



AUTORITÀ PER LE
GARANZIE NELLE
COMUNICAZIONI

SEGNALAZIONE AL GOVERNO

**AI SENSI DELL'ARTICOLO 1, COMMA 6, LETTERA C), N. 1 DELLA LEGGE 31
LUGLIO 1997, N. 249**

Per la revisione della normativa in materia di

COMUNICAZIONE POLITICA E DI ACCESSO AI MEZZI DI INFORMAZIONE

Nell'esercizio dei poteri di segnalazione previsti dall'articolo 1, comma 6, lettera c), n. 1, della legge 31 luglio 1997, n. 249, il quale conferisce al Consiglio dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni il potere di segnalare al Governo l'opportunità di interventi, anche legislativi, che possano contribuire all'evoluzione, sul piano interno ed internazionale, del settore delle comunicazioni, l'Autorità intende formulare alcune osservazioni e proposte in ragione dell'esigenza di una revisione della normativa vigente in materia di accesso ai mezzi di comunicazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica di cui alla legge 22 febbraio 2000, n. 28.

In occasione di ciascuna tornata elettorale o referendaria, l'Autorità, previa consultazione con la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza sui servizi radiotelevisivi, adotta le disposizioni attuative della legge 22 febbraio 2000, n. 28 relative all'emittenza radiotelevisiva nazionale e locale privata, alla stampa, alla comunicazione istituzionale e ai sondaggi politico-elettorali. Per quel che concerne la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, le disposizioni attuative della predetta legge sono emanate dalla Commissione parlamentare. Analogamente, si procede per i periodi non elettorali.

A livello locale, rilevante è il ruolo dei Comitati regionali per le comunicazioni - Corecom. Come noto, i Comitati sono funzionalmente organi dell'Autorità deputati a svolgere funzioni di garanzia e controllo sul territorio ai sensi dell'art. 1, comma 13, della legge n. 249/97.

Inoltre, con specifico riguardo al quadro normativo di riferimento, merita segnalarsi l'introduzione di un intero Capo della legge n. 28/00 (Capo II) dedicato all'emittenza radiotelevisiva locale (introdotto con la legge 6 novembre 2003, n. 313). In attuazione delle previsioni ivi contenute, è stato inoltre adottato un codice di autoregolamentazione – condiviso dagli operatori del settore - emanato con decreto del Ministro delle comunicazioni 8 aprile 2004.

L'opportunità di un aggiornamento del quadro normativo scaturisce dalle criticità emerse a livello applicativo nel corso degli anni passati ma anche, e soprattutto, dall'evoluzione del contesto tecnologico e sociale di riferimento, come rappresentata in diverse indagini conoscitive e analisi svolte da questa stessa Autorità¹ e confortate dai risultati evidenziati da noti Istituti di ricerca e di studio², accreditati anche a livello internazionale. All'evoluzione del mercato ha peraltro fatto seguito anche

1 2013, Gfk Eurisko per Agcom "Consumo di informazione su tv e nuovi media e scelte di voto"; 2014, "Indagine conoscitiva sul settore dei servizi internet e della pubblicità online", Allegato A, Delibera 19/14/CONS; da ultimo, nel 2016 l'Autorità ha pubblicato il Rapporto "Il consumo di informazione e la comunicazione politica in campagna elettorale"

2 Per tutti cfr Censis-Ucsi, da ultimo "Quattordicesimo rapporto sulla comunicazione", 4 ottobre 2017



un progressivo aggiornamento del quadro regolamentare europeo, tuttora in corso, in ambiti adiacenti a quello della legge n. 28/2000.

Nel seguito si fornirà prima un quadro sintetico dei principali cambiamenti delle modalità di accesso ai mezzi di comunicazione e del consumo dei contenuti informativi, nonché del contesto di mercato e normativo. A seguire si darà evidenza delle principali asimmetrie e criticità applicative della legge 28/2000 in relazione alle diverse disposizioni in essa contenute e si concluderà, infine, con un riepilogo dei principali punti di attenzione.

Sommario

1	La fruizione di contenuti informativi.....	4
1.1	L'accesso ai mezzi di comunicazione	4
1.2	Il consumo di informazione.....	6
1.3	Il consumo di informazione della “popolazione digitale”	10
1.4	L'evoluzione del contesto	12
2	L'evoluzione del quadro normativo comunitario	15
2.1	La proposta di Regolamento europeo “Transparency and targeting of political advertising” 15	
2.2	Il Digital Services Act	16
2.3	La tutela del pluralismo nei Paesi europei.....	16
3	Asimmetrie e criticità applicative della legge n. 28/2000	19
3.1	Aspetti soggettivi.....	19
4	Programmi di informazione e di comunicazione politica.....	22
4.1	L'informazione.....	23
4.2	L'intervento regolatore dell'Autorità alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale in tema di articolo 21 della Costituzione e del Consiglio di Stato	25
4.3	I criteri e la metodologia dell'Autorità maturati in tema di informazione	27
4.4	La comunicazione politica.....	30



5	I messaggi politici autogestiti	33
6	La comunicazione istituzionale	35
6.1	Il dettato dell'art. 9: neutralità del mezzo di comunicazione	35
6.2	I requisiti di impersonalità e indispensabilità dei contenuti istituzionali	37
7	I sondaggi.....	38
8	Vigilanza e sanzioni: criticità e proposte	40
8.1	Vigilanza sulle disposizioni relative ai programmi di informazione	41
8.2	Vigilanza sulle disposizioni relative alla comunicazione istituzionale	42
8.3	Vigilanza sulle disposizioni relative ai sondaggi	43
8.4	Il silenzio elettorale	43
9	Conclusioni	44

1 La fruizione di contenuti informativi

L'esigenza della revisione normativa trae fondamento dalle mutate modalità di fruizione di contenuti informativi in Italia e, in particolare, dall'utilizzo dei diversi mezzi di comunicazione inclusi nella dieta informativa dei cittadini.

1.1 L'accesso ai mezzi di comunicazione

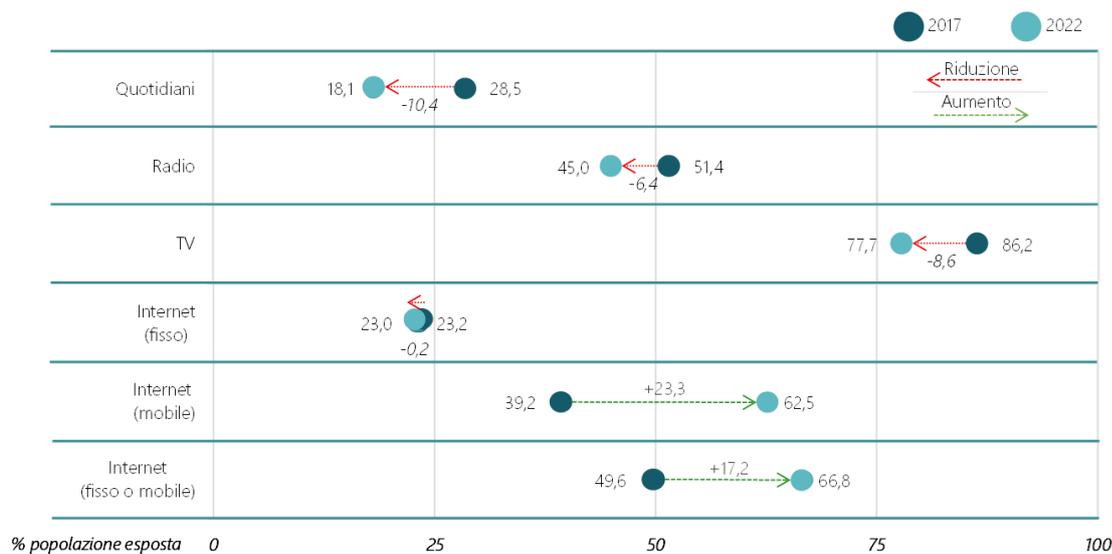
La diffusione dei *device* digitali e della connessione internet tra la popolazione³ ha prodotto importanti cambiamenti nella modalità di fruizione dei mezzi di comunicazione da parte dei cittadini. Come mostra la Figura 1, nel quinquennio 2017 – 2022 i mezzi di comunicazione cosiddetti tradizionali (quotidiani, radio e TV) hanno registrato tutti una riduzione nell'esposizione; nonostante la flessione,

³ Secondo i dati dell'Osservatorio sulle comunicazioni, il traffico dati medio giornaliero complessivo per linea broadband è passato da 4,22 Giga byte del 2019 ai 7,32 Giga byte nel 2022 (+73,4%), mentre quello per SIM "human" da 0,24 a 0,61 Giga byte (+158,8%). Cfr. Osservatorio n. 1/2023, slide 1.7 e 1.15.

la televisione, con il 77,7% nel 2022, resta comunque il mezzo di comunicazione a cui i cittadini risultano maggiormente esposti⁴.

L'esposizione a internet, invece, nel periodo di tempo considerato, mostra nel suo complesso una crescita ascrivibile principalmente alla fruizione da *device* mobili, in particolare tramite gli smartphone.

Figura 1 - Esposizione ai media nel giorno medio: un confronto temporale. Fonte: elaborazioni AGCOM sui dati GfK Italia - Sinottica TSSP Total Single Source Panel



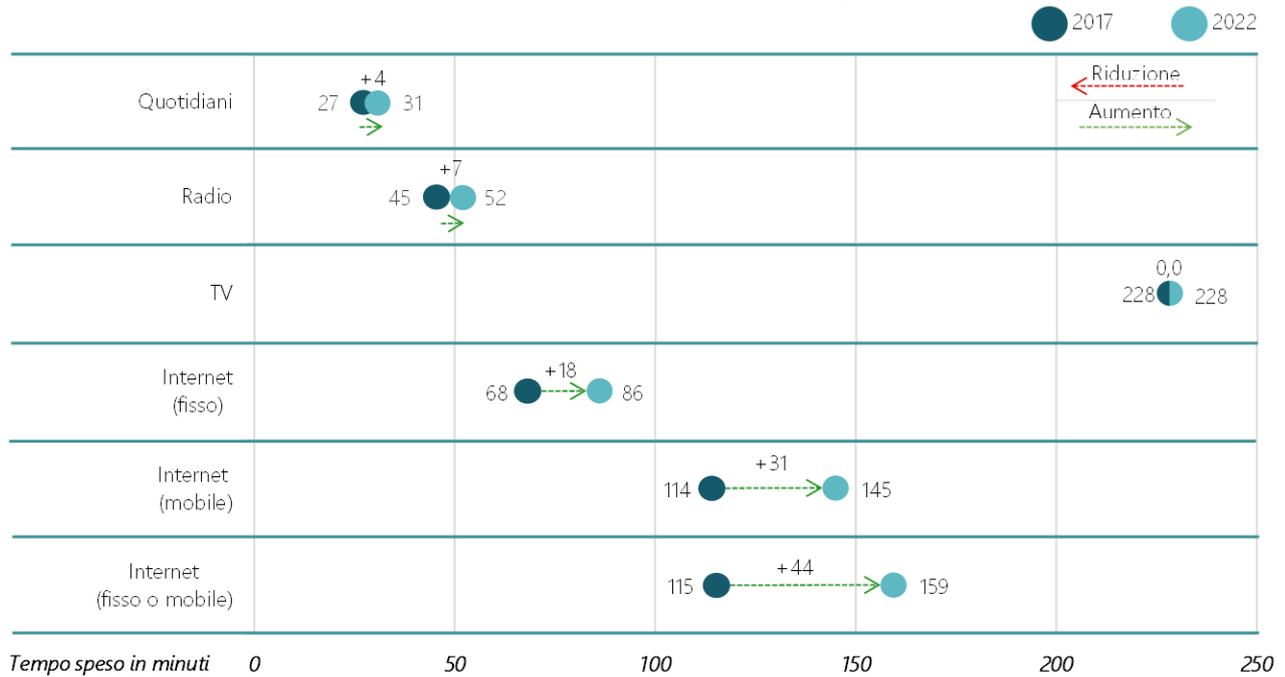
Tali dinamiche comportamentali trovano ulteriore conferma se si analizza il tempo speso nella fruizione dei diversi mezzi di comunicazione (Figura 2). Nonostante anche nel 2022 la televisione resti il mezzo di comunicazione su cui si è speso in media al giorno il tempo maggiore (poco meno di 4 ore), non risultano variazioni rispetto al 2017. Per contro, il tempo speso a navigare su internet è aumentato, nel complesso (rete fissa più rete mobile), di poco meno di 45 minuti, arrivando nel 2022 ad una media giornaliera di tempo speso pari a 2 ore e 40 minuti. Anche in questo caso risultano molto rilevanti le

⁴ Le analisi di cui alle Figure 1, 2 e 3 sono frutto di elaborazioni condotte dall'Autorità su Sinottica - piattaforma di analisi delle caratteristiche, dei consumi e della fruizione mediale della popolazione italiana - della società GfK Italia. Tali dati originano da un'indagine continuativa condotta su campione *panel* di circa 9.000 individui, rappresentativo a livello nazionale dell'intera popolazione italiana dai 14 anni in su.

I dati relativi all'esposizione ai mezzi sono rilevati tramite strumenti elettronici, che garantiscono la rilevazione continuativa, oggettiva e passiva. Per quanto riguarda radio e televisione, la rilevazione avviene attraverso un *meter*, di ideazione GfK Italia, preposto alla raccolta delle informazioni relative alle onde sonore. La rilevazione è totalmente obiettiva e passiva: è sufficiente che il panelista porti il *meter* con sé (il che è certificato da un sensore di moto); i dati sono inviati a GfK Italia in modalità wireless ed in tempo reale. Analogamente, l'esposizione al web viene rilevata in modo passivo tramite un *web software tracker* (per i dati di navigazione su Pc domestico) oppure tramite app installata sui *device* mobili (smartphone e tablet) degli individui facenti parte del campione. I soli dati relativi ai quotidiani sono invece rilevati attraverso il Dialogatore (un tablet che, opportunamente settato, viene poi fornito in dotazione da GfK Italia alle famiglie del campione, le quali rispondono a brevi questionari modulari, in tutta comodità durante i diversi giorni a disposizione) con una breve intervista serale, pianificata 1 volta la settimana (domenica, in riferimento alla settimana precedente).

differenze intergenerazionali, giacché gli adolescenti mostrano una riduzione nel tempo speso sulla televisione di poco più di mezz'ora tra il 2017 e il 2022 a fronte di un aumento di quasi un'ora nella navigazione in rete, in particolare da *device* mobili.

Figura 2 - Tempo speso sui diversi mezzi di comunicazione nel giorno medio: un confronto temporale (minuti, anni 2017 vs. 2022, variazioni in minuti). Fonte: elaborazioni AGCOM sui dati GfK Italia - Sinottica TSSP Total Single Source Panel



Dall'analisi dell'accesso ai mezzi di comunicazione, inteso come esposizione e tempo speso, emergono, da un lato, una forte tenuta della televisione e, dall'altro, la crescente presenza di internet e dei mezzi digitali nelle diete mediatiche degli italiani, soprattutto tra le giovani generazioni. Si tratta in particolare di una tendenza che è stata certamente favorita dalla forte crescita dell'utilizzo di *device* mobili (smartphone) e *device* connessi (smart tv) nella popolazione italiana⁵, che rendono sempre più collegate la dimensione online e quella offline nella vita quotidiana dei cittadini.

1.2 Il consumo di informazione

Facendo riferimento in maniera più specifica al consumo di informazione, si è assistito in questi ultimi anni a una riduzione nell'utilizzo dei mezzi cosiddetti tradizionali per informarsi e un aumento, seppure nel tempo sempre meno intenso, di quelli digitali. Questi ultimi, quindi, dopo un periodo di forte ascesa, presentano oggi tassi di crescita ridotti proprio perché fenomeni che non si trovano più nella loro fase

⁵ Secondo dati GfK-Sinottica (2022), ormai 8 italiani su 10 possiedono uno smartphone e la metà degli italiani dispongono, in ambito familiare, di una televisione smart.

di massima espansione, ma piuttosto nella fase della maturità⁶.

La Figura 3 mostra i mezzi di comunicazione scelti dagli italiani per informarsi nel giorno medio. Dall'analisi della dinamica emerge che nel 2022 la televisione rappresenta il principale mezzo scelto dagli italiani per informarsi, seppure con una forte riduzione nel periodo di tempo osservato. La televisione, quindi, conserva la sua valenza di mezzo informativo per eccellenza seppure ridimensionato dalla crescita di internet. I dati, quindi, suggeriscono lo spostamento, come ricordato già in atto da tempo, dei cittadini verso ambienti comunicativi digitali anche per informarsi. Allo stesso tempo, va evidenziata la riduzione nell'uso della radio e dei quotidiani per informarsi, più marcata per questi ultimi.

Figura 3 - Consumo informativo sui media nel giorno medio⁷ % popolazione, anni 2017 vs. 2022, variazioni in punti percentuali. Fonte: elaborazioni AGCOM sui dati GfK Italia - Sinottica TSSP Total Single Source Panel



⁶ Analizzando più nel dettaglio la dinamica del ricorso ai mezzi di comunicazione per informarsi, va sottolineato il particolare periodo rappresentato dalla pandemia. In particolare, durante il 2020 si è potuto assistere ad un incremento dell'uso del mezzo televisivo e di internet, anche per la forzata necessità della popolazione a restare in casa, e dalla continua ricerca di informazioni sull'andamento della pandemia e sulle relative restrizioni ai movimenti della popolazione.

⁷ **Consumo informativo giornaliero TV:** individui che ascoltano la TV per almeno 1 minuto nel giorno medio e dichiarano di preferire programmi di informazione/telegiornali, di approfondimento e attualità, di servizio al cittadino, di scienza e cultura, rubriche sportive, documentari scientifici e altri documentari.

Consumo informativo giornaliero radio: individui che ascoltano la radio per almeno 1 minuto nel giorno medio e dichiarano di ascoltare abitualmente giornali radio, programmi di cultura/informazione, notiziari traffico e viabilità, notizie sportive.

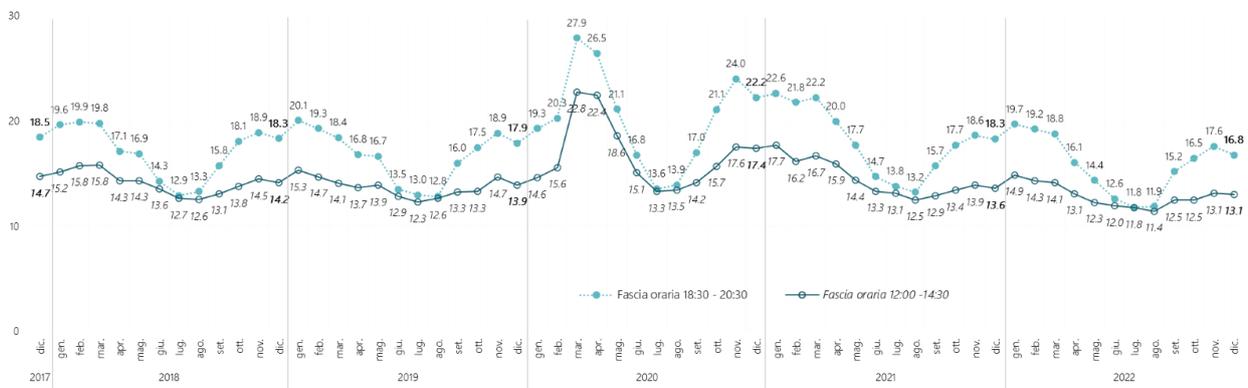
Consumo informativo giornaliero quotidiani: individui che dichiarano di leggere i quotidiani (il dato non è rilevato con strumenti passivi, ma attraverso una breve intervista serale, pianificata una volta la settimana, di domenica, in riferimento alla settimana precedente).

Consumo informativo giornaliero internet: individui fruitori di internet da Pc Fisso/Smartphone/Tablet per almeno un minuto nel giorno medio e che dichiarano interesse per informazioni, notizie, aggiornamenti via internet.

Soffermandosi in particolare sulla televisione e internet, l'analisi delle *audience* mostra anch'essa la riduzione dell'attrattività del mezzo tradizionale e la crescita dei siti/app di informazione generalista⁸. Se durante la pandemia da Covid-19 l'*audience* dei principali telegiornali a carattere nazionale ha avuto un forte balzo in avanti (Figura 4), nel periodo successivo gli ascolti si sono assestati su livelli leggermente inferiori a quelli pre-pandemia, e ciò sia in riferimento alle edizioni del "giorno" (fascia oraria 12:30-14:30), sia alle edizioni della "sera" (fascia 18:30-20:30). Più nel dettaglio, gli ascolti medi annui si sono ridotti dal 2017 al 2022 del 5,7% per le edizioni della "sera" e del 10,2% per le edizioni del "giorno" assestandosi, nel 2022, rispettivamente, su poco meno di 16 milioni e 13 milioni di ascoltatori nel giorno medio.

Osservando l'andamento dell'*audience* dei principali siti/app internet di informazione generalista (Figura 5), misurata in termini di utenti unici, essa è cresciuta rispetto al periodo pre-pandemico raggiungendo, a dicembre 2022, i 38 milioni di utenti unici, i quali hanno trascorso in media al giorno poco più di un'ora sui siti di informazione generalista.

Figura 4 - Ascolti complessivi⁹ dei principali tg nazionali per fascia oraria Fonte: elaborazioni AGCOM sui dati Auditel – Osservatorio sulle comunicazioni n.1/2023

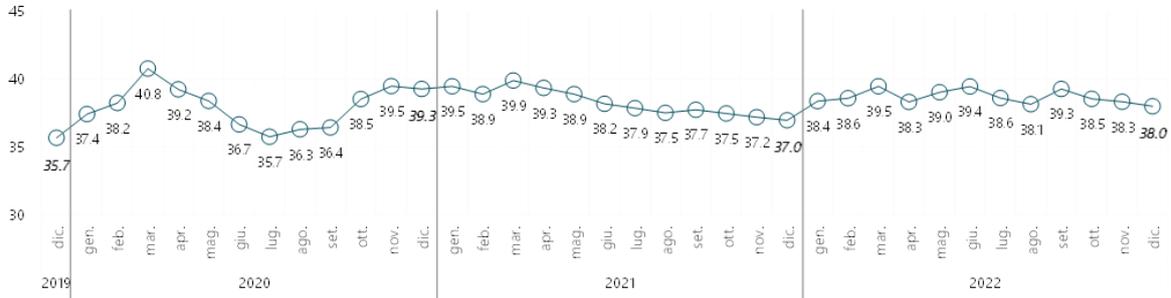


⁸ È importante sottolineare il differente significato dei dati di audience (Figure 4 e 5) rispetto a quelli mostrati nella Figura 3. In quest'ultimo caso, infatti, si tratta di autodichiarazioni da parte dei cittadini che, quindi, consapevolmente rispondono riguardo al mezzo utilizzato per informarsi. Viceversa, i sistemi di rilevazione dell'audience rappresentano solitamente un sistema di rilevamento passivo dei comportamenti di consumo dei cittadini, che, soprattutto nel caso di internet, può dipendere anche da modalità incidentali di consumo dell'informazione (cfr. nota 8).

⁹ **Ascolti complessivi:** è la somma del numero di ascoltatori nel giorno medio (AMR) del mese di riferimento relativa alle edizioni dei TG nelle fasce orarie considerate. Sono pertanto considerati gli ascolti di coloro che guardano uno o più TG nelle fasce orarie considerate. Sono stati presi in considerazione per ciascuna fascia oraria i seguenti tg: Tg1; Tg2; Tg3, Tg3 Regionale, Tg4, Tg5, Studio Aperto, Italia 1, Tg La 7.



Figura 5 - Utenti unici¹⁰ dei siti/app di informazione generalista (2019 – 2022) Fonte: elaborazioni AGCOM sui dati Audicom – sistema Audiweb – Osservatorio sulle comunicazioni n.1/2023



È importante evidenziare ulteriormente che, come si evince dall'andamento della serie storica della Figura 5, la dinamica dell'*audience* dei siti/app, seppure in crescita, non mostra, in maniera analoga a quella relativa all'utilizzo di internet a fini informativi (Figura 3), la caratteristica di un fenomeno "nuovo" quanto quello di un fenomeno entrato nella fase della "maturità". Escludendo il 2020 e, in generale i fenomeni legati alla stagionalità, la serie storica mostra un andamento alquanto piatto. D'altro canto, i 38 milioni di utenti unici registrati da tali siti nel mese di dicembre 2022 rappresentano circa l'87% degli utenti unici che navigano in rete, il cui volume si attesta ormai stabilmente su poco più di 48 milioni di utenti¹¹, a riprova del rilevante ruolo che ormai ha raggiunto internet, in generale, nelle abitudini dei cittadini e, nello specifico, anche come strumento per informarsi.

Se da un lato la frequenza di accesso a siti di *news* testimonia come in un ambiente digitale caratterizzato da molteplici occasioni di fruizione mediale e informativa (*high media choice environment*¹²) le possibilità di accesso ai contenuti informativi da parte della popolazione risultino sempre più ampie, dall'altro le notevoli differenze tra numero di utenti che accedono a siti di *news* e quella degli utenti che dichiarano di leggere quotidiani evidenzia l'emergere di una modalità di consumo di informazione incidentale tipica anch'essa di un ambiente digitale¹³.

¹⁰ **Utenti unici:** numero di utenti/persone diverse che hanno visitato qualsiasi contenuto di un sito Web, una categoria, un canale o un'applicazione durante il periodo di riferimento. (Valori riferiti alla sub-categoria: «*Current Event & Global News*»)

¹¹ Cfr. Osservatorio n. 1/2023, slide 2.9.

¹² Cfr. Strömbäck J, Falasca K, Kruikeimeier S (2018), The Mix of Media use Matters: Investigating the Effects of Individual News Repertoires on Offline and Online Political Participation, *Political Communication*, 35 (3): 413–32; Castro L, Strömbäck J, Esser F, Van Aelst P, de Vreese C, Aalberg T, Cardenal A S, Corbu N, Hopmann D N, Koc-Michalska K, Matthes J, Schemer C, Sheaffer T, Splendore S, Stanyer J, Stępińska A, Štětka V, Theocharis Y (2022), Navigating high-choice European political information environments: A comparative analysis of news user profiles and political knowledge, *The International Journal of Press/Politics*, 27(4), 827-859.

¹³ Secondo molta letteratura specialistica (tra cui: Fletcher R, Nielsen R K (2018), Are people incidentally exposed to news on social media? A comparative analysis, *New Media & Society*, 20(7): 2450–2468; Boczkowski P J, Mitchelstein E, Matassi M (2018), News

1.3 Il consumo di informazione della “popolazione digitale”

Con specifico riferimento alla popolazione digitale, ovvero alla fascia di popolazione che utilizza abitualmente internet, le analisi sul consumo di informazione in diverse nazioni, tra cui l'Italia, che il *Reuters Institute for the Study of Journalism* presso l'Università di Oxford pubblica annualmente attraverso il *Digital News Report*¹⁴, permettono di approfondire in maniera più specifica i trend di utilizzo a fini informativi di mezzi tradizionali e *online*, che ormai sono divenuti, per questa specifica fascia di popolazione, una fonte informativa non particolarmente nuova o inedita.

Infatti, dall'analisi diacronica nel periodo 2017-2022 (Figura 6), si evince in primo luogo come già nel primo anno preso in considerazione la popolazione digitale usasse in maniera pressoché simile la televisione e internet per fini informativi. In secondo luogo, nell'ultimo anno preso in considerazione, anche se internet ha superato definitivamente la televisione come primo mezzo di informazione, la percentuale di popolazione digitale che utilizza i diversi mezzi per fini informativi è diminuita, rispetto al 2017, su ogni mezzo, persino sui *social media*¹⁵, rappresentando, seppure in maniera minima, ma piuttosto significativa, un primo segnale di disaffezione verso i contenuti informativi (la cd. *news avoidance*¹⁶) anche in Italia.

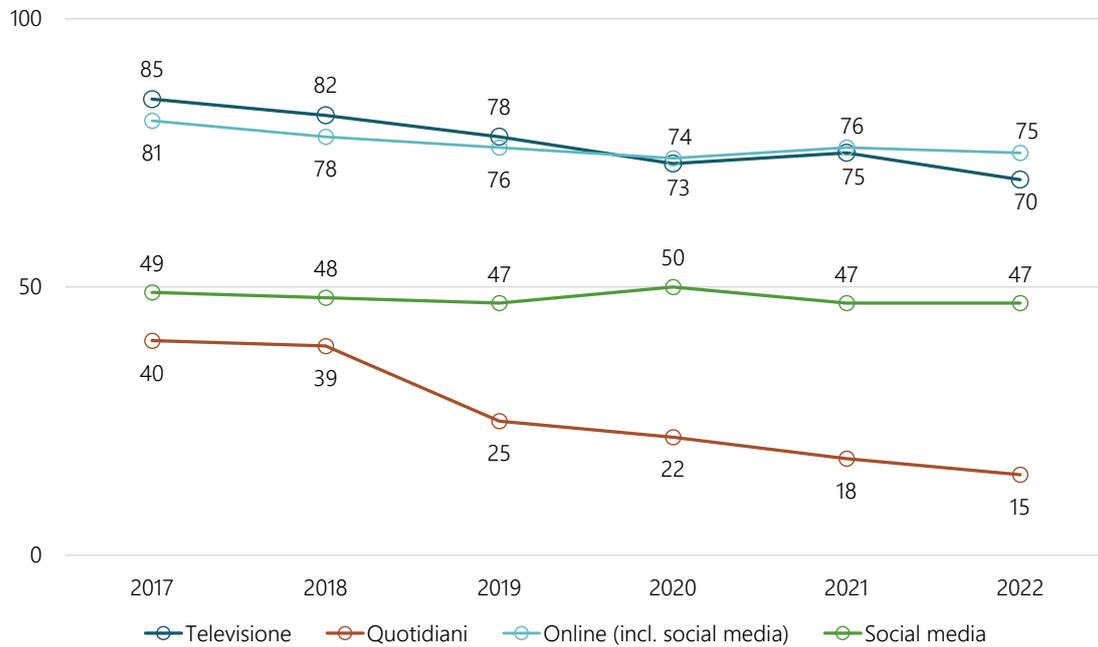
comes across when I'm in a moment of leisure: Understanding the practices of incidental news consumption on social media, *New Media & Society*, 20(10): 3523–3539), la fruizione di contenuti informativi *online* è caratterizzata da una modalità di consumo cosiddetta incidentale, per la quale gli utenti, durante sessioni di navigazione non legate specificamente a scopi informativi o in ogni caso di altro tipo, si imbattono sempre più facilmente in contenuti informativi, anche accedendo, in maniera non sempre consapevole, da *social network*, motori di ricerca e altre piattaforme a siti di informazione e testate *online*. Tale modalità di consumo informativo può comportare infatti uno scarso legame tra fruitori di contenuti informativi e *newsbrand*, già evidente soprattutto tra i più giovani (cfr. Newman N, Fletcher R, Robertson C, Eddy K, Nielsen R K (2022), *Digital News Report 2022*).

14 L'indagine annuale del Reuters Institute for the Study of Journalism presso l'Università di Oxford si basa su dati raccolti dalla società YouGov tramite un questionario online. Pur garantendo la rappresentatività dei campioni nazionali rispetto alla popolazione di riferimento e ad alcune variabili ricavate da Internet World Stats, tra cui la penetrazione di internet, YouGov seleziona i propri campioni a partire dai *panel* utilizzati da varie società specializzate in ricerca di mercato online (AIT, Borderless Access, Dynata, Netquest, Toluna), che includono individui che utilizzano abitualmente internet. Ciò significa che la rappresentatività del campione è garantita solo rispetto alla popolazione digitale del Paese di riferimento. Si evidenzia, inoltre, che i campioni online tendono solitamente a sotto-rappresentare le abitudini degli individui più anziani e meno abbienti, ovvero che, in questo caso specifico, l'utilizzo dei mezzi digitali è sovra-rappresentato e l'utilizzo dei mezzi tradizionali *offline* è sottorappresentato rispetto alla totalità della popolazione.

¹⁵ Un *trend* specifico di forte decrescita a partire dal 2018 riguarda invece i quotidiani, ormai utilizzati per informarsi solo dal 15% della popolazione digitale.

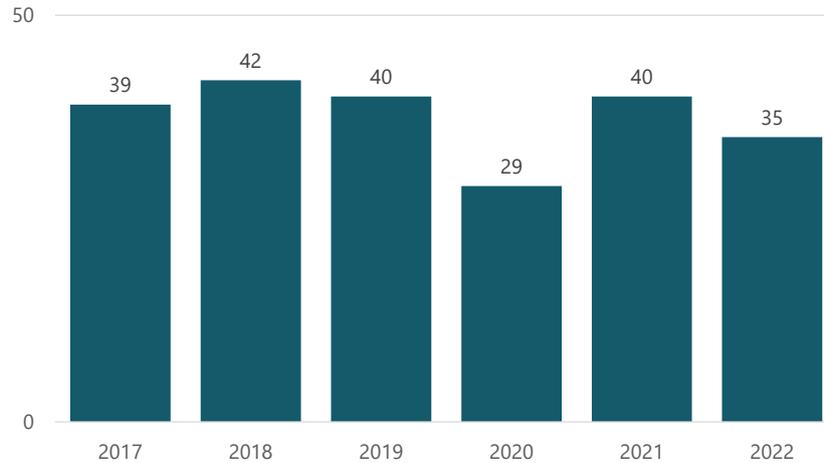
¹⁶ Per *news avoidance* si intende la resistenza attiva o intenzionale, o il rifiuto, delle notizie, spesso da collegare alla scarsa fiducia degli utenti nel sistema informativo, mediale e politico o allo *stress* mentale causato dall'eccessiva mole di notizie circolanti in Rete, e al di fuori di essa (una rassegna dei principali studi empirici in materia è fornita da Skovsgaard M, Andersen K (2020), Conceptualizing news avoidance: Towards a shared understanding of different causes and potential solutions, *Journalism studies*, 21(4), 459-476).

Figura 6 - Consumo informativo sui media nella settimana precedente (% popolazione digitale). Elaborazioni AGCOM su dati YouGov-Reuters Institute for the Study of Journalism



Inoltre, l'analisi effettuata dal *Reuters Institute* permette di evidenziare come il periodo 2017 – 2022 sia stato caratterizzato da una generalizzata sfiducia verso i media (Figura 7). Una forte diminuzione è evidente proprio durante il corso del primo anno di pandemia e, nonostante una crescita nel triennio successivo, il livello di fiducia verso le notizie in Italia non è risalito rispetto a quanto registrato nel periodo pre-pandemia; nel 2022, infatti, solo il 35% della popolazione ha mostrato fiducia nelle notizie rispetto al 39% del 2017.

Figura 7 - Fiducia nelle notizie¹⁷ (% popolazione digitale). Elaborazioni AGCOM su dati YouGov-Reuters Institute for the Study of Journalism



In conclusione, quindi, la specifica analisi dei *pattern* di consumo informativo da parte della popolazione digitale testimonia come, nella fascia di popolazione che utilizza abitualmente internet per diversi scopi, l'utilizzo della rete (e dei *social media*) per fini informativi abbia raggiunto una fase di maturità e inizi anzi a cedere il passo di fronte a nuovi fenomeni di rifiuto selettivo, sfiducia o ansia da notizie, che certamente risultano meritevoli di attenzione nell'ottica di un più ampio ragionamento sulle modalità ottimali di tutela della libera formazione dell'opinione di ogni cittadino.

1.4 L'evoluzione del contesto

I dati presentati evidenziano come il sistema dell'informazione e dei media sia profondamente cambiato nei modelli di fruizione. In particolare, è utile sottolineare che i modelli attuali di fruizione sono caratterizzati da fenomeni di *cross-medialità* e simultaneità negli usi dei mezzi di comunicazione, il che ha comportato un aumento dell'accesso dei cittadini alle fonti informative, ma al contempo anche il rischio di un consumo superficiale e disattento del contenuto. Accanto a ciò, si rileva una frammentazione del consumo, frutto dell'ampliamento del panorama delle fonti disponibili, dello spaccettamento del prodotto mediatico e informativo e della riaggregazione dei contenuti fruiti in modo non lineare, sotto forma di frammenti veicolati in modi diversi sulle differenti piattaforme. Tale frammentazione, unita alle dinamiche di diffusione dei contenuti online, specie con riferimento

¹⁷ La percentuale in figura fa riferimento alla popolazione che dichiara di potersi fidare della maggior parte delle notizie per la maggior parte del tempo.

all'informazione, può tradursi in una frammentazione sociale, contribuendo a fenomeni di polarizzazione ideologica.

Anche dal lato dell'offerta si registrano importanti cambiamenti dei modelli di produzione e diffusione della notizia.

La tempistica con la quale viene creato il prodotto informativo e la natura stessa dell'informazione, che si colloca spesso tra notizia e intrattenimento, implicano una contrazione del tempo dedicato alla verifica dei fatti e all'attendibilità delle fonti e al controllo della qualità dei contenuti diffusi.

Il cambiamento nella struttura dei costi del bene informazione, caratterizzato da elevati costi fissi di produzione della prima copia – essenzialmente i costi della redazione – e la drastica riduzione dei costi marginali – costi di riproduzione e costi di distribuzione – ha abbassato le barriere all'entrata con conseguenti effetti sulla qualità dei contenuti. In particolare, su Internet si assiste a un ampliamento degli operatori attivi dal lato dell'offerta che si affiancano agli editori tradizionali: si tratta di numerosi soggetti che forniscono servizi assai differenziati, tra cui gli editori esclusivamente online, i portali che offrono una molteplicità di servizi web compresa una propria sezione di notizie, i *social network*, i motori di ricerca, fino ad arrivare a tutti quei soggetti (singoli giornalisti e più genericamente *influencer*) che in rete (con propri *blog*, pagine social) forniscono informazioni e commenti sull'attualità. Tali soggetti, pur non rientrando talvolta nell'ambito di una testata registrata e, quindi, esulando spesso dai canoni della professione giornalistica, costituiscono altre fonti primarie di informazione online per i cittadini. Gli stessi utenti, infine, sono in grado di partecipare alla produzione e ri-produzione di contenuti informativi.

Il facile accesso all'informazione da parte dei cittadini attraverso la Rete e il parallelo incremento del numero di fonti online, e dunque la potenziale quantità e varietà di contenuti, non implicano tuttavia l'assenza di rischi per i cittadini di una effettiva esclusione dall'accesso a una informazione corretta. Infatti, oltre alla frammentazione del consumo online, ai ridotti tempi di produzione dell'informazione, alla crisi strutturale che attraversa l'editoria tradizionale, i fallimenti del mercato nell'ambiente online trovano un contesto peculiare, nel quale le problematiche di accesso si pongono in termini nuovi e diversi, poiché più che il mezzo esse riguardano l'effettiva disponibilità di contenuti di informazione adeguati in termini non tanto di quantità ma piuttosto di qualità e varietà.

Al riguardo, si assiste ad una contrazione dello spazio di esercizio del ruolo di intermediario svolto dall'editore tradizionale e a un incremento della concorrenza per accaparrarsi il tempo di attenzione

dell'utente per l'*infotainment* online. Ciò implica una riorganizzazione della catena del valore: dall'integrazione verticale, tipica dell'editoria offline al cui interno l'editore esercitava un controllo (diretto o indiretto), si passa ad una separazione dei diversi stadi del processo produttivo all'interno dei quali spicca il ruolo delle piattaforme online.

Queste ultime, in particolare, svolgono la funzione di porta di accesso all'informazione (*search*, *social network*, portali, aggregatori). Dinanzi alla loro capacità di veicolare significativi flussi di traffico online, gli editori sono sostanzialmente indotti a aderire alle piattaforme adeguando i propri contenuti alle caratteristiche richieste dai servizi di queste ultime. Di conseguenza, si verifica un processo di disaggregazione, autoproduzione e disintermediazione dell'offerta informativa tradizionale e di successiva riaggregazione e re-intermediazione da parte di fonti algoritmiche.

La personalizzazione algoritmica, resa possibile dalla quantità e qualità dei dati raccolti sugli individui, caratterizza i processi di generazione e divulgazione dei contenuti informativi disponibili. Gli algoritmi sottostanti al loro funzionamento, utilizzati in particolare, ma non solo, per filtrare le notizie disponibili e presentarle agli utenti secondo un ordine spesso personalizzato, assumono un ruolo decisivo nel determinare le modalità di fruizione dell'informazione da parte degli utenti, orientando significativamente il successo o meno in termini di *audience* di una notizia (o di un editore) rispetto ad un'altra e nel determinare le scelte di editori e giornalisti.

A questo si aggiunge che l'informazione online continua ad essere finanziata in modo prevalente attraverso la pubblicità online le cui caratteristiche e modelli distributivi di compravendita (soprattutto se basati su meccanismi automatici) offrono incentivi a tutti i *player* (piattaforma, produttore di notizie, inserzionista), sebbene con alcuni limiti, nella distribuzione di contenuti informativi, persino quelli di disinformazione, capaci di generare maggiore traffico. Il ruolo centrale delle piattaforme online e dei relativi algoritmi nella formazione dell'opinione pubblica e nello svolgimento del dibattito pubblico pongono, dunque, delle problematiche in relazione alla qualità e varietà dei contenuti fruiti online dai cittadini, ma in un certo senso pongono altresì un problema di accesso effettivo all'informazione, laddove le regole in base alle quali i cittadini sono esposti alle informazioni proposte dalle piattaforme online non sono in effetti note e trasparenti.

I cambiamenti appena descritti non investono solo i modelli di produzione e consumo dell'informazione, ma riguardano anche il contesto normativo.

2 L'evoluzione del quadro normativo comunitario

Al riguardo, negli ultimi anni le istituzioni europee hanno attuato un processo di progressivo aggiornamento del quadro regolamentare in materia di media e informazione, tutela del pluralismo e dei diritti fondamentali dei cittadini, volto a rafforzare i meccanismi di tutela riducendo le asimmetrie normative/regolamentari tra editori e soggetti operanti sul web, ovvero le piattaforme online.

Nello specifico, con il Piano di azione per la democrazia europea presentato nel 2020 dalla Commissione europea, sono state avviate una serie di iniziative volte a promuovere elezioni libere e regolari, a rafforzare la libertà dei media, a contrastare la disinformazione. In tale contesto si inscrivono il Codice di condotta sulla disinformazione, nella nuova versione rafforzata del 2022, le misure in favore del giornalismo¹⁸, la proposta di Regolamento formulata dalla Commissione in materia di libertà dei media (*European Media Freedom Act*), la proposta di Regolamento sulla trasparenza e il *targeting* della pubblicità politica.

2.1 La proposta di Regolamento europeo “*Transparency and targeting of political advertising*”

Quest'ultima iniziativa legislativa merita in questa sede un riferimento più puntuale, in quanto essa nasce proprio dalla consapevolezza della necessità di aggiornare le regole a tutela del diritto alla libertà di espressione e dei diritti politici dei cittadini. Il presupposto infatti è che la transizione digitale “*Ha offerto mezzi senza precedenti non solo per raggiungere le persone, comprese quelle residenti all'estero, ma anche per confezionare i messaggi in funzione degli interessi personali dei destinatari e difendere idee al di là dei confini tradizionali. Gli strumenti digitali, inoltre, hanno reso più sfocata la linea di demarcazione tra un'informazione autentica e una campagna politica e hanno aperto la strada a nuove tecniche di targeting e amplificazione intrusive ed opache, che influenzano gli elettori in modo subliminale. Si tratta di dinamiche che riducono l'esposizione del singolo cittadino a una pluralità di punti di vista, frammentano il dibattito democratico e aumentano il rischio di manipolazioni*”¹⁹.

Il 25 novembre 2021, dunque, la Commissione europea ha pubblicato la proposta di Regolamento europeo “*Transparency and targeting of political advertising*”. La proposta trova la sua base giuridica nell'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) ed ha l'obiettivo di

¹⁸ Si vedano la Raccomandazione (UE) 2021/6650 sulla protezione, la sicurezza e l'emancipazione dei giornalisti, la proposta di Direttiva (COM 2022/177) sulla protezione dei giornalisti e dei difensori dei diritti umani attivi nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi («azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica») e la complementare Raccomandazione (UE) 2022/758.

¹⁹ Si veda la Comunicazione COM (2021) 730 “Proteggere l'integrità delle elezioni e promuovere la partecipazione democratica”.

assicurare un corretto svolgimento dei processi elettorali e tutelare la trasparenza del dibattito politico europeo, contribuendo a salvaguardarlo da manipolazioni ed interferenze. Lo scorso dicembre il Consiglio dell'UE ha approvato il mandato per i negoziati con il Parlamento europeo sulla proposta di regolamento relativo alla trasparenza e al *targeting* della pubblicità politica. Il provvedimento legislativo finale dovrebbe essere adottato indicativamente entro l'estate del 2023, in tempo utile per una sua prima applicazione in occasione delle elezioni del Parlamento europeo, in programma nella primavera del 2024. L'Autorità sta seguendo attivamente l'iter del regolamento ed è coinvolta nel dibattito istituzionale sotto diversi profili.

2.2 *Il Digital Services Act*

Accanto all'aggiornamento del quadro regolamentare di settore, è utile, infine, evidenziare che l'Unione europea ha adottato nuove norme di carattere orizzontale a tutela dei diritti fondamentali degli individui, contenute nel *Digital Services Act*.²⁰ Il Regolamento affronta in particolare il tema dei contenuti illegali e nocivi diffusi online e appresta una serie di meccanismi di protezione degli utenti che coinvolgono direttamente le piattaforme online. Queste sono chiamate, sia pure all'interno di un regime di esenzione di responsabilità condizionata, ad adempiere ad obblighi di *due diligence* e ad implementare dei sistemi di valutazione e mitigazione dei rischi sistemici che possono derivare alla società dai meccanismi di diffusione dei contenuti online da parte delle piattaforme e dei motori di ricerca di dimensioni molto grandi. Tra questi rischi vi sono anche quelli che possono derivare, in relazione alla progettazione dei sistemi algoritmici utilizzati dalle piattaforme online o all'utilizzo abusivo o alla manipolazione dei loro servizi, all'esercizio dei diritti fondamentali, inclusi tra gli altri la dignità umana, la libertà di espressione e di informazione, compresi la libertà e il pluralismo dei media, nonché ai processi democratici, al dibattito civico e ai processi elettorali.

2.3 *La tutela del pluralismo nei Paesi europei*

Nel 2018 l'Erga (*European regulators group for audiovisual media services*) ha elaborato un report sul pluralismo interno nei servizi media audiovisivi dei Paesi dell'Europa²¹, alla cui stesura ha

²⁰ Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (Regolamento sui Servizi Digitali).

²¹ <https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2019/01/ERGA-2018-07-SG1-Report-on-internal-plurality-LQ.pdf>

partecipato anche l’Autorità. Il report è basato sui dati raccolti da 31 Autorità nazionali e riguarda i periodi elettorali.

In particolare, dal lavoro è emerso che il principio fondamentale alla base della legislazione di quasi tutti i Paesi coinvolti è che a ogni rappresentante politico deve essere garantita la parità di trattamento da parte delle emittenti. Quasi tutti i Paesi, infatti, hanno regolamenti specifici per la campagna elettorale per le emittenti radiotelevisive; solamente cinque (Austria, Finlandia, Olanda, Svezia, Serbia) non hanno una legislazione specifica.

Ventidue Paesi, ad eccezione di Austria, Belgio, Cipro, Repubblica Ceca, Irlanda, Lussemburgo, Malta, Romania e Svezia, prevedono inoltre norme specifiche per il servizio pubblico.

La trasmissione della pubblicità politica e di sondaggi è soggetta al controllo nella maggior parte dei Paesi. In particolare, la pubblicità politica (anche a pagamento) è vietata in alcuni Paesi, in altri è consentita secondo regole differenti. È altresì consentita la diffusione dei sondaggi ad eccezione dell’ultima fase della campagna elettorale, anche se cambia la durata del periodo del divieto; sono infine previste regole diverse per il “silenzio elettorale”.

Considerata la crescente rilevanza di internet e, in particolare, dei *social network* come mezzo di informazione utilizzato per influenzare il dibattito politico, due autorità, il CSA francese e l’AGCOM italiana, hanno avviato un percorso di intervento di “*moral persuasion and light-touch regulation*” per contrastare la disinformazione sulle piattaforme digitali.

Anche la definizione di periodo elettorale è differente ed è spesso correlata alle scansioni temporali presenti nelle disposizioni normative dei diversi Paesi. Ad esempio, le emittenti del servizio pubblico ceco (televisione e radio) offrono gratuitamente un tempo di trasmissione a tutti i partiti politici registrati per le elezioni del Parlamento nazionale ed europeo per un periodo di 16 giorni prima delle elezioni fino a 48 ore prima dell’apertura delle urne.

In alcuni Paesi le Autorità hanno il ruolo di redigere le regole per le campagne elettorali secondo disposizioni di legge; in altri casi, sono in vigore leggi statali oppure ci sono soggetti diversi coinvolti nella stesura delle regole. Otto Paesi (Belgio, Francia, Italia, Grecia, Polonia, Romania, Gran Bretagna, Malta) rientrano nella prima categoria in quanto le Autorità hanno il compito di redigere le norme e, in alcuni casi, di vigilare sul loro rispetto, anche grazie ad un monitoraggio della programmazione delle emittenti, come nel caso della Francia e dell’Italia (misurazione dei contenuti dei programmi come tempi di parola dei rappresentanti politici).

In particolare, in Francia, ai sensi dell'articolo 16 della legge del 30 settembre 1986 (Legge sulla libertà di comunicazione), tra i compiti del CSA (ora Arcom, ndr) compare la garanzia del pluralismo durante i periodi elettorali. Con la delibera 2011-1 del 4 gennaio 2011, il CSA ha disposto a tal fine norme specifiche applicabili al trattamento delle notizie elettorali e, in particolare, all'accesso ai programmi dei soggetti politici. Per ogni campagna elettorale il CSA elabora, inoltre, una raccomandazione che stabilisce ulteriori regole specifiche che devono essere applicate dai media radiotelevisivi, in particolare nel trattamento delle notizie a carattere elettorale.

In Spagna durante il periodo elettorale la Legge Istituzionale sulla Rappresentanza del Popolo 5/1985, del 19 giugno, ha istituito un apparato amministrativo indipendente, volto a garantire la trasparenza e l'obiettività nelle procedure elettorali e il rispetto del principio di uguaglianza. La supervisione degli obblighi relativi al pluralismo è suddivisa a seconda che rientrino o meno nel periodo elettorale. Nel periodo elettorale, il Comitato Elettorale Centrale è quello incaricato della sua supervisione. Solo al di fuori del periodo elettorale e a livello statale, l'Autorità (CNMC - *Comisión nacional de los mercados y la competencia*) è responsabile di garantire e monitorare il rispetto degli obblighi relativi al pluralismo. Inoltre, la legge sul servizio pubblico prevede la creazione dei cosiddetti "Consigli di informazione (*Information Councils*)", organi interni incaricati di garantire l'obiettività e la veridicità delle notizie.

In Germania esiste un regime speciale per la copertura informativa equilibrata nei periodi elettorali. Al riguardo, l'art. 5 comma 1-3 della Legge federale sui partiti politici (*Parteiengesetz*) prevede il principio dell'uguaglianza tra tutti i partiti. Le autorità statali per i media (DLM) sono responsabili solo per le emittenti commerciali; organi pluralistici interni invece sono responsabili per il servizio pubblico. Inoltre, le autorità hanno pubblicato un documento (legalmente non vincolante), che fornisce una guida legale dettagliata sulle regole per la pubblicità politica nei periodi elettorali.

In Portogallo durante i periodi elettorali la copertura mediatica e la propaganda elettorale tramite i media è regolata dalla legge n. 72-A/2015, del 23 luglio 2015. La legge si applica a tutti i media sotto la giurisdizione portoghese (TV, radio, stampa e media online). C'è una collaborazione tra l'Autorità (ERC- *Entidade Reguladora Para a Comunicação Social*) e la CNE – Commissione Elettorale Nazionale. La legge stabilisce che tutti i candidati che si sentono danneggiati dalla copertura giornalistica durante i periodi elettorali possono sporgere denuncia al CNE. Dopo aver ricevuto il reclamo, il CNE ha 48 ore per analizzarlo e riferire la decisione all'ERC. Successivamente, l'ERC adotta una delibera, tenendo conto della Legge e di tutte le regole del settore dei media.

In ventiquattro Paesi risulta la presenza di norme specifiche finalizzate a garantire il pluralismo, l'imparzialità e le pari opportunità nei media.

In particolare, per garantire l'equilibrio e la pari opportunità nei programmi, in alcuni Paesi sono previste regole di parità (tempi uguali per tutti i partiti politici) oppure di proporzionalità (tempi calcolati, ad esempio, sulla base dei risultati ottenuti da ciascun partito politico nell'ultima elezione equivalente o considerando se il partito è in grado di schierare candidati in un certo numero di collegi elettorali, o sulla base di altri criteri).

Le regole sul silenzio elettorale, cioè i periodi durante i quali l'attività di campagna politica viene interrotta sui media, così come quelle sulla diffusione dei sondaggi di opinione politica, sono diverse nei vari Paesi; in alcuni casi non sono presenti nella normativa nazionale ²².

Con riferimento alla pubblicità politica sei Autorità (Estonia, Finlandia, Francia, Lussemburgo, Malta e Olanda) hanno dichiarato che nei loro Paesi non esistono norme per la pubblicità politica. In particolare, in Francia la pubblicità politica è vietata dall'articolo 14 della legge del 30 settembre 1986; il divieto di pubblicità politica vige anche in Italia, Spagna, Regno Unito e Repubblica Ceca. In questi quattro Paesi, così come Irlanda, ai partiti sono concessi spazi di trasmissione gratuiti, che non sono classificati come pubblicità. In Italia questi spazi sono definiti "messaggi politici autogestiti".

3 Asimmetrie e criticità applicative della legge n. 28/2000

3.1 Aspetti soggettivi

Come noto, la legge sulla cd. "par condicio" n. 28 del 2000²³ disciplina principalmente l'accesso alla comunicazione e all'informazione politica sui mezzi di comunicazione di massa "analogici", senza consentire l'estensione ai nuovi media intesi quali soggetti tecnologicamente idonei a diffondere contenuti attraverso piattaforme trasmissive differenziate.

Tra i mezzi di informazione, particolare attenzione viene riservata al mezzo radiotelevisivo, muovendo

²² In sette casi le Autorità hanno dichiarato che non esistono norme sul silenzio elettorale nei loro Paesi (Austria, Finlandia, Ungheria, Lussemburgo, Olanda, Norvegia e Svezia); in sette Paesi non esistono nemmeno regole sui sondaggi di opinione politica (Austria, Estonia, Finlandia, Ungheria, Lettonia, Olanda e Svezia).

²³ Come modificata con la legge 6 novembre 2003, n. 313 (recante "Disposizioni per l'attuazione del principio del pluralismo nella programmazione delle emittenti radiofoniche e televisive locali") che introduce un Capo II dedicato esclusivamente all'emittenza radiotelevisiva locale privata riservandole una disciplina più flessibile e meno rigorosa. Il quadro normativo è completato dal Codice di autoregolamentazione approvato con decreto ministeriale 8 aprile 2004, il quale detta disposizioni specifiche in materia di informazione, comunicazione politica e messaggi autogestiti sia per il periodo elettorale che per quello non elettorale.

dall'assunto (era l'anno 2000) della scarsità delle risorse frequenziali e relativo limite del numero di concessionari che condizionano l'accesso libero e illimitato da parte di tutti i soggetti politici, e anche in ragione della riconosciuta "pervasività" di tale mezzo di comunicazione che lo rende idoneo ad influire sulla formazione del consenso dei telespettatori. La legge, infatti, sancisce il principio secondo cui *"le emittenti radiotelevisive devono assicurare a tutti i soggetti politici con imparzialità ed equità l'accesso all'informazione e alla comunicazione politica"*.

Si segnala, innanzitutto, l'esistenza di un "disallineamento terminologico e tecnologico" fra le previsioni recate dalla legge n. 28/2000, riferite alle "emittenti radiotelevisive", e quelle contenute nel Testo unico dei servizi di media audiovisivi. Tale asimmetria è aggravata dal riferimento alle *"concessionarie con obbligo di informazione che trasmettono in chiaro"* recato dalla legge del 2000 per determinare i soggetti destinatari dell'obbligo di offrire programmi di comunicazione politica. L'attuale assetto del sistema radiotelevisivo, infatti, come progressivamente delineatosi successivamente all'adozione della legge sulla *par condicio* (in relazione all'avvento delle nuove piattaforme trasmissive, prime fra tutte il digitale terrestre e il satellite), contempla la presenza di nuovi soggetti che, pur trasmettendo in chiaro, non sono stati, al tempo della promulgazione della legge, concessionarie analogiche (es. SKY, ma anche Cielo ed altre).

Infatti, l'impianto normativo del 2000 fa riferimento al contesto analogico preesistente in cui la concessione per l'utilizzo delle risorse non disponibili da parte dei privati e per l'esercizio di attività riservate ai pubblici poteri, includeva anche l'autorizzazione alla trasmissione dei contenuti essendo le due attività considerate coincidenti e inscindibili, nonostante l'imminente affermazione della tecnologia digitale sulle piattaforme terrestre e satellitare. Solo un anno dopo veniva presentato alla Camera dei deputati il testo preliminare di quella che diverrà la legge 3 maggio 2004, n. 112, e che consentirà di superare l'integrazione verticale del concessionario e delineare la separazione tra operatore di rete e fornitore di contenuti, di fatto costituendo una sorta di liberalizzazione dei servizi di fornitura dei contenuti media; tale svolta, anche attraverso il successivo recepimento delle Direttive relative al coordinamento delle disposizioni degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi, ha assecondato e favorito la sopra descritta "inflazione" di fonti di informazione, anche non qualificate, su ogni mezzo trasmissivo.

Restano, dunque, ad oggi, esclusi dall'obbligo relativo alla trasmissione di programmi di comunicazione politica, e sostanzialmente invisibili alle disposizioni in parola, tutti quei soggetti che non erano titolari di un titolo concessorio prima dell'entrata in vigore del Regolamento relativo alla

radiodiffusione terrestre in tecnica digitale del 15 novembre 2001, con il quale l’Autorità, nell’emanare le disposizioni attuative dei criteri stabiliti dalla legge 20 marzo 2001, n. 66, ha ritenuto di attribuire a soggetti distinti, fornitore di contenuti e operatore di rete, gli obblighi previsti dalla normativa allora vigente per i concessionari, sostituendo il regime disciplinato dalla delibera n. 78 del 1 dicembre 1998.

Come in precedenza evidenziato, inoltre, l’evoluzione del panorama dei media e, segnatamente, l’evoluzione della tecnologia digitale unitamente al ruolo assunto da internet, da un lato concorrono ad assicurare una più effettiva partecipazione di tutti i soggetti politici al dibattito mettendo a disposizione più canali informativi; dall’altro lato, l’esigenza di assicurare una efficace tutela del pluralismo non è più soddisfatta dal controllo, in termini regolamentari e di vigilanza, sui soggetti contemplati dalla legge n. 28, laddove, in particolare, il panorama informativo online vede la presenza non solo degli editori tradizionali e di quelli nativi digitali ma anche, come detto, di altri numerosi soggetti tra i quali spiccano le piattaforme online, che hanno un ruolo di primo piano nella diffusione dell’informazione e della comunicazione politica. Nella categoria “Generale news”, secondo i dati *Comscore Shareable Metrics Trends 2023*, le interazioni sulle principali piattaforme social, da giugno 2022 a maggio 2023, ammontano in Italia a circa 88 milioni; solo le prime due piattaforme raccolgono circa il 90% del totale delle interazioni nel periodo considerato. Se si considera, invece, la categoria “Politici italiani” si registra che nel mese di settembre 2022, coincidente con le elezioni politiche, le interazioni sulle principali piattaforme social sono state circa 63 milioni, mentre in periodo non elettorale, negli ultimi sei mesi raggiungono in media i 24 milioni. I dati citati confermano, dunque, l’estrema rilevanza delle piattaforme social nella diffusione dell’informazione e della comunicazione politica, ancor più nel periodo elettorale.

Occorre, pertanto, superare le asimmetrie normative/regolamentari tra operatori televisivi e radiofonici, sottoposti alle prescrizioni della stessa legge, e gli altri soggetti che veicolano i propri contenuti anche via internet, con diversi regimi di responsabilità, individuando un sistema di misurazione dell’accesso e della distribuzione rispettoso del principio del pluralismo. Ciò in linea con l’evoluzione del quadro normativo europeo che, come visto, tende a ridurre le asimmetrie attribuendo progressive responsabilità anche alle piattaforme online, e con le soluzioni già adottate in alcuni Paesi europei, che prevedono interventi sulla trasparenza e correttezza delle funzioni che impiegano algoritmi e sistemi di *machine learning* e la

previsione di poteri di vigilanza e regolamentazione in capo alle Autorità nazionali competenti, come ad esempio in Francia²⁴ e in Germania²⁵.

L'Autorità, per quanto di propria competenza, è recentemente intervenuta per riequilibrare il sistema, avviando con delibera n. 165/23/CONS del 27 giugno una consultazione pubblica sul regolamento per le autorizzazioni dei fornitori di servizi di media audiovisivi on line e su richiesta. Con l'intervento prospettato si intende equiparare le sezioni dei quotidiani online che offrono programmi audiovisivi ai fornitori di servizi di media su richiesta, con la conseguenza di assoggettarle alle medesime regole disposte per la par condicio.

Non è di poco rilievo, infine, la presenza di due organismi dotati di potere regolamentare sull'applicazione della legge e dei regolamenti attuativi: l'Autorità, che adotta le disposizioni applicabili all'emittenza radiotelevisiva privata nazionale e locale, e la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi. Tale diversificata competenza ha comportato, in taluni casi, un "disallineamento" di tipo regolamentare ed applicativo relativo alla previsione di identiche fattispecie.

4 Programmi di informazione e di comunicazione politica

La legge n. 28/2000 garantisce l'accesso dei soggetti politici ai mezzi radiofonici e televisivi attraverso tre diverse forme di comunicazione definite, nell'ordine, "comunicazione politica" (art. 2), "messaggi politici autogestiti" (art. 3), "programmi di informazione" (art. 5). Come stabilito dal legislatore, la fattispecie "comunicazione politica" si sostanzia nei programmi in cui assume carattere rilevante l'esposizione di opinioni e valutazioni politiche, sul modello delle tribune elettorali e politiche inaugurate dalla Rai. I "messaggi politici autogestiti", forma di pubblicità elettorale regolamentata, recano la motivata esposizione di un programma o di un'opinione politica. Vengono predisposti in autonomia dai soggetti politici, ma la legge ne stabilisce la durata e le modalità di collocazione nei palinsesti. Quanto ai "programmi di informazione", il legislatore ha affidato alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi e all'Autorità, previa consultazione tra loro e ciascuna nell'ambito della propria competenza, il compito di stabilire, per ogni campagna elettorale e referendaria, i criteri specifici ai quali debbono conformarsi la concessionaria

²⁴ LOI n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

²⁵ Act to Improve the Enforcement of Rights on Social Networks (Network Enforcement Act), June 30, 2017.

pubblica e le emittenti radiotelevisive private fino alla chiusura delle operazioni di voto. La legge n.28/2000 disciplina, per quanto di interesse in questa sede, anche la comunicazione istituzionale e i sondaggi politico/elettorali.

Come di seguito illustrato in dettaglio, l'applicazione del dettato normativo ha posto a rilievo che le maggiori criticità riscontrate si riferiscono alle fattispecie che garantiscono l'accesso dei soggetti politici ai mezzi radiofonici e televisivi, segnatamente l'"informazione", tutelata dal diritto costituzionale, e la "comunicazione politica". Nel caso della "informazione", le problematiche emerse riguardano eminentemente il passaggio dal piano programmatico alla traduzione operativa dei principi di equilibrio e imparzialità che devono contraddistinguere tale fattispecie, allo stato in un contesto comunicativo profondamente diverso da quello preso a riferimento dal legislatore della legge 28/2000. Nel caso della "comunicazione politica", l'evoluzione dei *format* dei programmi televisivi, intervenuta nell'ambito del più generale processo di cambiamento determinato dall'ampliamento dell'ecosistema mediale e dalle diverse modalità di consumo, ha comportato un'importante perdita di rilevanza della fattispecie, vanificandone il ruolo di "baricentro" della par condicio previsto dall'impianto della legge 28/2000. Il venir meno di tale ruolo produce ricadute importanti, sotto il profilo della vigilanza e del controllo, sulla fattispecie "informazione", i cui programmi non di rado risultano assumere anche i caratteri e le finalità dei programmi di "comunicazione politica". In conseguenza, i programmi di informazione costituiscono fonte di contenzioso.

4.1 *L'informazione*

Le disposizioni normative contenute nella legge n. 28 del 2000 si rivolgono principalmente al mezzo radiotelevisivo, in ragione della riconosciuta "pervasività" di tale mezzo di comunicazione e della sua idoneità ad influire sulla formazione del consenso degli spettatori.

L'evoluzione del panorama dei media e, segnatamente, l'evoluzione della tecnologia digitale unitamente al ruolo assunto da internet sicuramente concorrono ad assicurare una più effettiva partecipazione di tutti i soggetti politici al dibattito mettendo a disposizione più canali informativi, ma l'esigenza di assicurare una efficace tutela del pluralismo nei media tradizionali resta fondamentale poiché il loro ruolo come fonte di informazione per i cittadini è ancora centrale. La rilevazione dei

consumi mediatici degli italiani nel 2022, effettuata dal Censis, ha evidenziato che la maggioranza degli italiani ha privilegiato l'informazione istituzionale dei tg nel 2022²⁶.

L'art. 5 della legge n. 28/00, dedicato all'informazione, prevede solo principi generali (la parità di trattamento, l'obiettività, la completezza e l'imparzialità dell'informazione) demandando all'Autorità e alla Commissione il compito di definire i criteri a cui devono conformarsi le emittenti pubbliche e private.

Nei programmi di informazione il rispetto dei principi di completezza e correttezza dell'informazione postula l'esigenza di assicurare, fatta salva la libertà editoriale e la notiziabilità degli eventi, l'equilibrio delle presenze e la parità di trattamento tra i soggetti politici evitando di determinare situazioni di squilibrio.

La diversa disciplina dei programmi di informazione rispetto alla comunicazione politica non esonera gli stessi da qualsivoglia regola, posta proprio in sintonia con il citato comma 1 dell'art. 5 della l. n. 28/2000 e volta appunto ad assicurare, data la rilevanza e la delicatezza del periodo elettorale, l'equilibrio complessivo del sistema radiotelevisivo e tra le diverse forze politiche in lizza, nell'ambito del pluralismo, della parità di accesso, della completezza, dell'imparzialità dell'informazione.

Come successivamente descritto con riferimento alla comunicazione politica, gli ascolti degli spettatori risultano, sia in campagna elettorale che nei periodi ordinari, concentrati sui programmi di approfondimento, che vengono realizzati con l'utilizzo di *format* che attirano maggiormente il pubblico. Inoltre, molti di essi, normalmente ricondotti alla responsabilità delle reti, in campagna elettorale passano sotto la responsabilità delle testate giornalistiche ai sensi dell'articolo 1, comma 5 della legge 10 dicembre 1993, n. 515, al fine di poter ospitare esponenti politici.

Allo stato, l'informazione politica si snoda attraverso due tipologie di programmi di informazione, notiziari e cd. programmi (extra tg ed extra-gr) che, soprattutto nei canali televisivi *all news*, costituiscono una sorta di *unicum*, non sempre agevole ad essere scomposto e, dunque, separatamente valutato sulla base di una distinzione tra tipologie di programmi. L'attività di vigilanza e verifica sul rispetto del pluralismo risulta complessa anche per l'evoluzione dei format che si è accompagnata, nell'esperienza italiana, ad una forte frammentazione politica che ha determinato un grande numero di

²⁶ “Nel 2022 i telegiornali, storica roccaforte dell'informazione, hanno conosciuto un ridimensionamento dell'utenza, perdendo in un anno quasi il 9% degli utenti. Pur mantenendo la posizione di testa della graduatoria dei mezzi attraverso i quali gli italiani si informano, sono passati dal 60,1% al 51,2% dell'utenza (...) Sul versante dei media digitali, invece, ha recuperato terreno Facebook, passando dal 30,1% del 2021 al 35,2% del 2022 (+5,1%).” 18° Rapporto sulla comunicazione Censis- 2022.

soggetti politici aventi diritto agli spazi sulle emittenti nazionali, in particolare nella seconda fase di campagna elettorale, successiva alla presentazione delle liste.

In occasione delle ultime elezioni politiche, infatti, ai sensi della legge n.28/00 e dei regolamenti attuativi, sono state considerate nella seconda fase di campagna le liste presentate con il medesimo simbolo in tanti ambiti territoriali da interessare almeno un quarto²⁷ del totale degli elettori e quelle rappresentative delle minoranze linguistiche riconosciute, per un totale di ventidue soggetti.

Inoltre, in mancanza di parametri quantitativi predefiniti dalla legge, che allo stato sussistono solo per i programmi di comunicazione politica, l’Autorità – sulla scorta dell’esperienza maturata – ha esteso ai programmi di informazione l’applicazione del criterio di tipo quantitativo (rilevazione del tempo di parola fruito dal soggetto politico), quale unico criterio oggettivo adottabile, mitigandolo con il ricorso a criteri di tipo qualitativo (attualità della cronaca, agenda politica, presenza di un contraddittorio, tipo di conduzione, cadenza temporale del programma, numero di telespettatori raggiunti, orario di messa in onda) al fine di effettuare valutazioni sul pluralismo dell’informazione²⁸.

4.2 L’intervento regolatore dell’Autorità alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale in tema di articolo 21 della Costituzione e del Consiglio di Stato

In tema di libertà di espressione del pensiero nel corso degli anni si sono annoverate numerose sentenze ed ordinanze, sotto i profili dei contenuti, limiti, mezzi di esercizio, con le quali la Corte Costituzionale, da una lettura prevalentemente “individualista”, ha acceduto ad una lettura di tipo “funzionalista”, collegando la libertà di informazione con le forme proprie della nostra democrazia pluralista.

²⁷ La soglia del quarto degli elettori è stata mutuata da un provvedimento della Commissione parlamentare di vigilanza risalente al 2000

²⁸ Valutazione, peraltro, ritenuta necessaria dalla giurisprudenza amministrativa la quale ha affermato che «[s]e appare evidente che la valutazione del rispetto del pluralismo informativo non possa risolversi in una mera sommatoria della presenza televisiva, quale applicazione di una matematica ripartizione degli spazi, è tuttavia manifesto come il numero di telespettatori raggiunti nonché l’orario di messa in onda non rappresenti un dato irrilevante ai fini delle valutazioni di competenza dell’Autorità in ordine all’attuazione della parità di trattamento [...] le valutazioni dell’Autorità in ordine al rispetto del pluralismo informativo non possono essere tout court effettuate in maniera complessiva, dovendo al contrario l’Autorità verificare l’assenza di rilevanti squilibri nella “copertura” delle notizie e del panorama politico da parte dei singoli telegiornali e programmi di approfondimento. A tale conclusione deve pervenirsi proprio in ragione della necessaria valutazione discrezionale dell’Autorità, valutazione che non consiste in una mera ricognizione matematica del minutaggio, dovendo, al contrario, l’AGCOM verificare il rispetto dei principi di tutela del pluralismo, dell’imparzialità, dell’indipendenza, della completezza, dell’obiettività e della parità di trattamento, secondo i diversi obblighi propri delle differenti tipologie di trasmissione» (cfr. TAR del Lazio, sez. III, sentenza del 23 luglio 2020, n. 8672).

Proprio la flessibilità della norma ha consentito alla Corte di delineare una giurisprudenza evolutiva, estendendo la garanzia costituzionale alle nuove tecnologie in un sistema convergente e di neutralità delle reti rispetto ai messaggi veicolati²⁹.

Tra leggi di sistema e sentenze “di indirizzo” della Corte caratterizzanti il sistema radiotelevisivo, l’Autorità ha affrontato la sfida regolamentare richiesta da pervasivi processi di digitalizzazione delle reti e dei servizi cui si è assistito in questi anni. All’interno di un “pluralismo interno” - inteso come concreta possibilità di scelta per tutti i cittadini tra una molteplicità di fonti informative – si è orientata tra bilanciamento tra la libertà di manifestazione del pensiero e il connesso diritto al pluralismo dell’informazione, anche politica, come delineata dalla giurisprudenza, e libertà di iniziativa economica privata delle emittenti³⁰.

Quanto ai vincoli da imporre alle singole emittenti – come afferma la Corte nella sentenza n. 155/2002 - si possono concretizzare in *“un’attività che deve rispettare precisi limiti “modali”, cioè inerenti alle modalità di svolgimento di queste trasmissioni; limiti i quali attengono specificamente ai profili organizzativo – imprenditoriali dell’iniziativa economica, anziché a quelli contenutistici dell’attività di manifestazione del pensiero”*. In altri termini, si tratta di *“obbligo che incide su modalità organizzative, che non toccano la libertà di espressione, se non sotto il profilo del dovere di osservanza di un comportamento neutrale e imparziale”*.

In tale contesto si colloca pertanto l’esperienza maturata³¹ dall’Autorità nella trentennale applicazione della legge 28/00 e della regolamentazione dei modelli comunicativi della comunicazione e dell’informazione politica.

²⁹ Sul punto, cfr. Prof. Enzo Cheli in *“Libertà di informazione e pluralismo informativo negli indirizzi della giurisprudenza costituzionale”*, fonte: www.cortecostituzionale.it, il quale sottolinea che: *“Tre sono le direttrici fondamentali: a) il riconoscimento dell’esistenza di un “diritto all’informazione”, inteso come risvolto passivo della “libertà di informare”; b) l’individuazione del pluralismo come valore primario sotteso all’intero sistema dell’informazione; c) la definizione dei caratteri fondamentali del servizio radiotelevisivo inteso come “servizio pubblico essenziale” (ai sensi dell’art. 43 Cost.), ma destinato ad operare entro la cornice della libertà di espressione del pensiero (art. 21 Cost.) e della libertà di impresa (art. 41 Cost.)”*.

³⁰ Cfr. per tutte sentenze della Corte Costituzionale n. 826 del 1988 e n. 112 del 1993 dalle quali si evince che: *“il diritto all’informazione garantito dall’art. 21 sia qualificato e caratterizzato...dall’obiettività e dall’imparzialità dei dati forniti”...nonchè “dalla completezza, dalla correttezza e dalla continuità dell’attività di informazione erogata”, principi estesi al settore privato nella correlazione tra libertà del pensiero, partecipazione dei cittadini allo sviluppo sociale e culturale del Paese e principio democratico, dei canoni del pluralismo interno, quanto al servizio pubblico radiotelevisivo e di quelli relativi al pluralismo esterno in rapporto alla libera iniziativa economica, quanto all’emittenza privata.*

³¹ A livello comparativo, si può affermare che non esiste un modello universale di regolamentazione del pluralismo politico in televisione, perché l’ordinamento normativo di ogni Paese è il frutto di una serie di variabili: la struttura del sistema mediatico, le politiche pubbliche attuate nel settore radiotelevisivo, il ruolo dei partiti nel sistema politico, il tipo di relazione tra sistema politico e sistema dei media, il

Tale applicazione è stata riconosciuta in senso positivo dal Consiglio di Stato nelle ultime sentenze nn. 545, 547, 549 e 551 del 17 gennaio 2023, che, seppure hanno annullato deliberazioni per le elezioni politiche del 2013, a proposito della necessaria *“differenziazione fra gli obblighi imposti alle emittenti televisive a seconda che si faccia questione di programmi di comunicazione politica o programmi di informazione”* hanno affermato che *“Il differente regime operante per i programmi e i programmi di informazione è da tempo noto anche nelle delibere dell’Autorità in cui si dà spesso atto che la rappresentazione delle diverse posizioni politiche nei notiziari non è regolata, a differenza della comunicazione politica, dal criterio della ripartizione matematicamente paritaria degli spazi pubblicitari attribuiti, ma deve comunque sempre conformarsi, pur nel riconoscimento dell’autonomia editoriale di ciascuna testata, al principio della parità di trattamento e dell’equa rappresentazione di tutti i soggetti politici competitori, ai fini del corretto svolgimento del confronto politico su cui si fonda il sistema democratico”*.

Lo stesso giudice amministrativo, nel richiamare la sentenza n. 1943 del 2011, dà atto che *“la disciplina attuativa, assunta dall’Autorità e regolante la comunicazione politica e la parità di accesso ai mezzi di informazione (...) non impone per i programmi di informazione né parità matematiche, né limiti quantitativi di presenze né obblighi incondizionati di partecipazione di esponenti di forze politiche che siano scollegati dal tema delle trasmissioni, sia esso argomento di rilevanza politica o meno e d’attualità o meno”*. Le prescrizioni regolatorie poste ai programmi di informazione possono, dunque, essere giustificate se *“ispirate dal ragionevole intento di prevenire in ogni modo qualsiasi influenza”* sulle scelte degli elettori, come precisato dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 155/2002, non potendo essere imposti a tali programmi limiti derivanti da motivi connessi alla comunicazione politica.

4.3 I criteri e la metodologia dell’Autorità maturati in tema di informazione

Ciò posto, sulla scorta della giurisprudenza amministrativa secondo la quale *“al fine di verificare l’effettiva esistenza di un’infrazione, non occorre riscontrare la violazione di criteri matematici di ripartizione paritaria degli spazi assegnati, suscettibili effettivamente di accertamento oggettivo attraverso semplici rilievi automatizzati... ma è necessario valutare il caso concreto”*, l’Autorità ha regolamentato l’ultima campagna per le elezioni politiche del 2022, adottando la delibera

tipo di sistema elettorale, nonché il tipo di elezione. Basti pensare, ad esempio, per un confronto, a due Paesi europei come la Francia e la Gran Bretagna: nel primo le due fasi della campagna elettorale si differenziano non solo per il pubblico di riferimento, ma per le regole di “equità” dei tempi concessi ad ogni candidato (concetto fluido che dipende dal risultato nelle elezioni precedenti, dai sondaggi e dall’attualità) e di “uguaglianza”; nel secondo vige la tradizione di autoregolamentazione che caratterizza la professione giornalistica anglosassone.

299/22/CONS, inserendo, come recentemente ribadito dal Tar Lazio con la sentenza n. 7240 del 2023 «accanto a criteri meramente quantitativi sebbene prevalenti come il c.d. "tempo di parola" - cioè il tempo in cui il singolo esponente parla direttamente in voce -, anche altri parametri di carattere qualitativo, come il c.d. "tempo di notizia" - cioè il tempo dedicato dal giornalista a fatti e argomenti riguardanti una data forza politica - ed il c.d. "tempo di antenna" - cioè la sommatoria tempo di notizia e tempo di parola. Ciò, in piena coerenza con la ratio della disciplina vigente, attraverso un'analisi più globale e complessiva caratterizzata da dati quantitativi, come il tempo di parola, che sono prevalenti ma non esclusivi, e dati di valenza anche qualitativa, come il tempo di notizia e tempo di antenna».

Il giudice di primo grado, infatti, adito per il ricorso in annullamento della delibera 314/22/CONS, ha invece affermato la legittimità della delibera 299/22/CONS, in quanto *“non è ravvisabile una violazione dell’art. 2, comma 2, della legge n. 28/2000 - secondo cui le stringenti prescrizioni in tema di parità di condizioni dettate per la comunicazione politica “non si applicano alla diffusione di notizie nei programmi di informazione” - in quanto i criteri stabiliti, per i programmi di informazione, dalla delibera in questione delineano una valutazione complessiva lungi dall’essere basata esclusivamente su un “criterio matematico percentuale” – accanto a parametri quantitativi prevede l’utilizzo di elementi qualitativi che impongono di verificare le peculiarità del caso concreto, quali il contenuto degli argomenti trattati in rapporto all’agenda politica del periodo oggetto di analisi e ad eventuali iniziative politico istituzionali assunte dai singoli soggetti politici, il format del programma, il tipo di intervento”*.

Sul punto, giova osservare che in tema di attività di monitoraggio e criteri di valutazione previsti per le emittenti radiotelevisive in ambito nazionale, l’articolo 8, comma 4, della citata delibera n. 299/22/CONS, nel replicare la previsione del medesimo provvedimento adottato per le elezioni politiche del 2018 con delibera n. 1/18/CONS, ha previsto l’adozione quali criteri *“del numero dei voti conseguiti alle ultime elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati, nonché del numero dei seggi di cui dispone, alla data di indizione delle elezioni di cui al presente provvedimento presso il Parlamento europeo o presso il Parlamento nazionale, e, nel periodo successivo alla presentazione delle candidature, anche in considerazione del numero complessivo di circoscrizioni in cui il soggetto politico ha presentato candidature”*.

Per quanto attiene al numero di voti e al numero di seggi, una valorizzazione paritaria non poteva che tener conto della perfetta proporzione tra i due criteri. Il numero di circoscrizioni in cui i soggetti politici hanno presentato candidature in ambito nazionale risultava pari a 27 per tutte le liste già dotate

di rappresentanza parlamentare. Pertanto, per tali forze politiche, il criterio non appariva suscettibile di determinare scostamenti tra le proporzioni individuate con le prime due variabili.

Si precisa che ai soggetti politici nuovi entranti presenti in un numero elevato di circoscrizioni, per i quali non esisteva una valorizzazione basata sulla pregressa rappresentanza parlamentare, doveva essere comunque garantito un tempo di parola; questo anche nell'ipotesi di presenza del soggetto politico in un numero di circoscrizioni inferiori al quarto dell'elettorato.

In mancanza di parametri quantitativi predefiniti dalla legge, sono stati altresì individuati range di valori percentuali per ciascun soggetto politico ritenuti idonei a garantire il rispetto dei [...] criteri per la valutazione della parità di trattamento tra soggetti politici, fissati all'art. 8, commi 4 e 5, della delibera n. 299/22/CONS.

Il criterio dell'attualità politica, che tiene conto della libertà editoriale delle singole testate in relazione all'esercizio del diritto di cronaca sui fatti di attualità, non risultava esattamente quantificabile, proprio in ragione del suo carattere mutevole. Tuttavia, è apparso ragionevole considerare un congruo margine di scostamento, pari mediamente al 20% in eccesso o in difetto, tra il tempo di parola ottimale fruibile da parte dei soggetti politici sulla base dei richiamati criteri e il tempo effettivamente concesso dalle singole testate editoriali, al fine di consentire alle stesse di garantire la parità di trattamento dei soggetti politici all'interno della agenda di notizie della settimana. Il margine di scostamento citato è suscettibile di variazioni proprio in ragione di specifiche ed oggettive esigenze editoriali.

Pertanto, in un ulteriore approfondimento nel solco della recente giurisprudenza del Consiglio di Stato che ha precisato la portata della valutazione del principio di parità di trattamento, l'Autorità, mediante una apposita modifica del regolamento elettorale che è tenuta ad approvare ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 28/00, ritiene di poter al meglio valorizzare i parametri qualitativi per la valutazione della parità di trattamento, con particolare riferimento alle fasce orarie e ai relativi ascolti dei programmi.

L'intervento legislativo risulta utile per superare tale criticità e appare opportuna la determinazione di criteri e parametri oggettivamente riscontrabili anche attraverso controlli sistematici e tecnologicamente sostenibili che consentano di valutare il caso concreto, tenuto conto pure degli elementi istruttori in ipotesi forniti dall'emittente, al fine di verificare se la presenza dei soggetti politici nei programmi informativi sia o meno funzionale a garantire la completezza e l'imparzialità

dell'informazione, ovvero se vi sia stato un ingiustificato trattamento differenziato tra i vari schieramenti politici.³²

Tale considerazione circa l'adeguatezza di criteri e parametri è ancor più vera qualora si consideri anche l'informazione veicolata online, dove le dinamiche del consumo e di diffusione dei contenuti, unitamente alle metriche di misurazione degli ascolti e alle possibili tecniche di rilevazione, presentano delle specificità. Le forme di comunicazione online, infatti, sono caratterizzate dalla possibilità di svilupparsi in tempo reale, ad esempio attraverso la pubblicazione di *post* la cui diffusione è rilevabile mediante diverse modalità di interazione con il contenuto (commenti, reazioni, condivisioni, retweet).

In proposito occorre evidenziare come la consolidata giurisprudenza amministrativa³³, con riferimento alle modalità di valutazione delle possibili violazioni della *par condicio* nei programmi informativi, ha ritenuto necessario considerare, accanto a criteri meramente quantitativi sebbene prevalenti come il c.d. tempo di parola, anche altri parametri di carattere qualitativo, come il c.d. tempo di notizia ed il c.d. tempo di antenna – cioè la sommatoria tempo di notizia e tempo di parola, tenendo conto non soltanto dei telegiornali ma anche dei programmi informativi complessivamente offerti, in quanto questi ultimi assumono un connotato informativo e sono caratterizzati da una costante e completa partecipazione di soggetti politici, in termini anche di maggior impatto e rilievo stante l'ampio spazio di parola concesso³⁴.

Alla luce delle considerazioni svolte, l'Autorità suggerisce l'opportunità di predisporre un corredo sanzionatorio adeguato alle esigenze di tutela del settore della parità di accesso ai mezzi di informazione come successivamente dettagliato nel paragrafo 8.

4.4 *La comunicazione politica*

La “comunicazione politica” è il genere sul quale il legislatore nel 2000 aveva costruito il “baricentro” della *par condicio*. L'art. 1 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, impone, infatti, per la comunicazione politica “*parità di condizioni nell'esposizione di opinioni e posizioni politiche, nelle tribune politiche,*

³² Sulla necessità di valutare il caso concreto, tenuto conto anche degli elementi istruttori in ipotesi forniti dall'emittente, si è espresso il Consiglio di Stato, sez. VI, con sentenza del 17 gennaio 2023, n. 545, 547, 549, 551 e 552.

³³ Si cfr. Consiglio di Stato, sentenza del 30 marzo 2011, n. 1943, e sentenza del 1° dicembre 2022, n. 10569; nonché, ancora, Consiglio di Stato, sentenza del 17 gennaio 2023, n. 545, 547, 549, 551 e 552.

³⁴ Cfr. la sentenza del TAR del Lazio del 27 aprile 2023, n. 7240, in cui il giudice, al fine di valutare il pluralismo informativo, ha ribadito la necessità di dover considerare, accanto all'elemento meramente quantitativo costituito dal “tempo di parola”, anche gli altri parametri, più latamente qualitativi quali il tempo di notizia; il contenuto degli argomenti trattati alla luce delle vicende di attualità politica che abbiano caratterizzato il periodo oggetto di indagine.

nei dibattiti, nelle tavole rotonde, nella presentazione 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”.

Alla comunicazione politica si applicano i principi della parità di condizioni, che si traduce in una ripartizione matematica degli spazi³⁵, a differenza dell'informazione; inoltre, l'offerta di questo tipo di programmi è obbligatoria per le concessionarie radiofoniche e televisive nazionali che trasmettono in chiaro con obbligo di informazione (art. 2, comma 4) sia in periodo elettorale che nei periodi ordinari.

Il riferimento alle “*concessionarie con obbligo di informazione che trasmettono in chiaro*” recato dalla norma appare poco fedele all'attuale assetto del sistema radiotelevisivo, come progressivamente delineatosi successivamente all'adozione della legge sulla *par condicio*; basti ricordare l'avvento delle nuove piattaforme trasmissive, prime fra tutte il digitale terrestre. Inoltre, nel nuovo contesto radiotelevisivo agli operatori è richiesta una separazione tra l'attività di gestione della rete di trasmissione (cd. operatori di rete), e la fornitura di servizi di media audiovisivi. Tale attività è soggetta a specifica autorizzazione, come previsto agli articoli 18 e 19 del Testo Unico dei servizi di media audiovisivi, rilasciata dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. La competenza per il rilascio delle autorizzazioni alla fornitura dei servizi di media audiovisivi e radiofonici su piattaforma digitale terrestre è attribuita invece al Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

Tuttavia, la legge n. 28/00 è una legge speciale e non è suscettibile di interpretazione analogica o estensiva. Ne consegue che, alla luce del dato letterale, risultano essere destinatarie dell'obbligo introdotto dal legislatore tutte le emittenti nazionali, originariamente legittimate sulla base di un titolo concessorio con obbligo di destinare una percentuale definita del tempo di trasmissione all'informazione, che utilizzavano il sistema analogico (le cd. ex analogiche). Accedendo a tale interpretazione, alcuni servizi media non sarebbero obbligati a trasmettere programmi di comunicazione politica, non rientrando tra le emittenti ex-analogiche.

³⁵ La differenza, sancita dalla legge, tra la disciplina propria dei programmi di “comunicazione politica” e quella dei programmi di “informazione” ha ricevuto l'avallo della Corte Costituzionale con la sentenza 7 maggio 2002, n. 155, in cui la Corte, dopo aver affermato il valore costituzionale primario rappresentato dal diritto a una completa e obiettiva informazione del cittadino, al fine di «*un corretto svolgimento del confronto politico su cui in permanenza si fonda, indipendentemente dai periodi di competizione elettorale, il sistema democratico*», rileva che «*l'art. 2, comma 2 della legge [n. 28/00], stabilendo espressamente che le disposizioni che regolano la comunicazione politica radiotelevisiva “non si applicano alla diffusione di notizie nei programmi di informazione”, preclude che in questi programmi, che certamente costituiscono un momento ordinario, anche se tra i più caratterizzanti l'attività radiotelevisiva, all'emittente possano essere imposti limiti, che derivino da motivi connessi alla comunicazione politica*». La giurisprudenza amministrativa ha ribadito tale distinzione ritenendo illegittima ogni previsione che estenda all'informazione le regole proprie della comunicazione politica (in merito, da ultimo, cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza del 17 gennaio 2023, n. 545, 547, 549, 551 e 552).

La “comunicazione politica” rappresenta inoltre un veicolo di informazione ormai superato: i dati di ascolto evidenziano, infatti, una scarsa attenzione del pubblico verso questa tipologia di programmi finalizzati all’ “esposizione di un programma politico e di valutazioni politiche”. Nell’ultima campagna per le elezioni politiche 2022, infatti, nella seconda fase del periodo elettorale la comunicazione politica andata in onda sul canale Rai Due in *prime time* (Conferenza Stampa) ha registrato un’*audience* media di 329.000 spettatori con uno *share* pari all’1,90%; nello stesso periodo il programma di comunicazione politica “Super partes” di Canale 5, in onda nella fascia mattutina, ha registrato un’*audience* media di 372.000 spettatori con l’8,55 % di *share*. Di contro, è cresciuta l’attenzione per i programmi di approfondimento che, prendendo le mosse da fatti di attualità, vengono realizzati attraverso *format* di vario tipo che attraggono l’interesse del pubblico per il tipo di confronto proposto: tale circostanza ha determinato un forte aumento dell’offerta televisiva di spazi di informazione dedicati a temi politici e la riconduzione in campagna elettorale di diversi programmi sotto la responsabilità delle testate giornalistiche non ricadere nel divieto di cui all’articolo 1, comma 5 della legge 10 dicembre 1993, n. 515.

In proposito, si evidenzia che il programma “Otto e mezzo”, condotto da Lilli Gruber in *prime time* su La7, in onda dal lunedì al venerdì, e con un ascolto medio di 1 milione e 402 mila telespettatori, pari al 7,30% di *share*, è stato il programma di informazione più visto nella seconda fase di campagna elettorale, seguito dal programma “Porta a porta” con le due puntate Speciali dedicate alle politiche ‘22, che hanno registrato una media di 1 milione e 347 mila telespettatori, pari all’8,51% di *share* in seconda serata.

Peraltro, non sfugge che i *format* della comunicazione politica, e dell’informazione in generale, sono profondamente diversi sul web, che pure, come in precedenza evidenziato, è divenuto un mezzo di accesso fondamentale all’informazione. Accanto a contenuti giornalistici, infatti, circolano in rete video, testi e immagini, anche in forma di *post*, che possono avere grande diffusione e visibilità presso i cittadini influenzandone anche le opinioni politiche.

La dicotomia programmi di comunicazione politica/programmi di informazione, recata dalla legge n. 28/2000, appare ormai anacronistica in ragione della commistione di generi e formati che caratterizza i palinsesti televisivi, soprattutto in considerazione del ruolo assunto dalle piattaforme digitali anche ai fini della fruizione di informazione.

Nonostante la TV conservi livelli superiori di tempo speso rispetto ai cd. “*small screen*”, si assiste in realtà a una crescita dell’incidenza di questi ultimi in termini di tempo speso, soprattutto per le fasce

più giovani della popolazione, che si stanno progressivamente allontanando dalle trasmissioni televisive lineari. La TV tradizionale lineare vede una forte concentrazione del tempo speso sui segmenti più anziani, mentre l'introduzione tecnologica delle *Connected TV*³⁶ introduce modalità di consumo diverse dal palinsesto tradizionale in grado di (ri)attrarre sul *big screen* (ma con modalità non lineari) le fasce più giovani. Sul punto, giova richiamarsi l'attenzione sulla crescita del cd. "non riconosciuto" che viene definito tale in quanto si tratta di un perimetro aggiuntivo e nuovo rispetto al palinsesto tradizionale. All'interno della categoria del "non riconosciuto" si trovano diverse tipologie di contenuti e di utilizzo della TV, in particolare di quella connessa a internet. Una parte rilevante è verosimilmente attribuibile alle piattaforme di *streaming*, tra cui Netflix, YouTube, etc. Si trova inoltre il *gaming* come nuova modalità di utilizzo del grande schermo domestico. Se si osservano i contenuti consumati sulle sole Smart TV, si può notare che il 29% del tempo (maggio 2023) viene consumato su contenuti "non riconosciuti", che ha un peso maggiore nei mesi estivi, quando si spegne il palinsesto della TV lineare tradizionale.³⁷ L'ascolto non riconosciuto ha un'incidenza maggiore sulle fasce di età più giovani (4-17 e 18-24).³⁸

Ne consegue la necessità improcrastinabile di ripensare l'ambito soggettivo e oggettivo dell'intervento legislativo tenendo in debita considerazione la peculiarità dei nuovi mezzi, le nuove modalità di fruizione e le criticità rilevate in queste ultime che non investono l'accesso, quanto la trasparenza e la correttezza dei contenuti fruiti.

La comunicazione politica, in particolare, appare come un genere non più attuale, mentre l'informazione (e l'accesso ad essa) nelle sue varie tipologie e declinazioni deve costituire oggetto di specifica attenzione nel rispetto della libera manifestazione del pensiero.

5 I messaggi politici autogestiti

La legge n. 28/2000 disciplina agli articoli 3 e 4 i messaggi autogestiti gratuiti stabilendo che la loro trasmissione è facoltativa per le emittenti radiotelevisive private e obbligatoria per la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo.

³⁶ Le *connected tv* raggiungono nel mese 33 milioni di individui, pari al 57% della popolazione (Fonte Sensemakers, dati 2023).

³⁷ Fonte Sensemakers, elaborazione da dati Auditel 2023.

³⁸ Sul digitale (pc+mobile) si assiste a una forte polarizzazione sui primi 4 *player* internazionali (Google/YouTube, Facebook, Tik tok Spotify) che rappresentano il 54% del tempo speso totale; la percentuale è del 70% se si considerano i più giovani (Fonte Sensemakers).

Mentre le emittenti nazionali possono trasmettere i messaggi politici autogestiti solo gratuitamente, le emittenti locali, secondo quanto previsto dal Codice di autoregolamentazione³⁹, possono trasmettere anche messaggi politici autogestiti a pagamento, fermo restando il rimborso da parte dello Stato per l'offerta di spazi a titolo gratuito.

L'esperienza applicativa di questi anni ha evidenziato il frequente ricorso ai messaggi autogestiti gratuiti e a pagamento nell'ambito della programmazione delle emittenti radiotelevisive locali.

Sul punto, si evidenzia come la cessione di spazi di comunicazione politica a pagamento possa riguardare esclusivamente la fattispecie dei messaggi politici autogestiti a pagamento⁴⁰, nel rispetto delle dettagliate condizioni previste dal Codice di autoregolamentazione e dalle disposizioni regolamentari attuative emanate dall'Autorità per ogni campagna elettorale.

Dall'attività di vigilanza svolta attraverso i Comitati regionali per le comunicazioni, è emerso l'utilizzo distorto dei messaggi autogestiti a pagamento proprio per l'assenza di una specifica previsione normativa che ne regoli la durata.

Infatti, in alcuni casi le emittenti locali hanno ceduto spazi a titolo oneroso a forze politiche per la realizzazione di programmi che invece presentavano le caratteristiche proprie dell'informazione o della comunicazione politica, sebbene venissero poi formalmente qualificati come messaggi autogestiti a pagamento. Come noto, alla luce dei principi generali recati dalla legge n. 28 del 2000, non è ammissibile un'informazione fornita dietro pagamento in quanto confliggerebbe con i principi di obiettività, completezza, lealtà, imparzialità, apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche che presidiano l'informazione radiotelevisiva.

Allo stesso modo, la trasmissione di programmi di comunicazione politica è ammessa soltanto se la partecipazione dei soggetti politici è a titolo gratuito.

Pertanto, al fine di limitare l'uso distorto dei messaggi politici autogestiti a pagamento, si segnala l'opportunità di introdurre un limite normativo alla loro durata in linea con la definizione di *“messaggio recante l'esposizione di un programma o di una opinione politica”*.

³⁹ Con Decreto del Ministro delle comunicazioni 8 aprile 2004 è stato emanato il Codice di autoregolamentazione ai sensi della legge 6 novembre 2003, n. 313.

⁴⁰ L'art. 2, comma 1, lettera d), del Codice di autoregolamentazione definisce i messaggi politici autogestiti a pagamento come *“ogni messaggio recante l'esposizione di un programma o di una opinione politica, realizzato ai sensi dei successivi articoli 6 e 7”*.

6 La comunicazione istituzionale

6.1 Il dettato dell'art. 9: neutralità del mezzo di comunicazione

L'art. 9, comma 1, della legge n. 28/2000 stabilisce che *“Dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto è fatto divieto a tutte le amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni”*.

La norma è a presidio del principio costituzionale di imparzialità della Pubblica Amministrazione (articolo 97 Cost.), al fine di evitare che nel periodo elettorale le forze politiche di maggioranza beneficino delle opportunità connesse alla titolarità di cariche di governo, sfruttando occasioni di comunicazione non soggette a vincoli regolamentari quali forme surrettizie di propaganda politica, come chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 502 del 2000: *“Il divieto alle amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione durante la campagna elettorale è proprio finalizzato ad evitare il rischio che le stesse possano fornire, attraverso modalità e contenuti informativi non neutrali [...] una rappresentazione suggestiva, a fini elettorali, dell'amministrazione e dei suoi organi titolari”*.

Quanto alla definizione di comunicazione istituzionale occorre precisare che l'art. 1, comma 1, punto 4) della legge 7 giugno 2000, n. 150, recante *“Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni”*, definisce *“attività di informazione e di comunicazione istituzionale quelle poste in essere in Italia o all'estero dai soggetti di cui al comma 2⁴¹ e volte a conseguire:*

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

⁴¹ Ai fini della legge n. 150/2000 si considerano amministrazioni pubbliche quelle indicate all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 165/2001 e quindi *“tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane, e loro consorzi ed associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300”*.

Circa l'ambito di applicazione del divieto, si può ritenere che la norma vada riferita a tutte le iniziative di comunicazione istituzionale, comunque diffuse, poste in essere da una Pubblica Amministrazione tramite i suoi organi rappresentativi, e non ai singoli soggetti titolari di cariche pubbliche; la norma riguarda, quindi, non solo le iniziative veicolate attraverso il mezzo radiotelevisivo o la stampa, ma anche quelle veicolate tramite le più recenti modalità di diffusione di contenuti,⁴² quali, tra l'altro, siti istituzionali, posta elettronica e profili social che a vario titolo illustrano l'attività di un Ente⁴³.

La pluralità delle attività che in potenza rientrano nella definizione di comunicazione istituzionale e la conseguente ampiezza dell'ambito di applicazione del divieto recato dall'art. 9 sono state oggetto di attenta riflessione da parte dell'Autorità, anche in considerazione dei quesiti sulla qualificazione giuridica di attività specifiche presentati dalle amministrazioni locali e dai Comitati regionali per le comunicazioni ai fini dell'applicazione delle disposizioni di legge.

La riflessione ha posto l'attenzione sulla possibile neutralità del mezzo di comunicazione, con riferimento all'ambito del divieto di comunicazione istituzionale. Infatti, alcune disposizioni della legge 28/2000 – proprio perché legge speciale – si presentano insuscettibili di estensione per analogia, in quanto dirette a disciplinare solo la comunicazione e l'informazione politica radiotelevisiva in periodo di campagna elettorale; altre disposizioni, invece, - come quelle dettate dall'articolo 9 - paiono consentire un'interpretazione estensiva, in quanto non presuppongono una qualificazione specifica del mezzo di diffusione. L'art. 9, al comma 1 prescinde dall'identificazione dei possibili mezzi di diffusione della cd. comunicazione istituzionale, in quanto l'art. 1 della legge (*“Finalità e ambito di applicazione”*) promuove e disciplina, al fine di garantire la parità di trattamento e l'imparzialità a tutti i soggetti politici, *“l'accesso ai mezzi di informazione”*, senza fornirne una precisa identificazione.

Peraltro, l'articolo riprende il riferimento generico contenuto nel titolo della legge: *“Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie per la comunicazione politica”*. La plausibilità di una simile interpretazione, oltre ad evincersi dal dato

⁴² La giurisprudenza amministrativa ha ritenuto integrata la violazione nell'ipotesi in cui la comunicazione vietata venga realizzata mediante messaggistica WhatsApp con un'utenza mobile indicata nella pagina istituzionale del Comune, dovendosi ritenere che, in virtù di tale rinvio, *«l'applicazione WhatsApp si configura a tutti gli effetti come un canale di comunicazione, alternativo o integrativo rispetto al profilo Facebook istituzionale, predisposto dal Sindaco ad uso dei cittadini per comunicare con l'istituzione»* (in tal senso, TAR del Lazio, sez. III, sentenza del 26 maggio 2020, n. 5551).

⁴³ Quanto all'eterogeneità delle fattispecie di comunicazione rientranti nell'art. 9, si indicano in via esemplificativa: la pubblicazione del bilancio e gli opuscoli con il resoconto di fine mandato, i messaggi di posta elettronica inviati ai cittadini iscritti al servizio di *newsletter* istituzionale, i periodici di informazione, i rotocalchi televisivi di informazione istituzionale realizzati per conto dell'Ente e contenenti interviste di esponenti politici e di amministratori, gli opuscoli illustrativi di progetti, le lettere a firma del Sindaco con foto, nomi e logo dell'Ente, i volantini e le locandine recanti logo e riferimenti all'Ente, le *brochure* di iniziative dell'Ente, i comunicati stampa pubblicati sul sito internet istituzionale e sui social, nonché le conferenze stampa ivi trasmesse.

testuale della norma, riceve conferma dall'art. 10 che attribuisce all'Autorità la competenza sulle "violazioni delle disposizioni di cui alla presente legge", individuando strumenti sanzionatori in forma specifica e distinguendo le diverse tipologie di violazioni commesse e i soggetti di volta in volta sanzionabili.

6.2 *I requisiti di impersonalità e indispensabilità dei contenuti istituzionali*

L'applicazione del divieto declinato all'art. 9 stabilisce, quindi, che la condotta censurata venga posta in essere da una Pubblica Amministrazione e integri gli estremi della comunicazione istituzionale vietata. Tale divieto, esclusivamente riferito al periodo di campagna elettorale, può essere eccezionalmente derogato nei casi in cui l'attività di comunicazione sia caratterizzata contemporaneamente dai due requisiti della "impersonalità" e della "indispensabilità".

Pertanto, solo la presenza di entrambi i requisiti rende legittima l'attività di comunicazione istituzionale durante la campagna elettorale, al fine di evitare forme surrettizie di attività propagandistica. Ne consegue che la comunicazione istituzionale è ammessa solo se neutrale nelle forme e nei contenuti, e solo se indispensabile (strettamente necessaria e non differibile) ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie dell'Ente (tanto di piccole quanto di grandi dimensioni⁴⁴).

Giova ricordare che, sin dal 2011, il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha fornito chiarimenti in merito al requisito dell'impersonalità, specificando che le iniziative di comunicazione devono recare esclusivamente l'emblema della Repubblica, oltre gli eventuali strumenti di comunicazione informativa (numero verde, sito internet, etc.) necessari a veicolare l'iniziativa di comunicazione. Ne consegue l'esclusione dell'apposizione del logo proprio dell'Ente. Per tutte quelle attività di comunicazione indispensabili ed indifferibili per l'efficace svolgimento e per l'assolvimento delle funzioni istituzionali – come stabilito dal Dipartimento per l'informazione e l'editoria - le Amministrazioni interessate devono richiedere un preventivo parere all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Sulla scorta dell'esperienza applicativa maturata negli anni, l'Autorità ha rilevato una serie di difficoltà connesse alla verifica della sussistenza del requisito di impersonalità delle attività di comunicazione,

⁴⁴ Sul punto cfr. Circolare Ministero dell'Interno n. 16/2009.

così come declinato dal Dipartimento per l'informazione e l'editoria. Infatti, in numerose segnalazioni, pur riscontrandosi il requisito della indispensabilità, tuttavia la contestuale apposizione del logo dell'Ente rendeva il messaggio in violazione dell'art. 9. Sul punto vale specificare che il logo non di rado ha trovato motivazione nella natura della comunicazione ove riferita, a titolo esemplificativo, a campagne di informazione su eventi culturali e turistici, anche di rilevanza internazionale, cofinanziati da fondi europei, e non nella finalità propagandistica-elettorale. La rigorosa applicazione *tout court* del divieto di apposizione del logo, come richiesta dal Dipartimento, rischia, pertanto, di depotenziare gli effetti socioeconomici di un evento, calendarizzato da più tempo, interferendo con il normale svolgimento della campagna comunicativa programmata.

Tanto premesso, si segnala la necessità di consentire un'interpretazione meno rigorosa quanto all'apposizione del logo. Sulla base dell'ampia esperienza applicativa maturata si sottolinea, inoltre, che il requisito dell'impersonalità non corrisponde esclusivamente all'eliminazione del logo da parte della Pubblica Amministrazione, ma riassume una pluralità di aspetti caratterizzanti la comunicazione che devono essere accertati caso per caso.

Resta fermo che l'utilizzo del logo da parte di singoli soggetti politici/istituzionali nei canali di comunicazione personali (profili *Facebook*, siti *web*, etc.) debba continuare ad essere accuratamente valutato, in quanto sinonimo di chiara attività di comunicazione propagandistica illecita.

7 I sondaggi

Il combinato disposto della legge n. 249/1997 e della legge n. 28/2000 rinvia ai regolamenti dell'Autorità per la declinazione dei criteri obbligatori in conformità dei quali devono essere realizzati i sondaggi politici, limitandosi dunque a fissare dei principi generali e vincolanti relativi alle modalità di realizzazione dei sondaggi.

Per ciò che riguarda i sondaggi in periodo elettorale, in particolare, la legge prevede che nei quindici giorni precedenti la data delle votazioni è vietato rendere pubblici o comunque diffondere i risultati di sondaggi demoscopici sull'esito delle elezioni e sugli orientamenti politici e di voto degli elettori anche se realizzati in un periodo precedente.

Al riguardo, sulla base di una comparazione internazionale, si rappresenta che il periodo di 15 giorni risulta essere eccessivamente lungo rispetto ad altri Paesi⁴⁵, dove non vigono analoghi divieti o hanno una inferiore durata temporale.

L'articolo 8 della legge n. 28/2000, rubricato sondaggi politici ed elettorali, nel fare generico riferimento alla *diffusione* di sondaggi demoscopici sull'esito delle elezioni e sugli orientamenti politici e di voto degli elettori, sembra rivolgersi ad ogni mezzo di informazione e di comunicazione di massa. Tuttavia, dal combinato disposto dell'art. 8 e dell'art. 10, comma 7, si evince che il legislatore ha circoscritto alle testate giornalistiche (fornitore di servizi di media audiovisivi, stampa cartacea e elettronica) l'applicazione di un regime sanzionatorio, consistente nell'ordine di pubblicazione di un messaggio in cui si dà atto della violazione commessa.

Nei confronti dei contenuti diffusi da soggetti non qualificati sulle piattaforme, residua il generale potere di *moral suasion* dell'Autorità, non potendosi esercitare il potere sanzionatorio, in quanto non espressamente previsto, e, ancor prima, per ragioni di impraticabilità in concreto. Infatti, si deve sottolineare che, nell'ambito di alcuni approfondimenti svolti in sede di redazione del regolamento in materia di pubblicazione e diffusione dei sondaggi sui mezzi di comunicazione di massa allegato alla delibera 256/10/CSP e in sede di prima applicazione, l'Autorità non è stata in grado di intervenire efficacemente sulle piattaforme con gli strumenti dedicati ai media tradizionali, a causa dell'impossibilità di identificare, per i contenuti diffusi sulle piattaforme, una figura analoga al responsabile editoriale; in altri termini, la disposizione normativa non consente di rivolgere l'ordine di ripristino della correttezza dell'informazione a un destinatario non qualificato, limitando il potere dell'Autorità di disporre il rimedio.

⁴⁵ In Spagna il divieto è limitato ai 5 giorni precedenti la giornata elettorale, mentre in Germania, Regno Unito, Francia e USA non vige nessun divieto in tal senso. Emblematico il caso della Francia, dove fino al 2001 vigeva un limite relativo alla pubblicazione dei sondaggi politico-elettorali nei 7 giorni precedenti le votazioni: tale divieto è stato disapplicato dalla pronuncia n. 5302/01 della Corte di Cassazione, che ha ritenuto detta limitazione in contrasto con l'art. 10 della CEDU che riconosce "*la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni senza ingerenza alcuna da parte delle autorità pubbliche*". La Cassazione francese ha ritenuto addirittura superfluo, nella suddetta circostanza, analizzare la sussistenza di condizioni tali da giustificare una deroga alla libertà di informazione, sostenendo che il divieto di pubblicazione di sondaggi non sia funzionale alla protezione di alcuno degli interessi legittimi enumerati nell'art. 10 c. 2 della CEDU, e negando, in particolare, il legame tra tale divieto ed il diritto degli elettori ad esercitare una scelta libera. Allargando il confronto a livello europeo, inoltre, tra i trenta Stati presi in considerazione nel Report WAPOR (World Association for Public Opinion Research) 2012 "*Freedom to Publish Opinion Polls*", solo tre prevedono una interdizione superiore ai 10 giorni (Italia, Grecia e Ucraina), dieci prevedono una sospensione tra uno e sette giorni, e la maggior parte (17) non prevede nessuna interdizione. Il Report WAPOR si sofferma anche sulle restrizioni relative alla conduzione di *exit polls*. Sugli stessi 30 Stati Europei presi in considerazione in precedenza, circa la metà (16, Italia compresa) prevedono che gli *exit polls* non possano essere condotti all'interno dei seggi elettorali (in due casi la limitazione riguarda anche le immediate vicinanze del seggio), mentre negli altri 14 Stati non vige alcun tipo di restrizione.

Con specifico riferimento all'ambito di applicazione delle disposizioni in materia di sondaggi, l'Autorità è intervenuta con il regolamento citato allegato alla delibera 256/10/CSP e, per ciò che riguarda i sondaggi politico elettorali, anche con specifici regolamenti elettorali. Nell'ambito di questi regolamenti, si segnala l'estensione alle "manifestazioni di opinione" delle disposizioni applicabili ai sondaggi. Preso atto che il divieto di pubblicazione di sondaggi veniva nella pratica aggirato diffondendo i risultati di rilevazioni senza i crismi dei sondaggi, ma potenzialmente idonee a condizionare indebitamente l'elettorato fluttuante ancor più dei sondaggi strettamente intesi, l'Autorità ha ritenuto opportuno effettuare tale intervento operando anche nei confronti della diffusione di opinioni raccolte senza valore scientifico, valorizzando la *ratio* sottesa al divieto. La disposizione così elaborata è entrata a fare parte dei regolamenti elettorali dal 2016 e la sua applicazione ha condotto a risultati positivi, sensibilizzando le testate giornalistiche al corretto esercizio della libertà di informazione. Inoltre, attraverso lo strumento della *moral suasion*, ha realizzato un contenimento efficace dei contenuti diffusi sulle piattaforme in parallelo alla vigilanza sulle testate, in particolar modo con riferimento alla diffusione delle c.d. "manifestazioni di opinione", come definite dall'art. 1, comma 1, lett. e) del regolamento allegato alla delibera 256/10/CSP.

A tal proposito, si suggerisce di attribuire portata legislativa alla citata disposizione, confermando quindi che anche i dati ricavati da rilevazioni prive dei requisiti formali dei sondaggi, oltre a essere idonee a condizionare indebitamente la libera formazione delle opinioni e delle preferenze di voto, generano anche disinformazione, in quanto la presentazione di dati percentuali, sebbene privi di una metodologia scientifica nella raccolta, ha un impatto significativo sulla percezione del suo valore reale da cui deriva la *ratio* sottesa al divieto di sondaggi, e può alimentare una rappresentazione suggestiva delle forze in competizione e delle preferenze di voto degli elettori.

Inoltre, vale segnalare che, pur in assenza di una auspicabile disposizione legislativa di riferimento, l'adozione del regolamento dell'Autorità ha consentito di mitigare la portata del divieto, limitando, nel caso di competizioni che interessano meno di un quarto degli elettori su base nazionale, l'applicazione del divieto ai sondaggi di rilevanza solo nazionale o relativi a bacini locali non coinvolti nella tornata, fermo restando il potere di sanzionare laddove in concreto ci sia un indebito riflesso sulla campagna in corso.

8 Vigilanza e sanzioni: criticità e proposte

In generale, la legge n. 28/2000, in coerenza con la *ratio* della tutela effettiva dei soggetti politici nel

corso delle campagne elettorali e referendarie, prevede specifiche misure ripristinatorie, ma nulla dispone riguardo alle sanzioni pecuniarie⁴⁶ applicabili nei casi di violazione delle disposizioni. La mancata predisposizione di un corredo sanzionatorio adeguato alle concrete esigenze di tutela ha evidenziato una serie di criticità.

8.1 *Vigilanza sulle disposizioni relative ai programmi di informazione*

L'Autorità, nell'ambito di una precedente segnalazione⁴⁷, aveva già rilevato l'insufficiente attenzione del legislatore sul versante delle sanzioni di propria competenza nel settore della parità di accesso ai mezzi di informazione durante le competizioni elettorali e referendarie.

La mancata previsione di tale tipo di sanzioni può incidere sull'effettività della disciplina della *par condicio* e vanificare gli effetti dell'azione di regolamentazione e vigilanza dell'Autorità, in particolare quando la violazione si verifica negli ultimi giorni della campagna elettorale.

In tal caso, infatti, l'adozione di misure ripristinatorie è compromessa dalla mancanza di tempo e l'inosservanza delle norme o delle disposizioni regolamentari risulta, di fatto, priva di una specifica sanzione⁴⁸.

L'Autorità suggerisce l'opportunità di una revisione delle disposizioni sopra richiamate sulla parità di accesso ai mezzi di informazione.

In particolare, si ritiene auspicabile un intervento del legislatore volto a prevedere specifiche sanzioni amministrative pecuniarie applicabili dall'Autorità, unitamente ai provvedimenti finalizzati al riequilibrio dell'informazione con particolare riferimento ai casi in cui la violazione delle disposizioni in materia di *par condicio* si verifichi nell'ultima settimana antecedente la data di svolgimento delle elezioni⁴⁹.

⁴⁶ La legge n. 515 del 1993, modificata dalla legge n. 28 del 2000, prevedeva, invece, per i casi di violazione delle norme in tema di parità di accesso ai mezzi di comunicazione di massa e delle disposizioni dettate dal Garante e dalla Commissione parlamentare di vigilanza, sanzioni pecuniarie e misure reintegratorie.

⁴⁷ Si tratta della segnalazione trasmessa al Governo il 16 luglio 2006 con cui sono state evidenziate alcune criticità del sistema sanzionatorio di competenza dell'Autorità.

⁴⁸ È applicabile nei casi di inottemperanza ai provvedimenti ripristinatori dell'Autorità l'articolo 1, comma 31, della legge n. 249/1997 ma i termini di conclusione dell'apposito procedimento sanzionatorio fanno sì che l'eventuale adozione della sanzione pecuniaria avvenga a notevole distanza di tempo dalla conclusione della campagna elettorale.

⁴⁹ La giurisprudenza amministrativa ha, in proposito, rimarcato come «anche ammessa l'effettiva impossibilità di procedere con una previa diffida o ordine di riequilibrio, tale circostanza non [può] consentire, in assenza di una adeguata base legale, l'irrogazione della sanzione pecuniaria» (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza del 20 gennaio 2023, n. 695 e 696).

Il criterio di proporzionalità e gradualità delle misure afflittive implica la necessità che tali sanzioni siano commisurabili alla gravità del fatto nonché alla durata e all'eventuale reiterazione delle violazioni in modo da presidiare correttamente l'osservanza degli obblighi previsti dalla normativa in questione e il perseguimento degli interessi pubblici predeterminati dal legislatore.

Si suggerisce, altresì, di mantenere l'esclusione della possibilità di ricorrere al pagamento in misura ridotta della sanzione nel caso degli illeciti di *par condicio*, oggi prevista dall'art. 15, comma 19 della legge 515/93 che al riguardo recita: *“Per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal presente articolo, si applicano le disposizioni generali contenute nelle sezioni I e II del capo I della legge 24 novembre 1981, n. 689, salvo quanto diversamente disposto. Non si applica l'articolo 16 della medesima legge n. 689 del 1981”*.

8.2 Vigilanza sulle disposizioni relative alla comunicazione istituzionale

In conformità all'impostazione generale della legge, anche l'art. 9, riferito alla comunicazione istituzionale, è privo di presidio sanzionatorio proprio.

In caso di violazione da parte delle Pubbliche Amministrazioni, oltre ai provvedimenti di urgenza di cui all'art.10, comma 9, finalizzati a *“ripristinare l'equilibrio nell'accesso alla comunicazione politica”*, l'Autorità adotta sanzioni di natura accessoria, ex art. 10, comma 8, lett. a), ordinando *“la trasmissione o la pubblicazione, anche ripetuta a seconda della gravità, di messaggi recanti l'indicazione della violazione commessa”*. Alla pubblicazione di tali messaggi si è da ultimo aggiunta la richiesta di un comportamento conformativo dell'Amministrazione, consistente nella rimozione delle attività realizzate in violazione del divieto di comunicazione istituzionale. La rimozione risponde alla finalità ripristinatoria propria della legge n. 28/2000, in quanto idonea a far venir meno gli effetti lesivi prodotti durante il periodo di campagna elettorale. Tale prassi ben potrebbe essere recepita dal legislatore e tradotta in apposita norma, stante l'efficacia deterrente della sua applicazione.

Tuttavia, per i casi di violazioni di particolare gravità e reiterazione delle condotte lesive – che non consentono l'applicazione di misure ripristinatorie conformative, specie nell'ultima settimana che precede il voto - come già rappresentato nel precedente paragrafo 6 - si segnala l'opportunità di introdurre apposite sanzioni pecuniarie, onde evitare il rischio di vanificare gli effetti dell'azione dell'Autorità e di accrescere l'eco mediatico della comunicazione illegittima realizzata.

Il legislatore, pur senza espressa previsione, al comma 9 dell'art. 10 riconosce all'Autorità un vasto potere cautelare che consente *“di adottare anche ulteriori provvedimenti d'urgenza al fine di*

ripristinare l'equilibrio nell'accesso alla comunicazione politica" nei confronti di destinatari non individuati, così da comprendere qualsivoglia mezzo di comunicazione di massa. Pertanto, l'Autorità negli anni ha esteso l'ambito di applicazione del divieto di comunicazione istituzionale non solo alle attività svolte attraverso i tradizionali mezzi di comunicazione (cartellonistica, convegni, spot radiotelevisivi, etc.), ma anche ad ogni attività di comunicazione istituzionale, realizzata con qualunque mezzo tecnico e organizzativo, e quindi anche attraverso internet, purché caratterizzata da ampiezza, capacità diffusiva e pervasività analoghe a quelle dei mezzi di informazione tradizionali (stampa, radiotelevisione) cui si rivolge la legge.

8.3 *Vigilanza sulle disposizioni relative ai sondaggi*

Ai fini della presente segnalazione, l'Autorità suggerisce di declinare in maniera più specifica il potere di *moral suasion* nell'ambito dei sondaggi diffusi sui mezzi diversi dai media tradizionali (piattaforme), nella prospettiva di delineare una sequenza di iniziative volte a consentire interventi mirati ed efficaci per limitare/eliminare le conseguenze dannose della diffusione vietata. Nel caso in cui venga segnalata la diffusione di un documento non conforme alla normativa, ovvero la stessa sia rilevata d'ufficio, l'Autorità potrebbe rivolgere un primo richiamo al rispetto della *ratio* sottesa al divieto di diffusione di sondaggi nell'imminenza del voto, evitando così il condizionamento del voto dell'elettorato fluttuante. Tale richiamo potrebbe avvenire, laddove non sia possibile individuare l'effettivo "responsabile" della pubblicazione, attraverso i punti di contatto individuati dalla piattaforma o anche per il tramite della piattaforma stessa; nel caso di violazioni più gravi e reiterate, potrebbe prevedersi una disabilitazione dell'accesso al contenuto, o una rimozione selettiva dello stesso, da effettuarsi in cooperazione con la piattaforma, come pure previsto nel documento "*Linee guida per la parità di accesso alle piattaforme online durante la campagna elettorale per le elezioni politiche 2018*" promosso dall'Autorità nell'ambito del Tavolo Tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali (delibera n. 423/17/CONS), e come già avviene per altre materie di competenza dell'Autorità. Gli interventi in materia di sondaggi sulle piattaforme, in relazione alla violazione del divieto, oltre che relativi alle norme di corretta diffusione, dovranno tenere conto delle esigenze di celerità che caratterizzano la par condicio.

8.4 *Il silenzio elettorale*

Infine, si rappresenta la necessità di conformare anche le disposizioni relative al c.d. "silenzio elettorale", introdotto dall'art. 9 della legge 4 aprile 1956, n. 212, recante "Norme per la disciplina

della propaganda elettorale”, il quale prevede che l “[n]el giorno precedente ed in quelli stabiliti per le elezioni sono vietati i comizi, le riunioni di propaganda elettorale diretta o indiretta, in luoghi pubblici o aperti al pubblico, la nuova affissione di stampati, giornali murali o altri e manifesti di propaganda”.

L’art. 9 bis del d.l. 6 dicembre 1984, n. 807, convertito in legge 4 febbraio 1985, n. 10, ha esteso il divieto alle emittenti radiotelevisive, tuttavia, la vigilanza su questi mezzi, per tale divieto, non rientra tra le competenze dell’Autorità, dal momento che, in assenza di una espressa previsione, vige quanto disposto dal medesimo articolo 9, della legge n. 212/56 che prevede l’applicazione “[...] in luogo delle sanzioni penali ivi previste, [del]la sanzione amministrativa pecuniaria da lire duecentomila a lire due milioni” ai sensi dell’art. 15, comma 17 della legge 10 dicembre 1993, n. 515, comminata dalle Prefetture competenti.

Si evidenzia, inoltre, la necessità di aggiornare tale divieto con espresso riferimento a internet e ai *social network*.⁵⁰

9 Conclusioni

L’opportunità di un aggiornamento del quadro normativo in materia di *par condicio* elettorale scaturisce sia dalle criticità emerse a livello applicativo sia dall’evoluzione del contesto tecnologico e dalle mutate modalità di fruizione di contenuti informativi.

Invero, la legge sulla cd. *par condicio* n. 28 del 2000 disciplina principalmente l’accesso alla comunicazione e all’informazione politica sui mezzi di comunicazione di massa “analogici”, senza consentire l’estensione ai nuovi media.

Inoltre, l’evoluzione del panorama dei media e il ruolo assunto da internet da un lato concorrono ad assicurare una più effettiva partecipazione di tutti i soggetti politici al dibattito mettendo a disposizione più canali informativi; dall’altro lato, l’esigenza di tutela del pluralismo non è più soddisfatta dal controllo, in termini regolamentari e di vigilanza, sui soggetti contemplati dalla legge n. 28, laddove,

⁵⁰ In mancanza di espressa previsione normativa l’Autorità ha comunque fatto fronte alle nuove fattispecie, ricorrendo all’interpretazione evolutiva offerta dalla giurisprudenza recente della Suprema Corte - (per tutte Cass. pen., Sez. I, 11 luglio 2014, n. 37596, Cass. Pen., Sez. I, 28 aprile 2015, n. 24431; Cass. Pen., Sez. V, 1° marzo 2016, n. 8328 e Cass. Pen., Sez. I, 2 gennaio 2017, n. 2723) - che consente di equiparare la bacheca dei *social network* ad una “piazza virtuale” e quindi ad un “luogo pubblico”, concetto, questo, richiamato dal citato art. 9 della citata legge n. 512 del 1956 allo scopo di vietare i comizi e le riunioni di propaganda elettorale ed estendendo quindi il silenzio elettorale anche a quel “luogo pubblico virtuale” che può individuarsi nella piattaforma di un *social network*, ovvero alla bacheca di un profilo aperto del *social network*.

il panorama informativo online vede la presenza non solo degli editori tradizionali ma anche di altri numerosi soggetti tra i quali spiccano le piattaforme online.

Occorre, pertanto, superare le asimmetrie normative/regolamentari tra operatori televisivi e radiofonici, sottoposti alle prescrizioni della stessa legge, e gli altri soggetti che veicolano i propri contenuti anche via internet, in linea con l'evoluzione del quadro normativo europeo che tende a ridurre le asimmetrie attribuendo progressive responsabilità anche alle piattaforme online.

Con specifico riferimento ai contenuti della legge n. 28/2000, l'art. 5, dedicato all'informazione, prevede solo principi generali (parità di trattamento, l'obiettività, la completezza e l'imparzialità dell'informazione) demandando all'Autorità e alla Commissione di vigilanza il compito di definire i criteri a cui devono conformarsi le emittenti pubbliche e private. Nei programmi di informazione il rispetto dei principi di completezza e correttezza dell'informazione postula l'esigenza di assicurare, fatta salva la libertà editoriale e la notiziabilità degli eventi, l'equilibrio delle presenze e la parità di trattamento tra i soggetti politici, evitando di determinare situazioni di squilibrio.

L'attività di vigilanza e verifica sul rispetto del pluralismo risulta complessa anche per l'evoluzione dei format dei programmi televisivi che si è accompagnata, nell'esperienza italiana, ad una forte frammentazione politica.

In mancanza di parametri quantitativi predefiniti dalla legge, che allo stato sussistono solo per i programmi di comunicazione politica, l'Autorità – sulla scorta dell'esperienza maturata – ha esteso l'applicazione del criterio di tipo quantitativo (rilevazione del tempo di parola fruito dal soggetto politico), quale unico criterio oggettivo adottabile, mitigandolo con il ricorso a criteri di tipo qualitativo (attualità della cronaca, agenda politica, presenza di un contraddittorio, tipo di conduzione, cadenza temporale del programma, numero di telespettatori raggiunti, orario di messa in onda) al fine di effettuare valutazioni sul pluralismo dell'informazione.

L'intervento legislativo risulta necessario per superare tale criticità e appare opportuna la determinazione di principi e parametri oggettivamente riscontrabili anche attraverso controlli sistematici e tecnologicamente sostenibili che consentano di valutare il caso concreto al fine di verificare se la presenza dei soggetti politici nei programmi informativi sia o meno funzionale a garantire la completezza e l'imparzialità dell'informazione, ovvero se vi sia stato un ingiustificato trattamento differenziato tra i vari schieramenti politici.

La “comunicazione politica” è il genere sul quale il legislatore nel 2000 aveva costruito il “baricentro” della *par condicio* e si applicano i principi della parità di condizioni, che si traduce, a differenza dell’informazione, in una ripartizione matematica degli spazi. L’offerta di questo tipo di programmi è obbligatoria per le concessionarie radiofoniche e televisive nazionali che trasmettono in chiaro con obbligo di informazione sia in periodo elettorale che nei periodi ordinari.

Il riferimento alle “concessionarie con obbligo di informazione che trasmettono in chiaro” recato dalla norma appare poco fedele all’attuale assetto del sistema radiotelevisivo, come progressivamente delineatosi successivamente all’adozione della legge sulla *par condicio*.

La “comunicazione politica” rappresenta in ogni caso un veicolo di informazione ormai superato per scarsa attenzione del pubblico verso questa tipologia di programmi mentre è cresciuta l’attenzione per i programmi di approfondimento che, prendendo le mosse da fatti di attualità, vengono realizzati attraverso *format* di vario tipo che attraggono l’interesse del pubblico per il tipo di confronto proposto.

La dicotomia programmi di comunicazione politica/programmi di informazione, recata dalla legge n. 28/2000, appare ormai anacronistica in ragione della commistione di generi e format che caratterizza i palinsesti televisivi, soprattutto in considerazione del ruolo assunto dalle piattaforme digitali anche ai fini della fruizione di informazione.

La legge n. 28/2000 disciplina, inoltre, i messaggi autogestiti gratuiti stabilendo che la loro trasmissione è facoltativa per le emittenti radiotelevisive private e obbligatoria per la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo. Mentre le emittenti nazionali possono trasmettere i messaggi politici autogestiti solo gratuitamente, le emittenti locali possono trasmettere anche messaggi politici autogestiti a pagamento. L’esperienza applicativa ha evidenziato il frequente ricorso ai messaggi autogestiti gratuiti e a pagamento nell’ambito della programmazione delle emittenti radiotelevisive locali.

La cessione di spazi di comunicazione politica a pagamento può riguardare esclusivamente la fattispecie dei messaggi politici autogestiti a pagamento e al fine di limitare l’uso distorto di tale tipo di messaggi, si segnala l’opportunità di introdurre un limite normativo alla loro durata.

La legge n. 28/2000 detta inoltre una specifica disciplina della comunicazione istituzionale nel periodo elettorale stabilendo che, dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto, è fatto divieto a tutte le amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l’efficace

assolvimento delle proprie funzioni. La norma è finalizzata ad evitare che nel periodo elettorale le forze politiche di maggioranza beneficino delle opportunità connesse alla titolarità di cariche di governo, sfruttando occasioni di comunicazione non soggette a vincoli regolamentari quali forme surrettizie di propaganda politica.

L'Autorità ha rilevato una serie di difficoltà connesse alla verifica della sussistenza del requisito di impersonalità delle attività di comunicazione.

In materia di sondaggi politico elettorali, la legge n. 28/2000 prevede che nei quindici giorni precedenti la data delle votazioni è vietato rendere pubblici o comunque diffondere i risultati di sondaggi demoscopici sull'esito delle elezioni e sugli orientamenti politici e di voto degli elettori anche se realizzati in un periodo precedente. In particolare, l'articolo 8, nel fare generico riferimento alla diffusione di sondaggi demoscopici sull'esito delle elezioni e sugli orientamenti politici e di voto degli elettori, sembra rivolgersi ad ogni mezzo di informazione e di comunicazione di massa. Tuttavia, dal combinato disposto dell'art. 8 e dell'art. 10, comma 7, si evince che il legislatore ha circoscritto alle testate giornalistiche (fornitore di servizi di media audiovisivi, stampa cartacea e elettronica) l'applicazione di un regime sanzionatorio, consistente nell'ordine di pubblicazione di un messaggio in cui si dà atto della violazione commessa.

Nell'ambito dei regolamenti elettorali, l'Autorità ha esteso alle "manifestazioni di opinione" le disposizioni applicabili ai sondaggi. A tal proposito, si suggerisce di attribuire portata legislativa alla citata disposizione, confermando quindi che anche i dati ricavati da rilevazioni prive dei requisiti formali dei sondaggi, oltre a essere idonee a condizionare indebitamente la libera formazione delle opinioni e delle preferenze di voto, generano anche disinformazione.

Con specifico riferimento alle sanzioni applicabili nei casi di violazione delle disposizioni in materia di *par condicio*, la legge n. 28 del 2000 ha evidenziato una serie di criticità per la mancata predisposizione di un corredo sanzionatorio adeguato alle concrete esigenze di tutela. In particolare, si evidenzia l'insufficiente previsione di sanzioni di competenza dell'Autorità nel settore della parità di accesso ai mezzi di informazione durante le competizioni elettorali in quanto la legge n. 28 del 2000 prevede specifiche misure ripristinatorie ma nulla dispone sulle sanzioni pecuniarie. La mancata previsione di tale tipo di sanzioni può incidere sull'effettività della disciplina della *par condicio* e vanificare gli effetti dell'azione di regolamentazione e vigilanza dell'Autorità, in particolare quando la violazione si verifica negli ultimi giorni della campagna elettorale.

Rispetto alle criticità sopra segnalate, la legge denuncia con sempre maggiore evidenza i suoi limiti applicativi in quanto, essendo stata concepita in un contesto analogico, non fornisce all'interprete nell'attuale ecosistema digitale strumenti idonei a coprire le nuove fattispecie. In tal modo la legge si rivolge a un novero ristretto di soggetti, dando luogo a evidenti asimmetrie regolatorie e conseguenti disparità di trattamento.

Come accennato nel paragrafo 3.1, l'Autorità, per quanto di propria potestà, è recentemente intervenuta per ridurre talune asimmetrie, mediante la proposta di equiparazione delle sezioni dei quotidiani online che offrono programmi audiovisivi ai fornitori di servizi di media su richiesta, con la conseguenza di assoggettarle alle medesime regole per la *par condicio*.

A tale intervento, seguirà anche una revisione dei parametri di valutazione dei programmi tesa a valorizzare indicatori qualitativi, quali le fasce orarie e gli ascolti.

Tuttavia, il processo di innovazione e di trasformazione del sistema dei media indotto dalla tecnologia digitale, i cambiamenti intervenuti nelle modalità di fruizione del mezzo radiotelevisivo e nei *format* dei programmi e le mutazioni subite dalla comunicazione televisiva, unitamente alle nuove strategie di comunicazione e *marketing* elettorale, sempre più attente agli strumenti del web postulano l'esigenza di un nuovo intervento normativo teso a coniugare la irrinunciabile esigenza di assicurare una efficace tutela del pluralismo informativo, sottesa a valori costituzionali di rango primario⁵¹, con l'evoluzione del panorama mediatico e politico.

Alla luce delle considerazioni svolte, l'Autorità auspica che la presente segnalazione possa essere positivamente valutata dal Governo e costituire in tal modo un utile riferimento per quell'intervento legislativo in materia da tempo allo studio nelle sedi istituzionali competenti.

⁵¹ Per la rilevanza degli effetti della pubblicità politica basata su dati personali e ai fini della tutela dei diritti fondamentali delle persone nel contesto della diffusione delle nuove tecnologie e dei social media, si evidenzia la recente iniziativa relativa alla sottoscrizione in data 12 aprile 2023 del Protocollo di Intesa tra l'Autorità e il Garante per la protezione dei dati personali (<https://www.agcom.it/visualizza-documento/082bf1a3-c765-4359-bf67-2f5652b504d2>).