

Par condicio: i complessi rapporti tra potere politico e potere televisivo

di Guido Sirianni

(in prossima pubblicazione in “*Politica del diritto*”, n. 4/2005)

“È accaduto che questa televisione sia diventata un potere politico colossale probabilmente si potrebbe dire il più importante di tutti, come se fosse Dio stesso che parla. Esso è diventato un potere troppo grande per la democrazia. Nessuna democrazia può sopravvivere se all’abuso di questo potere non si pone fine”.

K.R.Popper, J. Cardy, *Televisione cattiva maestra*, Roma, Donzelli, 1994, p. 24.

“I partiti politici in tutti i paesi sono divenuti veri e propri pubblici poteri. Non si capisce perché i commentatori seguitano a sottolineare il fatto che essi siano associazioni, per lo più di fatto (non riconosciute) quasi che i pubblici poteri non possano avere altra configurazione giuridica se non quella dell’ente pubblico (...) i partiti politici sono oggi enti con funzioni costituzionali, politiche e amministrative, operanti sia nei confronti dello Stato che di ogni altro ente ed ogni altra amministrazione pubblica”.

M.S.Giannini, *Il potere pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1986 p.16

1. Premessa. – 2. La regolamentazione della comunicazione politica nella esperienza italiana. – 3. Informazione, comunicazione politica e messaggi autogestiti. – 4. I controlli e le sanzioni. – 5. Considerazioni conclusive e prospettive

1.0. Premessa

Se, nel mondo contemporaneo, vale l'assioma secondo cui ciò che non appare in video non ha rilevanza nell'opinione pubblica, è del tutto ovvio che i partiti e i movimenti politici, che hanno come proprio fine quello di orientare l'opinione pubblica e di raccogliere consensi elettorali, desiderano che tutto ciò che essi fanno, affermano o promuovono trovi in televisione il maggiore risalto possibile. Più che di un desiderio, si tratta di una necessità imperativa: i partiti possono, infatti, concretamente esercitare la loro funzione istituzionale solo in quanto riescono a raggiungere l'opinione pubblica, sicché quei partiti che non riescono ad avere visibilità televisiva sono condannati ad una condizione di marginalità, a non ottenere mai consensi ampi o a perderli. La visibilità televisiva, conseguita non solo in trasmissioni di propaganda, ma anche e soprattutto nei programmi di informazione nei quali si parla dei partiti, assicura a chi la consegue una sorta di rendita di posizione, mentre i partiti che non la ottengono si scontrano con una barriera formidabile che preclude l'accesso del mercato politico. È poi intuitivo che i partiti di opposizione sono svantaggiati rispetto quelli di governo, i quali beneficiano indirettamente dalla informazione istituzionale e della cronaca concernente l'azione delle istituzioni da essi guidate, che i partiti più grandi e più ricchi tendono a prevalere su quelli più piccoli e più poveri.

Da questi rilievi risulta evidente che la ricerca di visibilità televisiva costituisce un terreno naturale di competizione e di conflitto tra i partiti. Ogni partito desidera cioè ottenere, accrescere, non perdere visibilità.

L'emittenza radiotelevisiva, in quanto dispensatrice di una risorsa – la visibilità – che i partiti considerano essenziale per le sorti della competizione politica, viene a trovarsi, nel rapporto con i soggetti politici, in una posizione di forza, tanto maggiore quanto più estesa è la *audience* che essa è in grado di assicurare. Tale posizione è poi indubbiamente accresciuta dal fatto che la televisione, per le sue intrinseche caratteristiche mediatiche, non costituisce solo uno specchio che riproduce fatti

politici che avvengono altrove, e cioè nelle sedi istituzionali ed extraistituzionali nelle quali i partiti tradizionalmente operano, ma tende a trasformarsi nella stessa scena nella quale il dibattito politico, impersonato dai suoi principali protagonisti, si svolge quotidianamente in “diretta”, guidata dalla regia degli operatori televisivi, in forme variamente spettacolarizzate, sotto gli occhi di milioni di telespettatori/elettori. In questa veste la televisione diviene, *de facto*, uno spazio pubblico, un teatro politico (e quindi in senso lato una istituzione politica), nella quale si svolge e si esercita non già pura e semplice comunicazione, ma potere pubblico. Proprio questa posizione di forza e di prevalenza nel rapporto coi partiti rischia però di convertirsi in una condizione di debolezza, potendo indurre gli attori politici, quando ne hanno i mezzi, a sviluppare strategie miranti a portare le emittenti sotto il proprio controllo.

1.1. Le regole del conflitto.

Politica e televisione, pur svolgendo funzioni tra loro ben distinte, sono costrette a “coabitare” in un medesimo spazio pubblico, in una condizione di strutturale conflitto, al quale sono però legate le sorti della stessa democrazia.

La problematica convivenza tra politica e televisione è peraltro imposta, oltre che dalle fattuali circostanze alle quali si è appena accennato, dal fatto che la libertà di espressione dei partiti presenta, sotto vari profili, peculiarità che la differenziano dalla libertà di espressione intesa nella sua portata generale.

In primo luogo, il generale principio della pubblicità della politica richiede che i partiti siano tenuti ad operare pubblicamente, e quindi siano onerati a mantenere l’opinione pubblica informata delle proprie azioni. Sicché, i partiti, per adempiere a questo onere di pubblicità, devono poter accedere ai media che sono divenuti il canale fondamentale di informazione della opinione pubblica. Negare tale accesso equivarrebbe ad impedire ai partiti di assolvere alla loro missione costituzionale, così come sarebbe avvenuto, in altro contesto storico, ove si fosse negata ad essi la possibilità di accedere ai più tradizionali luoghi (materiali) della comunicazione, e cioè alle piazze, ai teatri, ai mercati etc. per svolgervi propaganda e proselitismo.

In secondo luogo, i partiti sono tenuti ad operare, oltre che in modo pubblico, in modo concorrenziale (devono cioè concorrere alla formazione della politica nazionale con metodo democratico). Tra pubblicità, concorrenzialità e metodo democratico sussiste una evidente coesistenzialità, sicché si deve dedurre che anche l'espressione e la comunicazione politica dei partiti devono necessariamente conformarsi, nelle loro modalità, al principio della concorrenza democratica, assumendo quindi forme compatibili col metodo democratico.

La espressione dei partiti, pur essendo pienamente riconducibile alla libertà coperta dalle garanzie dell'art. 21 Cost.¹, presenta in conclusione, presenta evidenti tratti peculiari di funzionalità rispetto alla democrazia, che si traducono in una posizione di onere (dovere di informare l'opinione pubblica), in una maggiore protezione, sia avverso le turbative (si pensi, ad es. alla insindacabilità delle opinioni e dei voti espressi dai membri del parlamento; dalla pubblicità delle sedute e degli atti parlamentari; dalla tutela rafforzata prevista, anche sul piano penalistico, avverso le turbative dei comizi in periodo elettorale), sia al fine di consentirne il concreto esercizio (accesso ai mezzi radiotelevisivi), ma anche in un limite interno in termini di assoggettabilità a forme e modi richiesti dall'esigenza di fare salva la *norma agendi* costituita dal concorso democratico (ad es., la propaganda può essere sottoposta a limiti o divieti).

Quanto alla televisione, essa costituisce in primo luogo un mezzo, attraverso il quale viene svolta una attività comunicativa garantita dall'art. 21 Cost., che per le sue caratteristiche tecniche (l'impiego di risorse collettive limitate) è soggetto a specifici oneri che lo differenziano dagli altri media, tra i quali si ricomprende quello di consentire la comunicazione politica dei partiti in forme non discriminatorie. La emittente si configura cioè come una sorta di *incumbent*, tenuto a mettere a disposizione di terzi la sua capacità di irradiazione. In secondo luogo, la caratteristica

¹ O. Barile, Libertà di manifestazione del pensiero, in Enc.Dir. vol. ??, p.433.; R. Zaccaria, *Televisione e propaganda politica ed elettorale*, in *Quaderni costituzionali*, 1996, 412 s. nota, in particolare, che "naturalmente questo non vuol dire, una volta inquadrata l'attività nell'ambito tutelato dall'art. 21 della Costituzione, che non si possano avere trattamenti diversi in relazione alla operatività dei vari limiti, espliciti e impliciti, presenti nella norma costituzionale ed in particolare al bilanciamento tra gli interessi e i valori costituzionali che possono venire concretamente in rilievo".

pervasiva e suggestiva del mezzo televisivo può comportare limitazioni modali nella manifestazione del pensiero, senza comunque permettere l'apposizione di limiti finalistici².

Tutto ciò premesso, le problematiche generate dalla necessaria quanto difficile coabitazione tra politica e televisione, e cioè tra due "poteri" soggettivamente privati, ma oggettivamente pubblici, ovviamente mutano a seconda della specifica conformazione, per un verso, del sistema partitico, del sistema elettorale e della stessa forma di governo, da cui promana la "domanda" di visibilità, e per l'altro del sistema televisivo, capace di "offrire" tale servizio.

Il conflitto, in ogni caso, per non essere distruttivo, richiede il rispetto di regole (in assenza di argini esso potrebbe virtualmente portare ad esiti catastrofici per la democrazia - una politica prigioniera della televisione, o viceversa, una informazione televisiva prigioniera della politica-). Regole tanto più necessarie perché sollecitate non solo dalla necessità di impedire sconfinamenti tra le rispettive sfere pubbliche della politica e della informazione televisiva, ma anche dalla esigenza di proteggere gli stessi destinatari della comunicazione televisiva - i cittadini elettori - , titolari di

² Cfr. A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova, 2003, p. 117 ss.; C.Pinelli, *Suggestione dei messaggi televisivi, persuasione e manifestazione del pensiero*, in *Dir. inf. e informat.*, 1995, pp.1-20. Sul piano del diritto positivo, "direttiva quadro" 2002/21/CE nell'istituire un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica, si è premurata di chiarire che la separazione tra mezzi di comunicazione e servizi di comunicazione non avrebbe dovuto incidere "sul riconoscimento di collegamenti tra i due aspetti, in particolare al fine di garantire il pluralismo dei mezzi di informazione, la diversità culturale e la protezione dei consumatori", affermando inoltre che "la politica audiovisiva e la regolamentazione dei contenuti perseguono obiettivi di interesse generale, quali la libertà di espressione, il pluralismo dei mezzi di informazione, la diversità culturale e linguistica, l'inclusione sociale, la protezione dei consumatori e la tutela dei minori" (cons. n. 6).

A questa medesima logica pare ispirarsi il vigente "codice della televisione" (D.P.R. 28.07.2005), che, dopo aver assunto tra i principi fondamentali del sistema radiotelevisivo (art.3) "l'obiettività, la completezza, la lealtà e l'imparzialità della informazione, l'apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche, sociali, culturali e religiose", qualifica (art. 7) "l'attività di informazione radiotelevisiva da qualsiasi emittente o fornitore di contenuti esercitata" come "servizio di interesse generale", e come tale soggetta a discipline volte a garantire, tra l'altro "la presentazione veritiera dei fatti e degli avvenimenti, in modo tale da favorire la libera formazione delle opinioni", la "trasmissione quotidiana di telegiornali e giornali radio da parte dei soggetti abilitati a fornire contenuti in ambito nazionale e locale su frequenze terrestri", "l'accesso di tutti i soggetti politici alle trasmissioni di informazione e di propaganda elettorale e politica in condizioni di parità di trattamento e di imparzialità, nelle forme e secondo le modalità indicate dalla legge"². In termini non dissimili, già l'art. 1 della precedente L. 223 del 1990, affermava (co.1) che "La diffusione di programmi radiofonici e televisivi, realizzata con qualsiasi mezzo tecnico, ha carattere di preminente interesse generale" e che (co.2) "Il pluralismo, l'obiettività, la completezza e l'imparzialità dell'informazione, l'apertura alle diverse opinioni, tendenze politiche, sociali, culturali e religiose, nel rispetto dei diritti garantiti dalla Costituzione, rappresentano i principi fondamentali del sistema radiotelevisivo che si realizza con il concorso di soggetti pubblici e privati, ai sensi della presente legge".

un diritto alla informazione politica, dai rischi di un impiego manipolatorio del mezzo televisivo³.

L'oggetto di tali regole si pone su un duplice piano, concernendo, per un verso, le modalità che i partiti devono rispettare allorché intendono accedere a spazi radiotelevisivi per svolgere attività di informazione e di propaganda, e per l'altro le modalità con cui le emittenti devono somministrare l'informazione, quando questa ha per oggetto la vita, le opinioni, le iniziative dei partiti.

1.2. Tra autoregolamentazione e regolamentazione legale

La regolazione del “mercato” della comunicazione politica televisiva, in una prospettiva liberale, resta in primo luogo affidata alla autodisciplina dei partiti e delle emittenti, ed alla condivisa consapevolezza da parte di partiti, emittenti ed opinione pubblica del fatto che il “discorso pubblico”, sul quale si fonda il sistema democratico, richiede il rispetto di una condizione di morale parità delle opinioni, che non può essere cancellata in ragione di meri rapporti di forza in termini di risorse economiche o di consenso elettorale⁴. L'aspirazione alla massima visibilità televisiva da parte di ciascuna forza politica si dovrebbe cioè accompagnare alla consapevolezza che essa non può mai condurre all'oscuramento o alla prevaricazione delle altre voci. Le esigenze di una visibilità partitica equa e garantita – la par condicio televisiva - in una democrazia pluralista che possa definirsi matura, sono in realtà garantite e soddisfatte soprattutto attraverso l'autodisciplina, la deontologia, ed il *fair play* dei partiti, dei governi e delle emittenti, in particolare quando esse si coniughino alla sensibilità di un pubblico maturo che rivendichi il proprio diritto a ricevere una informazione completa, imparziale e pluralista.

³ Come nota A. Pace, *Sovranità popolare e mass media*, in atti del Convegno di Padova dei giorni 19-21 giugno 2003, in www.associazionedeicostituzionalisti.it "I mass media (...) preconditionano in modo sensibilissimo l'esercizio dei diritti politici. Quindi la loro disciplina – o la loro <non> disciplina – può avere un effetto determinante sulla politica nazionale e sugli esiti delle consultazioni elettorali e referendarie".

⁴ Sul tema dell'etica comunicativa e della democrazia deliberativa, in una prospettiva teorico filosofica e di diritto positivo, v. l'approfondita analisi di A. Vespaziani, *Comunicazione politica*, in.....

L'esigenza di una regolazione *legale*, in un contesto così caratterizzato, si impone principalmente allorché occorre disciplinare in termini rigorosi la visibilità televisiva dei partiti nel momento in cui essi, presentando candidati e liste elettorali, partecipano ad una procedura elettorale, la quale, per definizione, ha come proprio precipuo fine quello di garantire la parità dei concorrenti nel corso della competizione e la genuinità del voto⁵. Una visibilità televisiva sperequata, può cioè inficiare la regolarità del procedimento elettorale e la genuinità del voto, e per questo l'autoregolamentazione da parte di partiti ed emittenti, i cui contenuti non possono che essere incerti ed aleatori, deve cedere il posto ad una disciplina legale chiamata a stabilire con esattezza diritti, obblighi e sanzioni.

D'altro verso, la necessità di una disciplina legale della propaganda elettorale si è già affermata positivamente, prima ancora che relativamente all'ambito radiotelevisivo, anche in relazione alle modalità di impiego dei media più tradizionali (in particolare, le affissioni⁶).

L'assunto che precede (il "mercato" della visibilità televisiva dei partiti è regolato, in via ordinaria, dalla autodisciplina dei partiti e delle emittenti, e solo eccezionalmente, con riguardo alle campagne elettorali, dalla c.d. legislazione elettorale "di contorno") può rivelarsi inadeguato in presenza di circostanze fattuali che sollecitano l'esigenza di stendere l'ambito della regolamentazione legale.

In primo luogo, va osservato a tale proposito che le campagne elettorali, tendono a divenire, nella evoluzione del sistema politico, permanenti. Notoriamente, la competizione dei partiti nella conquista del consenso non si esaurisce nell'ambito

⁵ Come giustamente rimarcato, negli ordinamenti liberali e democratici "*perché si abbiano decisioni libere e non mere procedure tecniche deve essere presa in considerazione l'intera procedura di votazione in senso ampio, con la valutazione dell'esistenza di standard minimi di libertà nella formazione e nell'espressione della volontà. In questa prospettiva il mercato teorico, in cui agiscono i soggetti aventi diritto di voto, che domandano informazioni per decidere, e coloro che offrono soluzioni o si candidano a cariche rappresentative, deve essere caratterizzato dall'applicazione del principio del rispetto tendenziale dell'uguaglianza di opportunità tra i contendenti, in modo da tutelare l'uguaglianza formale della cittadinanza rispetto alla concentrazione sostanziale dei poteri di fatto*" (F. Lanchester, *La propaganda elettorale (e referendaria) in Italia tra continuità sregolata e difficile rinnovamento*, in *Quaderni costituzionali*, 1996, 386)..

⁶ V. l.4 aprile 1956, n.212; Corte cost., sent. n.48/1964.

delle fasi elettorali⁷, e ciò si traduce nella necessità di regole che disciplinino l'utilizzo dei mezzi televisivi nella lotta politica non solo valevoli in modo permanente, ma anche più certe e definite di quelle ottenibili attraverso una spontanea autodisciplina delle parti coinvolte. Il valore da salvaguardare va oltre quello della “genuinità del voto”, identificandosi, come rilevato dalla sent. 155/2002 della Corte costituzionale⁸, col “*corretto svolgimento del confronto politico, su cui in permanenza si fonda, indipendentemente dai periodi di competizione elettorale, il sistema democratico*”, in forme tali “*da consentire – in ogni tempo e non solo nei periodi elettorali – la più ampia informazione del cittadino per formare la sua consapevolezza politica*”.

In secondo luogo, la stessa capacità di autodisciplina, in un ambito tanto delicato, presuppone condizioni culturali e materiali che però possono risultare fattualmente insussistenti o carenti in una data realtà storica. L'appello alla autodisciplina può cioè rivelarsi chimerico, in un contesto, come quello italiano, caratterizzato dalla presenza di un sistema partitico radicalizzato, incapace di convergere nella enucleazione e nel rispetto di regole condivise e di un sistema televisivo, a sua volta, strutturato in assetti non concorrenziali, ma monopolistici o oligopolistici. Più in particolare, è la stessa limitatezza del numero delle emittenti (quali che siano le cause che la determinino, d'ordine fisico, tecnologico, economico) l'elemento che parrebbe determinare la necessità di una disciplina legale, quando essa possa tradursi in una compressione del pluralismo informativo. Come la già richiamata sent. 155/2002 nota, una situazione di duopolio pubblico-privato, come quella riscontrabile in Italia, non crea le condizioni di un effettivo pluralismo “esterno”, in quanto non consente la presenza “*del massimo numero possibile di voci diverse*”; inoltre, il pluralismo esterno va inteso in termini non meramente estrinseci, ma *sostanziali*: “*in ogni caso il*

⁷ Sul superamento della centralità del momento elettorale, nel c.d. Stato di partiti v. P. Ridola, *Partiti politici, Enc.dir.* vol. p.94

⁸ Su tale pronuncia v. i commenti, diversamente orientati, di O. Grandinetti, <<Par condicio>>, *pluralismo e sistema televisivo, tra conferme e novità giurisprudenziali, in un quadro comunitario e tecnologico in evoluzione*, in *Giur. Cost.*, 2002, I, 1315 ss. (in particolare, sulla estensione fuori dei periodi elettorali protetti, p. 1323) e di L. Vespignani, *La disciplina della par condicio al vaglio della Corte Costituzionale: una funzionalizzazione della libertà di antenna?*, in *Il diritto dell'informaz. e dell'informaica*, 2003, p. 769 ss.

pluralismo esterno può risultare insufficiente – in una situazione in cui perdura la sostanziale limitazione delle emittenti – a garantire la possibilità di espressione delle opinioni politiche attraverso il mezzo televisivo”. Si può aggiungere che, se in una situazione di duopolio (e, ancor più, di monopolio) la condizione di insufficienza è autoevidente, in contesti connotati dalla presenza del maggior numero di operatori consentito dalle condizioni tecniche ed economiche, il giudizio sul grado di sufficienza o meno potrebbe richiedere invece l’impiego di parametri opportunamente elaborati, riferiti ad es. al mercato rilevante, al grado di concentrazione, etc., secondo le metodiche sperimentate nella tutela del mercato.

In presenza delle suddette insufficienti condizioni, la regolamentazione legale esterna è gioco forza chiamata a supplire o integrare l’assente o carente capacità di autodisciplina delle parti direttamente interessate. Se, per qualsivoglia ragione, partiti e televisioni non sono in grado di concordare e praticare spontaneamente regole di condotta capaci di assicurare la correttezza e la non discriminatorietà del discorso pubblico che si svolge attraverso il mezzo televisivo, pregiudicando in tal modo il corretto funzionamento del circuito democratico, la introduzione per via legislativa di regole è, in se, non solo legittima, ma addirittura *costituzionalmente necessaria*⁹. Purtroppo, l’estensione della regolazione legale fuori delle fasi elettorali andrebbe concepita solo come una soluzione transitoria e, per così dire, didascalica, nella prospettiva del superamento di quelle condizioni che impediscono l’introduzione di una credibile autodisciplina da parte di partiti ed emittenti, ed in primo luogo, del carattere monopolistico o oligopolistico dell’emittenza. Ove tali condizioni fossero conseguite, alla disciplina legale dovrebbe auspicabilmente subentrare l’autodisciplina di partiti ed emittenti¹⁰.

⁹ Su tale carattere di necessità, connessa alla salvaguardia del pluralismo informativo inteso come diritto dei cittadini a ricevere una informazione completa ed imparziale, tratto dall’art. 21 Cost. e della parità di condizione dei partiti nella concorrenza alla determinazione della politica nazionale ex art. 49 Cost., v. P.Caretti, *Introduzione*, in *Il diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni*, 2000, p. 13.

¹⁰ Come evidenziato da R. Zaccaria, op.cit., p.422, la parità di trattamento riservata dalle emittenti alle forze politiche rappresenta un principio “non assoluto, ma relativo, che ha un senso fintantocchè in un certo paese alcuni

Ciò detto, autodisciplina e regolamentazione legale non sono, ovviamente, del tutto fungibili: tacendo d'altro, basterà notare che l'autodisciplina non incontra i limiti di legittimità cui soggiace la legge: sicchè se la regolamentazione legale può risultare in se costituzionalmente necessaria, i suoi contenuti devono però in ogni caso armonizzarsi nella cornice dei diritti fondamentali che vengono coinvolti.

I precetti dell'etica comunicativa vengono dunque a giuridicizzarsi attraverso la mediazione della legge, chiamata ad individuarne e positivizzarne le prescrizioni, attraverso una delicata opera di bilanciamento tra gli interessi in gioco, e cioè da un lato la libertà di espressione e la libertà di iniziativa economica, e dall'altra quelli sottesi all'art. 1 co.2 Cost¹¹, ponendo diritti, obblighi, divieti, sanzioni, che si traducono in corrispondenti limitazioni della sfera di autonomia tanto dei partiti quanto delle emittenti.

Il limite che la *par condicio* non può in nessun caso valicare è rappresentato dal fatto che essa può riferirsi unicamente alle modalità ed alle forme dell'espressione (e sempre nel limite di un ragionevole bilanciamento), ma non può mai incidere sulla libertà di espressione in quanto tale, e cioè sui contenuti dell'espressione di partiti e di emittenti. Certo, la delimitazione del confine tra contenuto e forma dell'espressione, può risultare labile ed incerto, nel momento in cui si cerca di stabilirlo nell'ambito di una attività comunicativa, quale quella televisiva, nella quale forma, modo e contenuto tendono ad intersecarsi e ad intrecciarsi intimamente.

1.3. Il regime legale della par condicio

La necessità di una regolamentazione pubblicitica della *par condicio* determina l'esigenza di individuare i soggetti interessati, le attività comunicative alle quali essa si rivolge; il regime proprio di tali attività comunicative; le sanzioni in caso di violazione degli obblighi.

dei mezzi di comunicazione si trovano in posizione dominante, capace di influenzare fortemente l'opinione pubblica e di condizionare le opinioni dei cittadini".

¹¹ E cioè gli artt. 48,49,50,51,71,75 e 138.; cfr. A.Pace, *Sovranità popolare e mass media* cit.

Questi aspetti non possono che essere disciplinati, quanto meno nei loro profili essenziali, ma pur sempre in modo ben circostanziato dalla legge, in ragione delle riserve, pur tra loro differenti, poste dagli artt. 21 e 41 cost.. Inoltre, la disciplina, pur configurandosi in termini uniformi per gli aspetti principali, va necessariamente modulata in rapporto alle differenti caratteristiche dell'emittenza (nazionale e locale; privata e di servizio pubblico), come pure in relazione al fatto che l'attività comunicativa si svolga o meno in concomitanza con competizioni elettorali o referendarie.

Più in particolare la regolamentazione può riguardare sia l'attività comunicativa che i partiti esercitano utilizzando il mezzo radiotelevisivo, distinguendo ne le forme e i modi, sia l'informazione relativa ai partiti che viene somministrata dalle emittenti.

Agli aspetti contenutistici si accompagnano quelli organizzativi: occorre cioè individuare i soggetti pubblici ai quali demandare le funzioni di regolamentazione esecutiva, di vigilanza e di carattere sanzionatorio, in una materia sensibile, che per sua natura richiede una gestione obbiettiva, neutrale e quindi sottratta all'indirizzo politico del governo, secondo lo schema proprio delle c.d. amministrazioni indipendenti.

2.0. La regolamentazione della comunicazione politica radiotelevisiva nell'esperienza italiana

Nel caso italiano, l'esigenza di regolamentare l'utilizzazione del mezzo radiotelevisivo da parte dei partiti ha trovato risposte molto diversificate nel tempo.

Dall'esordio della televisione fino agli inizi degli anni 60, negli anni del centrismo, si scelse di mantenere la remittenza, esercitata in regime di monopolio pubblico, in una condizione di apparente separazione e neutralità, negando cioè la stessa possibilità di impiegare il nuovo mezzo per attività di informazione e propaganda partitica. Tale preclusione, in verità, non discendeva da un espresso disposto legislativo, ma dalla precisa scelta politica di mantenere, negli anni della guerra fredda, mezzi di informazione e di propaganda reputati particolarmente

potenti, sotto un rigido controllo governativo. Pur di impedire che la opposizione comunista e socialista potesse fruire, anche solo sporadicamente, a tali mezzi, si preferì negare *tout court* a tutti i partiti la possibilità di accedervi: sicchè, fino al 1960, a nessun *leader* di partito, non solo di opposizione, ma anche di maggioranza, fu quindi concesso di parlare alla radio o di apparire in tv. Conseguentemente, anche quando, con la l. 4 aprile 1956 n. 212, si procedette ad un completo ridisegno della disciplina della propaganda elettorale, non fu nemmeno avvertita la necessità di affrontare il tema della propaganda via etere.

La messa al bando dei partiti cadde, così come era nata, senza specifici interventi legislativi, nel mutato clima politico degli esordi del centro sinistra, grazie anche all'indiretto sostegno della Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulle condizioni di legittimità del monopolio radiotelevisivo pubblico. La sent. 59 del 1960 chiarì, infatti, che “ *lo Stato monopolista di un servizio destinato alla diffusione del pensiero ha l'obbligo di assicurare, in condizioni di imparzialità ed obbiettività la possibilità potenziale di goderne a chi sia interessato ad avvalersene per la diffusione del pensiero*”, chiudendo con ciò il ciclo della “RAI governativa”, ed aprendo il capitolo nuovo dell'accesso e di quello che sarebbe stato in seguito indicato come il “pluralismo interno”.

La svolta venne segnata, come noto, da una comunicazione in Parlamento del 6 ottobre 1960 dell'allora Presidente del Consiglio Fanfani, nella quale si annunciava che, in preparazione delle successive elezioni amministrative, sarebbe stato consentito ai partiti di trasmettere una serie di conferenze stampa e di discorsi¹².

Alla caduta del veto, seguì la necessità di regolamentare l'utilizzo, in condizioni di equità, della nuova possibilità di accesso al mezzo radiotelevisivo da parte dei partiti politici, che divenne un ambito di conflitto tra Commissione parlamentare di vigilanza, governo, partiti, Rai.

La compiuta definizione di un assetto di regolazione dell'accesso dei partiti al servizio pubblico, dentro e fuori dei periodi elettorali, secondo una impostazione che

¹² Sulle vicende dei partiti in televisione, v. Novelli, *Dalla tv dei partiti al partito dalla tv (Televisione e politica in Italia 1960-1995)*, Firenze, 1995; F. Lanchester, *Propaganda elettorale*, in *Enc.dir.*, XXXVII, Milano, 1987, p. 142 ss.

non sarebbe mai in seguito mutata nelle sue linee portanti, fu formalizzata tuttavia solo dopo molti anni, nell'ambito della riforma della Rai del 1975. La legge 103, includeva il "pluralismo politico" tra i principi informatori del servizio pubblico (art.1, co.2) e, cristallizzando la prassi precedente, riservava (art.4) alla Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza sui servizi radiotelevisivi il compito di disciplinare *direttamente* rubriche di "tribuna politica", "tribuna sindacale", "tribuna elettorale", "tribuna stampa" che la RAI era obbligata a trasmettere.

La legge, dunque, con una delega anomala, non accompagnata da alcun principio direttivo, demandava la regolamentazione dell'accesso dei partiti, e quindi la determinazione di diritti ed oneri ricadenti sui partiti e sull'emittente, alle disposizioni impartite da un organo parlamentare, per loro natura insindacabili. Nella sostanza, la materia veniva ad essere devoluta, tanto per i periodi elettorali, quanto per quelli non elettorali, ad una normativa "interna", per così dire "autogestita" dai partiti sedenti nella Commissione parlamentare¹³.

Quanto alle forme dell'accesso, esse erano limitate a quelle configurate dalle "tribune", e cioè comizi televisivi degli esponenti dei partiti, ovvero trasmissioni nelle quali i rappresentanti dei partiti rispondono alle domande dei giornalisti, escludendo quindi ogni altra forma di propaganda politica, gratuita o a pagamento.

In fine, la speciale disciplina dell'accesso dei partiti non toccava il tema ulteriore della non discriminazione dei partiti all'interno dei programmi di informazione della Rai, che veniva invece a rifluire in quello, più generale, della garanzia del pluralismo che la riforma del 1975 affidava al complessivo sistema di governo del servizio pubblico radiotelevisivo.

Il problema del utilizzo del mezzo radiotelevisivo da parte dei partiti politici assunse una prospettiva del tutto nuova nel momento in cui, secondo le note e caotiche modalità, il monopolio pubblico radiotelevisivo venne meno, per tappe successive, a partire dalla metà degli anni '70.

¹³ C, Chiola, *Notazioni sulla propaganda elettorale televisiva*, in *Studi in onore di M. Mazziotti di Celso*, Padova, 1995, voll, p. 245.

La comparizione della emittenza privata, se per un verso determinò le condizioni di un prima inesistente pluralismo “esterno”, di cui avrebbero potuto giovare anche i partiti, per l’altro comportò l’esigenza di concepire la regolamentazione del rapporto tra partiti ed emittenti private su basi necessariamente differenti da quelle sperimentate per il servizio pubblico, delle quali si è appena detto.

Tale esigenza era resa tanto più impellente dal fatto che, con la nascita della emittenza privata, in una condizione di vuoto normativo, si apriva la possibilità di impiegare le emittenti, senza alcun limite, per la trasmissione, dentro e fuori delle campagne elettorali, non solo di “tribune”, ma anche di nuove e più aggressive forme di propaganda politica ed elettorale, in una prospettiva mercantile che, al tempo del monopolio, era invece del tutto preclusa. Tuttavia, tale esigenza di regolamentazione rimase lungamente inevasa. Come noto, la situazione di totale vuoto legislativo, nella disciplina della emittenza privata, si protrasse fino al 1990; né in questa situazione anarchica una qualche regolazione dello specifico tema concernente l’utilizzazione delle emittenti da parte dei partiti venne da prassi concordate, spontaneamente, tra partiti ed emittenti: l’ipotesi di addivenire a specifici “codici di comportamento”, come ad esempio quello promosso dal Centro Calamandrei, non ebbe infatti esito alcuno¹⁴. Ma anche quando la legge n. 223/90 finalmente ordinò l’emittenza privata, il problema della regolamentazione dell’accesso dei partiti e della propaganda elettorale fu sorprendentemente accantonato. In una situazione caratterizzata dall’assenza di qualsiasi regolazione, sia pubblica, sia privata, l’unico argine, veramente minimo, a possibili abusi nell’utilizzo dei media privati fu rappresentato dalla estensione anche all’emittenza privata del divieto, già imposto fin dal 1956 relativamente a stampa ed affissioni, di fare propaganda nel giorno precedente ed in quello in cui si svolgono le elezioni (art. 9 bis l. n. 19 del 1985); sicchè si è potuto giustamente constatare che, fino al 1993, il settore delle radiodiffusioni private è rimasto “ *privo di qualsiasi disciplina e dunque abbandonato alla libera iniziativa dei oggetti operanti nel mercato politico e imprenditoriale* “¹⁵.

¹⁴ Cfr. F.Lanchester, *Propaganda elettorale*, in *Enc. Dir. cit.*, p.144.

¹⁵ E. Bettinelli, *Propaganda elettorale*, in *Dig. Pubbl.*, Torino, XII, 1997, p.82

In conclusione, dalla combinazione di due fattori - l'“autogestione” partitica dell'accesso al servizio pubblico, prevista dalla l. 103/1975 e la assenza di qualsivoglia disciplina della materia al riguardo della emittenza privata – scaturiva una situazione schizofrenica, priva di ogni apparente logica e comunque del tutto insoddisfacente rispetto all'esigenza fondamentale di assicurare una condizione di equa visibilità dei partiti, dentro e fuori le campagne elettorali, da rapportarsi ormai non solo ad un segmento del sistema radiotelevisivo – e cioè il servizio pubblico – ma al sistema complessivamente considerato, nelle sue componenti sia pubbliche e private, nazionali e locali.

In una prospettiva puramente logica, la nascita di un sistema televisivo misto pubblico- privato avrebbe rappresentato una ottima premessa per ridefinire i termini del rapporto tra partiti e televisione su presupposti nuovi, nella prospettiva di stimolare, in forme adeguate, una etica della comunicazione di partiti ed emittenti ancora carente, se non del tutto latitante. Ciò avrebbe però richiesto una situazione politica ben diversa da quella, ribollente, dei primi anni 90 , un assetto televisivo non ipotecato dal duopolio Rai-Fininvest, l'assenza di un intreccio tra politica e televisione senza eguali nelle altre democrazie contemporanee.

Solo con la legge 10 dicembre 1993, n.515, relativa alla disciplina delle campagne elettorali politiche, in parte anticipata dalla legge 15 marzo 1993, n. 81, relativa alla elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia, promossa dal governo “tecnico” presieduto da Ciampi, dietro le sollecitazioni nascenti dalla riforma della legislazione elettorale in senso maggioritario seguita al referendum abrogativo del 18 aprile 1993, la situazione di vuoto normativo venne parzialmente colmata¹⁶.

¹⁶ Diffusamente, sulla l. 515 del 1993, M. Gobbo, *La disciplina della propaganda elettorale nel sistema radiotelevisivo*, in *Informazione e radiotelevisione, Trattato di diritto amministrativo* vol.XXVIII, Padova, 1999, p. 684 ss; L.Pagano, *Le nuove regole sulla campagna elettorale*, in *Boll. Inf. Cost. parl.*, n. 1, 1994, p. 86 ss.; E. Bettinelli, *L'informazione radiotelevisiva e la propaganda elettorale. La nuova disciplina della legge 151/1993. Un*

In tale contesto, l'obiettivo di assicurare l'accesso di partiti e candidati al mezzo televisivo in condizioni di uguaglianza e non discriminazione venne dunque perseguito seguendo una logica di doppio binario, e cioè attraverso la configurazione di due distinte discipline riguardanti, l'una, il servizio pubblico radiotelevisivo, l'altra le emittenti private.

Relativamente al servizio pubblico, la l. 515 si muoveva in una prospettiva di sostanziale continuità, mantenendo, secondo l'impianto della l. 103/1975, l'attribuzione alla Commissione parlamentare di indirizzo generale e di vigilanza del compito di disciplinare "direttamente" le rubriche elettorali ed i servizi e i programmi elettorali (in sostanza, le tradizionali "tribune elettorali"). La novità più rimarchevole era rappresentata dalla apertura del servizio pubblico alla trasmissione di "propaganda" elettorale di liste e gruppi di candidati, da svolgersi, sempre in condizioni di parità, nell'ambito di "idonei spazi", secondo prescrizioni impartite dalla Commissione parlamentare (art. 1 co.1).

Relativamente alla emittenza privata, la legge dettava una specifica disciplina concernente la "*propaganda elettorale*" ed i "*programmi e servizi di informazione elettorale*", e valevole unicamente per i periodi elettorali. Tale disciplina lasciava alle emittenti la facoltà di scegliere se trasmettere o meno programmi di informazione elettorale e propaganda elettorale, imponendo tuttavia ad esse, in caso positivo, il rispetto di modalità e forme non discriminatorie nei confronti dei partiti e dei candidati concorrenti, anche sotto il profilo economico.

Quanto alla "*propaganda elettorale*" da trasmettere "*a qualsiasi titolo*" (e cioè tanto oneroso, quanto gratuito) la l. 515 (art.1 c.2) richiedeva che gli spazi dovessero essere offerti dalle emittenti ai candidati, alle liste ed ai partiti e movimenti politici, in condizioni di parità, secondo modalità stabilite dal Garante per la radiodiffusione e l'editoria. Tuttavia, la stessa legge (art.2, co.1) vietava comunque che nel corso delle campagne potesse avere luogo propaganda elettorale a mezzo di "*spot pubblicitari e ogni altra forma di trasmissione pubblicitaria radiotelevisiva*", introducendo così una

modello davvero definitivo?, in *Il diritto dell'informaz. e dell'informatica*, 1994, 201; id. *Par condicio. Regole, opinioni, fatti*. Torino, 1995.

fondamentale distinzione tra le diverse “forme” propagandistiche, e cioè tra propaganda elettorale ammessa e pubblicità elettorale vietata, che avrebbe ottenuto il sostanziale avallo della Corte Costituzionale con la sentenza 19 maggio 1995, n. 161, giustificata dalla volontà di proteggere gli elettori mettendo al bando l’impiego di tecniche di comunicazione reputate intrinsecamente manipolative allorché utilizzate nell’ambito di un mezzo pervasivo e suggestivo come l’emittenza radiotelevisiva.

Quanto ai “*programmi e servizi di informazione elettorale*” (e cioè, tavole rotonde, nelle conferenze e nei discorsi, nella presentazione dei programmi delle liste, dei gruppi di candidati e dei candidati, nel confronto tra candidati) si imponeva che fosse in ogni caso assicurata una condizione di parità di trattamento di liste, candidati, partiti e movimenti (art.1 c.2). La legge non affrontava invece la problematica relativa all’esigenza di garantire ai partiti un trattamento equo ed imparziale anche nell’ambito della informazione irradiata dalle emittenti, pubbliche o private; essa però introduceva, al fianco delle prescrizioni relative alla *par condicio* nei programmi di comunicazione politica e di propaganda, una serie di *divieti* diretti ad impedire nei periodi “protetti” elettorali l’inquinamento propagandistico di ogni trasmissione radiotelevisiva: si vietava così la presenza di candidati, esponenti di partito, membri del governo etc. in tutte le trasmissioni diverse da quelle delle testate giornalistiche, nelle quali la presenza veniva però consentita nella stretta misura in cui ciò trovasse giustificazione nella completezza dell’attività informativa (art. 1 co.5).

La “chiusura” del nuovo regime della *par condicio* era rappresentata dalla previsione di poteri di sorveglianza e sanzionatori attribuiti ai comitati regionali per i servizi radiotelevisivi (art. 1 co.4) ed al Garante (art. 15) esercitabili non solo nei confronti delle emittenti (servizio pubblico e privati) ma anche di coloro che avessero beneficiato delle violazioni. Alle sanzioni pecuniarie si aggiungeva inoltre la possibilità del Garante di ordinare l’adozione di misure di reintegra, di sospendere la concessione e di proporre la revoca, nei casi più gravi.

In termini riassuntivi, si può ritenere che la l. 515 abbia rappresentato un importante passaggio, nel tentativo di superare la situazione di totale anarchia

esistente sul versante della emittenza privata, di sperimentare modelli organizzativi nuovi (ci riferiamo, in particolare, al coinvolgimento della figura del Garante), di escludere forme di comunicazione politica di tipo pubblicitario (gli spot) dannose per la libertà di giudizio del pubblico e degli elettori. Tale sviluppo presentava tuttavia evidenti incompletezze ed aporie, che si traducevano in un sistema di regolazione vistosamente asimmetrico: un sistema “bicefalo”, facente capo, nel caso del servizio pubblico, alla Commissione Parlamentare, ed in quello della emittenza privata, al Garante, che lasciava del tutto priva di disciplina la comunicazione politica di qualsiasi forma (e quindi anche pubblicitaria) attraverso le emittenti private nei periodi non elettorali, tralasciando in ogni caso di affrontare compiutamente il nodo della *par condicio* nell’ambito dei programmi di informazione politica delle emittenti.

La successiva legge 22 febbraio 200, n.28, con le importanti modifiche ed integrazioni apportate con la legge 6 novembre 2003, n. 313, rappresenta un importante tentativo di sistemazione della materia, scaturito da un aspro confronto politico tra le forze di maggioranza (di centro-sinistra) e di opposizione (di centro-destra) che va oltre l’obbiettivo di colmare le falle della legge 515/1993 ¹⁷.

¹⁷ Ulteriori riferimenti normativi e regolamentari in materia sono:

- la legge 10 dicembre 1993, n. 515 (relativamente alle disposizioni non abrogate dalla l. 28/2000);
- il Decreto 8 aprile 2004 recante "*Codice di autoregolamentazione in materia di attuazione del principio del pluralismo, sottoscritto dalle organizzazioni rappresentative delle emittenti radiofoniche e televisive locali, ai sensi dell'art. 11-quater, comma 2, della legge 22 febbraio 2002 n. 28, come introdotto dalla legge 6 novembre 2003, n. 313.*"

- la delibera n. 200/00/CSP recante "*disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione nei periodi non elettorali*"

- le delibere attuative della legge 28/2000 adottate dall’Autorità e dalla Commissione parlamentare di vigilanza in contestualità di ciascuna campagna elettorale e referendaria, nonché gli atti di indirizzo della Commissione parlamentare medesima con riferimento ai vincoli della società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo

- l’articolo 1, comma 6, lett. b), n. 9 della legge 31 luglio 1997, n. 249, che demanda alla Commissione per i servizi e i prodotti dell’Autorità garantisce l’applicazione delle disposizioni vigenti sulla propaganda, sulla pubblicità e sull’informazione politica nonché l’osservanza delle norme in materia di equità di trattamento e di parità di accesso nelle pubblicazioni e nella trasmissione di informazione e di propaganda elettorale ed emana le norme di attuazione

- l’articolo 1, comma 6, lett. b), n. 9 della legge 31 luglio 1997, n. 249, che demanda alla stessa Commissione per i servizi e i prodotti dell’Autorità il compito di accertare la mancata osservanza, da parte della società concessionaria del servizio radiotelevisivo pubblico, degli indirizzi formulati dalla Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi ai sensi degli articoli 1 e 4 della legge 14 aprile 1975, n. 103, e di richiedere alla concessionaria stessa l’attivazione dei procedimenti disciplinari previsti dai contratti di lavoro nei confronti dei dirigenti responsabili.

Per un commento sistematico a prima lettura degli articoli della l. 28, con ampi riferimenti ai lavori preparatori, v. i contributi di R.Zaccaria, P.Caretti, M.Gobbo, N.Signori, A.Valastro e S. Venturi, in *Il diritto delle rad. e delle telecom.,2000, n.1* ; in un approccio comparatistico, R. Borrello, *Soggetti politici e trasmissioni radiotelevisive:prime riflessioni comparatistiche sulla l. n. 28 del 2000*, in Giur. Cost., 2000, I, 635 ss. . Sul controverso regime “ponte” della *par condicio*, introdotto negli anni 1995-1996 con una serie di ben otto decreti legge non convertiti, variamente criticato

La legge prende le mosse dalla affermazione di un importante principio cardine ispiratore della materia: “*Le emittenti radiotelevisive devono assicurare a tutti i soggetti politici con imparzialità ed equità l’accesso alla informazione ed alla comunicazione politica*” (art. 2 co.1). Dunque la legge:

- riconosce che i soggetti politici hanno diritto a ricevere dalle emittenti, nella comunicazione che si svolge attraverso il mezzo radiotelevisivo, un trattamento non discriminatorio, richiesto e giustificato dalla specifica funzione che è loro propria;
- puntualizza che tale diritto ad un trattamento non discriminato si esplica come “accesso” inteso in un duplice senso: in quello cioè più tradizionale, di possibilità di utilizzare specifici programmi di accesso (*comunicazione politica*) espressamente allestiti per consentire ai partiti di esprimere direttamente le loro opinioni; in quello, nuovo e ulteriore, di diritto dei soggetti politici a ricevere un equo trattamento all’interno della informazione somministrata dalle emittenti (*accesso alla informazione*);
- assume che l’onere di assicurare l’accesso in forme eque e non discriminatorie investe indistintamente tutte le emittenti radiotelevisive, a prescindere dalla loro natura privata o pubblica; il c.d. pluralismo politico, inteso come vincolo sia negativo, sia positivo, viene assunto come un principio dell’emittenza radiotelevisiva;
- assume ancora che il diritto di accesso, nella sua duplice accezione, ha una portata permanente, e non limitata alla durata delle campagne elettorali.

Questo “statuto” della comunicazione politica e della relazione politica-televisione si traduce in un regime i cui capisaldi possono essere così individuati:

a) la legge, a differenza della l. 515/93 opera una puntuale tipizzazione delle forme della comunicazione, con la importante conseguenza di precludere ogni altra forma,

sia per la natura della fonte utilizzata, sia nel merito v. M. Gobbo, *La disciplina della propaganda elettorale nel sistema radiotelevisivo* cit., p.698 ss., nonché i contributi raccolti nel volume *Par condicio e costituzione* (a cura di F.Modugno), Milano, 1997 (in particolare, i saggi di M.Ruotolo, T.E. Frosini e S. Niccolai.

distinguendo tra *programmi di comunicazione politica* (“*programmi contenenti opinioni e valutazioni politiche*”, art. 2 co.2) e *messaggi politici autogestiti* (“*i messaggi recano una motivata esposizione di un programma o di una espressione politica ed hanno una durata compresa tra uno e tre minuti per le emittenti televisive e da trenta a novanta secondi per le emittenti radiofoniche*” art.3 co.3). Mentre i primi sono programmi predisposti dalle emittenti e specificamente deputati a raccogliere e confrontare in una forma dialogica e in contraddittorio le opinioni e le valutazioni dei soggetti politici (tribune politiche, dibattiti, tavole rotonde, presentazione di programmi politici, confronti, interviste etc,) i secondi sono programmi autogestiti dai partiti, caratterizzati da una finalità propagandistica, ma tuttavia non confezionati secondo la tecnica pubblicitaria degli *spot*¹⁸.

Nettamente distinti dai programmi *dei partiti* (comunicazione politica e messaggi autogestiti) sono, poi, i “*programmi di informazione*” (art.11 ter, co.1,b) *delle emittenti*, ovverosia il telegiornale, il giornale radio e comunque il notiziario o altro programma di contenuto informativo, a rilevante presentazione giornalistica, caratterizzato dalla correlazione alla attualità ed ai temi di cronaca, relativamente ai quali la legge si limita, in via generale, a richiedere che sia assicurato ai soggetti politici un accesso in termini equi ed imparziali, fissando parametri più rigorosi solo nel corso delle campagne elettorali.

b) La legge configura la programmazione della comunicazione politica e dei messaggi autogestiti come un onere posto a carico delle emittenti nazionali, graduato

¹⁸ Il divieto degli spot, già affermato in modo esplicito dalla l. n. 515/1993, viene dunque mantenuto in forma implicita nella l. n. 28, e cioè in conseguenza della individuazione legislativa delle uniche forme di comunicazione consentite (programmi di comunicazione politica e messaggi autogestiti). Come già precedentemente notato, la giurisprudenza costituzionale (sent. 161 del 1995), con una stringata argomentazione, non ha ravvisato profili di illegittimità nella scelta del legislatore di consentire la propaganda, caratterizzata da una esposizione più argomentata ed estesa delle diverse opinioni, vietando invece la pubblicità, che si avvale invece della “*suggestione di messaggi brevi e non motivati*”; essa ha tuttavia censurato l’estensione di tale limite alle campagne referendarie, nelle quali “*i messaggi tendono, per la stessa struttura binaria del quesito, a risultare semplificati*”. Sulla sent. n. 161, che sollevò sotto molti profili l’attenzione di commentatori (quelli relativi al merito della decisione paiono però sostanzialmente superati, alla luce della evoluzione normativa impressa dalla l. 28/2000), v. M. Gobbo, *La disciplina della propaganda elettorale* cit, p. 703 ss.; C. Pinelli, P. Veronese, *Può la pari opportunità di voci convertirsi nell’imposizione del silenzio?*, in *Giur.Cost.* 1995, I, 1346; E. Lamarque, *Propaganda e pubblicità elettorale nella sentenza n. 161/95 della Corte Costituzionale*, in *Dir. Inf.* p. 860 ss.; M. Ruotolo, *È veramente irragionevole ed eccessiva la distinzione tra propaganda e pubblicità* cit., p. 359 ss.;

a seconda delle tipologie delle emittenti medesime e della concomitanza di competizioni elettorali o referendarie (alle emittenti locali private, come si vedrà meglio più avanti, viene riservato un regime particolare).

L'offerta di programmi di comunicazione politica, per la cui partecipazione non è consentito richiedere alcun compenso o rimborso, è resa infatti obbligatoria (benché manchi ogni indicazione circa la necessaria consistenza quantitativa di detta offerta, in rapporto alla programmazione complessiva di ciascuna concessionaria) per le concessionarie nazionali tanto pubbliche quanto private che trasmettono in chiaro (art.2 co.4). L'offerta di spazi per la trasmissione di messaggi autogestiti, fuori e dentro le campagne elettorali, sempre a titolo gratuito, è obbligatoria per la concessionaria pubblica, e facoltativa per le emittenti private (art. 3 co.2; art.4 co.4)¹⁹.

c) La legge 28, in una linea di continuità rispetto alla l. 515, mantiene un sistema “bicefalo” di governo del regime della par condicio, facente capo alla Commissione ed alla Autorità, preposte rispettivamente al servizio pubblico ed alla emittenza privata; l'evidente rischio di divaricazioni tra gli orientamenti dei due organi viene formalmente superato dalla legge prevedendo l'obbligo di consultazione reciproca. Peraltro, la Rai resta soggetta ad una doppia dipendenza (dalla Commissione e dalla Autorità), in quanto essa è tenuta a trasmettere sia i programmi di accesso che le vengono ordinati dalla Commissione parlamentare, nella sua qualità di gestore del servizio pubblico radiotelevisivo, sia i programmi di accesso, regolamentati dalla Autorità, che è suo onere predisporre nella sua veste di emittente nazionale.

d) La legge 28 (così come modificata dalla l. 6 novembre 2003, n. 313 (“*Disposizioni per l'attuazione del principio del pluralismo nella programmazione delle emittenti radiofoniche e televisive locali*”)) riserva un regime particolare alla emittenza locale privata, da collegarsi ad una situazione di concorrenza (e quindi di pluralismo) maggiore che in ambito nazionale ed alla minore forza economica delle imprese, che attiene a due aspetti di notevole rilievo. In primo luogo, la disciplina di dettaglio,

¹⁹ Il servizio pubblico è inoltre tenuto a mettere a disposizione a chi lo richieda le proprie strutture tecniche occorrenti per la loro produzione.

attuativa dei precetti della par condicio è parzialmente rimessa (art.11 *quater*, co.2), anzicchè all’Autorità garante, ad un apposito codice di autoregolamentazione²⁰.

In secondo luogo, le emittenti locali, a differenza di quelle nazionali, non sono obbligate ad offrire programmi di comunicazione politica (anche se, qualora intendano farlo, debbono garantire parità di trattamento, obbiettività ed imparzialità (art. 11 *quater*, co. 1)).Esse, non di meno, nei periodi elettorali, hanno la facoltà di trasmettere messaggi autogestiti sia a titolo gratuito che a pagamento. Nel primo caso, esse hanno diritto a ricevere un rimborso da parte dello Stato (art. 11 *quater*, co.3; art. 4 co.5); nel secondo,esse devono praticare condizioni economiche di accesso determinate secondo criteri definiti dal codice di autoregolamentazione²¹.

Dall’ esame della legge 28/2000 (nel testo vigente) e delle ulteriori discipline rivolte specificamente al servizio pubblico emerge chiaramente che all’affermazione di norme di principio concernenti l’equità e la non discriminazione della comunicazione televisiva dei partiti, alla tipizzazione delle forme di tale comunicazione e alla concentrazione nella Autorità delle telecomunicazioni di

²⁰ Il “codice di autoregolamentazione” è una autodisciplina delle organizzazioni rappresentative delle emittenti, da porre in essere attraverso una complessa procedura, regolata da una rigorosa scansione temporale (art.11 *quater*, co. 2,4 e 5) Sta alle organizzazioni che rappresentano almeno il cinque per cento del settore trovare tra loro una intesa per predisporre e presentare al Ministero uno *schema* di codice di autoregolamentazione, entro centoventi giorni dall’entrata in vigore della legge; su tale schema devono esprimere il loro parere, entro trenta giorni, la Federazione nazionale della stampa, l’Ordine dei giornalisti, la Conferenza Stato-Regioni e le Commissioni parlamentari competenti; sulla base di tale schema e dei pareri l’Autorità delle telecomunicazioni deve pronunciarsi entro quindici giorni, deliberando il “codice di autoregolamentazione”; nei successivi trenta giorni il codice deve essere sottoscritto dalle stesse organizzazioni rappresentative che lo hanno proposto, ed in fine, dopo tale sottoscrizione, che il Ministro delle comunicazioni provvede alla sua emanazione con decreto ministeriale. Il codice, dunque rappresenta una forma di autoregolamentazione, integrata da apporti partecipativi di altri soggetti, sotto la “mediazione” ed il controllo della Autorità delle telecomunicazioni, che assume carattere obbligatorio per effetto di un atto negoziale (la sottoscrizione) delle associazioni rappresentativeLa linearità e la coerenza del modello, tuttavia, si perde nel caso che la procedura, per qualsiasi ragione, non si avvii o non si concluda con la sottoscrizione entro i tempi assegnati dalla legge: nel caso che le associazioni rappresentative non predispongano lo “schema”, ad esse si sostituisce il Ministro delle comunicazioni, che deve però richiedere i pareri prescritti ed inviare la bozza all’Autorità delle telecomunicazioni, per il successivo corso; parimenti, in caso di mancata sottoscrizione finale da parte delle associazioni rappresentative, è lo stesso Ministro ad emanare con decreto il codice di “autoregolamentazione” così come deliberato dall’Autorità delle telecomunicazioni, che successivamente alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, diviene valido *erga omnes*. Di fatto,tuttavia, non è stato necessario ricorrere alla predetta procedura in deroga, dal momento che le associazioni rappresentative delle emittenti hanno regolarmente predisposto il codice di autoregolamentazione, che è stato quindi adottato dalla Autorità delle comunicazioni, con esigui ritocchi, con la Delib. 43/04/CSP ed approvato con D. 8 aprile 2004 del Ministro delle Comunicazioni.

²¹ A differenza delle condizioni economiche, le modalità di trasmissione dei messaggi sono disciplinate dalla Autorità, secondo i criteri stabiliti dall’art. 4 co.3.

compiti di monitoraggio, di disciplina, di controllo e sanzione della osservanza dei precetti relativi a ciascun segmento del sistema, non corrisponde invece l'adozione di uno schema coerente di *governance*, ma una giustapposizione di modelli e di sistemi normativi disomogenei e scarsamente coerenti. In termini sintetici, possiamo rilevare che a ciascun segmento del sistema radiotelevisivo corrisponde un diverso modello di regolamentazione di diritti, oneri, obblighi gravanti sui soggetti politici e sulle emittenti:

- modello di “autoregolamentazione partitica”: trova applicazione, ex art. 4 l. 103, nell'ambito del servizio pubblico (in ambito sia nazionale, sia locale), attraverso la “diretta” disciplina di tribune elettorali e politiche da parte della Commissione parlamentare;
- modello di regolamentazione con legge, integrata dalla disciplina regolamentare dell'Autorità e della Commissione: trova applicazione relativamente alla emittenza nazionale tanto pubblica quanto privata; per taluni profili (messaggi autogestiti gratuiti) tale modello si estende anche alle emittenti locali;
- modello di regolamentazione con legge, integrata da un codice di autodisciplina delle emittenti “filtrato” dalla Autorità: trova applicazione (parziale) relativamente alle emittenti locali private.

In realtà, ciascun segmento del sistema radiotelevisivo presenta peculiarità che non possono essere ignorate. Più in particolare, è indubbio che alle emittenti pubbliche, nazionali e locali, possano essere richiesti oneri maggiori che non alle emittenti private, ed è altresì palese che l'emittenza privata nazionale e locale possano ricevere trattamenti differenziati. Queste circostanze, tuttavia, sebbene giustificino regolamentazioni caratterizzate da un certo grado di asimmetria, a seconda delle caratteristiche di ciascun tipo di emittenza, non legittimano invece l'esistenza di sistemi di regolazione disparati, ispirati a logiche del tutto incoerenti, e

tra loro scoordinati, e ciò risulta tanto più criticabile, vista la incidenza in una materia che, per la sua delicatezza, dovrebbe essere invece retta da regole chiare e semplici²².

3.0. La forme della comunicazione: informazione, comunicazione politica e messaggi autogestiti

3.1.0. *Programmi di informazione.* I programmi di informazione (telegiornali, notiziari, approfondimenti), allorchè trattano temi politici ed elettorali rappresentano, per più aspetti, il segmento più sensibile e critico del rapporto politica- televisione.

Il primo problema che viene a porsi, concerne la stessa individuazione dei programmi di informazione politica ed elettorale, soggetti ad un regime diverso di quello riservato gli altri programmi, e nettamente distinto da quello dei programmi di accesso riservati ai partiti (comunicazione politica e messaggi autogestiti).

Secondo la definizione formulata dall'art. 11 ter lett. b della l. 28, nel testo novellato dalla l. 421/03 (con riferimento alla emittenza locale, ma sicuramente estensibile alla remittenza nazionale), i programmi di informazione comprendono “*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*”. La legge, dunque, si riferisce, in primo luogo, a telegiornali e giornali radio, e quindi alle testate soggette al regime di registrazione proprio della stampa periodica. Sicchè i programmi di informazione sono identificati in ragione della loro afferenza ad una testata registrata. Tuttavia, la stessa legge va oltre questo criterio di riconoscimento estrinseco, prendendo in considerazione anche altri programmi, che pur in assenza di registrazione e pur non avendo carattere periodico, devono essere egualmente considerati di carattere

²² La prefigurazione di un sistema duale di regolamentazione, affidato alla Commissione ed alla Autorità, dalla normativa antecedente la l. 28/00 (e da questa riproposto), è stata ritenuta ritenuta, fin dalla sua prima apparizione “incomprensibile” (P. Caretti, *Diritto pubblico dell'informazione*, Bologna, 1994, 119; A. Valastro, *Parità di accesso al mezzo televisivo in campagna elettorale. L'Italia a confronto con altri paesi europei (Francia, Germania, Spagna, Regno Unito)*, in *Dir. Inf.* 1996, 695).

informativo, sulla base di una valutazione di tipo contenutistico. Il criterio di individuazione proposto risulta, però, inevitabilmente assai labile ed indiziario: il “contenuto informativo”, la “rilevante presentazione giornalistica”, la “correlazione ai temi della attualità e della cronaca”. Si tratta di requisiti che, palesemente, hanno una portata indefinita ed indefinibile, e che certo non assumono una maggiore puntualità per il fatto di dover essere concorrenti²³. Quanto al primo requisito (il “contenuto informativo”) esso si configura, più che come un elemento definitorio, come una mera tautologia (sono “programmi di informazione” i programmi “di contenuto informativo”). Diverso è il caso del secondo e del terzo requisito: “rilevante presentazione giornalistica” sta infatti a significare che il programma (a) deve essere “presentato” (e cioè “elaborato”, oltre che “esposto”) da giornalisti e che (b) il ruolo di tale “presentazione” deve essere “rilevante”, nel senso che l’apporto giornalistico deve risultare qualificante (e non, quindi, marginale o secondario), anche se non necessariamente esclusivo nella confezione del programma stesso. Non è dunque un programma di informazione quel programma che non sia realizzato con l’apporto di operatori professionali dell’informazione, o che assegni a tali operatori un ruolo secondario (ad es. quando essi si limitino a “porgere il microfono”). Quanto al terzo requisito (“correlazione ai temi dell’attualità e della cronaca”) esso viene a distinguere i programmi di informazione rilevanti, ai fini della l. 28 da altri programmi, pure informativi, che però non vertono su temi di attualità e di cronaca *politica* (ancorchè la parola *politica* con figure espressamente nella norma): ad es. programmi di informazione economica, giudiziaria, culturale, costume, sportiva, etc.

²³ Già prima di tale novella introdotta con la L.421/03, tanto il provvedimento della Commissione parlamentare del 23 marzo 2001 (*Provvedimento attuativo della legge n. 28/2000 circa la comunicazione politica, i messaggi autogestiti e l’informazione del servizio pubblico radiotelevisivo nel periodo elettorale*), quanto quello della Autorità n. 253/01/esp (*Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai servizi di informazione relative alle campagne per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica fissate per il giorno 13 maggio 2001*) hanno fatto riferimento (rispettivamente: art. 3; art. 14 c.1) ai programmi rientranti nella responsabilità delle testate giornalistiche delle emittenti nazionali, registrate ai sensi dell’art. 10 della legge Mammì (l.223/1990).

Questo criterio formale veniva però considerato solo indicativo dalla stessa deliberazione della Commissione parlamentare, ove si specificava che, ai fini della qualificazione di un programma come di informazione, non sarebbe stata sufficiente la sua sola riconducibilità alla responsabilità di una testata (art. 3 c.2).

Un programma di informazione può bene trattare temi di attualità politica e, nella sua strutturazione espositiva ed argomentazione, può bene raccogliere dichiarazioni, valutazioni, interviste a soggetti politici, senza per ciò stesso trasformarsi in una trasmissione espressamente deputata alla esposizione di opinioni e valutazioni dei soggetti politici e soggetta al relativo speciale regime.

3.1.1. Alla incerta individuazione dei programmi *di informazione* si accompagna la problematica definizione dei relativi vincoli. La legge, infatti, per un verso afferma che le emittenti “*devono assicurare a tutti i soggetti politici con imparzialità ed equità l’accesso all’informazione*” (art. 2, c.1), per l’altro si preoccupa, però, di chiarire che le disposizioni relative alla parità di condizione nell’esposizione di opinioni e posizioni politiche in essa recate “*non si applicano alla diffusione di notizie nei programmi di informazione*” (art. 2, c. 2). La nettezza di tale preclusione è stata giustamente rimarcata dalla giurisprudenza costituzionale (sent. 155/02) secondo la quale “*L’espressione “diffusione di notizie” va pertanto intesa, del resto secondo un dato di comune esperienza, nella sua portata più ampia, comprensiva quindi della possibilità di trasmettere notizie in un contesto narrativo-argomentativo, ovviamente risalente alla esclusiva responsabilità della testata*”. Le emittenti, dunque, pur essendo onerate di trattare l’informazione relativa ai partiti con *imparzialità ed equità* (art. 2 c.1), non devono cioè somministrare l’informazione in base ad un rigido criterio di parità di trattamento, inteso in termini quantitativi, nella presentazione delle opinioni dei partiti, come avviene invece nel caso dei *programmi di comunicazione politica*, di cui si dirà appresso, mantenendo quindi integra la loro libertà di informazione e di critica. Ciò è stato più volte ribadito dalla stessa “giurisprudenza” dell’Autorità, la quale esclude che il requisito di equità possa tradursi un obbligo di ripartizione matematica degli spazi dedicati ai partiti o all’intervento dei loro esponenti²⁴. La legge indica pertanto un obiettivo da conseguire (l’imparzialità e l’equità, allorché l’informazione tratta temi politici), ma

²⁴ V. ad es. del. 326/01; 102/03; 177/03; 178/03; 232/03.

lascia alle emittenti la responsabilità circa la scelta dei modi più opportuni per realizzarlo, senza peraltro escludere che, pur nel rispetto dei canoni di imparzialità ed equità, il programma di informazione possa seguire un proprio indirizzo critico (ad es. “ *Il limite della libertà di commento e di critica, riconosciuta alle emittenti radiotelevisive, non viene superato allorquando la condotta del giornalista, consistente nella presentazione di articoli tratti dalla rassegna stampa, si caratterizzi, rispetto alle notizie stesse, con riferimenti proporzionati ai diversi soggetti politici e con commenti percepibili oggettivamente dagli utenti spettatori quali espressioni di manifestazione del pensiero*” del. n. 406/01).

Il carattere generico dei precetti di imparzialità ed equità non ne cancella tuttavia il carattere giuridico ed obbligatorio, anche se, comporta l’esercizio di una delicata funzione valutativa allorchè si tratta di esaminare casi concreti. I soggetti politici possono dunque segnalare all’Autorità delle telecomunicazioni la violazione dei principi di imparzialità ed equità, specie quando ciò si manifesta in forma macroscopica, anche se di norma (diverso è il caso, durante i periodi elettorali) le infrazioni non possono comportare la comminazione di misure sanzionatorie di *facere*, ma solo l’invito a correggere i comportamenti lesivi rivolti alle emittenti, e l’invio di segnalazioni (nel caso del servizio pubblico) indirizzate alla Commissione parlamentare.

L’unica prescrizione che viene a costituire un limite *interno* generale e sanzionabile ai programmi di informazione (come di ogni altra programmazione televisiva) è contenuta nelle norme concernenti la trasmissione dei sondaggi politici ed elettorali, che possono essere diffusi solo se corredati di indicazioni relative alla committenza, al campione, alle domande, etc. (artt. 8 e 10 co.7 l. 28/00).

Nel caso della Rai, tale onere di imparzialità ed equità posto a carico della informazione è stato tuttavia concepito dal Provvedimento della Commissione parlamentare relativo ai periodi non elettorali del.... (*Comunicazione politica e messaggi autogestiti nella programmazione della Società concessionaria del servizio radiotelevisivo pubblico*), in termini molto più rigidi, che non paiono trovare

riscontro nella legge 29/00: si impone infatti a carico dei direttori responsabili di testata (art. 6), pur “*nel rispetto della libertà di informazione*” l’obbligo di “*assicurare che i programmi di informazione a contenuto politico-parlamentare attuino un’equa rappresentazione di tutte le opinioni politiche presenti in Parlamento*”. Quei programmi di informazione che sono contraddistinti da un “contenuto politico parlamentare”, dunque, non solo devono attenersi al rispetto di un generale dovere di equità ed imparzialità, ma sono gravati, pur “*nel rispetto della libertà di informazione*” di un obbligo positivo di copertura informativa delle posizioni dei partiti rappresentati in Parlamento²⁵. In pratica, ciò avvicina sensibilmente il regime di questo specifico segmento dei programmi di informazione della emittente pubblica a quello proprio delle trasmissioni di comunicazione politica, anche se i programmi di informazione si imputano, in ogni caso, (ovviamente) alla RAI e non ai partiti.

Il provvedimento dell’Autorità (del. n.200/00/csp *Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione nei periodi non elettorali*), concernente le emittenti nazionali ed il codice di autodisciplina delle emittenti locali (delib. 43/04/csp) cautamente evitano di operare specificazioni, circa i modi di dare esecuzione ai precetti di imparzialità ed equità della informazione politica, che rischierebbero di sconfinare nella sfera della libertà di informazione delle emittenti. In particolare il provvedimento dell’Autorità ha addirittura evitato di toccare il tema dei programmi di informazione. Il codice di autoregolamentazione delle emittenti locali (art.4) si limita a richiedere genericamente che “*Nei programmi di informazione le emittenti radiofoniche e televisive locali devono garantire il pluralismo, attraverso la parità di trattamento, l’obiettività, l’imparzialità e l’equità*”, aggiungendo inoltre che “*resta comunque salva per l’emittente la libertà di commento e di critica, che, in chiara distinzione tra informazione e opinione, salvaguardi comunque il rispetto delle persone*”.

²⁵ Secondo la giurisprudenza dell’Autorità (Del. 44/02), la locuzione “Parlamento” va riferita non solo al Parlamento nazionale, ma anche all’Assemblea europea..

Opportunamente lo stesso codice, inoltre, riferendosi alle **emittenti locali** a carattere comunitario disciplinate dall'articolo 16, comma 5, della **legge n.223 1990** e all'articolo 1, comma 1, lettera f), della deliberazione 1° dicembre 1998, n. 78 della Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, puntualizza inoltre che resta comunque salva la loro facoltà di esprimere i principi di cui esse sono portatrici.

3.1.2. In ogni caso, il regime dei programmi di informazione è destinato ad irrigidirsi nel corso delle campagne elettorali.

L'esigenza di prevenire possibili turbative nel corso delle campagne ha infatti indotto il legislatore a stabilire direttamente.(art. 5, co.2 e 3 l. n.28/2000) una serie di divieti che investono peraltro non solo i programmi di informazione, ma l'intera programmazione televisiva: *“Dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto in qualunque trasmissione televisiva è vietato fornire, anche in forma indiretta, indicazioni di voto o manifestare le proprie preferenze di voto”*. Analogamente, per tutta la durata della campagna è vietata la presenza in video di candidati, esponenti politici, membri del governo, fuori che nei programmi informativi, e sempre che ciò sia richiesto dalla completezza e dalla imparzialità della informazione (art. 1 co.5 L. 1. 515/1993). Negli ultimi quindici giorni del periodo protetto è in fine vietata la pubblicazione o la diffusione dei sondaggi (art.8 c.1 l. 28/00). Divieti, quelli sopra richiamati, che, secondo la giurisprudenza costituzionale (sent. 155/03) *“nella loro rigorosa previsione appaiono tutti ispirati dal ragionevole intento di prevenire in ogni modo qualsiasi influenza, anche “ in forma surrettizia” sulle libere e consapevoli scelte degli elettori in momenti particolarmente delicati della vita democratica del Paese”*.

Ma, al di là della giustificabilità di tali limitazioni, accresciuta dal loro carattere temporaneo, resta ben evidente la difficoltà di delimitarne concretamente il contenuto e i soggetti obbligati²⁶: come riconoscere indicazioni di voto o dichiarazioni di voto

²⁶ Anche se talune incongrue previsioni, (l'obbligo imposto a registi e conduttori di tenere *“un comportamento corretto ed imparziale nella gestione del programma, così da non esercitare, anche in forma surrettizia, influenze sulle libere scelte degli elettori”* (art. 5 co.3 l. n. 28/2000) sono state opportunamente abrogate dalla l. n. 313/2003.

indirette? Quando la apparizione di candidati o personalità di governo in telegiornali e notiziari eccedono le esigenze della completezza e della imparzialità della informazione? Le stesse massime della giurisprudenza dell’Autorità testimoniano della difficoltà di definire parametri certi: *“Il delicato confine tra l’opinione e l’informazione viene superato allorquando la prima, espressione della libertà di manifestazione del pensiero, si estrinseca in una rappresentazione personale della realtà riferita a cui può aggiungersi, quale circostanza aggravante, la prospettazione, da parte del conduttore, di fatti di attualità politica in maniera tale da creare una condizione di vantaggio a favore di uno degli schieramenti politici presenti nella competizione elettorale”* (del. 358/01) .In modo assai poco fluido, la del. 232/01, nell’affrontare il tema spinoso dei limiti della apparizione dei politici all’interno delle cronache elettorali, si esprime nei seguenti termini: *“ È la rappresentatività della posizione politica il criterio di valutazione dell’adeguatezza dello spazio informativo concesso nella cronaca elettorale, ai fini della qualificazione della singola notizia nella parità di trattamento che si traduce in proporzionalità della cronaca stessa”*. Più puntualmente, la delib. 326/01 spiega che *“ La sproporzione tra i tempi di parola assegnati dall’intero TG4 a rappresentanti va deduttivamente interpretata come una violazione dei doveri di imparzialità, obbiettività e correttezza, esulando il dato meramente numerico per costituire indizio grave, preciso e concordante di una violazione degli specifici obblighi relativi alla informazione”*.

Alle prescrizioni e ai divieti stabiliti direttamente dalla legge si aggiungono i *“criteri specifici al fine di garantire la parità di trattamento, la completezza e l’imparzialità dell’informazione”*, la cui determinazione ‘ demandata dall’ art. 5 co.1 della legge 28 alla Commissione e alla Autorità.

Anche in questo caso, le prescrizioni che sono state impartite dalla Commissione parlamentare relativamente ai programmi di informazione della RAI nei periodi protetti paiono andare molto oltre i limiti desumibili dalla legge 28.

Viene, ad esempio, prescritto:

- che trasmissioni diverse da quelle dei notiziari e degli approfondimenti delle testate registrate non possono trattare temi di rilevanza politica ed elettorale (art. 2, c.1, lett.d);
- che ogni variazione della collocazione dei programmi tra quelli di informazione deve essere comunicata alla Commissione e da questa approvata (art. 3);
- che nel corso delle campagne elettorali i notiziari debbano conformarsi ad indipendenza, obiettività, imparzialità, completezza, pluralismo ed apertura alle diverse forze politiche. “ *con particolare rigore*” (art. 7 c.1.);
- che i direttori responsabili dei notiziari e dei programmi di approfondimento, i conduttori ed i registi debbano osservare “*in maniera particolarmente rigorosa ogni cautela atta ad evitare che si determinino situazioni di vantaggio per determinate forze politiche o determinati competitori elettorali*”, curando in particolare “*che gli utenti non siano oggettivamente nella condizione di poter attribuire, in base alla conduzione del programma, specifici orientamenti politici ai conduttori o alla testata e che non si determini in modo ingiustificato un uso eccessivo di riprese con presenza diretta di candidati, di membri del governo o di notori esponenti politici*” (art. 7 c.2).

Nel corso delle campagne elettorali, la trattazione di temi “*di rilevanza politica ed elettorale*” (oggetto dai contorni peraltro assai incerti) da parte del servizio pubblico radiotelevisivo viene, dunque, arbitrariamente riservata alle testate giornalistiche e viceversa sottratta ad ogni altra trasmissione, nel chiaro intento di sottoporla ad una vigilanza capillare affidata alla responsabilità dei direttori di testata, del direttore generale, del Consiglio d’amministrazione. La minuziosità delle prescrizioni e dei divieti rappresenta la indiretta conferma del radicamento, nell’ambito del servizio pubblico, di una pratica di *spoils system* e di politicizzazione coinvolgente reti, testate e conduzioni tanto salda e sfacciata da indurre le stesse forze politiche che l’alimentano a chiedere, per voce della Commissione di vigilanza, che, quantomeno

nel corso delle campagne elettorali, si moderino gli eccessi di servilismo e di faziosità e si salvino almeno le apparenze.

Le disposizioni impartite dalla AGC ai sensi dell'art. 5, co.1 paiono invece più aderenti ai limiti posti dalla legge 28/00 e della interpretazione datane dalla giurisprudenza costituzionale sopra ricordata. L'art. 14, c.1 lett. b) del. n. 532/01/csp prescrive infatti che i programmi di informazione, quando trattano temi inerenti alla competizione elettorale, debbano rappresentare in modo corretto ed obiettivo le posizioni dei contendenti, “*evitando sproporzioni nelle cronache e nelle riprese*” di candidati, esponenti politici e membri del governo; la stessa norma, nel ribadire la libertà di critica e commento dell'emittente, evoca il limite del rispetto delle persone e la necessità di una “*chiara distinzione*” tra informazione e opinione.

Ancora più sobriamente, il codice di autoregolamentazione delle emittenti locali (art.4 c.3) si limita a richiamare il generale divieto posto dall'art.5 c.2 della l. 28, specificando che in periodo elettorale o referendario, in qualunque trasmissione radiotelevisiva diversa da quelle di comunicazione politica e dai messaggi politici autogestiti, è vietato fornire, anche in forma indiretta, indicazioni o preferenze di voto.

In ogni caso, la violazione dei divieti posti dalla legge e dei criteri impartiti da Commissione ed Autorità con riferimento ai soli periodi elettorali²⁷ comporta l'applicazione di una misura di riparazione in forma specifica, di non semplice pratica esecuzione, consistente nell'obbligo di trasmettere servizi di informazione elettorale con la *prevalente* partecipazione di quei soggetti politici che siano stati direttamente danneggiati (art. 10 co.5 l. 28), da svolgersi secondo modalità di gestione e conduzione tali da reintegrare effettivamente le condizioni di correttezza e di imparzialità violate²⁸.

²⁷ Ripetutamente la giurisprudenza dell'Autorità ha escluso la possibilità di misure di reintegra fuori del periodo elettorale. Tra le tante, v. Del. 44/02.

²⁸ V. al riguardo la Del. 108/04.

3.2.0. *Programmi di comunicazione politica.* Sono dalla legge definiti di comunicazione politica quei programmi “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” (art. 11 ter l. 241/03)²⁹. Anche prima che fosse introdotta tale definizione, elementi identificativi di tali trasmissioni erano indicati nell’art. 2 co. 2 e 3 della l. 28: “Si intende per comunicazione politica radiotelevisiva ai fini della presente legge la diffusione sui mezzi radiotelevisivi di programmi contenenti opinioni e valutazioni politiche”; “È assicurata 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”.

La caratteristica fondamentale dei programmi di comunicazione politica è rappresentata dal fatto di essere programmi di *accesso*, obbligatoriamente programmati dalle emittenti, riservati ai soggetti politici: programmi cioè irradiati da emittenti (pubbliche o private), ma specialmente finalizzati (*carattere rilevante*) a consentire ai soggetti politici di esprimere pubblicamente le proprie opinioni e valutazioni politiche.

La comunicazione politica non si esaurisce tuttavia nella riserva di uno spazio radiotelevisivo accessibile ai partiti. La legge concepisce infatti la comunicazione politica non come un mezzo di propaganda politica o di informazione politica “autogestita”, ma come una sede di dibattito politico, nella quale i soggetti politici mettono a confronto pubblicamente le proprie opinioni, sottoponendole al vaglio critico dell’opinione pubblica. In sostanza, i programmi di comunicazione politica

²⁹ Nella definizione resa dal Codice di autoregolamentazione delle emittenti locali per "programma di comunicazione politica" si intende (art. 1, lett.c), “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”.

radiotelevisiva realizzano una sorta di teatro politico mediatico operante in modo stabile, e non solo in occasione delle elezioni, che i soggetti politici possono utilizzare per informare il pubblico delle proprie posizioni, consentendo ad esso di formarsi una opinione critica.

A questa duplice caratteristica non corrisponde, tuttavia, una “forma” rigidamente standardizzata: i programmi possono assumere le forme più varie, da quella più tradizionale e formale delle “tribune politiche” a quella di dibattiti, tavole rotonde, interviste, etc., in modo da risultare più attraenti. In ogni caso, però, il confronto si deve svolgere assicurando “pari condizioni”, in termini di *matematica ripartizione* degli spazi tra i soggetti abilitati, sia pure con riferimento a cicli di trasmissioni e non a singoli “numeri”.

Proprio questa relativa “libertà di forme” determina la difficoltà di individuare gli esatti limiti dei programmi di comunicazione politica, e di distinguerli da quelli di informazione politica, dal momento che anche i secondi possono essere identificati, come si è già rilevato, non solo in base all’elemento estrinseco della riconducibilità ad una testata giornalistica radiotelevisiva, ma anche per le loro caratteristiche sostanziali.

In astratto, come si è già evidenziato nel trattare dei programmi di informazione, la distinzione è chiara: i programmi di informazione perseguono una funzione, per l'appunto, informativa, riservata alle emittenti, mentre quelli di comunicazione politica servono a consentire ai partiti di esporre direttamente le proprie opinioni e valutazioni. Mentre la comunicazione informativa si imputa alla testata giornalistica, anche quando le notizie sono rappresentate dalle opinioni dei partiti, la comunicazione politica si imputa ai partiti, anche se la emittente mette a disposizione supporti tecnici e personale: essa è comunicazione *dei partiti*³⁰. Tuttavia, in concreto, indipendentemente dal fatto che il programma sia stato “etichettato” o meno come giornalistico, possono configurarsi situazioni ambigue, aree “grigie”. Relativamente a queste ipotesi, la giurisprudenza della Autorità per un verso, esclude, giustamente,

³⁰ R. Borrello, *Soggetti politici e trasmissioni radiotelevisive*. cit., p. 639 ss.

che dalle pieghe della legge si possa emergere un un *tertium genus* tra informazione e comunicazione, rappresentato da “programmi di comunicazione politica a carattere informativo” (del. 44/02); per l’altro, essa ha proceduto alla individuazione di una serie di elementi caratteristici dei programmi di comunicazione, integrati col criterio della prevalenza. La “dottrina” della Autorità ha trovato la sua prima formulazione, costantemente in seguito confermata, nella del. 70/00: “*Il programma televisivo ricondotto, nel periodo elettorale, alla specifica testata delle Tribune e Servizi parlamentari, pur essendo denominato di informazione politica, se, per le sue caratteristiche, consente, nei fatti, il confronto politico, va qualificato quale mezzo di comunicazione politica, cui si applicano i principi di parità di condizioni e dell’obbligatorietà dell’offerta*”; la delibera argomenta in particolare che “*La presenza di esponenti politici di diversa provenienza in confronto fra loro, la calendarizzazione degli incontri per l’intero ciclo delle trasmissioni durante la campagna elettorale in ordine ad argomenti ritenuti di attualità, la messa in onda di schede personali sugli ospiti del programma, l’adozione del criterio della divisione paritaria tra tutti i candidati a presidente della regione, in definitiva l’intera articolazione del programma sono tutti elementi rispetto ai quali l’Autorità ha riscontrato la funzionalizzazione a consentire il contraddittorio. Il confronto tra le posizioni politiche e i candidati è tipico della comunicazione politica a cui si applicano i principi della parità delle condizioni e della obbligatorietà dell’offerta*”; la successiva Del. 187/02 specifica, ulteriormente che “*Oltre alla previsione tassativa della fattispecie di comunicazione politica il legislatore ha previsto l’ulteriore genus individuato nelle trasmissioni in cui assume carattere rilevante la esposizione di opinioni e valutazioni politiche. La qualificazione della trasmissione in tali termini si desume in rapporto alla fattispecie in concreto, alla struttura e ai temi trattati; pertanto, la partecipazione del soggetto politico che espone le proprie opinioni in una trasmissione non depone a favore della comunicazione politica, se, rispetto a tutto il contesto del programma, il fatto politico acquista un valore marginale e non prevalente*”. Proprio la identificazione dei programmi sulla base di elementi

contenutistici sostanziali comporta che una medesima rubrica televisiva, benché in precedenza sia stata qualificata come programma di comunicazione politica, al mutare della sua struttura ed articolazione, possa assumere la differente natura di programma di informazione politica (Del. n. 140/00, relativa al programma “*Porta a porta*”).

Nel caso dei programmi di comunicazione politica le pretese comunicative dei partiti non si pongono in conflitto diretto con la libertà di espressione della emittente, come potrebbe avvenire nella ipotesi dei programmi di informazione, ma semmai con la libertà di manifestazione del pensiero dei partiti (in quanto assoggettata ad una particolare “forma” dialogica e ristretta in tempi rigidamente ripartiti), oltre che con la libertà di iniziativa economica della impresa che esercita l’emittente televisiva, la quale viene gravata dell’obbligo di mettere gratuitamente a disposizione dei partiti e dei candidati uno spazio televisivo attrezzato, da impiegare secondo disposizioni impartite, a seconda della natura pubblica o privata dell’emittente, dalla Commissione parlamentare e dalla Autorità. Gli esponenti dei partiti, benché appaiano come ospiti (non paganti) delle trasmissioni, nella realtà sono i veri padroni di casa, in quanto esercitano un vero e proprio diritto. Per tale ragione la scelta dei rappresentanti dei soggetti politici rientra nella sfera decisionale di partiti e coalizioni e non in quella delle emittenti (del.l. 100 e 238/2000).

3.2.1. La disciplina recata dalla legge n. 28/00 relativamente ai programmi di comunicazione politica è assai scarna: essa si limita infatti a stabilire che l’offerta di tali programmi è *obbligatoria* per le emittenti nazionali (anche se stranamente non indica quale debba essere la consistenza minima di tale offerta³¹); che la partecipazione ai programmi debba essere *gratuita*, e che nei programmi deve essere assicurata ai soggetti politici una condizione di parità nell’espressione di opinioni e posizioni. Solo al riguardo dei programmi da tenersi nel corso delle campagne

³¹ Secondo O. Grandinetti, *Par condicio* cit., p. 1319 l’offerta di programmi di comunicazione politica non costituirebbe un “onere” inteso in senso tecnico, ma in senso sostanziale proprio in ragione della assenza di una quantificazione.

elettorali la legge si spinge oltre (art.4, co. 1 e 2) fissando con precisione i criteri di riparto degli spazi tra i soggetti politici che devono essere svolti nella regolamentazione della Commissione e dell’Autorità. La disciplina dei programmi è dunque sostanzialmente rimessa dalla legge, in ragione di una discutibile atipica “delega” contenuta nell’ art. 2 c.5 e nell’art. 4, c.1 e 2 ad apposite determinazioni della Commissione e della Autorità, concernenti il servizio pubblico radiotelevisivo, e la emittenza privata nazionale.

3.2.2. (soggetti e tempi) I provvedimenti riguardanti i periodi non elettorali individuano in primo luogo i soggetti politici beneficianti della *par condicio*, in termini pressoché corrispondenti³², facendo riferimento alle forze politiche

³² Secondo l’art. 2 del provvedimento della Commissione (*Comunicazione politica e messaggi autogestiti* cit. del...), i soggetti politici sono così individuati:

- a) ciascuna delle forze politiche che costituiscono gruppo in almeno un ramo del Parlamento nazionale;
- b) ciascuna delle forze politiche, diverse da quelle di cui al punto a), che hanno eletto con proprio simbolo almeno due rappresentanti al Parlamento europeo;
- c) ciascuna delle forze politiche, diverse da quelle di cui ai punti a) e b), che hanno eletto con proprio simbolo almeno un rappresentante nel Parlamento nazionale o nel Parlamento europeo, e che sono oggettivamente riferibili ad una delle minoranze linguistiche indicate dall’articolo 2 della legge 15 dicembre 1999, n. 482;
- d) limitatamente alle Tribune di cui all’articolo 4, il gruppo Misto della Camera dei Deputati ed il gruppo Misto del Senato della Repubblica. I rispettivi presidenti individuano, secondo criteri che contemperino le esigenze di rappresentatività con quelle di pariteticità, le forze politiche, diverse da quelle di cui ai punti a), b) e c), che di volta in volta rappresenteranno ciascun gruppo;
- e) i Comitati promotori di *referendum* abrogativi ai sensi dell’articolo 75 della Costituzione, limitatamente ai quesiti dei quali l’Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione abbia definitivamente accertato la legittimità, ai sensi dell’articolo 32, sesto comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352; nonché i promotori dei *referendum* promossi ai sensi dell’articolo 138 della Costituzione, limitatamente alle richieste delle quali l’Ufficio centrale abbia definitivamente accertato la legittimità, ai sensi dell’articolo 12 della medesima legge n. 352/70.

2. Per le trasmissioni a diffusione regionale, è assicurato l’accesso all’informazione ed alla comunicazione politica, ai sensi dell’articolo 2, comma 1, della legge 22 febbraio 2000, n. 28:

- a) alle coalizioni che in competizione tra loro abbiano eletto rappresentanti in Consiglio regionale;
- b) alle forze politiche che costituiscono gruppo nel Consiglio regionale;
- c) alle forze politiche rappresentate con il medesimo simbolo in almeno due Consigli provinciali o quattro comunali, e comunque in tanti Consigli provinciali o comunali da corrispondere ad almeno un quarto della popolazione complessivamente residente nella Regione.

Secondo il Provvedimento della Autorità (del. n. 200/00/csp), i soggetti politici si individuano (art.2):

rappresentate in Parlamento e nei Consigli regionali ed alle relative coalizioni, con qualche apertura per le rappresentanze delle minoranze linguistiche, e, comunque, dei raggruppamenti minori. In via generale, dunque, i partiti politici conquistano il diritto alla comunicazione politica radiotelevisiva solo nel momento in cui essi hanno conseguito una rappresentanza elettorale di una consistenza tale da permettere la costituzione di un gruppo parlamentare. Naturalmente il partito politico che, avendo ottenuto seggi in Parlamento, conquista anche un “seggio” virtuale in televisione si trova in una condizione di grande vantaggio rispetto ai partiti e i movimenti politici privi di questa specifica visibilità, ed ha certamente migliori *chances* di ottenere una conferma nelle elezioni successive. Sicchè, essere fuori del Parlamento o del Parlamento europeo equivale, per un partito politico, ad essere cancellato dai principali mezzi di comunicazione di massa.

In secondo luogo, i provvedimenti stabiliscono in via generale i criteri di ripartizione degli spazi tra i diversi soggetti politici. Tali criteri risultano, tuttavia, sensibilmente disomogenei: secondo il provvedimento della Commissione (art. 3 co.4 e 5):

a) per le trasmissioni riferite a temi di interesse nazionale:

- 1) le forze politiche che costituiscono un autonomo gruppo in almeno un ramo del Parlamento nazionale;
- 2) le forze politiche, che, pur non costituendo un autonomo gruppo in uno dei due rami del Parlamento nazionale, abbiano eletto con proprio simbolo almeno due rappresentanti al Parlamento europeo;

b) per le trasmissioni riferite a temi di interesse locale:

- 1) le forze politiche che costituiscono un autonomo gruppo consiliare nelle assemblee regionali, provinciali o comunali.

3. (omissis).

4. Nel rispetto delle precedenti disposizioni possono partecipare alle trasmissioni di comunicazione politica anche soggetti diversi da quelli indicati tenendo conto della esigenza di tutelare il pluralismo nelle sue varie accezioni, oltre alle minoranze linguistiche indicate dall'articolo 2 della legge 15 dicembre 1999 n. 482, e ai Comitati Promotori di referendum abrogativi ai sensi dell'articolo 75 della Costituzione, limitatamente ai quesiti dei quali l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione abbia definitivamente accertato la legittimità, ai sensi dell'articolo 32, sesto comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352; nonché i promotori dei referendum promossi ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione, limitatamente alle richieste delle quali l'Ufficio centrale abbia definitivamente accertato la legittimità, ai sensi dell'articolo 12 della medesima legge 25 maggio 1970, n. 352.

“4. Nelle trasmissioni di comunicazione politica, la ripartizione di massima del tempo disponibile tra i soggetti indicati all'articolo 2 è effettuata dividendo metà del tempo in parti uguali, e l'altra metà in proporzione alla consistenza di ciascuna forza politica o coalizione nelle assemblee di riferimento.

5. Nel caso di trasmissioni dedicate alle coalizioni, lo spazio di ciascuna coalizione è quello risultante dalla somma degli spazi spettanti a ciascun soggetto che la compone. In ogni caso, alcuni dei soggetti di cui all'articolo 2 possono convenire di attribuire lo spazio loro spettante ad una rappresentanza comune. Si intendono per coalizioni l'insieme dei gruppi parlamentari i cui componenti siano stati, interamente o in parte, eletti su quota maggioritaria nelle ultime elezioni politiche. L'appartenenza dei singoli gruppi alle coalizioni è certificata dai loro Presidenti, ovvero, per le componenti del gruppo Misto, dal Presidente della componente, ovvero, per le forze politiche che non costituiscono componente, dai parlamentari interessati appartenenti al gruppo Misto.

6. La presenza di tutti i soggetti aventi diritto, qualora non abbia luogo nella medesima trasmissione, deve realizzarsi in trasmissioni omogenee o della stessa serie, entro il termine di due mesi decorrenti dalla messa in onda della prima trasmissione, salvo quanto previsto dal comma

7. Ogni trasmissione del ciclo o della serie deve avere una collocazione che garantisca le medesime opportunità di ascolto delle altre; qualora ciò sia assolutamente impossibile”.

Secondo il provvedimento della Autorità (art.2 co.3), invece:

“3. I soggetti politici partecipano alle trasmissioni in ragione del proprio consenso elettorale e, ove concordato, anche attraverso rappresentanti delle comuni coalizioni di riferimento. In tale caso lo spazio delle coalizioni sarà dato dalla somma degli spazi delle diverse componenti della coalizione”.

In realtà, il rigoroso rispetto della regola della *par condicio* richiederebbe l'assegnazione di un tempo uguale ad ogni soggetto politico ammesso. Se le opinioni devono essere confrontate dialetticamente, e quindi su un piede di uguaglianza, ogni soggetto dovrebbe disporre di un uguale tempo per esprimere le proprie opinioni, e ciò tanto più se si considera che il confronto televisivo, a differenza di quello parlamentare (che non a caso si svolge in base al contingentamento del tempo di parola proporzionato alla consistenza dei gruppi) non prelude a nessuna attività deliberativa. La soluzione adottata dalla Commissione parlamentare appare quindi più equilibrata di quella dell'Autorità, in quanto essa opera una mediazione tra il criterio dell'eguale tempo e quello del peso politico, prevedendo che i tempi di parola complessivi siano ripartiti, per una metà, secondo un criterio paritetico, e per l'altra in base alla consistenza delle rappresentanze parlamentari o assembleari.

3.2.3. (cicli e collocazione dei programmi) In terzo luogo, le discipline delle trasmissioni di comunicazione politica nelle fasi non elettorali recate dai provvedimenti della Commissione e della Autorità, pur convergendo nell'indirizzo di lasciare un ampio spazio alla autonomia organizzativa delle emittenti, presentano non trascurabili diversità relativamente all'inserimento dei programmi nei palinsesti. Di segno più liberale, il provvedimento riguardante l'emittenza privata si limita a richiedere che la programmazione sia effettuata secondo cicli trimestrali, in modo da permettere a tutti i soggetti di accedere in condizioni di equità (non si impone cioè un tempo minimo di programmazione, che la legge non prevede, ma si richiede tuttavia che nel ciclo di tre mesi i soggetti politici possano svolgere una *adeguata* comunicazione politica). Quanto alla collocazione dei programmi, si richiede che

“5. Le emittenti, tenuto conto della specificità di quelle radiofoniche e di quelle televisive, inseriscono nei loro palinsesti le trasmissioni di comunicazione politica di cui al comma 3, articolo 2 della legge del 22 febbraio 2000, n.28, raccordandole alle caratteristiche editoriali proprie delle diverse emittenti.

6. La durata complessiva trimestrale degli spazi deve esaurire un ciclo compiuto di comunicazione politica realizzando una equilibrata ripartizione degli spazi nelle diverse trasmissioni. La collocazione delle diverse trasmissioni, è determinata dalle emittenti televisive all'interno della fascia oraria compresa tra le ore 07.00 e le ore 01.00 del giorno successivo. Per le emittenti radiofoniche la fascia predetta si estende dalle ore 05.00 alle ore 02.00 del giorno successivo.”

Più stretta è invece la regolamentazione del servizio pubblico: non solo si “infittisce” la trasmissione di comunicazione politica, dal momento che i cicli di trasmissioni devono avere una scansione bimestrale e non trimestrale (art.3 co.6): “*La presenza di tutti i soggetti aventi diritto, qualora non abbia luogo nella medesima trasmissione, deve realizzarsi in trasmissioni omogenee o della stessa serie, entro il termine di due mesi decorrenti dalla messa in onda della prima trasmissione, salvo quanto previsto dal comma*”, ma si richiede (art. 3 co.7 e 8) “*Ogni trasmissione del ciclo o della serie deve avere una collocazione che garantisca le medesime opportunità di ascolto delle altre*”; “*La Rai programma le trasmissioni di comunicazione politica su tutte le reti, in orari che assicurino buon ascolto, e le organizza con modalità che ne facilitino la fruizione da parte di ampie fasce di pubblico, privilegiando in particolare l'agilità della conduzione.*”

La disparità più significativa nel regime della comunicazione politica è tuttavia data dal fatto che la Rai, oltre ad essere tenuta, del pari delle emittenti private nazionali, a predisporre in modo autonomo, i programmi di cui si è appena detto, quanto servizio pubblico è anche obbligata a trasmettere, in quanto servizio pubblico, a norma degli artt. 1 e 4 della L. 103, le “tribune” gestite direttamente dalla Commissione parlamentare per l’indirizzo e la vigilanza.

Queste ultime ³³ devono essere messe in onda in base ad una programmazione settimanale, avere una durata minima fissata dalla Commissione ed essere collocate in orari che assicurino il massimo dell'ascolto; le trasmissioni devono essere in diretta, o in differita entro 24 ore dalla registrazione; i soggetti ammessi devono poter partecipare all'interno di cicli di trasmissioni comprese nell'arco temporale di due

³³Art.4: 1. *Le Tribune hanno natura di trasmissioni di comunicazione politica. La loro programmazione da parte della concessionaria, sia in sede nazionale, sia regionale, costituisce un obbligo direttamente connesso e funzionale alle finalità del servizio pubblico radiotelevisivo.*

2. *Le Tribune di cui al presente articolo sono gestite direttamente dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, la quale stabilisce il tempo della effettiva durata minima settimanale di programmazione, anche ai fini della proporzione con il tempo dei messaggi autogestiti, di cui all'articolo 3, comma 4, della legge 22 febbraio 2000, n. 28. La Commissione può demandare alla Rai alcuni compiti relativi alla gestione diretta.*

3. *Salva diversa disposizione della Commissione, nelle Tribune:*

a) *il tempo è ripartito con criteri conformi a quelli di cui all'articolo 3, commi 4 e 5;*

b) *i calendari delle trasmissioni sono preventivamente comunicati alla Commissione;*

c) *ciascun soggetto politico avente diritto designa autonomamente la persona o le persone che lo rappresenteranno nella trasmissione;*

d) *ove necessaria, la ripartizione degli aventi diritto in più trasmissioni ha luogo mediante sorteggio, per il quale la Rai può concordare con la Commissione criteri di ponderazione;*

e) *la presenza di tutti gli aventi diritto si realizza, di regola, in un periodo inferiore a quello di due mesi indicato dall'articolo 3, comma 6;*

f) *la trasmissione ha luogo di regola in diretta; l'eventuale registrazione deve essere effettuata nelle ventiquattro ore precedenti la messa in onda, ed ha luogo contestualmente per tutti i partecipanti alla medesima trasmissione;*

g) *l'eventuale rinuncia di un soggetto avente diritto a partecipare alle trasmissioni non pregiudica la facoltà degli altri di intervenire, anche nella medesima trasmissione, nella quale è fatta menzione della rinuncia;*

h) *l'organizzazione e la conduzione delle trasmissioni radiofoniche, tenendo conto della specificità del mezzo, deve conformarsi quanto più possibile alle trasmissioni televisive; l'orario è determinato in modo da garantire la medesima percentuale di ascolto delle corrispondenti televisive;*

i) *salvo diverso accordo di tutti i partecipanti e della Rai, i programmi sono ripresi e trasmessi da una sede Rai di Roma, o, per le trasmissioni regionali, del relativo capoluogo della regione o della provincia autonoma.*

4. *Per le Tribune regionali, le funzioni attribuite alla Commissione ai sensi del presente provvedimento sono rimesse ai relativi Corerat, o, dove istituiti, ai Corecom, i quali possono nuovamente investirne la Commissione. Essi possono inoltre proporre alla Commissione la programmazione di cicli di Tribune riferiti ad una specifica regione, autonomi rispetto alla programmazione generale regionale.*

5. *Per quanto non è diversamente disciplinato dal presente articolo, alle Tribune si applicano le disposizioni di cui all'articolo 3, in quanto compatibili.*

mesi, i partiti sono scelti mediante sorteggio; i partecipanti sono designati autonomamente da ciascun soggetto politico.

3.2.4. (programmi nel periodo elettorale) La disciplina della comunicazione politica nei periodi elettorali si discosta da quella riguardante i periodi non elettorali sia per quanto concerne la identificazione dei soggetti politici abilitati all'accesso sia relativamente ai criteri di ripartizione dei tempi. Come già notato, tali aspetti sono regolamentati direttamente dall' art. 4 co.2 della legge 28, sulla base di una netta distinzione tra il periodo compreso tra la convocazione dei comizi elettorali e la presentazione delle liste elettorali e quello compreso tra la presentazione delle candidature e la chiusura della campagna. Nel primo periodo, il diritto alla comunicazione è riservato, secondo una logica di graduazione, ai partiti politici presenti nelle assemblee da rinnovare e comunque ai partiti, ancorchè privi di un gruppo parlamentare, purchè comunque rappresentati nel Parlamento europeo o in uno dei rami del Parlamento nazionale³⁴; nel secondo periodo, l'ammissione è limitata alle liste che abbiano presentato candidature in collegi o circoscrizioni che interessino almeno un quarto degli elettori chiamati alla consultazione, *“fatta salva la presenza di soggetti politici rappresentativi di minoranze linguistiche riconosciute, tenendo conto del sistema elettorale da applicare e dell'ambito territoriale di riferimento”*³⁵. La legge, pertanto, relativamente alla fase più accesa e delicata della competizione elettorale, e cioè quella conclusiva, riserva l'accesso alla emittenza a soggetti politici che vengono individuati esclusivamente sulla base della presentazione di candidature in un numero di collegi tale da coprire il 25% dell'elettorato, prescindendosi da ogni riferimento alla rappresentanza elettorale conseguita in precedenza. Tale scelta pare sotto vari profili giustificata. Riservare

³⁴ Relativamente a tale criterio si è evidenziato che esso, benché possa comportare una discutibile situazione di privilegio, *“trova un generale accoglimento in tutti i Paesi europei, sebbene diversi siano, di volta in volta i criteri adottati per operare la graduazione”*, ed è giustificato *“dalla pratica impossibilità di consentire l'accesso in condizioni di uguaglianza a tutte le forze politiche presenti nella competizione elettorale, specialmente in Paesi caratterizzati da un multipartitismo accentuato”* (A. Valastro, op.cit., p. 723 e 705).

³⁵ Particolari previsioni sono dettate relativamente ai ballottaggi (gli spazi sono ripartiti in modo eguale tra i due candidati ammessi) e relativamente ai referendum (la ripartizione avviene in modo eguale tra favorevoli e contrari).

l'utilizzo della comunicazione politica radiotelevisiva *in toto* o in parte significativa alle forze già rappresentate in seno alle assemblee appena disciolte equivarrebbe, infatti, ad attribuire ad esse un enorme vantaggio rispetto agli altri eventuali competitori; sotto altro profilo, la necessità di una ripartizione paritaria dei tempi si riconduce all'esigenza di non alterare la competizione elettorale e di rispettare la libertà degli elettori; in fine, è solo in occasione della presentazione alle elezioni che nuovi partiti, o partiti rimasti privi di rappresentanza parlamentare, hanno la possibilità di ottenere una pur temporalmente limitata visibilità radiotelevisiva, squarciando la cappa di opacità nella quale sono altrimenti costretti. L'utilizzo di questo criterio può invero dar luogo ad inconvenienti: partiti politici privi di radicamento sociale e sicuramente destinati all'insuccesso elettorale possono conseguire una visibilità, in fin dei conti, immeritata, con l'effetto di togliere spazio prezioso al confronto politico tra i competitori aventi maggiore seguito. Si tratta, però, di inconvenienti circoscritti, certamente attutiti dalla "clausola di sbarramento" costituita dal requisito che le candidature debbano coprire almeno un quarto dell'elettorato complessivamente interessato³⁶.

Anche relativamente alla comunicazione politica in periodo elettorale, si possono cogliere rimarchevoli divaricazioni nelle disposizioni attuative dettate da Commissione ed Autorità rispettivamente per il servizio pubblico e per l'emittenza privata :

- a) i provvedimenti, benché non impongano una quantità minima di trasmissioni, richiedono tuttavia che queste si svolgano in cicli entro i quali tutti i soggetti politici devono potersi esprimere, La cadenza di tali cicli è, nel caso dell'emittenza pubblica (settimanale) più ravvicinata che non in quello dell'emittenza privata (quindicennale)³⁷;

³⁷ V., rispettivamente art. 2 co.6 Provv. 23/3/2001 e art.3 co.2 Del. 253/01.

- b) la ripartizione dei tempi, nel periodo precedente la presentazione delle candidature, nel caso delle emittenti private³⁸ è effettuata, per il novanta per cento, sulla base della consistenza dei gruppi parlamentari e per il dieci per cento secondo un criterio paritario, tra i partiti privi di un gruppo, ma rappresentati nel Parlamento Europeo o in un ramo del parlamento nazionale; nel caso del servizio pubblico³⁹, la ripartizione è invece operata in base ad un criterio esclusivamente proporzionale. La ripartizione, nel periodo successivo alla presentazione delle candidature, è effettuata, viceversa, in ogni caso, tanto nella Rai quanto nella emittenza privata, secondo un criterio paritario⁴⁰.
- c) Il servizio pubblico è, anche in periodo elettorale obbligato a trasmettere oltre i programmi di comunicazione previsti dall'art.2 della l.28 anche le tribune disciplinate direttamente dalla Commissione, ai sensi degli artt. 1 e 5 della l. 103/1975. La disciplina di tali tribune, che devono essere organizzate dalla Rai con formule e criteri preventivamente comunicati alla Commissione, è in realtà identica, quanto a soggetti ammessi e criteri di ripartizione dei tempi, a quella delle trasmissioni di comunicazione politica in periodo elettorale⁴¹.

3.3.0. *Messaggi politici autogestiti.* Anche i messaggi politici autogestiti (art. 3 l. 28) sono, come i programmi di comunicazione politica, spazi di accesso che le televisioni nazionali devono mettere a disposizione gratuitamente dei soggetti politici⁴². Il fatto che tali programmi siano riferibili solo ai soggetti politici comporta la esclusione della possibilità da parte della emittente di rifiutare la trasmissione in ragione di una valutazione contenutistica⁴³. Il tratto distintivo di tali programmi, che a differenza di quelli di comunicazione, sono minutamente disciplinati direttamente dalla legge⁴⁴ al

³⁸ Art.3, co.1, a) Del. 253/01.

³⁹ Art. 4, co.4 Prov. 23/03/2001.

⁴⁰ Art. 4 co. 5 Prov. 28/03/2001; art. 5 co.1 lett. b) Del. n. 253/01.

⁴¹ V. artt.e e 5 co. 4, lett.a) e co.5 Prov. 23/03/2001.

⁴² Tali soggetti sono identificati nei provvedimenti attuativi della Commissione e dell'Autorità, con coloro che hanno diritto ad accedere ai programmi di comunicazione politica.

⁴³ L'Autorità ha in particolare escluso (Del. 346/01) che l'emittente possa rifiutarsi di trasmettere il messaggio a meno che si vengano a travalicare limiti di rilevanza penale.

⁴⁴ Secondo l'art. 3 co.3 della l. 28 "*I messaggi recano la motivata espressione di un programma o di un'opinione politica ed hanno una durata compresa da uno a tre minuti per le emittenti televisive e trenta o novanta secondi per le*

fine di allontanare i rischi di una loro surrettizia conformazione in termini di messaggio pubblicitario, è rappresentato dal fatto che la comunicazione viene effettuata in modo singolare, da parte di ciascuna forza politica e non ha quindi una forma dialogica di confronto, ma si traduce in una esposizione diretta ed unilaterale da parte di ciascuna formazione politica.

Tale caratterizzazione morfologica si accompagna con un ulteriore vincolo: il messaggio non può infatti presentare le caratteristiche di uno *spot* pubblicitario, ma deve recare una “ *motivata esposizione di un programma o di una opinione politica*”, di durata congrua, e quindi non più breve di un minuto e non più lungo di tre. I messaggi sono, dunque una sorta di brevi comizi propagandistici più che informativi, ma non assumono comunque un formato mediatico assimilabile a quello proprio della pubblicità commerciale televisiva.

A questi rigidi vincoli si aggiungono altre limitazioni significative; in particolare:

- i messaggi delle emittenti nazionali sono in ogni caso gratuiti (art.3 co.7); la loro emissione è obbligatoria per il servizio pubblico, e solo facoltativa per le emittenti commerciali (art.3 co.2).; lo spazio ad essi dedicato non è computabile ai fini della determinazione dei tetti pubblicitari (la qual cosa si giustifica sia perché, in effetti, non si tratta di pubblicità commerciale, ma di propaganda politica, sia perché sarebbe insensato far derivare dall’assolvimento di un onere posto a carico delle emittenti una ulteriore penalizzazione economica a loro carico);
- i messaggi, al fine di tutelare il pubblico, devono essere ben riconoscibili; non possono quindi interrompere i programmi; devono essere collocati in appositi contenitori ; devono recare elementi che permettano di identificare il committente e della propria finalità ;
- nell’intento di privilegiare la forma dialogica ed informativa della comunicazione, rispetto quella propagandistica, sono stabiliti “tetti” massimi nella diffusione dei messaggi. Ogni emittente può infatti dedicare ad essi uno spazio non superiore al 25% di quello destinato ai programmi di comunicazione politica; il numero dei

emittenti radiofoniche, a scelta del richiedente. I messaggi non possono interrompere altri programmi, hanno un’autonoma collocazione nella programmazione e sono trasmessi entro appositi contenitori”.

contenitori non può essere maggiore di due al giorno (quattro nel corso delle campagne elettorali) (c.5); ciascun soggetto politico non può emettere, nel corso di ciascun contenitore, più di un messaggio; i messaggi non possono essere ripetuti; gli spazi all'interno dei contenitori devono essere assegnati per sorteggio e gli spazi non utilizzati non possono essere né ceduti, né destinati dall'emittente ad altro messaggio. La legge, infine, demanda all'Autorità ed alla Commissione, la definizione di criteri di rotazione per l'utilizzo in ogni ambito mensile degli spazi e la fissazione di disposizioni applicative (art. 2 co.8).

Una disciplina parzialmente diversificata si applica alla trasmissione dei messaggi autogestiti delle emittenti locali (art. 11 *septies* l. 28; artt. 5, 6 e 7 del codice di autoregolamentazione⁴⁵), in ragione della loro più modesta dimensione economica,

⁴⁵ *Articolo 5 (Messaggi politici autogestiti)*1. Nel periodo elettorale o referendario le **emittenti** radiofoniche e televisive **locali** possono trasmettere messaggi politici autogestiti a pagamento, come disciplinati dal successivo articolo 6.

2. Nel periodo elettorale o referendario le **emittenti** radiofoniche e televisive **locali** possono, altresì, trasmettere messaggi politici autogestiti a titolo gratuito, come disciplinati dalla vigente normativa e, in particolare, dall'articolo 4, commi 3 e 5, della legge 22 febbraio 2000, n. 28.

3. Al di fuori del periodo elettorale o referendario le **emittenti** radiofoniche e televisive **locali** possono trasmettere messaggi politici autogestiti a pagamento, secondo le modalità di cui al successivo articolo 7.

Articolo 6 (Messaggi politici autogestiti a pagamento in periodo elettorale o referendario)

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

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

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

a) le condizioni temporali di prenotazione degli spazi con l'indicazione del termine ultimo entro il quale gli spazi medesimi possono essere prenotati;

b) le modalità di prenotazione degli spazi;

c) le tariffe per l'accesso a tali spazi quali autonomamente determinate da ogni singola emittente radiofonica e televisiva locale;

d) ogni eventuale ulteriore circostanza od elemento tecnico rilevante per la fruizione degli spazi.

rispetto quelle nazionali. La principale peculiarità è data dal fatto che si consente alle emittenti di trasmettere, nei periodi elettorali, messaggi sia a pagamento, sia a titolo gratuito. Nel primo caso, il servizio deve essere offerto a condizioni economiche uniformi, con una tariffa non superiore al 70% della pubblicità tabellare; nel secondo, le emittenti hanno invece diritto a ricevere un rimborso nella misura stabilita annualmente da un apposito decreto del Ministro delle comunicazioni, d'intesa col

4. Ciascuna emittente radiofonica e televisiva locale deve tenere conto delle prenotazioni in base alla loro progressione temporale.

5. Ai soggetti politici richiedenti gli spazi per i messaggi di cui al comma 1 devono essere riconosciute le condizioni di miglior favore praticate ad uno di essi per gli spazi acquistati.

6. Ciascuna emittente radiofonica e televisiva locale è tenuta a praticare, per i messaggi di cui al comma 1, una tariffa massima non superiore al 70% del listino di pubblicità tabellare. I soggetti politici interessati possono richiedere di verificare in modo documentale i listini tabellari in relazione ai quali sono state determinate le condizioni praticate per l'accesso agli spazi per i messaggi di cui al comma 1.

7. Nel caso di diffusione di spazi per i messaggi di cui al comma 1 differenziati per diverse aree territoriali dovranno essere indicate anche le tariffe praticate per ogni area territoriale.

8. La messa in onda dell'avviso di cui ai commi 2 e 3 costituisce condizione essenziale per la diffusione dei messaggi politici autogestiti a pagamento in periodo elettorale o referendario; in caso di mancato rispetto del termine di cui al comma 2, la diffusione dei messaggi stessi può avere comunque inizio dal secondo giorno successivo a quello di messa in onda dell'avviso.

9. Per le **emittenti** radiofoniche **locali** i messaggi di cui al comma 1 devono essere preceduti e seguiti da un annuncio in audio del seguente contenuto: "Messaggio elettorale/referendario a pagamento", con l'indicazione del soggetto politico committente.

10. Per le **emittenti** televisive **locali** i messaggi di cui al comma 1 devono recare in sovrimpressioni per tutta la loro durata la seguente dicitura: "Messaggio elettorale/referendario a pagamento", con l'indicazione del soggetto politico committente.

11. Le **emittenti** radiofoniche e televisive **locali** non possono stipulare contratti per la cessione di spazi relativi ai messaggi politici autogestiti a pagamento in periodo elettorale in favore di singoli candidati per importi superiori al 75% di quelli previsti dalla normativa in materia di spese elettorali ammesse per ciascun candidato.

Articolo

7

(Messaggi politici autogestiti a pagamento in periodo non elettorale o non referendario)

1. In periodo non elettorale o non referendario le **emittenti** radiofoniche e televisive **locali** possono diffondere messaggi politici autogestiti a pagamento, in conformità alle disposizioni di cui all'articolo 6, commi 1, 5, 6 e 7.

2. Per le **emittenti** radiofoniche **locali** i messaggi di cui al comma 1 devono essere preceduti e seguiti da un annuncio in audio del seguente contenuto: "Messaggio politico a pagamento", con l'indicazione del soggetto politico committente.

3. Per le **emittenti** televisive **locali** i messaggi di cui al comma 1 devono recare in sovrimpressioni per tutta la loro durata la seguente dicitura: "Messaggio politico a pagamento", con l'indicazione del soggetto politico committente.

Ministro dell'economia, nei termini di cui all'art. 4 co.5 della l. 28. Messaggi a pagamento, sempre in condizioni non discriminatorie e con tariffe scontate, possono essere inoltre trasmessi dalle emittenti locali nel corso dei periodi non elettorali. L'esperienza applicativa della normativa ha evidenziato una netta preferenza per i messaggi a pagamento. Ne consegue che la propaganda televisiva effettuata attraverso le emittenti locali, pur assolvendo ad una funzione molto rilevante nelle campagne elettorali, si svolge, di fatto, secondo regole che, sebbene rispettano formalmente la *par condicio*, in realtà finiscono per privilegiare i partiti ed i concorrenti dotati di disponibilità economiche che consentano loro di fruire effettivamente degli spazi offerti.

4. I controlli e le sanzioni

La disciplina della *par condicio* affida le funzioni di controllo e quelle sanzionatorie all'Autorità garante delle comunicazioni.

Le funzioni di vigilanza sono, in via generale, incardinate nella Autorità. A norma dell'art. 1 c.6 l.n. 249/1997 la Commissione prodotti e servizi “*garantisce l'applicazione delle disposizioni vigenti sulla propaganda, sulla pubblicità e sulla informazione politica, nonché l'osservanza delle norme in materia di parità di accesso nelle trasmissioni di informazione e propaganda elettorale ed emana le norme di attuazione*”. Tale vigilanza si traduce sia in una attività di monitoraggio sistematico a campione dei programmi di informazione politica delle emittenti nazionali (disponibile sul sito dell'Autorità), con la rilevazione dei tempi di presenza e di parola degli esponenti politici, sia nella raccolta di dati e di informazioni che le emittenti sono tenute a trasmettere all'Autorità, nei termini prescritti da norme di legge (es. art. 4 co.8 l. n.28/00) sia dalle disposizioni applicative impartite dalla stessa Autorità e dalla Commissione parlamentare.

Il regime sanzionatorio non è disciplinato, come sarebbe auspicabile, sulla base di una impostazione unitaria, ma risulta invece incomprensibilmente frammentato

settore da settore, in ragione di caotiche e mal raccordate scelte legislative, presentando incoerenze e lacunosità.

a) Le sanzioni amministrative per la violazione delle norme contenute nella legge n. 28 e nei provvedimenti della Commissione parlamentare e della Autorità concernenti le emittenti nazionali sono disciplinate dall' art. 10, relativamente a iniziativa, procedimento, misure adottabili e gravami. natura amministrativa⁴⁶.

Il procedimento, derogatorio rispetto alla generale disciplina delle sanzioni amministrative stabilita dalla l. n. 689/1981, rispecchia l'esigenza di assumere decisioni rapide e tempestive.

Il procedimento è aperto d'ufficio dell'Autorità, attraverso un atto di "accertamento" della presunta violazione. La legge prevede tuttavia anche la possibilità di un avvio a seguito di denuncia⁴⁷ da parte di "*ciascun soggetto politico interessato*"; solo le disposizioni specialmente riferite alle emittenti locali (art.11 *quinquies*, c.2) estendono, opportunamente, tale facoltà di denuncia anche al Consiglio nazionale degli utenti istituito presso l'Autorità. Una grave lacuna è tuttavia rappresentata dal fatto che in nessun modo sia prevista la possibilità di denuncia da parte di altri soggetti⁴⁸ ed in particolare degli elettori , benché questi siano, non meno dei soggetti

⁴⁶ Per un commento dell'art. 10 v. Valastro, *Commento analitico alla legge 22 febbraio 2000, n. 28, in Il dir. delle radiodiff. E delle lelec.*,2000, n. 1, p. 141 ss.

⁴⁷ Le modalità di presentazione delle denunce, che devono recare la individuazione dell'emittente, dell'orario della violazione ed una "motivata argomentazione" sono specificate dall'art. 23 co. 2,3e4 Del. 253/01 dell'Autorità. V.pure sul procedimento sanzionatorio, l'art.10 Del. 200/00 dell'Autorità, che, tra l'altro, abilita l'Autorità ad adottare "*iniziative di mediazione e composizione delle controversie*"². In caso di denuncia da parte di soggetti politici interessati, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, accertata preliminarmente la procedibilità della denuncia stessa, provvede direttamente alle istruttorie di cui al comma 1 riguardanti le emittenti radiotelevisive nazionali, avvalendosi, ove occorra, per acquisizioni documentali e notifiche urgenti, del nucleo della Guardia di Finanza istituito presso l'Autorità. Analogamente avviene per le violazioni riscontrate d'ufficio dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, attraverso il monitoraggio delle emittenti radiotelevisive nazionali. I procedimenti riguardanti le emittenti locali sono istruiti dai competenti comitati regionali per le comunicazioni ovvero, ove questi non siano ancora costituiti, dai comitati regionali per i servizi radiotelevisivi, che – compiuti gli opportuni accertamenti ed effettuata una prima verifica sulla procedibilità e la fondatezza delle denunce pervenute e dopo aver effettuato un tentativo di conciliazione tra le parti – formulano le relative proposte all'Autorità comunicando anche l'eventuale provvedimento di archiviazione.

⁴⁸ La giurisprudenza dell'Autorità ritiene tassativa la individuazione dei soggetti legittimati operata dalla legge ed ha quindi ritenuto irricevibili le denunce presentate da cittadini (v. del. 44/02).

politici, direttamente interessati al rigoroso rispetto delle regole della *par condicio*, come viene del resto rimarcato dalla giurisprudenza costituzionale secondo la quale (n. 155 cit., punto 2.0.) i valori primari salvaguardati dalla legge non si identificano tanto con la “pari visibilità dei partiti”, ma con “ *quelli connessi al corretto svolgimento del confronto politico su cui in permanenza si fonda, indipendentemente dai periodi di competizione elettorale, il sistema democratico*”. Né appare convincente l’obiezione che, se si estendesse il numero dei possibili denunciati, ciò potrebbe comportare un eccessivo aggravio del lavoro della Autorità.

Le denunce possono essere sporte entro un termine perentorio⁴⁹ molto breve dal momento in cui l’ infrazione si è verificata (dieci giorni) e risultano procedibili solo se opportunamente circostanziate e comunicate, oltre che alla Autorità, all’emittente interessata, al comitato regionale per le comunicazioni ed alla Guardia di finanza.

Il procedimento ha carattere sommario, e deve concludersi “*senza indugio*”, ovvero “*entro le quarantotto ore successive all’accertamento o alla denuncia*”. Nel corso della istruttoria l’Autorità può giovare del supporto dei Comitati regionali e della Guardia di Finanza. Le esigenze di rapidità condizionano le modalità di esercizio del diritto alla difesa: per questo gli addebiti possono essere contestati all’emittente anche a mezzo fax; l’emittente accurata ha (del pari del denunciante) il diritto di essere sentita e può inviare le sue controdeduzioni entro ventiquattro ore dalla contestazione. Le denunce sono rinunciabili, ma l’eventuale rinuncia (o l’esistenza di un vizio di procedibilità) non preclude la possibilità della Autorità di procedere d’ufficio⁵⁰.

I provvedimenti sanzionatori possono essere impugnati solo davanti al Tar del Lazio nel termine, ridotto, di trenta giorni dalla loro comunicazione. La legge inoltre, mostrando di nutrire scarsa fiducia nella solerzia dell’Autorità, prefigura una speciale procedura di ricorso dinnanzi al giudice amministrativo, attivabile su richiesta dei soggetti interessati (e cioè il denunciante e la emittente), per il caso in cui l’Autorità non si sia pronunciata nel termine di quarantotto ore dall’ accertamento della

⁴⁹ Sul carattere perentorio v., ad es., Del. n. 331/01.

⁵⁰ Cfr. Del. n. 218/03

violazione o della denuncia: gli interessati possono infatti impugnare il silenzio-inadempimento dell'Autorità, domandando, anche in via cautelare, al Tar del Lazio (il quale è a sua volta tenuto a pronunciarsi nella prima camera di consiglio e comunque entro sette giorni), e in appello, al Consiglio di Stato la "condanna" dell'Autorità a provvedere entro tre giorni.

Le sanzioni previste mirano, più che ad un effetto affittivo, alla riparazione in forma specifica ed alla pronta ricostituzione di condizioni di par condicio. Nell'esercizio dell'attività sanzionatoria l'attività della Autorità è largamente ispirata, come si può desumere da un gran numero di decisioni, ad una logica conciliativa, sorretta dalla *moral suasion*. Molti sono, infatti, i procedimenti che si concludono con archiviazioni, a seguito della assunzione da parte dell'emittente incriminata dell'impegno di adottare misure correttive considerate adeguate. All'intento di assicurare una tutela sostanziale si connette la pratica dell'Autorità di far precedere alla adozione di una misura definitiva di archiviazione o di condanna una misura interlocutoria di sorveglianza e di monitoraggio dei programmi. Nondimeno, desta notevole perplessità il fatto che la legge n. 28 abbia trascurato di prevedere specifici meccanismi di reazione nel caso in cui l'emittente, sfidando la legge e l'Autorità, decida di non recedere da comportamenti illegittimi.

Relativamente alla violazione delle disposizioni concernenti i programmi di comunicazione politica disciplinati dagli artt. 2,4 co.1 e 2, 6 della legge, la sanzione (art. 10, co.3) consiste nell'ordine di trasmettere programmi con la prevalente partecipazione dei soggetti politici che sono stati danneggiati; per la violazione della disciplina dei messaggi autogestiti (artt. 3 e 4 co.3-7) la misura consiste (art. 10 co.4) nell'ordine di mettere a disposizione dei danneggiati spazi, in modo da ripristinare l'equilibrio tra le forze politiche; per la violazione degli obblighi concernenti la tenuta dei programmi di informazione nel corso delle campagne elettorali (art.5 della legge), la sanzione consiste (art. 10, co.5) nella trasmissione di non ben precisati "servizi di informazione elettorale" con la "prevalente partecipazione" dei danneggiati. La violazione delle norme concernenti la trasmissione dei sondaggi (art.

8) comporta, infine (art. 10 co.7) l'obbligo dell'emittente di dichiarare l'infrazione col medesimo rilievo col quale il messaggio era stato in precedenza pubblicato.

Alle misure ripristinatorie se ne possono aggiungere altre, di carattere accessorio, blandamente afflittive, che consistono nell'obbligo di trasmettere, anche più volte, messaggi che indicano la violazione commessa, ed eventualmente anche nella trasmissione di rettifiche, con lo stesso risalto della comunicazione da rettificare (art. 10, co.8). In fine la legge, oltre a prevedere le suddette sanzioni tipizzate, rimette alla Autorità (art. 10, co.9) il potere di adottare “*ulteriori provvedimenti d'urgenza*”, quali richiesti per ripristinare l'equilibrio della *par condicio*⁵¹. Solo relativamente alle violazioni concernenti la trasmissione di messaggi autogestiti la legge attribuisce però all'Autorità un potere inibitorio, in termini di possibilità di ordinare la sospensione della attività già programmata dalla emittente⁵².

La l. 28, in fine, non prevede nessuno specifico strumento sanzionatorio, nel caso in cui l'emittente non ottemperi all'ordine impartito dalla Autorità al fine di ristabilire le condizioni di equità o *par condicio*. In realtà, come si può ben cogliere dall'esame della giurisprudenza della Autorità, i casi di inottemperanza sono limitati, dal momento che nella generalità dei casi le emittenti prestano osservanza a quanto disposto dall'Autorità ed assai frequentemente i procedimenti si concludono con l'archiviazione, a seguito dello spontaneo impegno delle emittenti a correggere le condotte contestate o denunciate. Nella ridotta casistica in cui l'Autorità si è scontrata con l'inottemperanza dell'emittente, essa ha ritenuto di poter applicare la sanzione pecuniaria da venti a cinquecento milioni, prevista in via generale dalla legge istitutiva dell'Autorità (art. 1, co. 31 l. 249/1997) per il mancato rispetto delle sue disposizioni⁵³. In nessun caso l'Autorità si è avvalsa del potere di disporre (o proporre) la sospensione della attività fino a sei mesi o la revoca del titolo abilitativi ai sensi dell'art. 1, co.32 l. n. 249/1997.

⁵¹ Tra tali misure possono rientrare anche l'emanazione di ordinanze con le quali l'Autorità dispone l'effettuazione di verifiche nell'ambito di programmi di informazione politica (Del. n. 82/00)

⁵² Cfr. Decc. 83/00; 439/01; 235/03.

⁵³ Decc. 37/02 Cons.; 38/02 Cons.; 339/01 Cons.; 239/01 Cons.. Le Decc- 38/02 e 339/01 sono state impugnate davanti al TAR.

b) Il regime sanzionatorio relativo alla emittenza locale privata (art. 11 *quinquies* l. 28/2000) risulta più scarno e sintetico di quello concernente l'emittenza nazionale⁵⁴. La legge, come già notato, estende il potere di denuncia al Consiglio nazionale degli utenti; quanto alle sanzioni, essa si limita ad autorizzare la Autorità ad adottare “*ogni provvedimento, anche in via di urgenza, idoneo ad eliminare gli effetti*” dei comportamenti violativi e consente, nel caso in cui non sia possibile ordinare trasmissioni a carattere compensativo, la sospensione delle trasmissioni fino a trenta giorni (co.2). La inottemperanza ai provvedimenti adottati dalla Commissione a seguito dell'accertamento della violazione delle norme di legge, delle proprie disposizioni attuative, e del codice di autoregolamentazione comporta, inoltre, la sanzione amministrativa da 1.000 a 20.000 euro (co.2). I provvedimenti possono essere impugnati davanti al Tar del Lazio, in sede di giurisdizione esclusiva.

c) Di tenore assai differente sono le sanzioni applicabili in caso di violazione delle disposizioni concernenti le tribune elettorali che la Rai è tenuta a trasmettere in quanto servizio pubblico (art.1, co.1 l.515/1993), nonché delle norme concernenti la presenza in video di candidati, esponenti politici, membri del governo, nel corso delle campagne elettorali (art.1, co.5 l. 515/1993), che soggette alla specifica disciplina sanzionatoria dell'art. 15, co.1 della l. 515/1993. Le sanzioni previste, originariamente consistenti (da cinquanta a duecento milioni, raddoppiabili o triplicabili a seconda della prossimità della violazione alla data di svolgimento delle elezioni) ma ormai risibili, in quanto ridotte ormai ad un decimo dall'art.1, c.23 d.l. n. 545/1996, conv. in l. n. 650/1996., possono essere irrogate dalla Autorità, secondo l'ordinario regime della l. 689/1981, non solo nei confronti delle emittenti, ma anche dei soggetti politici avvantaggiati, quando abbiano tenuto un comportamento

⁵⁴ L'art. 23 co. 6,7,8 e 9 Del. 253/01, (analogamente, l'art. 10 Del.200/00) dell'Autorità affida ai Comitati regionali per le comunicazioni il compito di procedere ad una istruttoria sommaria, da concludersi, entro 24 ore dalla contestazione, sentiti gli interessati ed acquisite le eventuali controdeduzioni. Solo nel caso in cui non si sia addivenuti ad un immediato ripristino della situazione di *par condicio* il Comitato inoltra il verbale di accertamento all'Autorità, che provvede entro le quarantotto ore successive.

colpevole. L'autorità, nel comminare la sanzioni pecuniaria diffida l'emittente a cessare il comportamento illegittimo entro un termine congruo; in caso di inottemperanza, essa dispone la sospensione della concessione e nei casi più gravi ne propone la revoca.

5. Considerazioni conclusive e prospettive

Delineate le ragioni di fondo poste alla base della regolamentazione del rapporto tra partiti e mezzo televisivo, tratteggiate le scelte che hanno caratterizzato l'esperienza italiana nella sua evoluzione storica, individuati i tratti salienti delle forme della comunicazione politica tipizzate dalla legislazione vigente, è possibile pervenire ad alcune considerazioni critiche conclusive, riferite alla attuale situazione italiana.

1. In primo luogo, occorre accennare ai nodi posti "a monte" della stessa normativa sulla *par condicio*, rappresentati dalla inadeguatezza del pluralismo esterno e dalla carente definizione della missione richiesta alla Rai, in quanto servizio pubblico.

Quanto al primo aspetto, è appena il caso di evidenziare che, se la strada maestra per la instaurazione di un rapporto corretto tra politica e televisione è costituita dalla presenza del maggiore numero di emittenti reso possibile dalla pianificazione delle radiofrequenze e della capacità di trasmissione, la normativa sulla *par condicio* non è in grado di compensare le strozzature, a scapito del pluralismo della comunicazione politica, determinate dalla esistenza, a livello nazionale, del duopolio Rai Fininvest, e tantomeno può rappresentare un alibi per la mancata adozione di misure atte a rompere tale duopolio. La *par condicio* non può dunque essere considerata un succedaneo dell'antitrust.

Quanto alla Rai, l'esame della normativa e delle rilevazioni operate dalla Autorità evidenzia che è sostanzialmente su di essa che viene fatto convergere il maggiore onere di garantire una comunicazione politica ampia e completa. Se è certamente logico includere un maggiore impegno in questo campo tra le missioni affidate all'emittente pubblica, tale impegno dovrebbe però assumere forme rispettose della

condizione di autonomia che va riconosciuta alla Rai del pari di ogni altra emittente radiotelevisiva, senza tradursi in una condizione di dipendenza e di soggezione strumentale rispetto all'organo di vigilanza parlamentare. La preoccupazione di "neutralizzare" il comportamento della Rai nei suoi programmi di informazione politica, percepibile in molte pervasive disposizioni attualmente impartite dalla Commissione di vigilanza, dovrebbe essere prioritariamente indirizzata nella correzione delle regole giuridiche, oltre che del malcostume politico che rendono possibile ed alimentano una sconcertante ed ininterrotta pratica di lottizzazione partitica. In sostanza, la *par condicio* non può, da sola correggere pratiche lottizzatorie, ma solo dissimularle.

2. La opportunità, se non addirittura la necessità di regole di *par condicio* non verrebbe tuttavia meno, anche in un contesto nel quale l'emittenza avesse la conformazione di un mercato sostanzialmente concorrenziale e pluralista, ed anche allorché il servizio pubblico, al quale si richiede di garantire uno standard accettabile di comunicazione politica, fosse affrancato da pesanti e atavici vincoli di clientela e di parentela politica. La presenza di una informazione televisiva per quanto possibile completa ed obbiettiva non eliderebbe, infatti, l'esigenza di allestire specifici meccanismi giuridici che permettano di denunciare e di contrastare le faziosità più smaccate della informazione radiotelevisiva, la necessità di riservare comunque ai partiti spazi di accesso, in cui essi possano confrontarsi pubblicamente ed informare il pubblico, sia dentro che fuori delle campagne elettorali, a prescindere dai rapporti di forza politica o economica, la necessità di regolamentare la propaganda elettorale radiotelevisiva. La sentenza n. 151 del 2002 della Corte costituzionale pare, del resto, segnare un punto di non ritorno, precludendo la possibilità di un regresso a condizioni di sregolatezza, dentro e fuori delle campagne elettorali. L'alternativa possibile non è tra *par condicio* e *far west*, ma tra *par condicio* ed autodisciplina.

In questa prospettiva, emergono però evidenti la farraginosità e la incoerenza dei "modelli" e delle fonti di disciplina che si sovrappongono caoticamente nella normativa vigente: leggi, autoregolamentazione, provvedimenti parlamentari,

deliberazioni di autorità indipendenti. Risulta dunque palese la necessità di una risistemazione unitaria della materia. In una logica liberale, nella prospettiva di una disciplina della *par condicio* meno segnata in termini autoritativi, la legge dovrebbe limitarsi a stabilire principi e divieti fondamentali, ma tuttavia ben delineati, demandando il loro svolgimento nei profili unicamente esecutivi a codici di autoregolamentazione predisposti dalle stesse emittenti. Questa soluzione, parzialmente accolta dalla normativa vigente solo relativamente alla emittenza locale, potrebbe essere opportunamente estesa a tutte le emittenti, segnando un punto accettabile di equilibrio tra disciplina esterna ed autodisciplina delle emittenti, in termini coerenti rispetto all'obiettivo di promuovere una etica comunicativa non imposta dall'alto, ma realmente condivisa dalla remittenza medesima.

Del tutto ingiustificabile è, poi, relativamente al servizio pubblico, la permanenza, in capo alla Commissione parlamentare, di poteri diversi da quelli di vigilanza generale: la *sedes materiae* della disciplina degli oneri maggiori (in senso comunque solo quantitativo, e non qualitativo) che si intende richiedere alla Rai è rappresentata infatti dalla convenzione e dal contratto di servizio, il cui procedimento di formazione assicura, a sua volta, il necessario confronto dialettico tra emittente e potere pubblico.

3. Quanto alla sorveglianza sulla regolare e corretta applicazione delle regole di *par condicio*, pare pienamente condivisibile la scelta già operata dalla legislazione vigente, di affidarla alla amministrazione indipendente preposta alle comunicazioni. Il nodo da sciogliere, in questo caso, sta nella adeguatezza delle strutture di supporto, che devono essere potenziate, a livello sia centrale che regionale.

Relativamente alle sanzioni, le opzioni di fondo presenti nella vigente disciplina (celerità, informalità, ricerca attiva della possibilità di conciliazione, attenzione per le misure di reintegra più che per quelle afflittive, etc.) risultano in se valide. In sede di riordino della materia, sarebbe però opportuno semplificare ed uniformare il sistema, indipendentemente dalla natura pubblica, nazionale, locale della emittenza, eliminando le aporie e le palesi imperfezioni tecniche di una legislazione caratterizzata da superfetazioni e sciatterie (si pensi, ad esempio, alla disciplina della

impugnazione dei provvedimenti davanti al giudice amministrativo). Parimenti non sembrerebbe eludibile l'esigenza di assicurare al singolo cittadino-spettatore, quantomeno nel periodo elettorale, la possibilità di denunciare gli abusi, che possono incidere sia sul suo diritto alla informazione, sia sui suoi diritti politici: la par condicio non può essere considerata un affare, una partita interna tra partiti ed emittenti, mediata dalla Autorità delle telecomunicazioni. Quanto alle misure sanzionatorie, occorrerebbe completarne il quadro, non esitando a prevedere specifiche misure pecuniarie e di sospensione/revoca delle concessioni, efficacemente dissuasive e proporzionate alla gravità della minaccia che le violazioni possono generare per il regolare svolgimento delle elezioni e della vita politica, in particolare nel caso in cui l'ordine di cessare i comportamenti illegittimi non sia ottemperato.

4. Venendo, in fine, alle forme della comunicazione, una prima considerazione va svolta relativamente ai programmi di informazione svolti dalle emittenti. Riteniamo che le prescrizioni, in questo campo, in ragione del rispetto dovuto in eguale misura alla libertà di informazione e di cronaca di tutte le emittenti, pubbliche o private che siano, non possano andare oltre l'apposizione di speciali e temporanei vincoli o divieti (come in materia di sondaggi di opinione), riguardanti soprattutto il periodo elettorale (come il divieto di abusare nella presenza di candidati e membri del governo o il divieto di esprimere dichiarazioni e indicazioni di voto). È infatti auspicabile che i programmi di informazione rendano un servizio completo ed obiettivo, ma tale risultato è intrinsecamente incoercibile e non sanzionabile, se non nei termini di *moral suasion*, restando essenzialmente affidato alla deontologia degli operatori ed alla sensibilità del pubblico, oltre che ad un effettivo pluralismo "esterno".

Sotto altro profilo, l'accesso alla informazione, nella misura in cui esso va garantito, non può essere limitato ai soggetti politici in ragione della titolarità di una rappresentanza parlamentare, ma va esteso al fenomeno politico in una accezione più estesa (ad esempio, i comitati promotori dei referendum, anche prima, e non solo

dopo il giudizio di ammissibilità sulle richieste; i movimenti politici con caratteristiche diverse da quelle dei tradizionali partiti).

Una speciale considerazione meritano i programmi di informazione, solitamente indicati di “approfondimento”, su temi di attualità politica (quali “Porta a porta”, “Primo piano”, “Otto e mezzo”, “Ballarò”, etc.) nei quali la partecipazione di esponenti politici rappresenta un ingrediente fondamentale, anche se non esclusivo, del formato. Si tratta infatti di programmi di successo, seguiti assai più che gli opachi programmi di comunicazione politica riservati ai partiti, e quindi più capaci di incidere nell’orientamento dell’opinione pubblica, che oggettivamente sono percepiti dal pubblico come un teatro politico, più che come una sede di informazione politica. Di ciò sono ben consapevoli i soggetti politici, interessatissimi a cogliere tutte le opportunità offerte da una ribalta di comunicazione politica semi-ufficiale, che si configura come una sorta di “Transatlantico” aperto allo sguardo di milioni di spettatori. La “giurisprudenza” dell’Autorità, sempre attenta ad operare una valutazione sostanziale della trasmissione, che in qualche caso ha portato a qualificare il programma come di comunicazione politica⁵⁵, nella generalità dei casi si è mostrata propensa ad un inquadramento nella informazione politica,⁵⁶ rientrando nella responsabilità di una testata giornalistica e come tale, tenuta a rispettare principi di obiettività e di equità nella rappresentazione delle varie opinioni, in specie nel periodo elettorale, che non si traducono però in una assegnazione matematica di spazi e di tempi di parola tra i vari soggetti politici, il cui rispetto va comunque valutato riferendosi al ciclo delle trasmissioni, e non ai singoli numeri. Sempre tale giurisprudenza ha negato la configurabilità dei programmi “ibridi” di comunicazione politica a carattere informativo. Tuttavia, al di là dei lodevoli sforzi condotti dall’Autorità al fine di dare valore oggettivo alle proprie valutazioni e della pregevolezza delle soluzioni proposte, non può negarsi rilevanza al fatto che le trasmissioni sono molto spesso percepite quotidianamente da milioni di spettatori

⁵⁵ Cfr. la Del. 70/00, relativa al programma “Porta a Porta”, nella sua peculiare configurazione assunta nel corso della campagna elettorale per il rinnovo dei consigli regionali del 2000, nella quale la Autorità ha esportato la sua “dottrina” in materia, in seguito sempre confermata..

⁵⁶ Cfr. Del. CSP nn. 246/01; 255/01; 303/01; 44/02; 55/02; 56/02; 57/02; 57/03;92/03; 102/03; 57/02; 83/04.

come un luogo della politica, come un teatro politico, nel quale le notizie politiche nascono, attraverso le esternazioni degli attori politici e non come uno spazio di informazione nel quale i giornalisti trattano di politica dando, se necessario, anche la parola ai politici. Ciò da solo non potrebbe certo giustificare lo spostamento delle trasmissioni dall'area dell'informazione a quella della comunicazione politica dei partiti, quale tipizzata dall'art. 2 della l. 28, il che porterebbe non solo ad una grave compressione dell'area della informazione, ma anche un "ingessamento" delle trasmissioni tale da cancellarne l'*appeal*. Nondimeno, sarebbe ragionevole richiedere alle trasmissioni di informazioni politica (non solo gli "approfondimenti", ma anche i notiziari ed i telegiornali) un rispetto di principi di equità e non discriminazione in termini maggiormente rigorosi, rapportato al dato obiettivo della *audience* che la trasmissione consegue nel bacino di utenza. Anziché perdersi in sottili distinguo tra finalità informativa e finalità comunicativa, in rischiose ponderazioni di prevalenza dell'una sull'altra, in azzardate valutazioni sul ruolo delle conduzioni "leggere" (quando si esaurisce nel passare il microfono da un politico ad un altro) o "pesanti" (quando si integra in un tessuto giornalistico narrativo-espositivo) sarebbe forse auspicabile l'affermazione di un principio secondo cui tanto maggiore è l'ascolto di un programma radiotelevisivo di informazione politica, in un mercato informativo "rilevante", tanto più si può richiedere ad esso di non porre in essere condotte discriminatorie e quindi dannose e di riparare il pregiudizio eventualmente arrecato.

5. I programmi di comunicazione politica, caratterizzati da una struttura dialogica e di confronto, costituiscono, indubbiamente, l'elemento centrale del diritto di accesso formalizzato dei partiti al mezzo televisivo. Assicurando ai partiti spazi significativi di emittenza nei quali confrontarsi pubblicamente si potrebbe non solo meglio salvaguardare il diritto alla informazione del pubblico, ma anche smorzare la pressione che i partiti tendono ad esercitare sui media televisivi. Di fatto, però, il peso dei programmi di comunicazione (salvo che nel corso delle campagne elettorali) risulta fortemente ridimensionato, rispetto alle aspettative riposte dal legislatore, dal successo che i programmi di informazione politica di approfondimento in forma di

talk-show hanno potuto conseguire sia per le capacità professionali di chi li gestisce, sia per il consenso che è stato loro accordato, *bon gré, mal gré* dai soggetti politici, con un conseguente deplorabile accrescimento del grado di mediatizzazione della politica, degradata a spettacolo.

Il rilancio della comunicazione politica nei periodi non elettorali (per le tribune elettorali è difficile immaginare un assetto molto diverso da quello attuale) richiederebbe, in primo luogo, un sincero interesse dei diretti interessati (i soggetti politici) ad avvalersi di uno spazio di comunicazione non filtrato da ambigue mediazioni giornalistiche, oltre che un corrispondente interesse, oggi del tutto assente nelle emittenti private e pubbliche, ad elaborare formati appetibili per il pubblico. Tali condizioni potrebbero essere, forse, favorite da una nuova disciplina della materia di impianto più liberale e meno burocraticamente rigido per quanto attiene ai criteri di accesso e di partecipazione, che riservasse nelle programmazioni delle emittenti a tali programmi spazi significativi sotto il profilo quantitativo e qualitativo. In particolare, nell'ambito di una auspicabile autodisciplina della materia da parte delle emittenti, potrebbe essere opportuno chiedere alle emittenti di stabilire in termini precisi lo spazio e la collocazione che esse si impegnano ad accordare ai partiti, concordandolo con essi. Inoltre, potrebbe essere opportuno superare l'attuale configurazione dei programmi di comunicazione politica quali programmi, che, pur essendo *dei* partiti, devono però essere non solo trasmessi, ma anche prodotti (contro voglia) dalle emittenti: si potrebbe cioè lasciare ai partiti, la possibilità di rivolgersi a produzioni esterne per realizzare, con finanziamento pubblico, programmi più appetibili che le emittenti dovrebbero solo limitarsi a trasmettere in fasce significative di ascolto.

6. In fine, quanto ai messaggi autogestiti, va notato che si tratta di una figura ibrida e di dubbia utilità, di cui si potrebbe fare probabilmente a meno, senza danni per il diritto di informare dei partiti ed il diritto all'informazione degli elettori, beninteso senza in alcun modo ripristinare la possibilità di trasmettere spot pubblicitari, gratuiti o a pagamento, eventualmente compensando tale cancellazione con un accrescimento

dello spazio dedicato alla comunicazione politica di tipo dialogico. Tali forme di comunicazione politica sono infatti una artificiosa creazione della legge, che le configura in termini minuziosi e sospettosi non in positivo, ma in negativo, nel palese intento di precludere la possibilità che esse possano somigliare a quelle, pervasive, suggestive e martellanti, e per questo finalizzate a condizionare più che a convincere gli elettori, proprie degli *spot* commerciali. Tuttavia, nonostante lo sforzo di dare ad esse una dignità, qualificandole come una forma di comunicazione virtuosa «propaganda» contrapposta ad una forma viziosa «pubblicità» - i messaggi nella realtà non sono né comunicazione politica critica, né propaganda, né pubblicità, e pertanto non paiono assolvere a nessuna identificabile funzione comunicativa.