



Par condicio e comunicazione istituzionale: indicazioni professionali e buone pratiche

Esigenze di modifica legislativa alla luce dei nuovi scenari
tecnologici e comunicativi

La normativa e le competenze dei Co.Re.Com. in materia di **«par condicio»**

Avv. Marco Mazzoni Nicoletti
Presidente Co.Re.Com. Veneto

Cos'è la «par condicio»

L'espressione latina "par condicio", sino agli anni '90 era utilizzata per indicare la *par condicio creditorum*, che, in campo fallimentare, affermava il principio della parità di condizione dei creditori.

Successivamente, negli anni '90, nel linguaggio politico, è passata a indicare la condizione di parità tra soggetti del mondo politico nell'accesso ai mezzi di comunicazione di massa per propagandare le proprie idee.

Detto concetto è stato espresso a livello normativo con la LEGGE n. 28 del 2000, il cui art. 1 ha definito le finalità della norma esplicitando che: "La presente legge promuove e disciplina, *al fine di garantire la parità di trattamento e l'imparzialità rispetto a tutti i soggetti politici*, l'accesso ai mezzi di informazione per la comunicazione politica.

IL QUADRO NORMATIVO:

- i) La legge n. 249 del 1997 (che, nel nostro ordinamento, ha istituito l'Agcom ed i Corecom) e il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208 (testo unico dei servizi di media audiovisivi - TUSMA) che individuano nella «tutela del pluralismo» uno dei compiti principali dell'Autorità nel settore radiotelevisivo;
- ii) la legge 10 dicembre 1993, n. 515, recante norme per la "*Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica*";
- iii) la legge 22 febbraio 2000, n. 28, come modificata dalla legge 6 novembre 2003, n. 313 recante "*Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica*";
- iv) il decreto del Ministro delle comunicazioni 8 aprile 2004, che ha emanato il "*Codice di autoregolamentazione per l'emittenza radiotelevisiva locale*", il cui art. 4, co.1, prevede l'obbligo per le TV locali di garantire il pluralismo attraverso la parità di trattamento, l'obiettività, l'imparzialità e l'equità nei programmi di informazione.

La [legge n. 28/2000](#) disciplina la comunicazione durante l'intero anno e in tutte le campagne elettorali e referendarie.

Chiamate a dettare le disposizioni attuative della normativa primaria sono, per la RAI, la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi e, per le televisioni e le radio private, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni.

Per il periodo non elettorale, la Commissione e l'Autorità, previa consultazione, hanno approvato due distinti regolamenti; in particolare, l'Autorità ha emanato la [delibera n. 200/00/CSP](#), integrata successivamente dalla [delibera n. 22/06/CSP](#).

In periodo elettorale e, quindi, in occasione di ogni singola consultazione elettorale, i due organismi provvedono ad emanare specifici regolamenti sulla cui osservanza vigila l'Agcom.

Quest'ultima Autorità assolve tale compito mediante l'attività di monitoraggio dell'emittenza radiotelevisiva nazionale.

A livello locale, l'attività di vigilanza è rimessa ai competenti Comitati regionali per le comunicazioni (**CO.RE.COM.**).

ANALISI della LEGGE n. 28/2000

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:

- 1) La "comunicazione politica" (art. 2) che si sostanzia nei programmi in cui assume carattere rilevante l'esposizione di opinioni e valutazioni politiche, sul modello delle tribune elettorali e politiche;
- 2) I "messaggi politici autogestiti" (artt. 3 e 4), 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;
- 3) I "programmi di informazione" (art. 5) quali il telegiornale, il giornale radio e comunque il notiziario o altro programma di contenuto informativo, a rilevante presentazione giornalistica, caratterizzato dalla correlazione ai temi dell'attualità e della cronaca.

Gli **artt. 3 e 4** della **L. 28/00** disciplinano 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.

Recano la motivata esposizione di un programma o di un'opinione politica e hanno una durata compresa tra 1 e 3 minuti per le tv e da 30 secondi a 90 secondi per le radio. Per le radio e tv che accettano di trasmettere i MAG è riconosciuto un rimborso da parte dello Stato.

L'**art. 9** sancisce e disciplina il cd. "*Divieto di Comunicazione istituzionale*" per tutte le pubbliche amministrazioni che decorre dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto, ad eccezione che l'attività di comunicazione non sia effettuata in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni.

L'**art. 10** riguarda il tema delle sanzioni applicate in caso di violazione delle disposizioni di cui alla L. 28/2000 che è caratterizzato dalla presenza di sanzioni di tipo eminentemente ripristinatorio, volte a «...ripristinare l'equilibrio nell'accesso alla comunicazione politica...» e non anche di sanzioni pecuniarie che sono, invece, previste dall'**art. 11 quinquies** solamente in caso di inottemperanza ai provvedimenti dell'Autorità («L'Autorità verifica il rispetto dei propri provvedimenti adottati in applicazione delle disposizioni del presente Capo e, in caso di inottemperanza, irroga nei confronti dell'emittente la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.000 euro a 20.000 euro»).

Par condicio e carta stampata:

La cd. par condicio trova una limitata applicazione per l'editoria cartacea ed elettronica cui infatti la [legge 22 febbraio 2000, n. 28](#) dedica solo due articoli, il 7 (dedicato ai messaggi politici elettorali) e l'8 (in materia sondaggi, in combinato disposto con il [Regolamento allegato alla delibera 256/10/CSP](#)).

L'[art. 7](#), nel disciplinare i "*Messaggi politici elettorali su quotidiani e periodici*", stabilisce che dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino a tutto il penultimo giorno prima della data delle elezioni, gli editori di quotidiani e periodici, possono diffondere a qualsiasi titolo messaggi politici elettorali, secondo le modalità e con i contenuti stabiliti dall'Agcom.

La norma non si applica agli organi ufficiali di stampa dei partiti e dei movimenti politici e alle stampe elettorali di liste, gruppi di candidati e candidati.

L'[art. 8](#) stabilisce che nei quindici giorni precedenti la data delle votazioni e fino alla chiusura delle operazioni di voto, per la tutela della par condicio, è vietato rendere pubblici o comunque diffondere i risultati, anche parziali, di sondaggi sull'esito delle elezioni e sugli orientamenti politici e di voto degli elettori, anche se tali sondaggi sono stati realizzati in un periodo antecedente a quello del divieto.

PAR CONDICIO E NUOVI MEDIA

Le nuove forme di informazione e propaganda elettorale via internet, in particolare sui social network, tramite l'apertura di siti web dedicati, le e-mail, le chiamate telefoniche e i messaggi tramite operatore telefonico o chat, da alcuni anni hanno soppiantato alcune forme di propaganda tradizionale, ma non sono ancora state disciplinate dalla legge.

Le stesse pongono problemi sia in ordine al rispetto della normativa in materia di tutela della privacy, sia delle disposizioni in materia di par condicio.

Sul primo tema il Garante per la protezione dei dati personali, già a partire dal 2005, ha fornito delle indicazioni affinché l'utilizzo di tali mezzi di comunicazione avvenga nel rispetto della privacy.

L'Agcom ha invece inteso rispondere ad un'esigenza sentita da anni di estendere la disciplina della par condicio prevista per le emittenti televisive agli operatori del web attraverso l'istituzione, nel 2017, di un tavolo tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali.

Inoltre, in vista delle elezioni europee del 2019, per la prima volta l'Autorità ha dedicato alle piattaforme on line uno specifico titolo della propria delibera inerente la comunicazione politica e la parità di accesso ai mezzi di informazione (Delibera n. 94/19/Cons).

Coerentemente con la posizione assunta dall'Autorità, le piattaforme on line si sono impegnate a rendere effettivi i principi della par condicio e ad assicurarne il rispetto.

In ogni caso, evidenzio che, in assenza di una disciplina *ad hoc* per i nuovi media, detta attività di regolamentazione svolta da Agcom è svolta solamente sotto forma di azioni di *moral suasion*.

Quali sono le competenze dei Co.Re.Com. durante i periodi di «par condicio»?

Il Corecom in generale svolge funzioni consultive, di vigilanza e di controllo in merito al rispetto delle disposizioni in materia di comunicazione politica e parità di accesso ai mezzi di informazione locale nei periodi elettorale e ordinario ed, in particolare, svolge tre tipologie di attività nell'ambito della par condicio:

- i) supporto e informazione sia nei confronti delle emittenti radiotelevisive che delle pubbliche amministrazioni che dei soggetti politici;
- ii) istruttoria delle segnalazioni di presunta violazione della par condicio: sia in tema di parità di accesso ai mezzi radiotelevisivi, sia in tema di divieto di comunicazione istituzionale sancito dall'art. 9;
- iii) gestione della procedura amministrativa relativa agli spazi riservati dalle emittenti radiotelevisive ai soggetti politici per la messa in onda dei messaggi autogestiti gratuiti (MAG) e rendicontazione dei rimborsi spettanti alle emittenti sulla base del numero di spot elettorali effettivamente trasmessi.

Il cd. «silenzio elettorale»

La [legge n. 28/2000](#), pur riconoscendo ad Agcom la competenza in ordine all'adozione delle regole per l'applicazione della normativa in materia di comunicazione politica radiotelevisiva, non riconosce in capo alla stessa la possibilità di regolare *in toto* le vicende del periodo elettorale.

Ne consegue, che ogni forma di propaganda elettorale realizzata nei giorni successivi alla chiusura della campagna elettorale (e, quindi, nel giorno antecedente e nel giorno della votazione) esula dall'ambito di applicazione della legge n. 28/2000 e, dunque, dalla competenza dell'Autorità, risultando invece suscettibile di valutazione, ai sensi dell'art. 9 della [legge n. 212/1956](#), da parte delle Autorità prefettizie.



LINK UTILI

Co.Re.Com. Veneto

[Sito web – sezione PAR CONDICIO](#)

AGCOM

[Sito web – disciplina della Par Condicio](#)



Grazie per l'attenzione !



<https://corecom.consiglioveneto.it/corecom/>