, a fini elettorali, dell'amministrazione stessa e dei suoi organi titolari, una volta che tale comunicazione sia stata resa e sia giunta agli elettori è molto improbabile che un messaggio in cui l'amministrazione affermi di aver violato le regole sulla *par condicio* influisca negativamente sull'opinione che l'elettore si è nel frattempo formato.

Qualche problema interpretativo può discendere dall'applicazione del divieto di cui all'art. 9 della legge n. 28/2000 anche alla comunicazione istituzionale sui siti internet. Se è vero che, come chiarito anche nelle sopracitate linee guida, il divieto di comunicazione istituzionale è forse una delle previsioni che più facilmente si presta ad un'applicazione in sede di *digital environment*, la previsione legislativa in questione fa generico riferimento alla "comunicazione istituzionale", senza specificare attraverso quali strumenti. Nelle premesse al provvedimento sanzionatorio nei confronti del Comune di Modena, l'AGCOM applica tale previsione richiamando anche l'art. 1, comma 4, della legge n. 150/2000, in tema di attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni, ai sensi del quale sono considerate attività di informazione e di comunicazione istituzionale quelle volte a conseguire, tra i vari aspetti, "la comunicazione esterna rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti attraverso ogni modalità tecnica ed organizzativa". Sembra dunque che l'Autorità giunga all'irrogazione della sanzione alla luce del combinato disposto dell'art. 9 della legge n. 28/2000 e dell'art. 1 della legge n. 150/2000. Un chiarimento sul punto può giungere dalla vicenda che ha riguardato Roma Capitale. Anche tale ente, analogamente a quanto avvenuto per il Comune di Modena, è stato sanzionato dall'AGCOM per la violazione della *par condicio* (Delibera n. 47/18/CONS) in conseguenza della pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente della pagina "La Sindaca Informa", nella quale venivano rese note le recenti attività compiute dal Comune, e delle pagine relative agli eventi "The Pink Floyd exhibition", "NatWest 6 Nazioni di rugby" e "101 dalla partenza del 101° Giro d'Italia". Avverso la sanzione irrogata (che anche in questo caso ha avuto ad oggetto l'obbligo di comunicare sul sito *web* dell'ente di aver violato la *par condicio*) è stato annunciato un ricorso al Tribunale amministrativo regionale. In tale sede, se il ricorso sarà effettivamente presentato, avremo modo di capire in che termini il divieto sancito nella legge n. 28/2000 può trovare applicazione anche ai siti internet delle pubbliche amministrazioni.

Sotto altro versante, l'AGCOM, a seguito dell'analisi dei dati del monitoraggio relativo al periodo 15-21 gennaio 2018, ha inoltre deliberato "un forte richiamo" a vari Tg per il tempo di parola e notizia dedicato ad alcuni soggetti politici a svantaggio di altri. Mentre in rete, appena scattato il divieto di diffondere sondaggi elettorali nei quindici giorni antecedenti il voto, di cui all'art. 8 della legge n. 28/2000, nelle corse clandestine di cavalli sono già in pista "Burlesque", "Mathieu de le Sauvegarder", "Louis le Subjonctif", "Pierre Obèse". In riferimento alla diffusione di tali notizie, l'Autorità ha chiarito che il divieto in questione «è ampio e non opera alcun riferimento ad una specifica piattaforma trasmissiva o ad uno specifico mezzo di diffusione, rivolgendosi ai mezzi di comunicazione di massa» e ha richiamato al più rigoroso rispetto di tale divieto riservandosi di intervenire severamente «anche riguardo a simulazioni che hanno l'obiettivo esplicito di aggirare le norme facendo riferimento a gare o altre competizioni di fantasia, in contesti informativi, spesso ripresi poi da quotidiani e notiziari radiotelevisivi, dai quali non è nemmeno possibile verificare l'attendibilità statistica del dato parzialmente o integralmente riportato» (comunicato stampa del 22 febbraio 2018). Sembra dunque che la genericità della previsione della legge n. 28/2000 in tema di sondaggi elettorali – così, come abbiamo visto, anche in tema di comunicazione istituzionale – possa aprire le strade a un'interpretazione estensiva della normativa

sulla *par condicio* tale da includere anche la rete. In caso di violazione della normativa, occorrerà tuttavia chiarire se e in che termini l'AGCOM possa estendere il proprio potere sanzionatorio anche nei confronti dei gestori dei siti internet, considerando che sul punto la legge n. 28/2000 nulla prevede (a tal proposito si veda anche il regolamento in materia di pubblicazione e diffusione dei sondaggi sui mezzi di comunicazione di massa, delibera AGCOM n. 256/10/CSP del 9 dicembre 2010).

5. Rilievi conclusivi.

Riflettere sull'effettività delle sanzioni previste dalla legge in tema di *par condicio* solleva non poche perplessità, per l'impossibilità in molte occasioni di recuperare e ristabilire lo *status quo ante*, e cioè la situazione precedente alla violazione delle regole previste dalla legge medesima. Per dirla con un esempio abbastanza evidente: se in tv o alla radio mi dicono come finisce il film in programma al cinema o non vado a vederlo oppure non posso far finta di non sapere il finale! Ma la *par condicio* è ovviamente anche altro e tutta la regolamentazione in tema di messaggi politici, tribune politiche e confronto paritario sui mezzi di informazione è certamente utile, specie quando alcuni esponenti politici possono avere una certa libertà di accesso alle reti o alla stampa, perché li detengono o comunque possono influenzarne la programmazione. Di qui la necessaria complementarietà tra le regole in tema di *par condicio* e quelle in tema di conflitto di interessi [CHELI, 2011]. Più in generale poi non si può far a meno di evidenziare come occorra garantire la parità di condizioni non soltanto nell'accesso ai mezzi di comunicazione nel limitato arco temporale che va dall'indizione dei comizi elettorali al voto, ma anche la possibilità che tutte le forze politiche operino su un piano di effettività parità, soprattutto di mezzi, in linea peraltro con il principio dell'uguaglianza sostanziale, di cui all'art. 3, comma 2, Cost., cardine del nostro sistema costituzionale. In questa direzione, le regole sul finanziamento pubblico ai partiti e sulla trasparenza delle loro campagne elettorali giocano un ruolo centrale.

In conclusione, la sensazione è quella della perdurante utilità delle regole in tema di *par condicio* soprattutto sotto il profilo della necessaria regolamentazione degli spazi radiotelevisivi e dei messaggi politici. Più ambizioso, e certamente decisivo, l'obiettivo di accrescere nel cittadino elettore un certo spirito critico per valutare e verificare le informazioni che riceve dai vari mezzi di comunicazione, in tempi di elezioni come in altri periodi. Se "il medium è il messaggio", come diceva McLuhan [MCLUHAN-FIORE, 2011] occorre infatti prendere atto che è la stessa struttura comunicativa di ogni mezzo di comunicazione che lo rende non neutrale, perché essa provoca, sollecita, determina negli utenti-spettatori determinati comportamenti e opinioni. La legislazione arriva inevitabilmente fino ad un certo punto, oltre può fare l'educazione e la formazione dei cittadini-elettori, con particolare attenzione alle nuove generazioni.

Bibliografia essenziale:

- AZZARITI, *Internet e Costituzione*, in *Costituzionalimo.it*, 2011;
- BETTINELLI E., *Par condicio. Regole, opinioni, fatti*, Einaudi, Milano, 1995;
- BETZU M., *Regolare internet*, Giappichelli, Torino, 2012;
- BORRELLO R., *Par condicio e radiotelevisione*, Torino, Giappichelli, 2007;
- CARETTI P. (a cura di), *L'informazione. Il percorso di una libertà*, vol. 2, Passigli, Firenze, 2012;
- CARLASSARE L. (a cura di), *Il pluralismo radiotelevisivo tra pubblico e privato*, Cedam, Padova, 2007;
- CAMPUS D., *Comunicazione politica. Le nuove frontiere*, Laterza, Roma-Bari, 2008;
- CECCANTI S., *Le proposte di riforma della "par condicio" dentro le prospettive della transizione*, in *Federalismi.it*, 22/2011;
- CHELI E., *Punti critici della disciplina attuale in tema di "par condicio"*, in LANCHESTER F., ZACCARIA R. (a cura di), *La "par condicio" in Italia*, in *Federalismi.it*, 21/2011;
- COSTANZO P., *L'informazione*, Laterza, Roma-Bari, 2004;
- COSTANZO P., *La "stampa" telematica nell'ordinamento italiano*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2011;
- DE MINICO G., *Internet. Regola e anarchia*, Jovene, Napoli, 2012;
- D'URBANO A., *Par condicio, i candidati premier e (assenza di) pari opportunità*, in *Federalismi.it*, 3/2013;
- GARDINI G., *Libertà vs eguaglianza: la difficile regolamentazione della campagna elettorale*, in R. D'Alimonte, C. Fusaro (a cura di), *La legislazione elettorale italiana: come migliorarla e perché*, Bologna, Il Mulino, 2008, 195 ss.;
- GARDINI G., *Le regole dell'informazione. L'era della post-verità*, Giappichelli, Torino, 2017;
- GRANDI R., VACCARI C., *Come si vincono le elezioni*, Carocci, Roma, 2014;
- GROSSO E., *Art. 48 Cost., Commento all'art. 48 Cost.*, in R. BIFUCLO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, 961 ss.;
- PISILLO R., DEL VECCHIO A., MANETTI M., PUSTURINO P., *Il diritto al pluralismo dell'informazione e in Europa e in Italia*, RAI ERI, Roma 2012;
- MANETTI M., *Pluralismo dell'informazione e libertà di scelta*, in *Rivista AIC*, 1/2012;
- MCLUHAN M., FIORE Q., *Il medium è il messaggio*, Corraini, Mantova, 2011;
- MEZZANOTTE P., *La disciplina della "par condicio" nei regolamenti delle autorità di vigilanza. I tratti salienti*, in *Federalismi.it*, 3/2013;
- MODUGNO F., *Par condicio e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1997;
- NISTICÒ M., PASSAGLIA P. (a cura di), *Internet e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2014;
- POLLICINO O., *Tutela del pluralismo nell'era digitale: ruolo e responsabilità degli Internet service provider*, in *Percorsi costituzionali*, Jovene, Napoli, 1/2014, 45 ss.;
- RUBECHI M., *La par condicio nelle più recenti proposte di modifica*, in S. Calzolaio e B. Malaisi (a cura di), *Co.re.com. Nuove funzioni e ruolo istituzionale*, Macerata, Eum, 2011, 233 ss.;

VILLONE M., CIANCIO A., DE MINICO G., DEMURO G., DONATI F., *Nuovi mezzi di comunicazione e identità*, Aracne, Roma, 2012.