

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI ROMA "LA SAPIENZA"
FACOLTA' DI SCIENZE POLITICHE

MASTER IN
"ISTITUZIONI PARLAMENTARI EUROPEE E STORIA COSTITUZIONALE"

"LEGISLAZIONE ELETTORALE DI CONTORNO"
LA REGOLAMENTAZIONE DELLA COMUNICAZIONE POLITICA IN ITALIA.
I MODELLI STRANIERI

FEDERICO NOVELLI

A.A. 2005 - 2006

INDICE

1. LE ORIGINI DELLA COMUNICAZIONE POLITICA.....	3
2. LA COMUNICAZIONE POLITICA OGGI	3
3. LA REGOLAMENTAZIONE DELLA COMUNICAZIONE POLITICA IN ITALIA.....	4
3.1 La legge n. 28 del 22 febbraio 2000: un' analisi puntuale.....	6
3.2 L' attuazione della legge n. 28/2000 e le problematiche collegate	14
3.3 Gli altri strumenti normativi per la disciplina della comunicazione politica	15
3.4 Cenni sull' autorita' per le garanzie nelle comunicazioni	17
4. I MODELLI STRANIERI DI COMUNICAZIONE POLITICA.....	17
Gran Bretagna	17
Stati Uniti.	19
Francia.....	21
Germania.....	21
Spagna	22
5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....	22
BIBLIOGRAFIA.....	23
SITI INTERNET CONSULTATI	23

1. LE ORIGINI DELLA COMUNICAZIONE POLITICA

La comunicazione politica trae origine e fondamento dalla politica stessa. La politica è una realtà connaturata all' uomo: Aristotele definì l' uomo come "animale politico", cioè portato necessariamente per la sua stessa natura ad associarsi ai suoi simili nella *polis*, ossia nella città-stato greca, per la cui attività non si poteva prescindere dalla messa a punto (e dalla codifica) di strumenti di comunicazione, in grado di mettere a confronto informazioni, valutazioni, decisioni. In altri termini, il funzionamento della polis non poteva fare a meno di strumenti in grado di evidenziare la manifestazione della volontà delle varie istanze istituzionali. Si può dire, infatti, che l'esigenza della comunicazione politica sia nata proprio in Grecia, nella Atene democratica del 6°-4° secolo a.C. Anche nel mondo politico della Roma repubblicana si manifestò la necessità di svolgere una comunicazione politica.

Queste due esemplificazioni ci aiutano a comprendere come la necessità di comunicare sia strettamente connessa con l'esistenza di un certo grado di democrazia; infatti dobbiamo ricordare che nel 6°-4° secolo a.C. ad Atene esisteva un regime che potremmo definire democratico¹: le magistrature erano assegnate attraverso un' articolata combinazione di sorteggio ed elettività². Per quanto riguarda Roma, nell' età repubblicana, esistevano cariche elettive, anche se è ovvio che non si può parlare di democrazia³, o almeno, non se ne può parlare nel senso che noi diamo a questa parola oggi. Comunque, attraverso l'indizione dei comizi, forma di comunicazione addirittura sacralizzata, per oltre mezzo millennio la gestione della cosa pubblica fu affidata a cariche elettive, i due Consoli, i Tribuni, i Magistrati. L' esempio tratto dall' antica Roma ci fa riflettere anche sul fatto che la terminologia utilizzata oggi nel sistema di comunicazione politica è tratta proprio dal sistema politico dell' età repubblicana: termini come "comizi" e "candidato" erano utilizzati già in quell' epoca.

Da quanto ora detto si comprende come l'esigenza della comunicazione politica sia strettamente legata all' elettività delle cariche e, dunque, alla ricerca del consenso; ciò non significa che nei regimi dittatoriali non esista la necessità di una comunicazione politica; in questi casi, tuttavia, è più corretto parlare di propaganda⁴.

2. LA COMUNICAZIONE POLITICA OGGI

Oggi viviamo in ordinamenti democratici, anche se la democrazia non esiste in tutto il mondo. I rappresentanti politici vengono scelti dai cittadini degli stati attraverso libere elezioni e, proprio per questo motivo, essi ricercano continuamente il consenso degli elettori e sono obbligati a creare efficaci canali di comunicazione con essi. In un regime democratico la comunicazione politica è essenziale, sia per la formazione di una coscienza civile e politica nei cittadini, sia perché, proprio grazie a questa coscienza, gli elettori possono scegliere con cognizione di causa e in modo consapevole, i loro rappresentanti. In altre parole, la formazione della volontà delle varie istanze democratiche non può fare a meno di strumenti di comunicazione, gli unici in grado di permettere la possibilità di valutazioni comparate.

Ma la comunicazione politica presenta alcuni problemi, connessi soprattutto allo sviluppo delle

¹ Ovviamente non si deve intendere la democrazia ateniese come si intende la democrazia oggi, cioè basata sul suffragio universale.

² La riforma in senso democratico operata da Clistene dopo la cacciata del tiranno Ippia nel 510 a.C. prevedeva che le 10 tribù nelle quali era stata suddivisa l' Attica eleggessero i magistrati ed inviassero i propri rappresentanti alla Bulè (camera alta) sulla base di un sorteggio.

³ Ad esempio, i due consoli, i magistrati maggiori nel sistema repubblicano, erano eletti dai comizi centuriati.

⁴ Si pensi, a tale proposito, al Fascismo ed al Nazismo. La propaganda potrebbe essere considerata come una forma "corrotta" di comunicazione politica.

tecnologie e all' introduzione di nuovi e molteplici mezzi di comunicazione.

Cerchiamo di condurne un' analisi attenta.

Il fatto di vivere in ordinamenti democratici non esclude che, molto spesso, più che una forma buona e corretta di comunicazione, venga operata la propaganda, ossia una degenerazione simile a quella, in precedenza menzionata, tipica dei regimi non democratici. La propaganda non mira a trasmettere una obiettiva informazione circa la realtà dei fatti, ma ad imporre e a veicolare il consenso nei confronti di una certa parte politica attraverso messaggi non imparziali e non realistici, spesso facenti leva su suggestioni e/o paure, piuttosto che su analisi reali e veritiere dei fatti. Tuttavia, rispetto a quanto avviene in un sistema dittatoriale, negli ordinamenti democratici esiste una molteplicità di attori e forze politici e, dunque, una pluralità di messaggi da trasmettere: dove vige la sovranità popolare la propaganda può anche esistere, ma solo marginalmente; ciò è vero soprattutto oggi, in quanto i cittadini-elettori, ma anche i rappresentanti politici, hanno a disposizione una notevole varietà di strumenti di comunicazione per diffondere i loro messaggi. Appare comunque difficile operare una distinzione netta tra comunicazione e propaganda pura, poiché spesso le due realtà sono intrecciate: in effetti la comunicazione non opera sempre in condizioni di obiettività e spesso può degenerare in messaggi prossimi alla pubblicità di prodotti commerciali. E' per questo che sorge la necessità di contenerla, attraverso regole ben definite, in modo da garantirne la correttezza.

La televisione, la radio, la stampa e, negli ultimi anni, la rete di internet hanno notevolmente incrementato la comunicazione ed il flusso di informazioni. Tutti questi strumenti hanno una notevole influenza sulla diffusione del discorso politico, sulla formazione e sull' orientamento della pubblica opinione e sul consenso. Proprio per questo negli ultimi anni si è fatta sempre più urgente la necessità di una regolamentazione. Lo scopo della comunicazione politica in un regime democratico non è soltanto quello di formare una coscienza civica; dal punto di vista dei partiti e di tutti quei soggetti presenti sull' agone politico ed in competizione tra loro, il fine principale della comunicazione è acquisire il consenso, e dunque il voto, dei cittadini-elettori⁵. Appare chiaro che il settore in questione è di importanza strategica e, quindi, va adeguatamente regolamentato.

Tuttavia dobbiamo ricordare che l' influsso dei media sugli orientamenti di voto è stato messo in discussione da P. Converse nel 1962; in un saggio di quell' anno, questo autore ha sostenuto che, sebbene i media abbiano la capacità di focalizzare l' attenzione del pubblico su taluni temi del dibattito a scapito di altri, essi non sono in grado, se non in misura assai ridotta, di determinare il risultato delle consultazioni elettorali; e questo, da una parte perché gli elettori appartenenti ad uno schieramento risultano refrattari e addirittura impermeabili alla propaganda proveniente dalla parte avversa; d'altro canto perché gli elettori davvero indipendenti risultano poco sensibili ai messaggi estemporanei della politica. Converse, però, ragionava considerando naturale un ambiente fortemente ideologizzato, con polarizzazioni di difficile rimozione.

In realtà oggi, con la fine delle ideologie, la situazione descritta da Converse non corrisponde più alla realtà sia perché è aumentato il volume di informazioni che "bombardano" i cittadini, sia perché si è avuto un incremento degli elettori non schierati che decidono per chi votare solamente durante la campagna elettorale. Si riconferma, così, l' importanza della comunicazione politica e, di conseguenza, della sua regolamentazione giuridica.

Inoltre occorre distinguere tra comunicazione ed informazione politica; la prima si concretizza attraverso trasmissioni in cui vengono presentati *in contraddittorio* opinioni e programmi politici; il conduttore, in questo caso, ha (dovrebbe avere) un ruolo di semplice moderatore.

La seconda, invece, si concretizza in programmi in cui è il conduttore a portare avanti un determinato orientamento.

Nonostante queste differenze spesso è arduo distinguere correttamente tra comunicazione ed informazione: spesso le due realtà si compenetrano.

3. LA REGOLAMENTAZIONE DELLA COMUNICAZIONE POLITICA IN ITALIA

⁵ Da questo punto di vista, si potrebbe dire che la comunicazione ha lo stesso scopo che ha la propaganda in un regime totalitario: ma questo sarebbe un errore in quanto non si deve dimenticare che in un regime democratico c' è una pluralità di soggetti che competono tra loro per conquistare attraverso una scelta libera il consenso, mentre nel regime totalitario la propaganda è puramente finalizzata al mantenimento del potere da parte del dittatore.

Si è detto che la comunicazione e l'informazione politica esigono una regolamentazione precisa al fine di garantire il corretto svolgimento della dialettica pubblica. Ciò appare ancora più urgente in un'epoca, quale è quella che stiamo vivendo, caratterizzata da una notevole proliferazione di strumenti di comunicazione.

Nel portare avanti un'analisi sulla normativa italiana di questo fondamentale e strategico settore della vita pubblica occorre, innanzi tutto, fare riferimento alla Costituzione Repubblicana del 1948: nel nostro ordinamento la Carta Costituzionale assume un ruolo fondamentale e si presenta come "fonte delle fonti" ed inoltre è *rigida*. Per questo qualsiasi materia disciplinata da norme giuridiche deve confrontarsi con essa e, soprattutto, ogni strumento normativo deve esserle conforme.

La Costituzione del '48 è la base dell'ordinamento democratico e repubblicano nato dopo il Fascismo; si comprende così il motivo per cui essa è fortemente caratterizzata dalla notevole presenza di norme per la garanzia dei diritti e delle libertà fondamentali. Tra queste ricordiamo la libertà di manifestazione del pensiero, riconosciuta e garantita dall'art. 21. Proprio da questa norma è necessario prendere le mosse per condurre l'analisi sulla regolamentazione della comunicazione politica.

L'art. 21 della Costituzione sancisce che "tutti hanno il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e *ogni altro mezzo di diffusione*"⁶. Ebbene la comunicazione politica può senza dubbio essere ricompresa nell'ambito, più vasto, della manifestazione del pensiero.

Inoltre si consideri che la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 194 del 1987, ha definito il servizio radio-televisivo come "servizio sociale, in quanto diretto ad assicurare, agevolando la circolazione delle idee, l'effettività della libera manifestazione del pensiero e della libertà di informazione, considerate come due aspetti essenziali ed inscindibili di un unico valore costituzionalmente protetto in via primaria dall'art. 21"⁷.

La libera manifestazione del pensiero è intimamente connessa con il *pluralismo*; si consideri l'importanza di questi due valori fondamentali e costituzionalmente garantiti nel delicato e strategico campo della comunicazione politica, specie in periodo di campagna elettorale. Il corretto e civile svolgimento del dibattito politico è di primaria importanza affinché sia garantito il regolare esito del voto e, quindi, il pieno sviluppo della democrazia.

Esistono altre norme costituzionali alle quali occorre guardare: ci si riferisce agli articoli che sanciscono il principio di uguaglianza e parità di opportunità in vari ambiti della vita pubblica. In particolare occorre considerare l'art. 3, il quale statuisce il principio di eguaglianza in senso formale e sostanziale. In secondo luogo, per entrare in un ambito più specifico, si deve concentrare l'attenzione sull'art. 51 che stabilisce che *tutti* i cittadini possono, senza distinzioni di sesso, accedere alle cariche elettive ed agli uffici pubblici in *condizione di eguaglianza*. Per assicurare l'uguaglianza nell'ambito dell'accesso alle cariche elettive è necessario, tra l'altro, anche un sistema di informazione e comunicazione politica equo e giusto, che garantisca *pari opportunità* a tutti.

Tra le norme costituzionali importanti ai fini della materia in questione bisogna tenere presente, infine, anche all'art. 48, in base al quale i cittadini hanno diritto ad un voto *libero*; ciò implica che il sistema di informazione e comunicazione politica garantisca all'elettore una rappresentazione della realtà il più possibile obiettiva, libera da ogni condizionamento, ed un clima sereno; solo così ogni cittadino avrà la possibilità di formarsi autonomamente un'opinione corretta ed il voto si potrà svolgere in modo libero.

Dunque è necessario, per le motivazioni finora esposte, che la comunicazione e l'informazione politica siano regolamentate in modo chiaro, incontrovertibile e puntuale per mezzo di strumenti normativi (in particolare leggi, ma non solo).

In Italia, regole puntuali della materia in esame sono giunte con notevole ritardo rispetto ad altri paesi europei ed anche extraeuropei. Si consideri che gli Stati Uniti, che spesso vengono considerati un esempio fondamentale in materia di libertà e democrazia, si sono dotati di una precisa normativa

⁶ Chiaramente si possono comprendere, tra i mezzi di diffusione del pensiero la radio, la televisione e, oggi, anche internet.

⁷ Corte Costituzionale, sentenza n. 194 del 1987.

per quanto riguarda la comunicazione politica fin dal 1971⁸. Il nostro paese ha vissuto per molto tempo in un regime di monopolio nel settore radio-televisivo; tale situazione non fu ritenuta illegittima dalla Corte Costituzionale, la quale pose, tuttavia, delle condizioni al rispetto delle quali era legata la sopravvivenza del monopolio⁹; tra queste la più importante era l'apertura al pluralismo politico della concessionaria pubblica, che doveva prendere come riferimento il Parlamento nella sua integrità e non soltanto l'insieme maggioranza-governo. A seguito della pronuncia della Corte Costituzionale le tribune politiche furono regolamentate in base all'art. 4, comma 3 della legge n. 103 del 14 aprile 1975, il quale statuisce che "la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi (...) disciplina direttamente le rubriche di "Tribuna politica", "Tribuna elettorale"(...)". Fin qui la disciplina in regime di monopolio. Con l'emergere dell'emittenza privata la situazione mutò: infatti le emittenti private non erano soggette alle restrizioni della concessionaria pubblica, ma potevano organizzare la comunicazione politica in modo più discrezionale; tale sistema assicurava, comunque, una certa visibilità a tutti i soggetti e per questo le forze politiche lasciarono, per lungo tempo, il settore non regolamentato. Solo nel 1984 ci fu un richiamo alla legalità e si adottò una limitata regolamentazione attraverso il decreto-legge n. 804, convertito nella legge n. 10 del 1985. In base all'art. 9 bis introdotto dalla legge 10, veniva proibita la propaganda nel giorno precedente le consultazioni elettorali.

La vera svolta in tema di disciplina della comunicazione politica venne nel 1993, a seguito sia della crisi del sistema partitico connessa agli scandali dei primi anni 90, sia a seguito del mutamento del sistema elettorale, che vide affermarsi la legge maggioritaria. Soprattutto quest'ultimo elemento indirizzò la politica verso una sostanziale personalizzazione. Questi presupposti portarono alla legge n. 515 del 1993, che tuttavia si mostrò inadeguata a reggere l'urto con l'anomalia rappresentata dall'ingresso in politica di Berlusconi. Dopo ulteriori tentativi di regolare la materia, solo nel 2000 si giunse all'adozione di un provvedimento organico e completo: la legge n. 28. Attraverso essa venne ribadito ed introdotto in maniera più organica e completa il principio fondamentale della *par condicio*. La legge n. 28 del 22 febbraio 2000 disciplina la comunicazione e l'informazione politica, la comunicazione istituzionale ed anche i messaggi politici autogestiti, in particolare durante le campagne elettorali¹⁰. Tale strumento normativo rappresenta oggi il più importante provvedimento in materia di comunicazione politica; esso è stato modificato dalla legge 6 novembre 2003, n. 313. Come risulterà chiaro dall'analisi che sarà condotta nel corso di questo studio, il legislatore del 2000 ha inteso regolare la materia in modo preciso, puntuale e rigido, data la delicatezza del settore; si è già più volte ribadito, infatti, che il flusso delle informazioni politiche è di capitale importanza per il corretto svolgimento della dialettica democratica e per la formazione di una matura coscienza civica; dunque è cruciale, per l'ordinamento giuridico, avere a disposizione validi e precisi provvedimenti normativi per la regolamentazione della materia in esame. La legge n. 28 del 2000 sembra davvero soddisfare queste esigenze.

3.1 LA LEGGE N. 28 DEL 22 FEBBRAIO 2000: UN' ANALISI PUNTUALE

La legge 22 febbraio 2000, n. 28, modificata dalla legge 6 novembre 2003, n. 313 è dunque lo strumento normativo principale per il settore oggetto del nostro studio. E' importante fare alcune premesse: la legge pone norme differenti per la *comunicazione* e l'*informazione*; altrettanto differenziata è la disciplina a seconda che ci ritrovi in periodo "normale" oppure in campagna elettorale. Gli articoli 2 e 3 disciplinano la comunicazione politica ed i messaggi autogestiti in periodo *non* elettorale, mentre l'art. 4 pone norme per le stesse materie, ma *in campagna elettorale*. E' importante notare che la legge pone limiti ai programmi di informazione solo in periodo elettorale (cfr. art. 5).

⁸ Si potrebbe pensare che il liberalismo di stampo statunitense non sopporti eccessive limitazioni da parte di leggi e regole; tuttavia gli USA hanno ritenuto opportuno porre dei limiti precisi, in materia di informazione e comunicazione politica per tutelare la democrazia.

Si parlerà più approfonditamente in seguito della legislazione straniera sulla comunicazione politica.

⁹ Cfr. la sentenza n. 226 del 1974 della Corte Costituzionale.

¹⁰ Quando si parla di campagne elettorali si fa riferimento sia alle elezioni politiche, sia a quelle amministrative, sia anche ai referendum abrogativi e confermativi.

L' art. 1, comma 1 della legge ne stabilisce gli scopi fondamentali: "la presente legge promuove e disciplina, al fine di garantire la parità di trattamento e l' imparzialità rispetto a tutti i soggetti politici, l' accesso ai mezzi d' informazione per la *comunicazione politica*"¹¹.

Il comma 2 recita: "la presente legge promuove e disciplina altresì, allo stesso fine, l' accesso ai mezzi di informazione durante le *campagne* per l' elezione al Parlamento Europeo, per le elezioni politiche regionali ed amministrative e per ogni *referendum*."¹²

Se ci si sofferma ad analizzare questo articolo ci si rende conto che esso pone una disciplina differenziata della comunicazione politica: il comma 1 prescrive norme generali. Il comma 2 pone, invece, una disciplina più specifica per la fase in cui si fa campagna elettorale.

L' art. 1 specifica, così, la duplice finalità della legge: da una parte stabilire regole per garantire parità di trattamento a tutti i soggetti politici, al fine di assicurare il pluralismo delle opinioni politiche; dall' altra sancire un regime normativo più specifico e rigido per i periodi di campagna elettorale.

Appare chiara l' innovazione introdotta dalla legge del 2000: infatti, rispetto alla precedente disciplina, basata sulla legge n. 515 del 10 dicembre 1993¹³, essa ha inteso porre delle disposizioni che regolano *in ogni momento la comunicazione politica*, a prescindere dal fatto che si sia o no in campagna elettorale. La legge del 1993, invece, disciplinava solamente il momento della campagna elettorale. Ciò significa che oggi l' imparzialità e la parità di trattamento non sono più limitati al periodo elettorale, ma vengono garantiti *sempre*. Resta comunque il fatto che per i periodi elettorali è assicurata una disciplina differenziata più specifica, come dimostra il comma 2 dell' art. 1.

La normativa del 2000 amplia, così, la tutela e le garanzie ed anche il concetto stesso di comunicazione politica: infatti se prima si poteva intendere per comunicazione politica la semplice diffusione di idee ed opinioni con riferimento specifico alla campagna elettorale, oggi la definizione è più ampia e non ha più attinenza con la sola campagna elettorale. Inoltre la legge del 1993 prevedeva, come destinatari delle condizioni di parità e delle garanzie "le liste", "i candidati", "i gruppi di candidati", "i partiti" ed "i movimenti politici", mentre la normativa del 2000 estende le garanzie a "tutti i soggetti politici". La definizione data è meno precisa e più ampia, ma proprio per questo la normativa del 2000 assicura a più soggetti la tutela del pluralismo e la parità di trattamento¹⁴, incrementando, così, il grado di partecipazione dei cittadini al dibattito politico e alla democrazia.

L' art. 2 prescrive norme riguardanti la comunicazione politica. Il comma 2 dà proprio una definizione del concetto di *comunicazione politica radiotelevisiva* e precisa che essa consiste, "ai fini della presente legge", nella "diffusione sui mezzi radiotelevisivi di programmi contenenti opinioni e valutazioni politiche".¹⁵ Nei commi successivi, poi, l' art. 2 assicura "parità di condizioni nell' esposizione di opinioni e posizioni politiche nelle tribune politiche, nei dibattiti, nelle tavole rotonde, nelle presentazioni in contraddittorio di programmi politici, nei confronti, nelle interviste e in ogni altra trasmissione nella quale assuma carattere rilevante l' esposizione di opinioni e valutazioni politiche" (comma 3). Inoltre le concessionarie radiofoniche e televisive nazionali per le quali è sancito l' obbligo di informazione e che trasmettono in chiaro hanno l' *obbligo* di offrire programmi di comunicazione politica radio-televisiva. La partecipazione ai suddetti programmi è, in ogni caso, gratuita (comma 4). L' ultimo comma dell' art. 2 stabilisce che la Commissione parlamentare per l' indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radio-televisivi¹⁶ e l' Autorità per le garanzie nelle comunicazioni pongono regole per l' applicazione della disciplina prevista dall' art. 2 stesso.

¹¹ Art. 1, comma 1 della legge n. 28 del 22/2/2000. Il corsivo è dell' autore.

¹² Art. 1, comma 2 della legge n. 28 del 22/2/2000. Il primo corsivo è dell' autore.

¹³ Si consideri, comunque, che tale legge non è stata completamente abrogata da quella del 2000.

¹⁴ Per soggetto politico non si intende solo il partito, la lista o il candidato, ma anche, ad esempio, un movimento che nasce dalla società civile e che, pur non essendo un partito politico vero e proprio, porta avanti interessi che fanno capo a gruppi presenti nella società e che, perciò, hanno valenza squisitamente politica.

¹⁵ Art. 2, comma 2 della legge n. 28 del 22/2/2000.

¹⁶ Tale Commissione fu istituita dal decreto legislativo C.P.S. n. 428 del 3 aprile 1947 ed ha assunto la denominazione attuale in base alla legge 14 aprile 1975, n. 103. Nel corso di questo studio essa sarà denominata semplicemente "Commissione".

La normazione stabilita dall' art. 2 dà un' idea chiara della volontà del legislatore di porre una regolamentazione precisa, netta e, soprattutto, equa del dibattito politico radio-televisivo. E' di fondamentale importanza la garanzia dell' imparzialità e della parità di trattamento per tutti i soggetti politici nell' ambito delle varie tipologie di trasmissione¹⁷. Si consideri, come altro aspetto importante, il fatto che le concessionarie radiofoniche e televisive nazionali che trasmettono in chiaro e per le quali è sancito l' obbligo di informazione devono offrire programmi di comunicazione politica radio-televisiva la partecipazione ai quali è in ogni caso gratuita. Tutto ciò dimostra che il legislatore ha tenuto presente l' importanza dello strumento radio-televisivo come mezzo di diffusione delle idee e delle opinioni e come servizio pubblico essenziale, in sintonia con l' art. 43 della Costituzione¹⁸. Anche l' art. 1 della legge 14 aprile 1975, n. 103 sanciva che: “la diffusione circolare di programmi radiofonici (...) e di programmi televisivi (...) costituisce, ai sensi dell' art. 43 della Costituzione, un servizio pubblico essenziale ed a carattere di preminente interesse generale, in quanto volto ad ampliare la partecipazione dei cittadini” (...); tuttavia va rilevato che questa disposizione dell' art. 1 della legge del 1975 è stata espressamente abrogata dalla legge “Gasparri” la quale ha sostituito la nozione di *servizio pubblico essenziale di preminente interesse generale* con quella, più vaga e meno pregnante, di *servizio pubblico generale radio-televisivo*. In tal modo la legge “Gasparri” ha ridimensionato il ruolo preminente della concessionaria pubblica nel fornire il servizio pubblico ed ha, se non abolito, quanto meno notevolmente affievolito la portata delle disposizioni dell' art. 1 della legge del 1975; e ciò sebbene la Corte Costituzionale, nella sentenza 284 del 2002 abbia ribadito l' importanza delle menzionate disposizioni. Il ridimensionamento del principio-base del servizio pubblico e, soprattutto, del ruolo della concessionaria pubblica nel fornire tale servizio appare un fatto non positivo.

Proseguendo nell' esame della legge del 2000 incontriamo l' art. 3 che regola la diffusione dei messaggi politici autogestiti in periodo non elettorale. Secondo quanto sancito dall' art. 3, comma 3, tali messaggi hanno alcune caratteristiche fondamentali:

- Recano la motivata esposizione di un programma o di un' opinione politica;
- Hanno una durata compresa tra 1 e 3 minuti per le emittenti televisive e tra 30 e 90 secondi per quelle radiofoniche;
- Non sono computati nel calcolo dei limiti di affollamento pubblicitario previsti dalla legge.

Inoltre essi non possono interrompere altri programmi, hanno un' autonoma collocazione nella programmazione e sono trasmessi in appositi contenitori. Le emittenti devono comunicare all' Autorità garante delle comunicazioni o alla Commissione con almeno 15 giorni d' anticipo la collocazione nel palinsesto dei contenitori. I messaggi possono essere trasmessi, a titolo gratuito¹⁹, dalle emittenti radiofoniche e televisive che offrono spazi di comunicazione politica gratuita ai sensi dell' art. 2, comma 3. Per quanto riguarda le emittenti nazionali, il comma 4 statuisce che gli spazi destinati ai messaggi non possono superare il 25% dell' effettiva durata totale dei programmi di comunicazione politica trasmessi dalla stessa emittente o sulla medesima rete nell' ambito della stessa settimana e nelle medesime fasce orarie. I contenitori non possono essere più di due per ogni giornata di programmazione.

Il comma 5 ora abrogato prevedeva che le stazioni radiofoniche e televisive locali che avessero voluto diffondere messaggi autogestiti a pagamento, avrebbero dovuto offrire spazi di comunicazione politica gratuita di durata pari a quella dei messaggi effettivamente diffusi in appositi contenitori, che non avrebbero dovuto essere più di quattro. Nessun soggetto politico avrebbe potuto trasmettere più di due messaggi per giornata di programmazione sulla stessa emittente.

Secondo l' art. 3, comma 2, la trasmissione dei messaggi è obbligatoria per la concessionaria pubblica ed è, invece, nella facoltà delle emittenti private. Si consideri, poi, che le emittenti

¹⁷ La legge prende in considerazione vari tipi di trasmissione: le tribune politiche, in cui gli uomini politici presentano idee e programmi con la mediazione di esponenti della stampa; le tavole rotonde, riunioni alle quali partecipano esperti per discutere vari problemi e che, nel caso in esame, riguardano problematiche politiche; altre forme di comunicazione politica sono poi le interviste, i confronti, ecc.

¹⁸ Si ricorda che l' art. 43 della Costituzione afferma che la legge può riservare o trasferire, ai fini dell' utilità generale, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o utenti le imprese che si riferiscono a servizi pubblici essenziali.

¹⁹ La modifica introdotta dalla legge n. 313 del 6 novembre 2003 ha soppresso le parole “o a pagamento” originariamente previste.

pubbliche devono mettere a disposizione dei soggetti richiedenti le strutture tecniche necessarie per la trasmissione del messaggio.

Gli spazi per la diffusione, a norma del comma 6 dell' art. 3, sono assegnati mediante sorteggio in condizioni di parità di trattamento ai soggetti politici rappresentati negli organi di cui al comma 2 dell' art. 1 della legge. Se un soggetto non usa lo spazio assegnatogli, detto spazio non potrà essere alternativamente utilizzato da un altro soggetto. Ogni messaggio può essere trasmesso una sola volta nell' ambito di un contenitore ed inoltre è stabilito che nessuno possa trasmettere più di un messaggio all' interno del medesimo contenitore.

Il comma 7 prescrive alle emittenti nazionali la trasmissione *gratuita* di messaggi politici autogestiti. Prima della modifica operata dalla legge n. 313 del 2003 era previsto dal comma 7 che le emittenti locali praticassero uno sconto del 50% sulle normali tariffe pubblicitarie in vigore nelle stesse fasce orarie. Lo sconto si giustificava, probabilmente con la particolare natura del messaggio politico rispetto alla normale pubblicità.

Il comma 8 assegna all' Autorità ed alla Commissione il ruolo di fissare, mensilmente, i criteri per l' utilizzo degli spazi.

L' analisi dell' art. 3 ci permette di fare alcune riflessioni. Vediamo come, al di fuori della campagna elettorale, la regolamentazione della comunicazione politica effettuata sotto forma di messaggi autogestiti, è improntata ad un notevole garantismo: si notino la precisione e la puntualità con cui l' art. 3 stabilisce i tempi e le modalità con cui i messaggi devono essere diffusi. Coerentemente con quanto affermato in precedenza riguardo al fatto che la comunicazione politica è un *servizio pubblico essenziale*²⁰ e con le esigenze di garantire parità di chances a tutti, l' art. 3 sancisce l' obbligo, per la concessionaria pubblica, di trasmettere i messaggi e di fornire ai richiedenti l' attrezzatura tecnica necessaria a tal fine.

La parità di trattamento tra tutti i soggetti politici e l' assegnazione degli spazi mediante sorteggio assicurano la garanzia del pluralismo e dell' equità per tutti.

È importante notare che le emittenti nazionali possono diffondere solo messaggi *gratuiti*; la regola della gratuità assicura ad ogni soggetto la possibilità di far sentire la propria voce nell' agone politico.

Sottolineiamo, poi, il ruolo di garanzia assegnato, dal comma 8, alla Commissione e all' Autorità, che devono fissare i criteri per l' assegnazione degli spazi.

Procediamo ora all' analisi della normativa stabilita dalla legge per il periodo della *campagna elettorale*.

L' art. 4, comma 1 stabilisce che dal giorno in cui sono convocati i *comizi elettorali* la comunicazione politica si svolge in forma di tribune politiche, dibattiti, tavole rotonde, presentazione in contraddittorio di candidati e programmi. In ogni caso deve essere garantito il confronto tra posizioni politiche e candidati in competizione. Il comma 2 dell' art. 4 stabilisce i compiti della Commissione e dell' Autorità; come accade per la trasmissione dei messaggi autogestiti (cfr. art. 3, comma 8), questi due organi di garanzia devono stabilire il riparto degli spazi tra i vari soggetti politici, “previa consultazione tra loro e ciascuna nell' ambito della propria competenza”²¹. Il comma 2 dell' art. 4 stabilisce, con meticolosa precisione, i criteri ai quali la Commissione e l' Autorità devono scrupolosamente attenersi nello svolgere questo delicato compito; la campagna elettorale è suddivisa in più tempi; ad ogni tempo corrisponde un diverso criterio:

- Il primo periodo è quello intercorrente tra la data della convocazione dei comizi elettorali e quella di presentazione delle candidature. Durante questo periodo gli spazi sono ripartiti tra i vari soggetti presenti nelle assemblee da rinnovare ed anche tra quelli non presenti in esse, purché essi siano rappresentati nel Parlamento Europeo o in uno dei due rami di quello nazionale²².

- Il secondo periodo è quello che va dal giorno della presentazione delle candidature a quello in cui si chiude la campagna elettorale. Durante quest' arco di tempo, gli spazi vengono suddivisi in base al principio della *pari opportunità* tra le coalizioni e tra le liste in competizione che

²⁰ Cfr. art. 1 della legge 14 aprile 1975, n. 103. Nonostante tale articolo sia stato abrogato dalla legge “Gasparri” nella parte in cui sancisce che il servizio pubblico radio-televisivo è “di preminente interesse generale”, difficilmente si può affermare che la comunicazione politica non costituisca un servizio pubblico essenziale. Infatti la stessa legge “Gasparri” ha comunque mantenuto la nozione di servizio pubblico, anche se essa parla di “servizio generale radio-televisivo” e non più di “servizio pubblico essenziale di preminente interesse generale”.

²¹ Cfr. art. 4, comma 2.

²² Ciò significa che in questo primo periodo la parità di accesso è fra partiti.

abbiano presentato candidature in collegi o circoscrizioni che interessino almeno 1/4 degli elettori chiamati alla consultazione. A tutela delle minoranze, tuttavia, è fatta salva l' eventuale presenza di soggetti che rappresentano minoranze linguistiche riconosciute, tenendo conto del sistema elettorale da applicare e dell' ambito territoriale di riferimento.

- In caso di ballottaggio, nel periodo compreso tra la prima e la seconda votazione, lo spazio è ripartito in modo uguale tra i due candidati che partecipano al turno di ballottaggio.
- Con riferimento alle campagne referendarie, lo spazio è equamente distribuito tra i favorevoli e i contrari al quesito.

L' art. 4, comma 3 statuisce che dal giorno di presentazione delle candidature per le elezioni del Parlamento Europeo, per le elezioni politiche, regionali e amministrative e per i referendum, le emittenti radiofoniche e televisive nazionali possono diffondere messaggi autogestiti per la presentazione, *non* in contraddittorio, di liste e programmi politici secondo le modalità previste dalla Commissione e dall' Autorità:

- Gli spazi per i messaggi autogestiti sono distribuiti tra i vari soggetti politici a *parità di condizioni*, anche con riferimento alle fasce orarie;

- I messaggi sono organizzati in modo autogestito e trasmessi gratuitamente;

- I messaggi devono avere una durata tale da permettere una motivata esposizione di un programma o di un' opinione politica; il tempo della comunicazione deve comunque essere compreso tra 1 e 3 minuti per le stazioni televisive e tra 30 e 90 secondi per quelle radiofoniche.

Quanto alla collocazione nel palinsesto radiotelevisivo, la legge sancisce che i messaggi sono trasmessi nell' ambito di specifici contenitori, hanno un' autonoma programmazione, non possono interrompere altri programmi, né essere interrotti. I contenitori all' interno dei quali sono collocati non possono essere più di quattro per ogni giornata di programmazione. Ciascun messaggio può essere diffuso una sola volta in un contenitore. Nessun soggetto politico può trasmettere più di due messaggi in ciascun giorno di programmazione.

E' importante porre in evidenza la norma contenuta nel comma 5 dell' art. 4: essa prevede che le emittenti radiofoniche e televisive locali che accettano di trasmettere messaggi autogestiti gratuiti ricevano un rimborso da parte dello Stato nella misura definita entro il 31 gennaio di ogni anno con decreto del Ministro delle comunicazioni di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Poiché la comunicazione politica è considerata dall' ordinamento un *servizio pubblico*, è giusto che sia lo Stato a finanziare i messaggi autogestiti diffusi dalle emittenti locali.

1. Prima della modifica apportata dalla legge n. 313 del 2003, erano stabilite anche le seguenti regole contenute nei commi 6 e 7: per le emittenti locali, i contenitori all' interno dei quali erano diffusi i messaggi non potevano essere più di sei per ogni giornata di programmazione. Ciascun soggetto politico non poteva avere a disposizione più di un messaggio sulla stessa emittente in ogni giornata di programmazione. Sempre con riferimento alle stazioni radio-televisive locali, l' Autorità stabiliva la ripartizione degli spazi tra i vari soggetti sulla base della *parità di condizioni*, anche con riguardo alle fasce orarie di trasmissione.

2. Le emittenti locali che accettavano di diffondere messaggi a titolo gratuito potevano trasmetterne anche a pagamento, fino ad un massimo di due per ciascun soggetto in ogni giornata di programmazione; dovevano comunicare all' Autorità la collocazione nel palinsesto dei contenitori all' interno dei quali erano contenuti i messaggi ed inoltre, fino al termine delle operazioni elettorali, dovevano comunicare all' Autorità qualsiasi variazione del palinsesto con un anticipo di almeno cinque giorni²³.

L' art. 4 ora esaminato disciplina la comunicazione politica nel periodo compreso tra la convocazione dei comizi elettorali e la chiusura della campagna elettorale. L' analisi di questo articolo fa emergere la chiara volontà, da parte del legislatore, di regolare in modo estremamente rigido, quasi con il “bilancino del farmacista”, i tempi e le forme della diffusione e della circolazione dei programmi e delle opinioni politiche; ciò al fine di garantire ad ogni soggetto che si presenta nell' agone politico, di potersi esprimere. Solo in questo modo la dialettica democratica ed il corretto andamento del voto che di essa è, a mio avviso, il risultato più importante, possono essere assicurati. Il motivo della soppressione dei commi 6 e 7 è probabilmente da ricercarsi nel

²³ Questa norma era stabilita dal comma 8 dell' art. 4, il quale non è stato abrogato, ma in base alla legge 313 del 2003 resta valido solamente per le emittenti nazionali.

fatto che la legge 313 del 2003 ha inserito un capo apposito per la disciplina delle emittenti locali nella legge del 2000; ogni norma riguardante dette emittenti va ricercata, dunque, in esso.

Il proseguimento del nostro studio ci porta ora a confrontarci con l' art. 5 della legge del 2000, il quale fa riferimento ai programmi d' *informazione* nei mezzi radio-televisivi. Secondo il comma 1 dell' art. 5, la Commissione e l' Autorità stabiliscono, non oltre 5 giorni dalla convocazione dei comizi elettorali, le regole fondamentali alle quali devono attenersi, fino al termine delle operazioni di voto, tutte le emittenti radio-televisive (pubbliche e private) nell' ambito dei programmi d' informazione, allo scopo di garantire parità di trattamento, obiettività, completezza ed imparzialità dell' informazione.

I commi successivi già sanciscono norme importanti a questo proposito:

- Il divieto di fornire, anche in forma indiretta, indicazioni di voto o di manifestare le proprie preferenze di voto;
- L' adozione, da parte di registi e conduttori, di un comportamento corretto ed imparziale nella gestione del programma.

Queste due disposizioni, contenute nei commi 2 e 3 dell' art. 5, obbligano le emittenti radio-televisive ad assumere un comportamento obiettivo nell' ambito dei programmi d' informazione politica e, in particolare prescrivono ai conduttori dei programmi stessi una gestione corretta ed imparziale della trasmissione coerentemente con lo spirito della legge, che è quello di assicurare il giusto ed obiettivo flusso delle informazioni, soprattutto in campagna elettorale. Ci si domanda il motivo per cui la legge limiti la disciplina dei programmi d' informazione al solo periodo elettorale. Probabilmente ciò avviene perché il legislatore ha ritenuto che l' informazione, a differenza della comunicazione, influisca in misura più ridotta sugli orientamenti elettorali. Infatti il programma di informazione vede il conduttore non come mero moderatore tra le varie parti, ma come soggetto autonomo, capace di dare un certo indirizzo alla trasmissione. Nei programmi di informazione c' è un maggiore ruolo del conduttore ed un minore protagonismo dei soggetti politici. Tuttavia bisogna ribadire, innanzitutto, che è difficile stabilire con certezza quando si è in presenza di comunicazione e quando di informazione; in secondo luogo, anche nel caso dell' informazione, se il conduttore è politicamente schierato, c' è il rischio di mancanza di obiettività.

L' art. 6 sancisce una deroga in favore delle imprese di radiodiffusione dei partiti politici: infatti le disposizioni contenute negli articoli 1, 2, 3, 4 e 5 non si applicano ad esse. Le emittenti di partito, comunque, hanno il divieto di concedere, sia a titolo oneroso che gratuito, spazi per la diffusione di messaggi autogestiti. La deroga in questione appare come una rottura di quello spirito di equità e correttezza che caratterizza la normativa del 2000, ma si giustifica con il fatto che le emittenti di partito, proprio perché tali, possono svolgere più liberamente, non avendo vincoli di obiettività, la loro attività di informazione politica anche in campagna elettorale.

Fino all' art. 6 la legge disciplina la comunicazione sul mezzo radio-televisivo. L' art. 7 contiene la normativa relativa ad un altro importante mezzo attraverso il quale viaggia il flusso di informazioni: la carta stampata. Il comma 1 stabilisce che, dal giorno di convocazione dei comizi elettorali e fino a tutto il penultimo giorno prima della data delle elezioni, gli editori di giornali e periodici che intendono diffondere a qualsiasi titolo messaggi politici elettorali devono informare tempestivamente le testate edite, in modo da consentire a tutti i soggetti politici di accedere agli spazi in condizioni di parità fra loro.

Il messaggio elettorale ammesso alla diffusione su quotidiani e periodici è ridotto alle seguenti tipologie, indicate nel comma 2 dell' art. 7:

- 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.

Il comma 3 dell' art. 7 contiene una disposizione analoga a quella dell' art. 6 riguardo ai mezzi di comunicazione dei partiti: esso specifica, infatti, che le disposizioni dei commi 1 e 2 non sono applicate agli organi di stampa ufficiali dei partiti e dei movimenti politici ed alle stampe elettorali di liste, candidati e gruppi di candidati.

L' art. 8 disciplina i sondaggi politici ed elettorali stabilendo che nei quindici giorni precedenti la data delle elezioni non possono essere resi pubblici i risultati di sondaggi demoscopici sull' esito delle elezioni, sugli orientamenti politici e sulle intenzioni di voto, anche se le indagini demoscopiche sono state effettuate in un periodo precedente a quello del divieto. L' Autorità

stabilisce le regole in conformità delle quali devono essere realizzati i sondaggi, ovviamente nel periodo in cui non vige il divieto di cui al comma 1 dell' art. 8. I risultati delle indagini demoscopiche devono essere pubblicati, nell' arco temporale per il quale non sussiste il divieto, con una serie di indicazioni, tra cui:

- Il soggetto che ha realizzato il sondaggio;
- Il committente e l' acquirente;
- I criteri seguiti per la formazione del campione;
- Le domande poste;
- Il numero delle persone interpellate e l' universo di riferimento.

La disposizione ora esaminata si giustifica con il fatto che i risultati delle indagini demoscopiche influenzano gli orientamenti politici e potrebbero portare ad un' alterazione dell' esito del voto, che risulterebbe, così pilotato e non completamente libero. E' necessario che gli elettori abbiano a disposizione un certo tempo per la riflessione e per operare una scelta serena e libera da condizionamenti che non siano i fatti ed i risultati che le forze politiche in competizione hanno conseguito nelle loro azioni di governo o di opposizione²⁴.

L' art. 9 disciplina la comunicazione istituzionale, che si distingue da quella politica e che è necessaria alle amministrazioni pubbliche per l' efficace assolvimento delle loro funzioni. In base all' art. 9 le amministrazioni pubbliche possono svolgere solo attività di comunicazione effettuate in forma impersonale, a patto che esse siano indispensabili all' efficace assolvimento delle loro funzioni. Inoltre, al secondo comma dell' art. 9 è sancito che le emittenti radio-televisive pubbliche e private informano i cittadini riguardo alle modalità di voto e sugli orari di apertura e chiusura dei seggi. Come si comprende, la comunicazione istituzionale è ben distinta da quella politica in quanto non prevede la diffusione di programmi contenenti opinioni e valutazioni politiche (cfr. art. 2, comma 2 legge n. 28 del 2000), ma ha un semplice ruolo funzionale, connesso con l' interesse pubblico perseguito dalle amministrazioni, che in questo caso si concretizza nella giusta informazione sulle modalità di voto data ai cittadini elettori. La limitazione alla comunicazione istituzionale si giustifica con il fatto che essa potrebbe nascondere una "criptopropaganda": con il pretesto di dare informazioni istituzionali, l' amministratore appartenente ad una determinata parte potrebbe fare, in modo occulto, propaganda per essa.

Nell' art. 10 sono disciplinate le sanzioni previste in caso di violazione della legge n. 28 del 2000 e delle regole emanate dalla Commissione e dall' Autorità. Le violazioni sono perseguite d' ufficio dall' Autorità. I soggetti interessati possono, comunque, denunciare i fatti entro dieci giorni.

L' art. 10 sancisce tipi di sanzione diversi a seconda degli articoli e dei commi violati. Lo spirito è, comunque, quello di ristabilire l' *equilibrio* tra i vari soggetti. Così, ad esempio, il comma 3 stabilisce che, in caso di violazione degli articoli 2, 4 commi 1 e 2, e 6, ossia nel caso in cui non venga rispettato l' obbligo di garantire ad ogni soggetto l' accesso all' informazione ed alla comunicazione politica, l' Autorità ordina alle emittenti la diffusione di programmi di comunicazione politica con prevalente partecipazione dei soggetti direttamente danneggiati dalle violazioni.

Se non sono rispettati gli articoli 3 e 4, commi 3 e 4, che regolano la diffusione dei messaggi autogestiti rispettivamente nel periodo non elettorale ed in quello di campagna elettorale, l' Autorità ordina l' immediata sospensione del programma, la concessione di spazi gratuiti a favore dei soggetti danneggiati per la diffusione di messaggi autogestiti al fine di riportare l' equilibrio tra le forze. Inoltre l' Autorità ordina, se è il caso, il ristabilimento dell' equilibrio tra gli spazi per i messaggi e quelli per la comunicazione politica gratuita.

Analoghe norme sono sancite in caso di violazione di norme riguardanti i programmi d' informazione, i sondaggi, la pubblicità elettorale ed i messaggi politici sui periodici ed i quotidiani. L' Autorità può anche ordinare la pubblicazione o la trasmissione, anche ripetuta a seconda della gravità, di messaggi recanti l' indicazione della violazione commessa (lett. a) e, ove necessario, di rettifiche alle quali è dato un risalto non inferiore alla comunicazione da rettificare.

Al comma 10 dell' art. 10 è sancito che contro i provvedimenti dell' Autorità è ammesso ricorso al Tribunale amministrativo regionale (TAR) del Lazio entro 30 giorni. Il TAR del Lazio può essere adito

²⁴ La normativa sui sondaggi richiama quella che prevede un giorno di silenzio nella propaganda elettorale, il giorno prima delle elezioni.

anche in caso di inerzia dell' Autorità: in tal caso esso condannerà l' Autorità a provvedere entro tre giorni dalla pronuncia.

L' art. 11 disciplina gli obblighi di comunicazione. Entro 30 giorni dalla consultazione elettorale per l' elezione della Camera o del Senato ed anche in caso di elezioni suppletive, i titolari di tutte le emittenti radio-televisive (nazionali e locali) e gli editori di quotidiani e periodici comunicano ai presidenti delle due Camere ed al Collegio regionale di garanzia elettorale²⁵ i servizi di comunicazione politica, ed i messaggi politici effettuati ai sensi della legge n. 28 del 2000, i nominativi dei partecipanti, gli spazi concessi gratuitamente o a tariffa ridotta, gli introiti realizzati ed i nominativi dei soggetti che hanno provveduto ai relativi pagamenti.

La legge n. 313 del 2003 ha apportato modifiche alla normativa del 2000 ed ha aggiunto ad essa altri elementi normativi importanti: dopo l' art. 11 è inserito il Capo II intitolato "disposizioni particolari per le emittenti locali"; nell' ambito di questo capo, l' art. 11 ter elenca alcune definizioni: ad esempio, si intende "per "programma di informazione", il telegiornale, il giornale radio e comunque il notiziario o altro programma di contenuto informativo, a rilevante presentazione giornalistica, caratterizzato dalla correlazione ai temi dell'attualità e della cronaca"; per "programma di comunicazione politica", ogni programma in cui assuma carattere rilevante l'esposizione di opinioni e valutazioni politiche manifestate attraverso tipologie di programmazione che comunque consentano un confronto dialettico tra più opinioni, anche se conseguito nel corso di più trasmissioni".

L' art. 11 quater stabilisce, significativamente, l' obbligo per le emittenti locali, di garantire il pluralismo sia nei programmi di informazione, sia in quelli di comunicazione politica attraverso l' obiettività, l' imparzialità e la parità di trattamento. Ancora una volta è prescritta questa regola fondamentale per la democrazia, che deve valere anche per l' emittenza locale. Sussiste, tuttavia, la difficoltà di capire chiaramente quando si è in presenza di informazione e quando di comunicazione, nonostante l' art. 11 ter tenti di dare definizioni precise.

Vi è poi nello stesso articolo una significativa disposizione per cui le organizzazioni che rappresentano almeno il 5% del totale delle emittenti radio-televisive locali o dell' ascolto globale elaborano uno schema di codice di autoregolamentazione al fine di tutelare il pluralismo e l' obiettività e lo presentano al Ministro delle comunicazioni entro 120 giorni dall' entrata in vigore del Capo II. Sullo schema sono chiamati a pronunciarsi la Federazione della stampa italiana, l'Ordine dei giornalisti, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, le commissioni competenti di Camera e Senato. Il codice deve contenere disposizioni per la salvaguardia del pluralismo e della parità di trattamento nei confronti dei vari soggetti competitori. Nel caso di messaggi autogestiti trasmessi a pagamento, le emittenti locali dovranno determinare i prezzi in modo da garantire la parità di costo tra i vari soggetti.

Il codice è emanato con decreto del Ministro delle comunicazioni, anche nel caso in cui le organizzazioni che rappresentano il 5% del totale delle emittenti locali o dell' ascolto globale non lo sottoscrivano. Emanato il decreto, questo entra in vigore il giorno successivo a quello della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale ed ha efficacia nei confronti di *tutte* le emittenti locali.

V' è da dire che il codice è stato emanato con decreto del Ministro delle comunicazioni l' 8 aprile 2004 a seguito della sottoscrizione da parte delle organizzazioni rappresentative e che, dunque, è stata data corretta attuazione a quanto previsto dall' art. 11 quater della legge del 2000 come modificata nel 2003. Esso tuttavia costituisce una regolamentazione meno pervasiva rispetto alla legge; secondo il legislatore per l' remittenza locale è sufficiente il codice di autoregolamentazione in quanto il suo impatto mediatico è più ridotto. Tuttavia questa giustificazione appare opinabile perché l' impatto è comunque tale da formare una coscienza ed una opinione pubblica, anche se a

²⁵ Il Collegio regionale di garanzia elettorale è stato istituito dalla legge 10 dicembre 1993, n. 515. Secondo l' art. 13 della legge, il Collegio è istituito presso la corte di appello o, in mancanza, presso il tribunale del capoluogo di ciascuna regione. Il Collegio è composto dal presidente della corte di appello o del tribunale, che lo presiede e da altri sei membri nominati dal presidente per un periodo di quattro anni rinnovabile una volta sola.

L' art. 14 specifica le funzioni del Collegio: esso riceve le dichiarazioni ed i rendiconti di cui all' art. 7, ossia la dichiarazione del nominativo del mandatario designato dal candidato al fine di raccogliere i fondi per la propria campagna elettorale e quella di cui all' art. 2 della legge 5/7/1982, n. 441. Tale legge pone disposizioni per la pubblicità della situazione patrimoniale di titolari di cariche elettive e di cariche direttive di alcuni enti. L' art. 2 stabilisce che i membri di Camera e Senato, entro tre mesi dalla proclamazione devono depositare presso l' ufficio di presidenza della camera di appartenenza una serie di dichiarazioni concernenti la loro situazione patrimoniale, al fine di renderla pubblica.

livello più ridotto. Rimettere all' autonomia delle emittenti locali materie importanti per la democrazia come il pluralismo e l' imparzialità suscita, quanto meno, perplessità.

Il codice contiene, anzitutto, una serie di definizioni che riprendono quelle già contenute nell' art. 11 ter della legge 6 novembre 2003, n. 313²⁶.

L' art. 3 disciplina l' accesso dei vari soggetti ai programmi di comunicazione politica nel periodo elettorale e referendario e stabilisce che esso deve avvenire in condizioni di *parità*.

L' art. 4 pone, invece, le regole per l' accesso ai programmi d' informazione; esso deve avvenire su base di parità di condizioni ed i vari soggetti devono essere trattati con obiettività ed imparzialità. Resta salva, tuttavia, la libertà di commento e critica per l' emittente, purché essa avvenga in chiara distinzione tra informazione ed opinione e salvaguardi, comunque, il rispetto delle persone. In periodo elettorale o referendario, è vietato, in tutte le trasmissioni diverse da quelle di comunicazione politica e dai messaggi autogestiti, dare indicazioni di voto.

Per quanto riguarda i messaggi autogestiti, il codice sancisce²⁷ che le emittenti locali possono trasmetterne in campagna elettorale sia a titolo gratuito, ed in tal caso la disciplina di riferimento è quella contenuta nella legge n. 28 del 2000, in particolare nell' art. 4, sia a pagamento. In questo caso il codice, all' art. 6 prevede che le emittenti assicurino la parità di condizioni economiche a tutti i competitori. Tale parità di condizioni deve essere assicurata anche per i messaggi a pagamento diffusi in periodo non elettorale e non referendario²⁸.

L' art. 9 prevede che le sanzioni da irrogare sono quelle previste dall' art. 11 quinquies della legge n. 28 del 2000, introdotto dalla legge n. 313 del 2003. In caso di violazioni del codice, l' Autorità garante delle comunicazioni può, d' ufficio o su denuncia da parte degli interessati, eliminare le conseguenze negative derivanti dalle violazioni stesse e può anche imporre all' emittente la trasmissione di un programma "compensativo"; nel caso in cui ciò non sia possibile, può imporre la sospensione delle trasmissioni fino ad un massimo di 30 giorni. Se i provvedimenti dell' Autorità non vengono rispettati, essa può irrogare una sanzione pecuniaria da 1.000 a 20.000 euro. Si ricorda, comunque, che i provvedimenti dell' Autorità possono essere impugnati davanti al TAR del Lazio.

3.2 L' ATTUAZIONE DELLA LEGGE N. 28/2000 E LE PROBLEMATICHE COLLEGATE

Benché la legge n. 28 del 2000 sia sostanzialmente organica e completa, occorre mettere in evidenza il fatto che essa ha posto e pone delle problematiche relative alla sua attuazione; esse riguardano l' impatto del principio "par condicio" sul sistema della radiotelevisione italiana, con particolare riferimento alla libertà di manifestazione del pensiero e alla difficoltà di distinguere in modo chiaro ed univoco i programmi di comunicazione politica da quelli di informazione. Riguardo al primo tema consideriamo la valutazione operata dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 155 del 2002. Le questioni di legittimità costituzionale su cui la Corte si pronunciò in quella sentenza furono sollevate dal TAR del Lazio e si riferivano alla disciplina della comunicazione politica, ritenuta lesiva della libertà di manifestazione del pensiero garantita alle emittenti dall' art. 21 della Costituzione: queste si trovavano, secondo il TAR del Lazio, nell' impossibilità di manifestare la propria identità politica. In sostanza esse venivano limitate al pari della concessionaria pubblica, snaturandosi in tal modo il sistema radiotelevisivo basato sulla compartecipazione del pubblico e del privato. Le altre presunte violazioni della Costituzione riguardavano:

- l' art. 3, con il quale si riteneva in contrasto la diversità della regolamentazione per i messaggi autogestiti rispetto a quella sancita per la pubblicità elettorale sulla stampa;
- l' art. 42, con cui si ritenevano contrastanti le norme che prevedevano la gratuità dei messaggi autogestiti (senza indennizzo) per le emittenti nazionali e stabilivano, invece, un rimborso per quelle locali.

La Corte rigettò tutte e tre le questioni, sostenendo che nel settore politico il principio costituzionale di base è quello della formazione dell' opinione pubblica, che ha il suo culmine nel momento elettorale. In tale contesto la posizione dei candidati e dei partiti ed anche la loro pari

²⁶ Si riprendono, ad esempio, le definizioni di "programma d' informazione" e di "programma di comunicazione politica".

²⁷ La disciplina per i messaggi autogestiti è contenuta negli articoli 5, 6 e 7.

²⁸ Cfr. art. 7 del codice.

visibilità assumono un ruolo secondario. La parità d' accesso sancita dalla disciplina della comunicazione politica, anche se si traduce in una limitazione alla possibilità di manifestare l' identità politica delle emittenti è, secondo la Corte Costituzionale, legittima. Ciò in quanto, come ha evidenziato la Corte stessa, tale possibilità è assicurata nei programmi d' informazione, i quali vengono limitati dalla legge del 2000 solo nel periodo elettorale. Inoltre le misure previste per consentire la parità d' accesso sono necessarie a tutelare il valore della formazione dell' opinione pubblica.

Per quanto riguarda la seconda tematica, ossia la difficoltà di distinguere in modo chiaro e preciso la comunicazione dall' informazione, è importante vedere in che modo ha operato la Autorità garante delle comunicazioni. Si noti che stabilire se una trasmissione è di comunicazione o di informazione è fondamentale in quanto per queste due fattispecie sono statuite discipline diverse, che in concreto significano più o meno libertà per le emittenti. L' Autorità ha preso particolari decisioni in merito ad alcune note trasmissioni di attualità in onda sulla RAI: si tratta di "Porta a Porta", di "Excalibur" e di "Sciuscià". Il primo programma è stato definito di comunicazione politica ed è stato, così, reso soggetto alla disciplina più rigida (par condicio totale) prevista per questo tipo di trasmissioni dalla legge del 2000. Secondo Roberto Borrello²⁹, la decisione dell' Autorità è corretta in quanto, in un programma come "Porta a Porta" i contenuti erano gestiti dai soggetti politici presenti. Dunque non c' era una linea autonoma del conduttore.

Per quanto concerne "Excalibur" e "Sciuscià", invece, l' Autorità ha deciso che esse andavano qualificate come trasmissioni informative: in particolare, "Excalibur" è stata definita tale in quanto riconducibile alla responsabilità della testata giornalistica del TG 2. Secondo Borrello questa decisione appare "del tutto acritica"³⁰. In effetti decidere che un programma è di informazione sulla sola base del fatto che esso è riconducibile alla testata di un telegiornale è, a mio avviso, riduttivo ed improprio. Infatti, per operare una corretta distinzione occorre analizzare la struttura della trasmissione in questione, in modo da verificarne la corrispondenza ai canoni stabiliti dalla normativa del 2000; così, ad esempio, se una trasmissione è "gestita" dai soggetti politici in essa presenti ed il conduttore assume il semplice ruolo di moderatore, è chiaro che essa dovrà essere considerata di comunicazione, anche se è riconducibile ad una testata informativa.

3.3 GLI ALTRI STRUMENTI NORMATIVI PER LA DISCIPLINA DELLA COMUNICAZIONE POLITICA

La legge del 2000 non esaurisce la regolamentazione della comunicazione politica, anche perché questa non si esaurisce nelle forme radiotelevisive ed in quelle basate sulla carta stampata. Si è in precedenza osservato che la legge n. 515 del 1993³¹ non è stata completamente abrogata dalla normativa del 2000. Importanti disposizioni di quella legge sono ancora vigenti, come, ad esempio l' art. 1, comma 1, che sancisce il principio della parità di trattamento tra i partiti ed i movimenti presenti nella campagna elettorale. Tale principio è sancito per le prescrizioni che la Commissione per il controllo e la vigilanza dei servizi radio-televisivi deve dettare alla concessionaria pubblica per la campagna elettorale relativa alle elezioni delle due Camere.

Degna di considerazione è la modifica al comma 5 dell' art. 1 introdotta dalla legge n. 28 del 2000: essa prescrive che, dalla convocazione dei comizi elettorali per le elezioni di Camera e Senato fino alla chiusura delle operazioni di voto la presenza di candidati, esponenti di partiti e movimenti politici, membri del Governo, delle giunte e dei consigli regionali e degli enti locali nelle trasmissioni informative riconducibili ad una testata giornalistica deve essere limitata alle esigenze di completezza ed imparzialità dell' informazione. In tutte le altre trasmissioni tale presenza è vietata. Questa norma impedisce che la presenza dei soggetti nelle trasmissioni informative si trasformi in "criptopropaganda"³².

²⁹ R. Borrello, "Interrogativi sulla disciplina della par condicio", in "Europa e informazione", a cura di M. Manetti.

³⁰ R. Borrello, op. cit. p. 133.

³¹ A differenza della legge del 2000 la legge del 1993 si limita a regolamentare la comunicazione in campagna elettorale.

³² Il divieto di criptopropaganda viene meno per le emittenti locali (cfr. art. 3 delle legge n. 313 del 2003). Vedi su questo punto anche il saggio di Roberto Borrello "Interrogativi sulla disciplina della par condicio", in "Europa e informazione", a cura di M. Manetti, 2004.

Interessante è poi l' art. 3, che detta norme per le altre forme di propaganda, come i manifesti e i giornali murali. Tali forme sono consentite con i limiti previsti dalla legge 4 aprile 1956, n. 212. Le pubblicazioni a mezzo stampa, fotostampa, incisione magnetica devono indicare il nome del committente responsabile.

Le altre norme della legge sono relative alle spese per la campagna elettorale.

Si vede, dunque, che già nel 1993 era previsto il principio della *par condicio*.

Un altro testo legislativo importante è il decreto legislativo 31 luglio 2005 n. 177, Testo Unico della Radio-televisione. In esso sono ulteriormente ribaditi principi fondanti quali il pluralismo, il diritto di informare e di essere informati e il rispetto della concorrenza: proprio la concorrenza è un tassello fondamentale in un efficiente sistema radio-televisivo, in quanto un mercato libero e concorrenziale moltiplica le possibilità di esprimersi per tutti i soggetti, favorendo, così, il pluralismo³³. L' art. 7 del T.U. sancisce, proprio a proposito del pluralismo, che le emittenti devono concedere a tutti i soggetti politici la possibilità di partecipare ai programmi di informazione e comunicazione politica e trattarli secondo il criterio della *pari opportunità*. Inoltre esse devono dare una rappresentazione veritiera dei fatti. E' fatto divieto assoluto di utilizzare metodologie che manipolano le informazioni in modo non riconoscibile dallo spettatore. L' obiettività e la presentazione veritiera dei fatti sono considerate così importanti che l' art. 32 del T.U. stabilisce il dovere di rettifica delle notizie eventualmente false o distorte. L' art. 7 ribadisce anche il fatto che l' attività radio-televisiva costituisce un servizio pubblico ed un interesse generale, da qualsiasi emittente venga esercitata; è per questo carattere di dimensione pubblica che devono essere rispettati i principi fondamentali enunciati, stabiliti da tutti gli strumenti normativi (non solo dalle leggi ordinarie o dalla Costituzione) che regolano la materia. Ancora, è importante ricordare la disposizione dell' art. 45, in base alla quale il servizio pubblico radio-televisivo generale è svolto da una concessionaria pubblica e garantisce, fra l' altro: "l'accesso alla programmazione, nei limiti e secondo le modalità indicati dalla legge, in favore dei partiti e dei gruppi rappresentati in Parlamento e in assemblee e consigli regionali, delle organizzazioni associative delle autonomie locali, dei sindacati nazionali, delle confessioni religiose, dei movimenti politici, degli enti e delle associazioni politici e culturali, delle associazioni nazionali del movimento cooperativo giuridicamente riconosciute, delle associazioni di promozione sociale iscritte nei registri nazionale e regionali, dei gruppi etnici e linguistici e degli altri gruppi di rilevante interesse sociale che ne facciano richiesta". Il principio della "par condicio" è dunque alla base dell' intero sistema normativo italiano, sia per quanto riguarda la comunicazione politica, sia per quanto riguarda la semplice informazione e va di pari passo con i principi di imparzialità ed obiettività. Si noti, poi, il fatto che l' art. 45 del T.U. statuisce che la concessionaria pubblica deve garantire l' accesso alla programmazione ad una molteplicità di soggetti la cui qualificazione non sempre è strettamente politica: pensiamo, in proposito, alle organizzazioni associative, alle associazioni del mondo cooperativo ed alle confessioni religiose. Anche se queste entità non sono propriamente soggetti politici fanno pienamente parte del vita pubblica e per questo assumono una dimensione politica.

Con riferimento all' attualità politico-elettorale, è interessante fare qualche cenno alle disposizioni poste dall' Autorità garante delle comunicazioni in vista del corretto svolgimento del referendum costituzionale del 25-26 giugno 2006. La delibera n. 91/06 CSP sancisce delle norme per l' attuazione della legge n. 28 del 2000; tra le regole prescritte dall' Autorità notiamo quella contenuta nell' art. 2, comma 2 che stabilisce che i soggetti politici che intendono partecipare a programmi di comunicazione politica o trasmettere messaggi politici autogestiti devono comunicarlo all' Autorità entro 5 giorni dalla pubblicazione della delibera nella Gazzetta Ufficiale. L' art. 3 sancisce che nel periodo intercorrente tra l' entrata in vigore della delibera e la chiusura della campagna referendaria lo spazio di programmazione è ripartito in parti uguali tra favorevoli e contrari al quesito. Lo stesso articolo stabilisce, inoltre, che non è ammessa la partecipazione alle trasmissioni di soggetti candidati in altre competizioni elettorali; è poi proibito qualsiasi riferimento alle competizioni stesse. L' art. 4 prevede la possibilità, per le emittenti radio-televisive nazionali private, di trasmettere messaggi politici autogestiti gratuiti durante la campagna referendaria. L' art. 8 regola i programmi di informazione politica durante la campagna e stabilisce che in essi le varie posizioni devono essere presentate con obiettività e completezza, fermo restando il diritto di

³³ E' chiaro che in un regime di duopolio, quale è il nostro, le chances di avere pari condizioni di trattamento si riducono; è anche per questo che nel nostro ordinamento la comunicazione politica è regolamentata in modo piuttosto rigido.

commento e di critica. L'informazione deve essere completa ed imparziale ed il comportamento di conduttori, registi e direttori dei programmi deve essere corretto ed obiettivo. L'art. 9 sancisce le regole per l'illustrazione delle modalità di voto. Per quanto riguarda la comunicazione politica sulle emittenti locali, l'art. 10 prescrive che deve essere garantita a tutti i soggetti la parità di accesso ai programmi, anche con riferimento alle fasce orarie. Le norme riguardanti i sondaggi e la stampa periodica riproducono ed attuano, come del resto anche quelle ora analizzate, la normativa sancita dalla legge n. 28 del 2000. Così, ad esempio, la delibera 91/06 CSP stabilisce che non è possibile rendere pubblici i risultati dei sondaggi demoscopici nei 15 giorni antecedenti alla consultazione referendaria. Inoltre è ulteriormente stabilito che le regole disposte dalla delibera non si applicano ai quotidiani ed alle emittenti radio-televisive che sono organi di partito. La delibera 91/06 CSP non fa che ribadire ed attuare, dunque, la rigida normativa già contenuta nella legge 28 del 2000, con particolare riferimento alla consultazione referendaria del 25-26 giugno 2006. In tal modo l'Autorità garante delle comunicazioni ha inteso garantire la corretta attuazione dei principi legislativi al fine di rendere quanto più giusto lo svolgimento del referendum costituzionale.

3.4 CENNI SULL' AUTORITA' PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

L'analisi ora condotta ha posto in evidenza con forza l'importanza e la delicatezza della materia della comunicazione e dell'informazione politica. Il nostro ordinamento prevede, per i settori particolarmente delicati e strategici della vita pubblica e dell'economia, l'istituzione di autorità di controllo e di garanzia per assicurare il corretto andamento dei settori in questione. Così, ad esempio, sono presenti nel nostro sistema l'autorità garante della concorrenza e del mercato, l'autorità garante della privacy e l'autorità garante delle comunicazioni, che vigila, tra l'altro, anche sullo svolgimento della comunicazione politica sia in campagna elettorale, sia in periodo non elettorale. Riguardo alla natura giuridica di questi organismi c'è un notevole dibattito in dottrina; appare arduo dare una definizione precisa di queste entità. In via generale si può affermare che l'autorità garante delle comunicazioni appartiene alla categoria delle "autorità amministrative indipendenti", che sono organismi dotati di "piena autonomia organizzativa e di totale indipendenza di giudizio e di valutazione"³⁴. Le "authorities" hanno una *doppia natura*, connessa al duplice ruolo che svolgono: amministrativo e giurisdizionale, o meglio, paragiurisdizionale. L'autorità di garanzia delle comunicazioni svolge funzioni quasi giurisdizionali in alcuni casi, amministrative in altri. Tuttavia l'attività squisitamente amministrativa dell'organismo è ridotta a casi marginali, essendo prevalente l'esercizio di un'attività paragiurisdizionale. Inoltre occorre ricordare che l'Autorità ha anche poteri normativi e sanzionatori.

4. I MODELLI STRANIERI DI COMUNICAZIONE POLITICA

In questo paragrafo si procederà all'esame della regolamentazione della comunicazione politica in alcuni stati esteri. Si noterà che tutte le normative prese in esame, sebbene differenti tra loro, tendono a favorire la *parità di condizioni* e l'*imparzialità* per tutti i soggetti che competono tra loro.

Gran Bretagna

Il Regno Unito può sicuramente essere considerato il regno dell'imparzialità³⁵. La comunicazione politica è regolamentata in modo preciso e puntuale, soprattutto (ma non solo), nei periodi elettorali e referendari.

Il sistema radio-televisivo britannico è articolato in due poli: la BBC è il polo pubblico, mentre l'ITV è quello privato. Il periodo elettorale dura mediamente 4-5 settimane, ha inizio dal giorno dello

³⁴ Cfr. Pierpaolo Masciocchi, "Il sistema delle comunicazioni nell'ordinamento italiano", Roma, 2001, p. 28.

³⁵ L'espressione è contenuta nel volume di Sara Bentivegna intitolato "Al voto con i media: le campagne elettorali nell'età della televisione", Roma, 1997.

scioglimento delle Camere o dalla data anteriore al giorno in cui il Sovrano annuncia lo scioglimento e finisce alla chiusura dei seggi.

L' impianto normativo che disciplina la comunicazione politica nel periodo elettorale è costituito dal "Representation of the People Act" del 1983, dal "Broadcasting Act" del 1996 e dal "Communications Act" del 2003. L' Autorità che vigila sulle comunicazioni è l' "Office of Communications", detto brevemente "Ofcom". Proprio l' Ofcom è stato investito dal Communications Act del 2003 e dal Broadcasting Act del 1996 dell' incarico di redigere un Codice per la radio e la televisione. Tale Codice è entrato in vigore il 25 luglio 2005 e, pertanto, è piuttosto recente. Oltre ai testi legislativi suddetti ed al Codice il sistema di comunicazione politica del Regno Unito è basato sulle direttive contenute nella "Guidelines for Factual Programs, News, Current Affairs, Documentaries, Magazine Programs, Features" del 1989, nel "Broadcasting Act" del 1990, nel "The ITC Program Code" del 1991, aggiornato nel 1993 ed in altri testi normativi. Il principio fondamentale contenuto in tutti questi strumenti normativi è quello dell' *imparzialità*. Nessuna emittente può esimersi dal rispettare tale principio, che vale anche al di fuori dei periodi elettorali e referendari. In periodo non elettorale il principio viene attuato, dalla concessionaria per il servizio pubblico, non nell' ambito di ogni singolo programma, bensì nell' ambito della programmazione globale della rete, che deve dare spazio a tutte le voci presenti nel panorama politico. Per quanto riguarda le emittenti private, l' imparzialità è prerequisite per la concessione della licenza, che può essere rilasciata solo se

- Le notizie sono presentate con la dovuta accuratezza ed imparzialità;
- È osservata la dovuta imparzialità da parte della persona che fornisce il servizio. Si consideri, inoltre, che la licenza può essere concessa alle emittenti private solo qualora esse riservino alcuni spazi di programmazione ai partiti politici.

Nel periodo elettorale l' imparzialità si traduce in:

- Parità di opportunità per tutti i partiti, comportamento corretto nei programmi elettorali;
- Assegnazione di spazi, nei programmi elettorali, in proporzione al risultato conseguito nelle ultime elezioni (equilibrio non in senso matematico).

Al di fuori del periodo elettorale, le emittenti private e pubbliche sono comunque tenute a riservare spazi limitati ai partiti politici. L' assegnazione degli spazi, in teoria, è decisa dal Political Broadcasting Committee istituito nel 1947, ma di fatto essa è stabilita attraverso accordi annuali sottoscritti dai rappresentanti dei partiti e delle emittenti. Gli spazi per ciascun partito sono assegnati in proporzione ai risultati ottenuti nelle ultime elezioni.

La presenza dei singoli candidati nei mezzi radio-televisivi è regolata sulla base del Representation of the People Act del 1983. L' obiettivo è quello di evitare che venga fatta propaganda indiretta al candidato; è stabilito, infatti, il divieto di trasmettere servizi che contengano riferimenti ad un collegio o ad una circoscrizione qualora il candidato in lizza in quella circoscrizione partecipi al servizio. Il candidato, inoltre, non può partecipare ad un servizio relativo al collegio nel quale compete per promuovere la propria elezione.

La partecipazione dei candidati ai programmi di informazione è ammessa a patto che sia assicurata la dovuta imparzialità.

È interessante notare che, diversamente da quanto avviene in Italia con la legge n. 28 del 2000, non ci sono divieti nella pubblicazione dei sondaggi, ma anche in questo caso deve essere rispettata l' imparzialità, ossia non si deve, al momento della diffusione dei dati, dare ad un partito un vantaggio ingiusto.

Per quanto riguarda il recente Ofcom Broadcasting Code del 2005, esso non fa che ribadire il principio d' imparzialità; le regole per la comunicazione politica durante le campagne referendarie ed elettorali sono contenute nella sezione 6. Comunque, già nella sezione 5, il Codice stabilisce le regole della "due impartiality" e della "due accuracy" nelle notizie. Ciò vuole dire, ovviamente, che le notizie devono essere dato in modo obiettivo e preciso, senza errori, anche in periodo non elettorale.

L' art. 6.2 sancisce che bisogna dare il giusto peso (due weight) ai maggiori partiti durante le elezioni. I maggiori partiti sono, secondo il codice, il Labour, il partito dei conservatori e quello dei

liberal-democratici³⁶. Le emittenti sono comunque tenute a dare copertura informativa anche ai candidati indipendenti che sono portatori di significativi punti di vista e prospettive ed agli altri partiti.

Le discussioni e le analisi elettorali o referendarie devono cessare all'apertura dei seggi.

L'art. 6.6 stabilisce che i candidati alle elezioni e coloro che sostengono i referendum non possono agire come conduttori di notiziari, intervistatori o conduttori di qualsiasi programma durante il periodo elettorale. L'art. 6.7 prevede che le apparizioni in trasmissioni non politiche di candidati o promotori di referendum possono essere ammesse, se sono in programma già da prima dell'inizio del periodo elettorale o referendario. Non sono ammesse, invece nuove apparizioni.

Da quanto detto finora si comprende come davvero il Regno Unito possa essere considerato il regno dell'imparzialità e del "fair play". In effetti la propaganda elettorale e, in generale, l'informazione politica è regolata secondo uno schema rigido ed equo in grado di assicurare a tutti i soggetti in competizione la possibilità di esprimersi e di portare avanti il proprio programma. Una differenza che si riscontra con il sistema italiano riguardo, come già visto, la pubblicazione dei sondaggi: in Italia è vietata nei 15 giorni precedenti le elezioni, mentre in Gran Bretagna non sussiste alcun particolare divieto, ma solo limiti da rispettare.

Stati Uniti.

Anche in questo paese è garantito l'accesso ai vari soggetti politici su base di parità di condizioni: i due principi fondamentali sui quali si basa la regolamentazione della comunicazione politica sono la *fairness doctrine* e l'*equal time*. In particolare, per quanto riguarda la disciplina dell'informazione durante la campagna elettorale, l'ordinamento statunitense fa riferimento al "Federal Election Campaign Act" del 1971, nel quale è contenuto il principio dell'*equal time*. La *fairness doctrine* è invece stata sancita dall'autorità federale di vigilanza (la Federal Communication Commission), nella sua giurisprudenza. Il principio di cui si tratta fu elaborato addirittura nel 1938, a seguito dell'esigenza di regolare le attività delle emittenti radiofoniche. Più che una serie di regole precise, la *fairness doctrine* stabilisce un comportamento corretto da assumere. Il fondamento della dottrina è posto, da un lato nella limitata disponibilità delle frequenze, dall'altro nell'interesse della collettività ad essere informata su questioni pubbliche: occorre temperare queste esigenze e far sì che una risorsa limitata, come le frequenze, sia utilizzata in modo conforme al soddisfacimento del pubblico interesse³⁷. Ciò significa che la concessione per ottenere la frequenza è subordinata al perseguimento, da parte dell'emittente, del pubblico interesse e non di interessi di parte, siano essi ideologici, politici o religiosi.

Oggi, grazie al mutamento del sistema radio-televisivo statunitense³⁸, la *fairness doctrine* ha un'applicazione più temperata, tuttavia essa rimane un principio fondamentale nell'assetto statunitense delle comunicazioni.

La dottrina ora esposta viene attuata in ogni momento; se facciamo riferimento ai periodi elettorali, vediamo che durante essi la comunicazione politica è basata sull'*equal time*. Tale regola è contenuta nella sezione 315 Federal Communication Act, il quale dispone che "se un titolare della concessione radio-televisiva concede al soggetto che abbia presentato formale candidatura per un pubblico ufficio l'uso di una stazione radio-televisiva, egli dovrà offrire a tutti gli altri candidati al medesimo ufficio pari opportunità nell'uso di tale stazione". È importante sottolineare che le emittenti non sono obbligate per legge a destinare spazi ai soggetti politici nell'ambito della loro programmazione. Tuttavia, nel momento in cui decidessero di concedere spazi ad un soggetto, devono necessariamente concederle anche, in parità di condizioni, agli altri soggetti. Questa regola è diversa da quella britannica: si ricordi che nel Regno Unito le emittenti devono riservare

³⁶ Per quanto riguarda Scozia e Galles, sono considerati partiti maggioritari lo Scottish National Party e il Plaid Cymru. In Irlanda del Nord sono maggioritari il Democratic Unionist Party, il Sinn Fein, il Social Democratic and Labour Party e l'Ulster Unionist Party.

³⁷ Il principio è simile a quello stabilito nell'ambito del diritto aerospaziale per quanto riguarda il regime dell'orbita geostazionaria: le posizioni sull'orbita e le frequenze hertziane associate per i collegamenti tra i satelliti e la Terra sono limitate e, dunque, gli stati dovranno assumere un comportamento corretto, in modo da permettere ad ogni paese di porre satelliti sull'orbita; lo spazio cosmico, ed in particolare l'orbita geostazionaria, è di interesse pubblico e, dunque, ogni stato deve avere la possibilità di accedervi. Se vi accedono solo gli stati che possiedono una tecnologia spaziale più avanzata, non sarà portato avanti l'interesse dell'intera umanità, ma solo quello egoistico dei singoli stati.

³⁸ In anni recenti si sono introdotti il cavo ed il satellite.

determinati spazi di programmazione ai partiti politici³⁹. Il problema che si pone è sapere quale sia l' intervento del soggetto politico che fa scattare l' obbligo, per l' emittente, di ospitare interventi di altri soggetti a parità di condizioni.

Alla fine degli anni 50 Lar Daly, candidato sindaco della città di Chicago, richiese l' applicazione dell' equal time nei confronti di Richard Daley, allora sindaco della città che si ricandidava. La richiesta di Lar Daly implicava che ogni volta che Richard Daley era coinvolto in una "news story" su Chicago, Lar Daly aveva diritto alla concessione del medesimo spazio sulle emittenti radio-televisive, come previsto dall' art. 15 del Federal Communication Act. Anche se ciò non era possibile, il problema posto dalla battaglia di Lar Daly fece sì che nel 1959 fosse approvato un emendamento all' art. 315, sulla base del quale il principio dell' equal time non trova applicazione quando il candidato appare all' interno di notiziari, interviste, nell' ambito di programmi di informazione, documentari, reportage di copertura di eventi specifici. Negli anni successivi, la Federal Communication Commission e la Corte d' Appello hanno specificato più chiaramente i casi in cui l' equal time deve essere attuato; in particolare, esso si applica, ad esempio: su richiesta di un candidato ad una specifica carica, ad esempio, a membro del Congresso. In questo caso, se ad un candidato di un distretto è concesso uno spazio, lo stesso spazio sarà dovuto anche agli altri candidati membri del Congresso presenti nello stesso distretto. Non si applica, dal 1975, ai dibattiti tra i candidati alla Presidenza, ai talk show ed ai programmi informativi a partire dal 1984.

Per quanto riguarda i costi degli spazi pubblicitari, la sezione 315 stabilisce che le emittenti devono applicare la "lowest unit charge", ossia, nel momento precedente il voto, si deve praticare lo sconto più elevato, anche se si trasmette un solo spot. Un principio simile era sancito anche dalla normativa italiana sui messaggi autogestiti: ricordiamo, infatti, che l' art. 3, comma 7 della legge n. 28 del 2000 stabiliva, prima della modifica del 2003, che le emittenti locali dovevano praticare uno sconto del 50% sulle tariffe normalmente in vigore sui messaggi pubblicitari nelle stesse fasce orarie. E' interessante, nell' ordinamento statunitense, la regola per cui l' emittente non ha alcun potere censorio o di controllo preventivo su ciò che viene trasmesso, poiché la responsabilità civile e penale ricade esclusivamente e totalmente sul candidato interessato, anche quando vi siano gli estremi della diffamazione.

Dall' analisi ora condotta si desume che l' equal time è un principio applicabile specificamente a programmi di comunicazione politica e non a qualsiasi programma di informazione. La regola è, dunque, abbastanza flessibile e non appare particolarmente limitante nei confronti dei soggetti competitori. Resta comunque il fatto che ogni formazione politica deve *sempre* rispettare la fairness doctrine e che, dunque, sussiste sempre il dovere di essere corretti ed onesti, a prescindere dalla campagna elettorale.

A conclusione dell' esame delle norme statunitensi è da sottolineare che la Corte Suprema ha sancito che la libertà delle emittenti di programmare le proprie trasmissioni e la propria linea editoriale, sancita anche in base al 1° emendamento della Costituzione⁴⁰, è temperata dal fatto che, in campagna elettorale, le stazioni radio-televisive sono comunque *obbligate* a dare spazio ai candidati politici e a soddisfare, inoltre, le richieste degli stessi riguardo al formato delle trasmissioni, anche se ciò implicasse un mutamento nella linea editoriale e nelle pratiche commerciali delle emittenti.

Vediamo così come anche negli Stati Uniti si dia grande importanza all' informazione ed alla comunicazione politica, considerate come interesse pubblico di grande rilevanza. E' proprio per questo che in questo settore occorre tenere un comportamento corretto ed onesto.

Per assicurare il rispetto dell' intera normativa esaminata è presente negli USA uno speciale organo di garanzia, simile alla nostra Autorità garante delle Comunicazioni. Esso è denominato Federal Communication Commission ed è presente nell' ordinamento fin dal 1934. E' composto di 7 membri nominati dal Presidente USA e rimane in carica 7 anni; ha poteri normativi e sanzionatori. Contro i suoi provvedimenti è ammesso ricorso alle corti d' appello statali e federali.

³⁹ Per le emittenti private la concessione di spazi ai partiti è addirittura prerequisito per la concessione della licenza.

⁴⁰ Il 1° emendamento è stato introdotto nel 1791 e recita così: "Il Congresso non potrà fare alcuna legge per il riconoscimento ufficiale di qualsiasi religione, o per proibirne il libero culto; o per limitare la libertà di parola o di stampa, o il diritto che hanno i cittadini di riunirsi in forma pacifica e di inoltrare petizioni al governo per la riparazione di torti subiti".

Francia

L'ordinamento di questo stato ha come regola di base quella del rispetto assoluto di *libertà e uguaglianza*: del resto la Francia ha fatto di questi principi la sua bandiera, a partire dalla Rivoluzione del 1789. Tanto sta a cuore all'ordinamento francese l'uguaglianza, che esso vieta gli spot elettorali: tale divieto è stato introdotto, nel 1990, attraverso una modifica della legge sulla libertà di comunicazione del 30 settembre 1986. Gli spot possono pregiudicare l'uguaglianza tra i vari candidati in quanto avvantaggiano coloro che hanno una maggiore disponibilità finanziaria. Ciò può del resto verificarsi anche in altri stati.

Anche in Francia esiste un organismo istituito al fine di far rispettare il pluralismo tra le varie opinioni: il Consiglio Superiore dell'Audiovisivo. Esso pone le regole fondamentali per il corretto svolgimento delle campagne elettorali, garantisce e realizza l'uguaglianza fra i vari competitori, vigila sul rispetto dell'imparzialità e del pluralismo nelle trasmissioni informative delle emittenti pubbliche, indirizza raccomandazioni alle emittenti private, comunica mensilmente ai presidenti delle due camere ed ai responsabili dei partiti i dati sui tempi d'intervento delle varie forze politiche nel corso dei notiziari.

Anche nell'ordinamento francese si distingue tra attualità elettorale ed attualità generale: per quanto riguarda la prima le emittenti si devono attenere a ciò che il Consiglio raccomanda, mentre per la seconda vale la regola dei "3 terzi", ossia il governo, la maggioranza parlamentare e l'opposizione godono di pari spazio di parola nelle trasmissioni.

Durante il periodo elettorale il Consiglio controlla che le sue regole siano rispettate attraverso un preciso e rigido conteggio dei tempi d'intervento di ciascuna forza politica assegnati dalle emittenti nazionali.

Per quanto riguarda i tempi assegnati ai vari soggetti in campagna elettorale, il Consiglio distingue tra i vari tipi di elezione. Per le elezioni presidenziali, ad esempio, ogni candidato ha diritto a due ore di programmazione radiofonica e due di programmazione televisiva sulle emittenti pubbliche e, al secondo turno ciascuno dei due candidati ha a disposizione altre due ore. Nelle elezioni legislative i partiti ed i gruppi rappresentati da un gruppo parlamentare hanno a disposizione tre ore al 1° turno e un'ora e trenta minuti al 2°.

Nel momento in cui sono depositate le candidature il Consiglio stabilisce l'ordine quotidiano delle trasmissioni: sono fissati il numero e la durata delle trasmissioni di cui potranno usufruire i vari soggetti nell'ambito del quadro del volume d'antenna a loro destinato. È importante sottolineare che il Consiglio, prima di prendere decisioni riguardo alle modalità di trasmissione svolge un accurato lavoro di consultazione delle emittenti, dei beneficiari della campagna e dei produttori esecutivi.

Il penultimo giorno prima delle elezioni le modalità di programmazione sono strutturate in modo tale che tutti i competitori possano avere uno spazio di presenza televisiva. Il Consiglio, inoltre, provvede a fornire ai candidati/partiti i mezzi attraverso i quali realizzare le trasmissioni; se si verificano incidenti, il Consiglio provvede a rimandare in onda i programmi eventualmente non ricevuti dal pubblico.

V'è da dire, a testimonianza del rigore e della precisione del sistema comunicativo francese, che l'autorità amministrativa esercita il controllo sul corretto svolgimento della campagna e potrebbe, in casi particolarmente gravi di violazione di norme disciplinanti la comunicazione politica, *annullare le elezioni*.

Germania.

Per la Germania, il riferimento normativo principale è la legge sui partiti del 31 gennaio 1994. Importanti per il settore sono anche la giurisprudenza della Corte Costituzionale, quella della giurisdizione ordinaria. Poiché la Germania è uno stato federale, bisogna considerare il ruolo dei Lander in quanto hanno competenza per il settore radio-televisivo. Essi hanno stipulato tra loro un trattato interstatale (Rundfunkstaatsvertrag, 1 gennaio 1992) per la regolamentazione del settore. L'art. 24 del trattato stabilisce che i partiti possono accedere alle emittenti private solo corrispondo un rimborso dei soli costi di produzione. Le concessionarie pubbliche, invece, devono concedere spazi ai partiti gratuitamente. Questa disposizione dimostra che anche in Germania è ritenuto importante il contributo della radiotelevisione ai fini del buon andamento della dialettica democratica; si nota anche una specifica dimensione pubblica della comunicazione politica, dato che l'accesso dei partiti alle emittenti pubbliche è gratuito. Per quanto concerne la giurisprudenza,

essa ha stabilito che non è giusto garantire tempi equivalenti d' accesso alle emittenti in quanto ciò favorirebbe la formazione immotivata di partiti; per questo la Corte Costituzionale ha precisato che la possibilità dei partiti di avere spazi nel sistema radio-televisivo è data in funzione dell' importanza e del consenso dei partiti stessi; tutto ciò fermo restando il diritto delle formazioni minori. Questo orientamento giurisprudenziale, se da un lato tende a razionalizzare il sistema partitico tedesco impedendo il proliferare di partiti, dall' altro rischia però di non dare a tutti i soggetti politici la possibilità di far sentire la propria voce.

Bisogna comunque osservare che anche in Germania il sistema di comunicazione politica mira a dare equilibrio, obiettività e parità di chances a tutti. Infatti la Corte Costituzionale ha stabilito (B Verf G. E. 82,54) che il sistema deve garantire un' informazione completa ed equilibrata.

Spagna

Questo paese ha una disciplina sulla comunicazione politica che è parte integrante della legge elettorale (n. 5 del 19 giugno 1985). La regolamentazione si riferisce alle sole emittenti pubbliche, che in Spagna possono essere di proprietà statale, di una Comunità Autonoma o di istituti parastatali. Nel periodo precedente le elezioni gli spazi di comunicazione sono ripartiti non in modo eguale tra tutti i partiti, ma in proporzione ai voti conseguiti nell' ultima tornata elettorale. Tale norma, simile anche all' orientamento giurisprudenziale tedesco prima menzionato, tende a razionalizzare il sistema partitico; tuttavia essa ha, a mio avviso, il difetto di cristallizzare l' assetto dei partiti, almeno dal punto di vista della comunicazione politica. L' art. 60.1 precisa che sulle emittenti pubbliche non è possibile acquistare spazi a pagamento per la pubblicità elettorale: questa particolare disposizione impedisce che i soggetti che hanno maggiori possibilità economiche possano essere avvantaggiati nelle competizioni elettorali.

La legge elettorale contiene norme per le televisioni pubbliche, ma esistono anche le televisioni private. Poiché per l' ordinamento spagnolo il servizio radiotelevisivo è un costituisce un servizio pubblico essenziale, anche le emittenti private sono comunque considerate produttrici di tale servizio. Dunque anche per esse esiste una normazione precisa, costituita dalla legge n. 10 del 3 maggio 1988. L' art. 1 di tale legge stabilisce che il privato si configura come un concessionario che gestisce un pubblico servizio la cui titolarità spetta allo Stato. Significativa è la norma della legge organica n. 2 del 3 maggio 1988, che stabilisce il divieto di compravendita di spazi per la pubblicità elettorale sulle emittenti televisive private. La pubblicità elettorale in Spagna è possibile solo sulla stampa periodica e sulle stazioni radiofoniche o su altri mezzi di comunicazione privati (art. 58 legge n. 5 del 1985). La contrattazione degli spazi è libera ed avviene senza discriminazione di inserimento e ubicazione. Le tariffe non possono essere superiori alle normali tariffe commerciali.

5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Lo studio dei sistemi normativi per la disciplina della comunicazione politica porta ad alcune considerazioni.

In primo luogo non è possibile negare che l' impatto dei mezzi di comunicazione di massa sull' andamento della dialettica democratica, sulla formazione dell' opinione pubblica e della coscienza civica dei cittadini è notevole. Se notiamo che queste realtà trovano il loro momento culminante nell' espressione del voto, non possiamo che ribadire, ancora una volta, il ruolo cruciale della disciplina normativa (non solo legislativa) nel settore in esame. Si potrebbe forse obiettare che la regolamentazione della comunicazione politica e la sua conseguente limitazione costituisce una restrizione alla libera espressione del pensiero. A questa obiezione si può rispondere, però, sostenendo che la libera manifestazione del pensiero è garantita a *tutti* dall' art. 21 della nostra Costituzione Repubblicana. Proprio per questo ogni soggetto politico deve avere la possibilità di far sentire la propria voce nel dibattito, soprattutto nel momento della campagna elettorale. La regolamentazione della comunicazione politica e le limitazioni che ne derivano soprattutto in campagna elettorale hanno proprio la funzione di dare a tutti la possibilità di esprimersi. Inoltre, come già evidenziato, anche la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 155 del 2002, ha affermato che non è in discussione la libertà di espressione delle emittenti private in quanto questa è

assicurata nell' ambito dei programmi informativi, i quali vengono limitati solo in campagna elettorale.

Bisogna poi considerare che le libertà (dunque anche quella di manifestazione del pensiero) trovano una specifica limitazione, assolutamente necessaria: come ha affermato Temistocle Martines "la libertà e l' autonomia di un soggetto non esistono in assoluto; esse trovano il loro limite (e, dunque, la loro misura) da un lato nella libertà e nell' autonomia degli altri soggetti e dall' altro nell' interesse generale, secondo quanto viene disposto dal diritto"⁴¹.

I principi di base del pluralismo e della parità di chances per quanto riguarda informazione e comunicazione politica sono posti anche dalle normative presenti in altri paesi: negli Stati Uniti è prevista la "fairness doctrine", la quale va di pari passo con l' "equal time"; in Francia incontriamo una normativa che ricerca in modo piuttosto rigido di realizzare l' eguaglianza; la Gran Bretagna è il regno dell' imparzialità e del "fair play". In tutti gli ordinamenti giuridici, dunque, si ricercano l' imparzialità e la parità di chances per tutti i soggetti politici in un settore cruciale per la vita pubblica democratica, quale è quello riguardante la comunicazione e l' informazione politica.

BIBLIOGRAFIA

- Sara Bentivegna, "Al voto con i media: le campagne elettorali nell' età della televisione", Carocci, Roma, 1997.
- Roberto Borrello, "Interrogativi sulla disciplina della par condicio nel nuovo assetto del sistema radiotelevisivo italiano" in "Europa e informazione", a cura di Michela Manetti, ESI, Napoli, 2004.
- Bobbio Matteucci Pasquino, Dizionario di politica Utet Torino 2004
- P. Converse, Information flow and the stability of partisan attitudes "Public opinion quarterly", 26 - 1962
- Gianni Cuperlo, "Par condicio? Storia e futuro della politica in televisione", Donzelli, Roma, 2004.
- Luca Gaudiano, Francesco Pira, "La nuova comunicazione politica. Riflessioni sull' evoluzione delle teorie e degli strumenti in Italia", F. Angeli, Milano, 2004.
- T. Martines, "Diritto costituzionale" , Giuffrè, Milano 1997
- Pierpaolo Masciocchi, "Il sistema delle comunicazioni nell' ordinamento italiano", Jandi Sapi, Roma, 2001.
- Alessandro Pace, "Verso la fine del servizio pubblico radiotelevisivo?" in "Europa e informazione", a cura di Michela Manetti, ESI, Napoli, 2004.
- Roberto Zaccaria (a cura di) con la collaborazione di Antonia Besi , "Leggi in materia di informazione e comunicazione", CEDAM, Padova, 2000.

SITI INTERNET CONSULTATI

- www.parlamento.it

⁴¹ T. Martines, "Diritto Costituzionale", Milano, Giuffrè, 1997, p. 668.

- www.senato.it
- www.cortecostituzionale.it
- www.agcom.it