

Barbara Malaisi

Co.re.com. e comunicazione politica

SOMMARIO: 1. Specificità e agganci costituzionali della comunicazione politica 2. La disciplina legislativa in materia di comunicazione politica 3. La disciplina giuridica della *par condicio* a livello locale 4. Il ruolo dei Co.re.com. rispetto alla tematica della comunicazione politica locale 5. Osservazioni conclusive

1. Specificità e agganci costituzionali della comunicazione politica

La comunicazione politica può considerarsi il cuore della cittadinanza democratica, ne costituisce un aspetto essenziale nel momento in cui essa dà voce al pluralismo socio-politico che innerva l'intero corpo sociale e ne rappresenta la manifestazione esteriore più autentica e rilevante, contribuendo a costruire in maniera significativa la percezione che i consociati hanno dell'andamento della vita politica del Paese. Questo tipo di comunicazione, insomma, sembra incarnare perfettamente il prototipo dell'atto comunicativo, per esso intendendosi

qualsiasi movimento, modificazione, comportamento di una parte in grado di assumere significato di 'messaggio' per un'altra parte, e cioè in grado di influenzare o produrre modificazioni nel movimento-comportamento di un'altra, che a sua volta influenzerà e modificherà il movimento-comportamento della prima, in un circuito ricorsivo, in cui ogni messaggio di una parte è contemporaneamente stimolo, risposta e rinforzo dei messaggi dell'altra¹.

¹ M. Scardovelli, *Mente e norma. Verso un'ecologia della comunicazione giuridica*, Franco Angeli, Milano, 1992, 94.

Nella originaria bilateralità di questo rapporto, tuttavia, si inserisce un terzo elemento di mediazione costituito dai moderni mezzi di comunicazione di massa – segnatamente, tra tutti, il *medium* radiotelevisivo – , il cui utilizzo crea grandi opportunità per l'intero sistema democratico, ma, allo stesso tempo, anche rischi e criticità che non possono essere ignorati. In particolare, come è stato giustamente messo in luce da autorevole dottrina², attualmente si assiste all'inopportuno fenomeno in virtù del quale sono gli stessi *media* – e in particolare, come si è detto, la radiotelevisione, che ha il rilevante potere di rendere massimamente visibili i soggetti politici³ – a creare lo spazio della pubblica discussione, interagendo in maniera privilegiata con gli attori politici e in maniera schiacciante-unilaterale con i cittadini-spettatori, secondo un modello non di tipo “pubblicitario-dialogico” od “orizzontale”, ma, al contrario, mediatico o “verticale”.

A dispetto delle considerazioni che precedono sulla rilevanza del tema in oggetto, l'introduzione di un'organica disciplina normativa della comunicazione politica rappresenta una conquista relativamente recente, dovendo questa farsi risalire agli scarni interventi effettuati con le leggi n. 81/93 e n. 515/93 prima, e con la legge n. 28/2000, poi, attualmente vigente e, per alcuni aspetti che verranno chiariti tra breve, decisamente innovativa rispetto al passato.

Prima di passare all'analisi delle norme, appare, però, opportuno definire la specificità di un simile tipo di comunicazione, posto che quella politica ne costituisce tipologia di natura articolata e assai particolare, sia per i soggetti che ne risultano interessati, sia per la complessità della disciplina costituzionale cui essa è direttamente collegata e sulla quale incide, partendo dal presupposto – come ben indicato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 48/64, concernente la disciplina della propaganda elettorale – che «proprio durante la campagna elettorale la concomitante e più intensa partecipazione di partiti e di citta-

² Cfr. R. Borrello, *Stampa e par condicio: riflessioni critiche sulla vigente disciplina*, in «Giur. cost.», 2008, 2768-2769, e bibliografia *ivi* citata.

³ Sul punto, si vedano le considerazioni di G. Sirianni, *Par condicio: i complessi rapporti tra potere politico e potere televisivo*, in «Pol. dir.», 2005, 626.

dini alla propaganda politica determina una situazione che giustifica l'intervento del legislatore ordinario diretto a regolarne il concorso», e ciò attraverso l'adozione di norme che «tendono a porre tutti in condizione di parità: ad assicurare, cioè, che in uno dei momenti essenziali per lo svolgimento della vita democratica, questa non sia di fatto ostacolata da situazioni economiche di svantaggio o politiche di minoranza».

Dal primo punto di vista, il coinvolgimento dei soggetti c.d. "attivi" del rapporto comunicativo – di coloro, cioè, che già sono o ambiscono a diventare rappresentanti della collettività organizzata cui appartengono – la rende veicolo e cassa di risonanza di quel pluralismo politico-istituzionale che pervade il corpo sociale e che trova il proprio fondamento direttamente nelle disposizioni costituzionali: basilare, in tal senso, è il richiamo agli artt. 49 e 3, comma 2, della Costituzione, laddove il primo consacra il ruolo dei partiti politici quali soggetti attraverso i quali si realizza il concorso dei cittadini "con metodo democratico" alla determinazione della politica nazionale, e il secondo impone alla Repubblica il compito di eliminare ogni ostacolo di ordine economico e sociale che di fatto non consenta o limiti la libertà e l'eguaglianza di tutti i cittadini.

Dal secondo punto di vista, la comunicazione politica dispiega tutta la sua rilevanza in connessione con l'esercizio della fondamentale funzione di selezione dei propri rappresentanti cui il corpo elettorale – soggetto "passivo" del rapporto di comunicazione – è periodicamente chiamato, funzione intimamente collegata all'esercizio del principio democratico della rappresentatività popolare *ex art. 1 Cost.* e, naturalmente, al diritto di voto sancito dall'art. 48 della Carta. Non può, infatti, esservi democrazia elettorale se, al contempo, l'ordinamento non è capace di assicurare una libera formazione della volontà del cittadino elettore, che sarà inevitabilmente condizionata dal dibattito mediatico e dal modo in cui esso concretamente si atteggia e si sviluppa.

Naturalmente, alla base del contesto costituzionale ora delineato non può non sussistere l'esigenza fondamentale di garantire il massimo pluralismo informativo possibile, in ossequio al disposto dell'art. 21 Cost. e a quella nota giurisprudenza della

Corte in virtù della quale il pluralismo risulta inscindibilmente collegato «alla possibilità di scelta per tutti i cittadini tra una molteplicità di fonti informative, scelta che non sarebbe effettiva se il pubblico al quale si rivolgono i mezzi di comunicazione audiovisiva non fosse in condizione di disporre, tanto nel quadro del settore pubblico quanto in quello privato, di programmi che garantiscono l'espressione di tendenze aventi caratteri eterogenei»⁴: mentre, tuttavia, compito precipuo del servizio pubblico è quello di «dar voce – attraverso un'informazione completa, obbiettiva, imparziale ed equilibrata nelle sue diverse forme di espressione – a tutte, o al maggior numero possibile di opinioni, tendenze, correnti di pensiero politiche, sociali e culturali presenti nella società [...] secondo i canoni del pluralismo interno», compito dell'emittenza privata è

di comporre il diritto all'informazione dei cittadini [...] con le libertà assicurate alle imprese principalmente dall'art. 21, oltre che dall'art. 41 cost., in ragione delle quali il pluralismo interno e l'apertura alle varie voci presenti nella società incontra sicuramente dei limiti. Di qui la necessità di garantire, per l'emittenza privata, il massimo di pluralismo esterno, onde soddisfare, attraverso una pluralità di voci concorrenti, il diritto del cittadino all'informazione⁵.

Il complesso intreccio di diritti e libertà costituzionali alla base del discorso sulla comunicazione politica sembra sufficiente a giustificare un intervento del legislatore diretto a porre una serie di principi e limitazioni a carico delle modalità di effettuazione di questa e a sottolineare la valenza servente e strumentale di essi rispetto alla correttezza di un simile tipo di comunicazione, posto che si tratta di disciplina giuridica – quella attualmente vigente nel nostro ordinamento – certamente ed auspicabilmente perfettibile: la critica – condivisibile – che gli studiosi hanno più spesso rivolto nei confronti di essa, in particolare, è stata quella secondo cui si è data vita ad una normativa inutilmente complessa ed eccessivamente analitica a mo' di compensazione rispetto al precedente vuoto legislativo.

⁴ Corte cost., sent. n. 826/88.

⁵ Ancora Corte cost., sent. n. 826/88, ma si veda anche Corte cost. n. 420/94.

2. *La disciplina legislativa in materia di comunicazione politica*

Il primo intervento in materia, si è detto, è stato realizzato prevedendo all'interno della legge n. 81/93, recante la nuova disciplina elettorale per i Comuni e le Province, disposizioni applicabili in periodo di campagna elettorale; la successiva legge n. 515, adottata nello stesso anno, reca una normativa di più ampio respiro riferita alle campagne elettorali per l'elezione alla Camera e al Senato, ed è sull'art. 1, c. 4, di essa – oggi abrogato dall'art. 13 della legge n. 28/00 – che si fonda originariamente l'attribuzione ai Comitati regionali per le comunicazioni (allora Co.re.rat.) di compiti di vigilanza e controllo sul rispetto della normativa in tema di campagne elettorali; sebbene ad ambedue le citate leggi sia imputabile il medesimo difetto, quello, cioè, di limitarsi semplicemente a regolamentare l'accesso ai grandi mezzi di informazione al fine di garantire a tutti i partecipanti alla competizione elettorale un eguale trattamento, non si può disconoscere tuttavia che esse rappresentino almeno il primo tentativo di colmare il preesistente vuoto normativo, a causa del quale, fino a quel momento, da un lato, il servizio pubblico radiotelevisivo risultava sottomesso, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 103/1975 (alla quale si deve, tra l'altro l'istituzione dei Co.re.rat.), ai dettami elaborati dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza sui servizi radiotelevisivi, organo parlamentare a composizione squisitamente politica avente il compito di disciplinare direttamente, con una normativa sostanzialmente “autogestita” dai partiti politici – le rubriche di tribuna politica, sindacale, elettorale e stampa che la RAI doveva obbligatoriamente trasmettere⁶ – e, dall'altro, l'emittenza radiotelevisiva privata appariva invece non condizionata da nessun vincolo legale, eccezion fatta per l'estensione ad essa del divieto già previsto per stampa e affissioni sin dal 1956 di effettuare propaganda politica nel giorno precedente e in quello in cui si svolgevano le elezioni⁷.

⁶ Cfr. C. Chiola, *Notazioni sulla propaganda elettorale televisiva*, in *Studi in onore di M. Mazziotti di Celso*, Cedam, Padova, 1995, vol. I, 245.

⁷ Art. 9-bis, l. n. 19/1985.

La legge n. 515 regola la materia mantenendo alla base dell'impianto normativo un sistema di norme differenziato per la televisione pubblica e per quella privata: per la prima, permanente inalterato il ruolo della Commissione parlamentare suddetta, alla quale, in aggiunta ai compiti già ad essa facenti capo, spetta ora stabilire «le prescrizioni necessarie a garantire, in condizioni di parità fra loro, idonei spazi di propaganda nell'ambito del servizio pubblico radiotelevisivo nonché l'accesso a tali spazi» ai soggetti politici di livello regionale e nazionale⁸; per la seconda, introduce una normativa sulla propaganda elettorale e sui programmi e servizi di informazione elettorale, oggi superata dalla legge n. 28/2000, imperniata, in via generale, sulla volontarietà della loro trasmissione, sulla predisposizione di apposite regole di offerta degli spazi elettorali da parte del Garante per la radiodiffusione e l'editoria e sul divieto di trasmettere "spot" elettorali. Allo stesso Garante e alle sue articolazioni periferiche, i Comitati regionali per la radiotelevisione (oggi Comitati regionali per le comunicazioni), vengono demandati poteri sanzionatori nei confronti delle emittenti pubbliche e private ed anche di coloro che abbiano tratto benefici dalle violazioni commesse.

La svolta si ha soltanto sette anni più tardi, con l'approvazione della legge n. 28/2000, intitolata "Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e (corsivo nostro) per la comunicazione politica". Si tratta, per l'appunto, di un momento significativo, in quanto la legge non si limita a stabilire norme temporalmente applicabili soltanto in occasione di campagne elettorali – norme che, peraltro, vanno ad innovare quelle contenute nella legge n. 515/93 – , ma ne pone di completamente nuove in riferimento alla comunicazione politica genericamente considerata, valevoli anche oltre l'orizzonte temporale definito dal compimento delle operazioni di voto, fermo restando che entrambe le tipologie di disposizioni risultano finalizzate, così come dichiarato nell'art. 1 del disposto, a garantire la parità di trattamento e l'imparzialità rispetto a tutti i soggetti politici nell'accesso ai mezzi di

⁸ Art. 1, c. 1, l. n. 515/1993.

informazione per la comunicazione politica, si tratti di emittenti pubbliche o private⁹.

La distinzione elaborata dal legislatore appare interessante perché, pur esprimendo egli consapevolezza del fatto che la particolarità e la delicatezza del periodo elettorale richiedono una disciplina apposita e ragionevolmente rafforzata rispetto a qualsiasi altro, tuttavia non confina nel limbo dell'irrelevanza giuridica la comunicazione politica che si svolga al di fuori di quel lasso di tempo, con ciò dimostrando di accogliere l'idea dell'esistenza nell'ordinamento di uno stato di campagna elettorale permanente e continua svincolata dal vero e proprio momento elettorale, che, in tal modo, diventa soltanto la necessaria occasione istituzionale in cui i cittadini materialmente manifestano la propria preferenza politica con l'esercizio del diritto di voto¹⁰.

La legge del 2000 è imperniata, dunque, sulla distinzione temporale tra il periodo strettamente elettorale ed i restanti periodi. Per ciò che riguarda questi ultimi, la legge configura in capo alle emittenti radiotelesive l'obbligo di assicurare a tutti i soggetti politici un accesso imparziale ed equo all'informazione e alla comunicazione politica, laddove per "comunicazione politica" deve intendersi, ai sensi del secondo comma dell'art. 2, la diffusione di programmi contenenti opinioni e valutazioni politiche, quindi, in sostanza, come previsto dal comma successivo, nelle tribune politiche, nei dibattiti, nelle tavole rotonde, nelle presentazioni in contraddittorio di programmi politici, nei confronti, nelle interviste e in ogni altra trasmissione in cui l'esposizione di opinioni e valutazioni politiche sia prevalente rispetto agli altri contenuti. L'offerta di tali programmi è obbligatoria per il servizio pubblico e la partecipazione ad essi sempre gratuita. Permane il sistema binario di governo sopra descritto, essendo il servizio pubblico regolato da disciplina posta dalla Commissio-

⁹ Sul riconoscimento della legittimità costituzionale della disciplina in oggetto, si veda Corte cost., sent. n. 155/02.

¹⁰ Di "democrazia continua", non confinata al momento della risposta finale, parla S. Rodotà, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, Roma-Bari, 2004, 79 e ss.

ne di vigilanza e l'emittenza privata da quella elaborata dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni¹¹.

Nell'ambito dell'offerta di spazi di comunicazione politica gratuita, è realizzabile la trasmissione dei cosiddetti "MAG", messaggi autogestiti gratuiti, la quale è obbligatoria per il servizio pubblico – che deve, tra l'altro, mettere a disposizione dei richiedenti le strutture tecniche necessarie per la realizzazione dei suddetti messaggi – e facoltativa per le televisioni private. I MAG sono messaggi radiotelevisivi della durata massima di tre minuti recanti la motivata esposizione di un programma o di un'opinione politica e collocati in appositi e autonomi contenitori (massimo due per ogni giornata di programmazione) – di cui Commissione e Autorità devono essere informati con almeno quindici giorni di anticipo – del palinsesto televisivo; non possono interrompere altri programmi e non sono computati nel calcolo dei limiti di affollamento pubblicitario previsti per legge, sono offerti in condizioni di parità di trattamento ai soggetti politici e la loro assegnazione si effettua mediante sorteggio.

Nei periodi di campagna elettorale, la legge dispone (art. 4) che la comunicazione politica radiotelevisiva, a decorrere dalla data di convocazione dei comizi, deve svolgersi secondo modalità che consentano il confronto dialettico tra posizioni politiche e candidati in competizione; il riparto degli spazi tra i vari soggetti politici è effettuato da Commissione di vigilanza RAI e A.g.com. secondo i criteri stabiliti dalla legge stessa, che prevedono una differenziazione tra la disciplina applicabile al periodo compreso tra la data di convocazione dei comizi elettorali e quella di presentazione delle candidature, e il periodo compreso tra quest'ultima e la data di chiusura della campagna elettorale. Per quanto riguarda i MAG, questi sono ripartiti tra i vari soggetti politici, a parità di condizioni, anche in riferimento alle fasce orarie di trasmissione; devono contenere la motivata esposizione di un programma ed essere di una durata compresa tra uno e tre minuti per le emittenti radiotelevisive; non possono

¹¹ Sul punto, si vedano la delibera della Commissione di vigilanza RAI 21 giugno 2000, la delibera A.g.com. 22 giugno 2000 n. 200/00/SP e il provvedimento A.g.com. 18 dicembre 2002.

interrompere altri programmi, né essere interrotti, sono autonomamente collocati nella programmazione e trasmessi in appositi contenitori, fino a quattro per giornata di programmazione; non sono computati nel calcolo dei limiti di affollamento pubblicitario, ciascun messaggio può essere trasmesso una sola volta in ogni contenitore e nessun soggetto politico può diffondere più di due messaggi per ciascuna giornata di programmazione.

Quanto, infine, ai programmi informativi, la legge prevede (art. 5) che dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni voto sia vietato fornire, anche in via indiretta, indicazioni di voto o manifestare le proprie preferenze di voto in qualunque trasmissione radiotelevisiva, e che registi e conduttori sono tenuti ad un comportamento corretto e imparziale nella gestione del programma, in modo da non influenzare le libere scelte degli elettori.

3. *La disciplina giuridica della par condicio a livello locale*

La disciplina concernente la comunicazione politica a livello locale appare piuttosto complessa, soprattutto con riguardo alla considerazione secondo cui essa è il risultato dell'intreccio delle disposizioni contenute primariamente nella legge e, in via secondaria, nel codice di autoregolamentazione e nelle varie e numerose delibere dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, che di volta in volta specificano le concrete modalità applicative della normativa in questione, stante in capo all'Autorità indipendente una potestà normativa secondaria di carattere attuativo-integrativo rispetto al dettato legislativo.

I contenuti della disciplina locale in materia di *par condicio* risultano, peraltro, significativamente difforni da quelli positivamente definiti per l'ambito nazionale.

I Comitati regionali per le comunicazioni rivestono un ruolo di primo piano nella vigilanza sull'accesso e, quindi, su un utilizzo dei *mass media* in ambito locale conforme ai principi dettati dalla legge; tale funzione di vigilanza viene sostanzialmente svolta dai Comitati in questione sin dalla loro istituzione, tant'è che i Comitati stessi la includono nel novero delle "funzioni proprie", in considerazione del fatto che la legge n.

249/97, istitutiva dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, «riconoscendo le esigenze di decentramento sul territorio al fine di assicurare le necessarie funzioni di governo, di garanzia e di controllo in tema di comunicazione» (così recita l’art. 1, comma 13, della stessa legge), ha previsto che questi siano funzionalmente organi dell’Autorità da istituirsi con leggi regionali, e che a essi fossero, da un lato, attribuite le competenze già svolte dai comitati regionali radiotelevisivi – e, dunque, anche quelle concernenti la vigilanza e il controllo sull’accesso al mezzo radiotelevisivo –¹², dall’altro delegati compiti di competenza dell’Autorità da definirsi in via regolamentare d’intesa con la Conferenza per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Una prima attuazione della disposizione si è avuta con la delibera n. 53/99/CONS, recante l’approvazione del regolamento relativo alla definizione delle materie delegabili tramite la stipula di apposite convenzioni ai Co.re.com.: accanto all’esercizio delle funzioni proprie – quelle, cioè, conferite ai Comitati da leggi statali, regionali o delle Province autonome – si stabilisce che, tra le altre, possano costituire oggetto di apposita delega alle strutture regionali le funzioni concernenti il monitoraggio delle trasmissioni radiotelevisive (funzione “di gestione” di spettanza della Commissione servizi e prodotti ai sensi dell’art. 1, comma 6, lett. b) n. 13 della l. n. 249/97) e quelle riguardanti la verifica del rispetto della normativa in materia di campagne elettorali (oggi contenuta, per ciò che attiene alle elezioni di livello sub-nazionale, nel Capo II della legge n. 28/00) e dei criteri fissati nel regolamento relativo alla pubblicazione e diffusione dei sondaggi sui mezzi di comunicazione di massa (funzioni “di vigilanza e controllo” di spettanza della Commissione servizi e prodotti ai sensi, rispettivamente, dell’art. 1, comma 6, lett. b) n. 9 e n. 12 della l. n. 249/97). In ogni caso, condizione necessaria per la delegabilità di funzioni agli organi regionali è la rilevanza locale di esse e il fatto che non ne risulti intaccata la responsabilità generale assegnata in materia all’Autorità dalla legge istitutiva.

¹² Sulla questione del “subentro” dei Co.re.com. ai Co.re.rat. cfr. L. Bianchi, *I Comitati regionali per le Comunicazioni*, in «Le Regioni», 2001, 683 e ss.

Il conferimento delle deleghe da parte dell'Autorità nei confronti dei Comitati regionali trova poi una concreta sistematizzazione con la stipula, in data 25 giugno 2003, del primo Accordo Quadro tra l'A.g.com., la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali e delle Province autonome, con cui vengono individuati i principi generali concernenti l'esercizio delle funzioni delegate in tema di comunicazioni e prefigurati i contenuti delle singole convenzioni; peraltro, il 2003 è l'anno in cui prende avvio la fase sperimentale di durata triennale di esercizio dei compiti delegati, fase che si conclude il 31 dicembre 2006 per cedere il passo all'introduzione del regime ordinario a decorrere dal 1° gennaio 2007¹³. Il passaggio al nuovo regime viene in seguito formalizzato in un nuovo Accordo Quadro stipulato in data 4 dicembre 2008, in cui si ribadisce che rientra nel novero delle funzioni delegate la vigilanza sul rispetto degli obblighi di programmazione e delle disposizioni in materia di esercizio dell'attività radiotelevisiva locale, mediante il monitoraggio delle trasmissioni dell'emittenza locale secondo le linee guida dettate dall'Autorità (con delibera n. 632/07) e la successiva verifica di conformità alla vigente disciplina in materia di diffusione radiotelevisiva, con eventuale avvio delle conseguenti istruttorie procedimentali. L'attività di monitoraggio, in sostanza, pur essendo sempre stata svolta dai Comitati regionali per le comunicazioni sin dalla loro istituzione, segnatamente nei periodi di campagna elettorale e referendaria quale attività strumentale al controllo del rispetto degli obblighi di legge, solo in seguito all'approvazione dell'Accordo del 2008 conquista una dimensione – per così dire – istituzionale di carattere generale, dovendosi da qui in poi svolgere in relazione all'intera programmazione radiotelevisiva locale (ovviamente, fatta salva la concreta idoneità organizzativa del singolo Comitato a ricevere effettivamente la nuova delega, che sul piano interno all'organo comporta inevitabilmente un aggravio degli oneri funzionali che non tutte le strutture sono concretamente in grado di sobbarcarsi).

¹³ Cfr. del. A.g.com. n. 666/06/CONS.

Come si legge chiaramente nel *Vademecum per le emittenti televisive locali*¹⁴ curato dall'Ufficio di Gabinetto dell'A.g.com. (ed. dicembre 2009, 4), «Attraverso la nuova delega, l'attività di monitoraggio acquista rilevanza quale attività propedeutica per l'espletamento della funzione di vigilanza, ed è associata all'esercizio del potere istruttorio finalizzato all'eventuale adozione di provvedimenti sanzionatori da parte dell'Autorità in caso di violazione delle vigenti disposizioni».

In tema di comunicazione politica, dunque, la vigilanza che i Comitati regionali possono esercitare attraverso l'attività di monitoraggio è di fondamentale importanza, poiché si rivela lo strumento precipuo di verifica del rispetto e della corretta applicazione dei principi sanciti dalla legge n. 28/00, che introduce, tramite le modifiche ad essa apportate dalla successiva legge n. 313/03, una disciplina *ad hoc* per l'emittenza radiotelevisiva locale, la quale risulta sostanzialmente liberata da una serie di pesanti vincoli che permangono invece a carico delle emittenti operanti in ambito nazionale. In particolare, l'art. 11-*quater* della legge suddetta prevede, previa deliberazione da parte dell'Autorità, l'approvazione ad opera del Ministro delle comunicazioni di un codice di autoregolamentazione, proposto e successivamente sottoscritto da organizzazioni che rappresentino almeno il cinque per cento del numero totale delle emittenti radiofoniche o televisive locali o dell'ascolto globale televisivo o radiofonico di queste. Il Codice, che persegue la finalità di garantire la parità di trattamento e l'imparzialità a tutti i soggetti politici, deve necessariamente contenere disposizioni che, a decorrere dalla data di convocazione dei comizi elettorali, consentano la comunicazione politica secondo una effettiva parità di condizioni ai soggetti competitori, anche in riferimento alle fasce orarie e al tempo di trasmissione, e la legge prevede che esso determini altresì i criteri di definizione dei prezzi relativi ai messaggi autogestiti a pagamento (MAP), la cui ammissibilità è, dunque, relegata dalla legge soltanto all'ambito locale.

L'approvazione della disciplina in oggetto si è avuta con il D.M. 8 aprile 2004, dalla cui lettura si possono trarre impor-

¹⁴ In <http://www.agcom.it>.

tanti considerazioni in ordine al regime giuridico parzialmente differenziato introdotto per l'emittenza radiotelevisiva locale e fondato in particolare su due elementi distintivi: il diverso trattamento giuridico riservato ai messaggi autogestiti e quello riservato ai programmi informativi in periodo elettorale.

Dal primo punto di vista, si è detto, la legge ammette la trasmissione, a livello locale, non solo di messaggi gratuiti, comunque rimborsabili (art. 4, c. 5, l. n. 28/00), ma anche – e, diremmo, soprattutto – di messaggi autogestiti a titolo oneroso pagati direttamente dai soggetti politici e non condizionati in alcun modo in durata e contenuto, come invece accade per i MAG trasmessi in ambito nazionale: i messaggi a pagamento, infatti, non devono obbligatoriamente contenere un'esposizione "motivata" di un programma politico e non è più previsto per essi né un limite minimo, né un limite massimo di durata; essi non devono essere ripartiti in modo paritario tra i soggetti politici, possono interrompere altri programmi, non devono più avere un'autonoma collocazione ed essere trasmessi in appositi contenitori, non sono sottoposti a limitazioni nel numero di passaggi e possono provenire, in assenza di altre richieste, anche da un unico soggetto politico; inoltre, rientrano nel calcolo dell'affollamento pubblicitario, ma le loro tariffe non devono superare il 70% dei normali listini di pubblicità gabellare; rispetto ai MAG, non è previsto un criterio di rotazione, per cui l'emittente locale dovrà tener conto delle prenotazioni in base alla loro progressione temporale; infine, sempre in seguito alla novella della legge n. 313/03, decade l'interdipendenza tra MAG e MAP prefigurata dagli ora abrogati commi 6 e 7 dell'art. 4 della legge n. 28/00, in virtù dei quali l'emittente locale poteva diffondere MAP in periodo elettorale solo parallelamente accettando di trasmettere anche MAG con il medesimo impegno temporale.

Anche dal secondo punto di vista, riguardante il regime dei programmi d'informazione in periodo elettorale, si registrano significative variazioni della normativa applicabile a livello locale rispetto a quella operante sul piano nazionale: per programmi d'informazione la legge n. 28/00 (art. 11-ter, lett.b) intende «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»; ebbene, l'emittenza radiotelevisiva locale, nel rispetto dei principi sanciti dalla legge suddetta a garanzia del pluralismo (parità di trattamento, obiettività, imparzialità ed equità), incontra nella messa in onda di tali programmi il solo limite costituito dal divieto di fornire, anche indirettamente, indicazioni o preferenze di voto (art. 4 del Codice di autoregolamentazione), laddove invece in ambito nazionale ad esso si aggiungono l'obbligo per registi e conduttori di attenersi a regole di correttezza e imparzialità nella gestione del programma (art. 5, c. 3, l. n. 28/00) e la previsione secondo cui la presenza di candidati e personalità politico-istituzionali nelle trasmissioni giornalistiche – vietata in ogni altro tipo di trasmissione – deve essere limitata al fine di assicurare la completezza e l'imparzialità dell'informazione (art. 1, c. 5, l. n. 515/93).

A ciò si aggiunga che anche la disciplina della comunicazione politica appare parzialmente difforme da quella prevista in ambito nazionale, stabilendo la legge n. 28/00 all'art. 11-ter, c. 1, lett. c), che la parità di condizioni tra competitori può essere conseguita anche «nel corso di più trasmissioni» e a partire «dalla data di convocazione dei comizi elettorali» (art. 11-*quater*, c. 3).

Alla luce di tali considerazioni, non si può non concordare con quella dottrina¹⁵ che, in merito, ha parlato di modello «eccentrico rispetto al dettato costituzionale», garantendo questo parità di trattamento tra i vari soggetti politici in periodo elettorale relativamente alla comunicazione politica, e omettendo invece di farlo in relazione ai messaggi autogestiti a pagamento, per i quali si assicura semplicemente parità di condizioni nell'offerta, facendo così diventare decisamente rilevanti le differenti disponibilità economiche dei richiedenti nell'ambito della competizione politica.

¹⁵ R. Borrello, *Interrogativi sulla disciplina della par condicio nel nuovo assetto del sistema radiotelevisivo italiano*, in M. Manetti (a cura di), *Europa e informazione*, ESI, Napoli, 2004, 143.

4. *Il ruolo dei Co.re.com. rispetto alla tematica della comunicazione politica locale*

Come si può certamente evincere da quanto sopra, il quadro normativo riguardante la comunicazione politica locale – sebbene sottoposto dal legislatore a *deregulation* – risulta piuttosto composito e macchinoso, non meno di quello che insiste sul livello nazionale.

Nel contesto che si è brevemente descritto, allora, qual è il ruolo e la funzione dei Comitati regionali per le comunicazioni, i quali, in quanto articolazioni territoriali dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, si trovano nella posizione di dover garantire il rispetto dei principi e delle regole che presiedono al sistema locale della comunicazione politica?

Per rispondere correttamente a questa domanda, è necessario operare una distinzione a monte tra l’attività svolta a tutela del pluralismo informativo, ai sensi delle leggi e dei provvedimenti sopra citati, in periodo elettorale ovvero in periodo non elettorale, fermo restando che l’attività tecnica fondamentale ai fini del corretto svolgimento della funzione in questione è rappresentata dal monitoraggio delle trasmissioni radiotelevisive.

In particolare, il tipo di monitoraggio che qui interessa viene ricondotto all’area di controllo del rispetto del pluralismo socio-politico¹⁶, che a sua volta si scinde nell’ambito del rispetto del pluralismo socio-culturale – che prevede la partecipazione alla programmazione radiotelevisiva di soggetti di diverse correnti sociali, culturali, religiose e politiche – e di quello politico-istituzionale, specificamente riferito ai soggetti politici e istituzionali e disciplinato dalla normativa sulla *par condicio*. Nelle linee guida sul monitoraggio dell’emittenza radiotelevisiva in ambito locale, si specifica che l’attività di monitoraggio è eminentemente di tipo “quantitativo” e che consiste nella registrazione dei programmi trasmessi dalle emittenti televisive e nella raccolta sistematica, oggettiva e standardizzata (nel senso che le rilevazioni sono condotte sulla base di criteri certi, convenzionali e

¹⁶ Le altre aree riguardano gli obblighi di programmazione, la pubblicità, la tutela dei minori, le garanzie dell’utenza.

ripetibili), per ciascun programma, di dati di diversa natura: nel caso del monitoraggio del pluralismo, la rilevazione dei dati è svolta quotidianamente, 24 ore su 24, su tutta la programmazione televisiva; ai fini, poi, della verifica del pluralismo politico-istituzionale, formano particolare oggetto di monitoraggio i programmi di comunicazione politica e i messaggi autogestiti ai sensi della legge n. 28/00.

Partendo dall'esame del periodo non elettorale, va detto che ad esso si applica la delibera A.g.com. n. 200/00/CSP, recentemente integrata con la delibera n. 22/06/CSP per alcuni profili concernenti l'emittenza nazionale. La delibera stabilisce, all'art. 9, le funzioni dei Co.re.com., le quali, nell'ambito territoriale di rispettiva competenza, sono così individuate: innanzitutto, essi trasmettono, anche via fax, all'Autorità le dichiarazioni con cui le emittenti locali accettano di trasmettere messaggi politici autogestiti e rendono nota la collocazione nel palinsesto dei contenitori dedicati ai messaggi stessi, le loro eventuali variazioni e i relativi programmi di comunicazione politica, con l'indicazione dei partecipanti e con la specificazione del soggetto politico da essi rappresentato; in secondo luogo, vigilano sulla corretta ed uniforme applicazione della legislazione vigente e del provvedimento in oggetto da parte delle emittenti locali, nonché delle disposizioni dettate per la concessionaria del servizio pubblico dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi per quanto concerne le trasmissioni a carattere regionale. A tale scopo, le emittenti sono tenute a inviare le registrazioni, eventualmente richieste dai Comitati regionali per le comunicazioni, su formato *standard*; in terzo luogo, accertano le eventuali violazioni, trasmettono i relativi atti e formulano le conseguenti proposte all'Autorità per i provvedimenti di competenza di quest'ultima; infine, adottano con tempestività, anche su richiesta dei soggetti interessati, iniziative di mediazione e composizione delle controversie in ordine alla applicazione delle disposizioni di legge in sede locale. Il provvedimento prevede (art. 10, c. 2) che, in caso di denuncia da parte di soggetti politici interessati, i procedimenti riguardanti le emittenti locali siano istruiti dai competenti Comitati regionali, i quali – compiuti gli opportuni accertamenti ed effettuata una

prima verifica sulla procedibilità e la fondatezza delle denunce pervenute e dopo aver esperito un tentativo di conciliazione tra le parti – formulano le relative proposte all’Autorità comunicando anche l’eventuale provvedimento di archiviazione. In concreto, dunque, i Comitati svolgono un significativo – ma non conclusivo, come accade anche in periodo elettorale – ruolo di vigilanza sull’emittenza radiotelevisiva locale, potendo addiventare all’accertamento di eventuali violazioni da trasmettere poi, però, all’Autorità nazionale perché assuma i provvedimenti del caso, ove non riescano essi stessi a ricomporre e risolvere le varie questioni direttamente in sede locale.

Quanto al periodo elettorale, il riferimento essenziale è alla legge n. 28/00 come modificata dalla legge n. 313/03 e successivamente specificata nelle varie delibere dell’Autorità per le comunicazioni. In questo caso, infatti, non esiste una deliberazione quadro che predetermini una volta per tutte il procedimento e gli adempimenti che necessariamente debbono essere svolti dai Comitati e nei confronti dei Comitati stessi, ma è l’Autorità che provvede in tal senso ogniqualvolta si versi in periodo di campagna elettorale, a qualsiasi livello di governo, o referendaria. Tuttavia, essendosi nel tempo stratificato un *corpus* di provvedimenti piuttosto coerente e standardizzato con cui viene effettivamente completato lo statuto regolamentare dei diversi tipi di campagna elettorale e referendaria, soprattutto in relazione ai sistemi elettorali e all’ambito territoriale di riferimento, si può utilizzare a mo’ di campione esemplificativo la delibera A.g.com. n. 24/10/CSP, che reca la disciplina attuativa della normativa sulla *par condicio* relativamente alle elezioni amministrative relative al marzo 2010¹⁷.

In relazione alla trasmissione di programmi di comunicazione politica, queste sono collocate in contenitori con cicli a cadenza quindicinale dalle emittenti televisive locali all’interno della fascia oraria compresa tra le ore 7:00 e le ore 24:00 del

¹⁷ Nel momento in cui ci accingiamo a licenziare questo scritto, si è appena svolta la tornata elettorale relativa alle elezioni provinciali e comunali del 15 e 16 maggio 2011, per le quali l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha adottato la delibera n. 80/11/CSP perfettamente corrispondente – quanto ai contenuti che in questa sede interessano – alla delibera del 2010.

giorno successivo, in modo da garantire l'applicazione dei principi di equità e di parità di trattamento tra i soggetti politici anche attraverso analoghe opportunità di ascolto e da consentire, così facendo, una effettiva parità di condizioni tra i competitori, anche in riferimento alle fasce orarie e al tempo di trasmissione; di simili programmi i Comitati regionali per le comunicazioni ricevono, anche via fax e con un anticipo di almeno sette giorni, i calendari, delle cui eventuali variazioni i Comitati medesimi debbono essere tempestivamente informati, essendo poi essi a loro volta tenuti ad informare l'Autorità.

Per quanto riguarda i messaggi autogestiti gratuiti, le emittenti radiotelevisive locali che intendono trasmetterli devono rendere pubblico il loro intendimento entro un breve termine indicato nella delibera mediante un comunicato da trasmettere almeno una volta al giorno nella fascia di maggior ascolto con cui l'emittente locale informa i soggetti politici che presso la propria sede è depositato un documento concernente la trasmissione dei messaggi, il numero massimo dei contenitori predisposti, la collocazione nel palinsesto, gli *standard* tecnici richiesti e il termine di consegna per la trasmissione del materiale autoprodotta, in modo che i soggetti politici interessati possano presentare le proprie richieste, indicando il responsabile elettorale e la durata dei messaggi; anche in tal caso, i Co.re.com. ricevono, anche via fax, tale documento ed ogni sua variazione successiva riguardante il numero dei contenitori e le loro collocazione nel palinsesto, per informarne immediatamente l'Autorità, la quale, poi, approva la proposta del competente Comitato regionale ai fini della fissazione del numero complessivo dei MAG da ripartire tra i soggetti politici richiedenti. La collocazione dei messaggi all'interno dei singoli contenitori previsti per il primo giorno avviene con sorteggio unico nella sede del Comitato regionale per le comunicazioni, nella cui area di competenza ha sede o domicilio eletto l'emittente che trasmetterà i messaggi, alla presenza di un funzionario dello stesso, mentre la collocazione nei contenitori dei giorni successivi viene determinata, sempre alla presenza di un funzionario del Comitato, secondo un criterio di rotazione a scalare di un posto all'interno di ciascun contenitore, in modo da rispettare il criterio di parità di presenze all'interno

delle singole fasce. Inoltre, i Co.re.com. intervengono anche sul rimborso dei MAG, erogato, entro i novanta giorni successivi alla conclusione delle operazioni elettorali, per gli spazi effettivamente utilizzati e congiuntamente attestati dalla emittente e dal soggetto politico, nei limiti delle risorse disponibili, dalla Regione, che si avvale, per l'attività istruttoria e la gestione degli spazi offerti dalle emittenti, dei Comitati stessi.

A questi aspetti specifici, devono aggiungersi ulteriori due attribuzioni, l'una concernente la vigilanza sul rispetto della disciplina sui sondaggi politici ed elettorali, l'altra riguardante il rispetto del divieto di comunicazione istituzionale.

Quanto al primo aspetto, la legge n. 28/00 dispone che nei quindici giorni antecedenti la data delle votazioni è vietato rendere pubblici o diffondere in qualsiasi modo i risultati di sondaggi demoscopici sull'esito delle elezioni e sugli orientamenti politici e di voto degli elettori, anche se effettuati in un lasso di tempo precedente a quello del divieto, e che è compito dell'Autorità determinare i criteri obbligatori in conformità dei quali tali sondaggi devono essere realizzati.

In relazione al secondo, invece, i Comitati regionali per le comunicazioni verificano che dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto le pubbliche amministrazioni si conformino al divieto di svolgere attività di comunicazione ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni, trasmettendo, in caso di accertata violazione, i relativi atti e gli eventuali supporti e formulando le conseguenti proposte all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni per l'adozione dei provvedimenti di sua competenza.

Sul versante sanzionatorio, si applica l'art. 11-*quinquies* della legge n. 28/00, ai sensi del quale l'inosservanza delle disposizioni contenute nel Capo II della legge stessa – quelle, cioè, riferite, all'emittenza locale – e di quelle presenti nel Codice di autoregolamentazione è demandata alla vigilanza dell'Autorità, la quale può intervenire d'ufficio, su denuncia da parte dei soggetti politici interessati, su istanza del Consiglio nazionale degli utenti istituito al suo interno ovvero anche su sollecitazione dei Co.re.com., ai quali i regolamenti dell'A.g.com. affidano, *in*

primis, compiti di vigilanza, per l'appunto, sulla corretta e uniforme applicazione da parte delle emittenti locali della legislazione vigente, del codice di autoregolamentazione e dei singoli provvedimenti di volta in volta adottati dall'Autorità indipendente, nonché sulle disposizioni dettate per la concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo dalla Commissione di vigilanza RAI per quanto concerne le trasmissioni a carattere regionale, e, *in secundis*, compiti di accertamento delle eventuali violazioni, trasmettendo i relativi atti e gli eventuali supporti e formulando le conseguenti proposte all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni per i provvedimenti di sua competenza. In particolare, la denuncia delle violazioni, che può avvenire ad istanza di tutti i soggetti politici interessati ed anche del CNU, deve essere inoltrata al Comitato regionale per le comunicazioni perentoriamente entro dieci giorni dal fatto, e instaura un procedimento davanti al Comitato medesimo rispetto al quale quest'ultimo ha l'obbligo di espletare un'istruttoria sommaria, eventualmente contestando i fatti, anche a mezzo fax, sentendo gli interessati ed acquisendo le eventuali controdeduzioni nelle ventiquattro ore successive alla contestazione. Qualora, allo scadere del termine, non si sia pervenuti ad un adeguamento, anche in via compositiva, agli obblighi di legge, il Comitato trasmette all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni atti e supporti acquisiti mediante il competente Gruppo della Guardia di Finanza – che, ricevuta la denuncia della violazione, da parte di emittenti radiotelevisive locali, delle disposizioni sopra richiamate, provvede entro le dodici ore successive all'acquisizione delle registrazioni e alla trasmissione delle stesse agli uffici del competente Comitato, dandone immediato avviso all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni –, unitamente ad uno specifico verbale di accertamento; l'Autorità, entro le quarantotto ore successive all'accertamento della violazione o alla denuncia, decorrenti dal deposito degli stessi atti e supporti presso gli uffici del Servizio Comunicazione politica e Risoluzione di conflitti di interessi costituiti al suo interno, provvede all'irrogazione della sanzione, che può consistere nell'adozione di ogni provvedimento, anche in via d'urgenza, idoneo a rimuovere gli effetti dei comportamenti contrari alle varie norme, anche ordinando la

programmazione di trasmissioni a carattere compensativo; qualora ciò non sia possibile, può arrivare a disporre la sospensione delle trasmissioni dell'emittente per un periodo massimo di trenta giorni. In caso di inottemperanza ai propri provvedimenti, l'Autorità può, infine, irrogare una sanzione pecuniaria che varia dai 1.000 ai 20.000 euro.

5. Osservazioni conclusive

Il quadro d'insieme che si è tentato di illustrare, riguardante le funzioni dei Comitati regionali per le comunicazioni in tema di comunicazione politica segnatamente, nei periodi di campagna elettorale, testimonia come il ruolo svolto da questi organi non sia affatto marginale, ma, al contrario, di sicura incisività e rilevanza rispetto all'intero sistema dell'informazione locale: ai Comitati spetta, infatti, garantire su scala territoriale il rispetto della normativa sulla parità di accesso ai mezzi di informazione e, quindi, indirettamente, la tutela di quel principio del pluralismo informativo che trova le proprie radici nell'art. 21 della Carta costituzionale.

Il fatto che si sia ritenuto di procedere al conferimento di nuove deleghe ai Co.re.com. sta a testimoniare che l'esercizio delle funzioni, per così dire, "storiche" da essi svolte risultano ormai acquisite e ben metabolizzate sia sul piano organizzativo interno che sul piano dell'esercizio della funzione; nel caso della comunicazione politica – la quale raccoglie una serie di attività a carico dell'autorità indipendente regionale che ne sottolineano decisamente il profilo di garanzia sul territorio – ci troviamo, poi, di fronte ad un coacervo di competenze che si legano assai strettamente al nuovo assetto costituzionale delineato nel 2001 con la riforma del Titolo V: la rilevanza costituzionale allora data al principio di sussidiarietà si rispecchia oggi – dopo un lungo cammino di "rodaggio" dei Comitati e con l'avvio dell'esercizio delle funzioni delegate in regime finalmente ordinario – nel ruolo di crescente importanza che l'Autorità nazionale preme affinché le sue diramazioni territoriali assumano nell'ambito della comunicazione locale, non soltanto nello svolgimento di funzioni di vigilanza e controllo – pur sempre fondamentali –, ma, soprat-

tutto, nello svolgimento del compito attivo di coordinamento e armonizzazione dell'intero sistema dell'emittenza locale.

In un'ottica costituzionale in cui si valorizza in via preferenziale la vicinanza dei centri decisionali al cittadino, l'assetto politico locale – e, di conseguenza, la dimensione comunicativa che lo accompagna – assume una dimensione di rilievo quasi maggiore rispetto a quello nazionale ed è proprio alla stregua di tale considerazione che il ruolo dei Comitati regionali si appalesa come cruciale nel momento in cui essi diventano il punto di riferimento istituzionale per gli operatori, per gli utilizzatori e per gli utenti dell'informazione diramata sul territorio. I Comitati, insomma, nell'ambito della comunicazione politica locale si pongono in maniera funzionalmente speculare rispetto a quello che è il ruolo rivestito dall'A.g.com. sul piano nazionale: va, tuttavia, rilevato che questi risultano mancanti del fondamentale potere di sanzionare le eventuali violazioni di legge, che spetta in ogni caso all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, cosa che induce a ritenere che, pur nella rilevanza dei compiti loro affidati, si configuri in capo a tali organi una sorta di funzione “tronca”, che, in sostanza, non sfocia nell'adozione di un provvedimento finale, il potere sanzionatorio permanendo in capo all'Autorità nazionale e, pertanto, conferendo agli atti del Co.re.com. una valenza meramente endoprocedimentale.

Un'ulteriore considerazione va svolta sul piano delle fonti normative che disciplinano la materia della comunicazione politica locale: stante il fatto che quest'ultima rientra nel novero delle funzioni proprie dei Co.re.com. e che su di essa si sono ormai consolidati orientamenti regolamentari piuttosto costanti e uniformi nel tempo, si potrebbe immaginare di riorganizzare il *corpus* normativo esistente in modo tale da rendere più agevole la ricostruzione complessiva del quadro vigente, nonché, in particolare, l'individuazione delle esatte competenze dei Comitati regionali per le comunicazioni, che oggi appaiono disseminate in una serie frastagliata e scarsamente organizzata di atti, sicché il lavoro esegetico dell'interprete risulta difficoltoso e problematico.

Infine, un'ultima notazione sull'operazione di *deregulation* che il legislatore ha compiuto nel 2003 in favore dell'ambito

informativo locale: dal punto di vista strutturale, l'emittenza locale è ben difforme da quella nazionale e il Parlamento se ne è avveduto solo a distanza di tre anni dall'approvazione della legge n. 28/00, che, disciplinando situazioni differenti in maniera identica, ha paradossalmente sortito, a livello locale, l'effetto contrario a quello desiderato, inizialmente spingendo l'emittenza operante sul territorio ad astenersi dal trasmettere programmi di comunicazione politica o messaggi autogestiti e mettendo così a rischio proprio quel pluralismo di cui la legge stessa in apertura propugna il valore ed esige il rispetto.

Le modifiche apportate con la legge n. 313/2003, prima, e, soprattutto, l'approvazione del Codice di autoregolamentazione, poi, hanno cercato di porre rimedio a questo iniziale errore, ma deve rilevarsi, da un lato, come, sul piano formale, l'utilizzo dello strumento autoregolativo in un settore cruciale dell'ordinamento in cui si intersecano, come si è chiarito in apertura, fondamentali istanze democratico-costituzionali, non possa probabilmente essere considerato, in quanto espressione dell'autonomia degli operatori della comunicazione, il più idoneo possibile a salvaguardare il pluralismo informativo, e, dall'altro, sul piano sostanziale, perplessità induca l'aspetto più strettamente contenutistico, laddove la disciplina positivizzata si applica – secondo quanto previsto all'art. 11-*quater* della legge n. 28/00, c. 3 – soltanto alla comunicazione politica e il principio della parità di condizioni è espressamente richiamato per il periodo intercorrente dalla convocazione dei comizi elettorali sino al giorno di chiusura della campagna elettorale¹⁸. Inoltre, l'aver soppresso, con la novella legislativa del 2003, il parallelismo tra la trasmissione di messaggi autogestiti a pagamento – che, peraltro, come si è detto, sopravvivono solo a livello locale – e l'offerta di corrispettivi spazi gratuiti di comunicazione politica non può considerarsi una misura – per quanto giustificabile alla luce del differente assetto dell'emittenza locale – favorevole all'instaurazione di un sistema radiotelevisivo pienamen-

¹⁸ In tal senso R. Borrello, *Interrogativi sulla disciplina della par condicio nel nuovo assetto del sistema radiotelevisivo italiano*, cit., 141 e ss. A favore, invece, dell'autoregolazione è G. Gardini, *Le regole dell'informazione. Principi giuridici, strumenti, casi*, Mondadori, Milano, 2009, 296.

te orientato alla salvaguardia del principio pluralistico. Nella delicata e complessa operazione di bilanciamento tra la tutela del principio pluralistico sancito dall'art. 21 della Costituzione e la tutela della libertà economica privata propugnata dall'art. 41 della Carta – che nel caso di specie si concretizza nell'esercizio dell'attività radiotelevisiva – che il legislatore si è trovato ad operare in relazione all'emittenza radiotelevisiva locale, pare di poter intuire che l'ago della bilancia si sia spostato in favore di quest'ultima e che il primo, invece, rappresenti in tale circostanza interesse secondario e recessivo.

È, insomma, di tutta evidenza l'intendimento – se vogliamo, anche lodevole – del legislatore di dettare norme di favore nei confronti dell'emittenza locale privata nell'intento di sostenere le ragioni della libertà d'impresa economica ed editoriale sul territorio, privilegiando queste ultime rispetto a tutti gli altri interessi costituzionali in gioco¹⁹, ma sta di fatto che il sistema dell'emittenza locale, così come regolato dalla normativa vigente, non pare garantire pienamente il rispetto di quelle istanze pluralistiche che ad esso dovrebbero essere sottese. Come è stato, infatti, giustamente osservato²⁰, la peculiarità dell'emittenza locale non deve essere interpretata in maniera fuorviante come alibi all'introduzione di un diverso regime di cogenza dei principi in materia di pluralismo informativo rilevanti nel settore delle trasmissioni di carattere politico.

Peraltro, deve aggiungersi che, a dispetto dell'alleggerimento dei vincoli legislativi a carico dell'emittenza locale, non si può certo dire che si sia pervenuti ad una corrispondente semplificazione del quadro normativo relativo alla *par condicio* complessivamente considerato, il quale continua ad essere affetto dal morbo dell'iperregolamentazione.

Ciò detto, si percepisce in maniera anche più compiuta la rilevanza del ruolo dei Comitati regionali per le comunicazioni in materia di comunicazione politica, posto che è attraverso il loro operato che viene garantito il rispetto della legislazione vi-

¹⁹ Sul punto, P. Mazzella, *Par condicio locale, par condicio più debole*, in <http://www.italianieuropei.net>.

²⁰ R. Borrello, *Interrogativi sulla disciplina della par condicio nel nuovo assetto del sistema radiotelevisivo italiano*, cit., 144.

gente sui territori di loro competenza. Nel caso della materia in questione, anzi, si ha una decisa enfaticizzazione della particolare “bifrontalità” di tali organi, poiché, per un verso, guardano al territorio regionale di appartenenza vigilando sulla corretta applicazione della legge per quanto di loro specifica competenza, e, per l’altro, intrattengono pur sempre una relazione funzionale con l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, alla quale, infatti, spetta l’ultima parola sui procedimenti da essi aperti e della quale possiamo dire essere la lente d’ingrandimento sul sistema locale dell’informazione e della comunicazione politica.

Chiudiamo richiamando, a tal proposito, le parole del Presidente dell’Autorità, Calabrò, il quale, come si ricorda nella Relazione A.g.com. 2009, nel corso di un convegno ha dichiarato che il sistema “a rete” delle comunicazioni (Commissione europea, Autorità, Ministero dello sviluppo economico, Regioni) vede il Co.re.com. quale «ultimo miglio, *local loop* del governo delle comunicazioni: vicini al cittadino, in grado di realizzare al meglio la prossimità delle garanzie, dei servizi e dei diritti fondamentali riconosciuti dall’ordinamento delle comunicazioni».