

Silvia Miconi

**COMUNICAZIONE PUBBLICITÀ
ISTITUZIONALE: CLASSIFICAZIONI
E REGOLAMENTI**

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

SILVIA MICONI

COMUNICAZIONE E PUBBLICITÀ ISTITUZIONALE: CLASSIFICAZIONI E REGOLAMENTAZIONE

SOMMARIO: 1. La comunicazione pubblica. — 2. In particolare: comunicazione sociale ed istituzionale. — 3. La comunicazione istituzionale nella legge n. 150/2000. — 4. La pubblicità istituzionale. — 5. La pubblicità istituzionale nell'art. 41 del Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici ed il ruolo di AGCOM. — 6. Fra comunicazione istituzionale e comunicazione politica. — 7. Le forme della comunicazione politica, fra emittenza nazionale e locale. — 8. La comunicazione istituzionale delle pubbliche amministrazioni nel periodo elettorale. — 9. Internet, *social networks* e nuove frontiere della comunicazione pubblica.

1. LA COMUNICAZIONE PUBBLICA.

La comunicazione pubblica è lo strumento che consente di esternare e rendere conoscibile ai terzi l'attività delle pubbliche amministrazioni, contribuendo nel contempo al rafforzamento della loro immagine ed all'aumento del consenso da parte dei soggetti amministrati. Sulla sua natura vi sono una concezione soggettiva, secondo la quale sarebbe tale ogni forma di comunicazione che semplicemente provenga da una pubblica amministrazione, ed una concezione oggettiva, che guarda invece all'oggetto della comunicazione, qualificandola come pubblica qualora assuma interesse e portata generale, ovvero sia idonea a coinvolgere l'intera collettività: in questo senso, sarebbe comunicazione pubblica l'insieme delle informazioni e delle notizie che soggetti, sia pubblici che privati (imprese, enti no profit), forniscono a persone fisiche (cittadini), giuridiche o istituzioni, al fine di favorire la conoscenza, l'informazione e la partecipazione ¹.

L'emergere dello strumento della comunicazione pubblica è

* Il presente lavoro è stato preventivamente sottoposto a referaggio anonimo affidato a un componente il Comitato Scienti-

fico dei Referenti della Rivista secondo le prassi correnti nella comunità dei giuristi.

¹ In tal senso CALIGIURI M., *Comunica-*

coerente con la rinnovata veste del rapporto fra Stato e cittadini-utenti che ha visto, da un lato, aumentare i compiti del primo in seguito alla comparsa ed al consolidamento del modello dello Stato sociale, dall'altro lato e contemporaneamente, migliorare la consapevolezza dei secondi circa i propri diritti nei confronti del soggetto pubblico, cui è conseguito un maggiore bisogno di informazioni.

In un primo periodo, dal dopoguerra all'inizio degli anni Settanta, vi era sostanziale identità fra politica e pubblica amministrazione e la comunicazione pubblica era prevalentemente finalizzata a raggiungere gli obiettivi dei partiti e, in generale, a migliorarne l'immagine². Un'evoluzione si è registrata nei due decenni successivi, grazie alla separazione fra politica ed amministrazione e ad un'assunzione di consapevolezza, da parte di quest'ultima, circa il proprio ruolo e rapporto con i cittadini che, tuttavia, mantenevano ancora una posizione passiva: dunque la comunicazione pubblica conservava natura prettamente unidirezionale, essendo caratterizzata dalla trasmissione di messaggi dall'emittente-soggetto pubblico al destinatario-cittadino senza valutarne il *feedback*.

La nuova forma di comunicazione pubblica, così come oggi la intendiamo, prende vita nell'ultimo decennio del secolo scorso e gradualmente assume carattere simmetrico, avendo come protagonista non più solo il soggetto pubblico ma anche i mezzi di comunicazione di massa attraverso cui viene realizzata e gli stessi i cittadini-utenti a cui si indirizza: questi ultimi, abbandonata la condizione meramente passiva di destinatari di posizioni giuridiche, assumono un ruolo attivo, quasi di co-amministratori, nella realizzazione dell'interesse generale e, dunque, nel rendere effettivi i propri diritti. Si instaura cioè un modello di amministrazione "condivisa"³ inserito nel più ampio processo di rinnovamento della P.A. che, da autorità rigida, burocratica e del tutto distaccata dai propri referenti quale era — sia per posizione che, di conseguenza, per regime normativo cui era sottoposta — viene ampiamente ridisegnata, perde l'intangibilità di cui godeva ed è sottoposta al diritto privato nel momento in cui esercita le proprie attività e realizza le proprie finalità istituzionali con impiego di

zione pubblica, formazione e democrazia, Rubbettino, 2003, 7 ss.; BALDASSARRE A., *Globalizzazione contro democrazia*, Laterza, 2002, 179 ss.; DOMINICI P., *Dentro la società interconnessa. Prospettive etiche per un nuovo ecosistema della comunicazione*, Franco Angeli, 1998, 33 ss. Più in generale, sul tema della comunicazione pubblica si vedano ARENA G. (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, 2004; ROVINETTI A., *Comunicazione pubblica*, Calderini, 1994; VIGNU-

DELLI A. (a cura di), *La comunicazione pubblica*, Maggioli, 2005.

² ROLANDO S. (a cura di), *La comunicazione pubblica in Italia: realtà e prospettive di un settore strategico*, Editrice Bibliografica, Milano, 1995.

³ ARENA G., *Il ruolo della comunicazione nell'amministrazione condivisa*, in *Riv. it. comunic. pubb.*, 1999, 1, 15 ss.; Id., *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e diritto costituzionale*, 1997, 117-118, 29 ss.

strumenti privatistici⁴; inoltre, anche qualora essa operi in veste autoritativa, muta il modo di intenderne il ruolo ed il rapporto con i propri amministrati che diviene, appunto, più partecipativo ed improntato sul consenso o, comunque, sulla conoscenza dei propri diritti da parte di questi ultimi. L'obiettivo primario, infatti, non è più (solo) la tutela dell'interesse pubblico, quale sorta di entità astratta e spersonalizzata, bensì la tutela effettiva di cittadini-utenti, intesi, oltre che nel loro complesso, come singoli destinatari di situazioni giuridiche attive. In tale mutato contesto, la comunicazione pubblica rende possibile l'instaurarsi del detto rapporto collaborativo: è lo strumento di condivisione della conoscenza e, dunque, la chiave per la trasparenza, il consenso e la modernizzazione delle istituzioni democratiche⁵ e contribuisce a realizzare i fondamentali diritti e doveri di cittadinanza (che includono, ma non si esauriscono con, quelli di consumatore).

Sotto il profilo normativo, il punto di svolta nel modo di intendere la comunicazione pubblica — da separata e non comunicante a trasparente, partecipativa ed aperta all'ascolto — si è avuto con la legge n. 241/1990 che ha previsto la pubblicità, da intendersi come accessibilità, degli atti amministrativi⁶ (dalla quale derivano peraltro ulteriori diritti, come quello all'emanazione del provvedimento entro un certo termine, alla sua motivazione, all'individuazione del responsabile del procedimento ed alla partecipazione a quest'ultimo) e ha successivamente portato alla nascita degli Uffici di Relazione con il Pubblico (URP):

⁴ MEMMO D., *Il consenso contrattuale. Le nuove tecniche di contrattazione*, Cedam, 2007, 111 ss.

⁵ CALIGIURI M., cit., 7.

⁶ Gli obblighi di pubblicità e trasparenza delle pubbliche amministrazioni sono stati codificati con il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, che ha come obiettivo un'amministrazione aperta, al servizio del cittadino ed intende la trasparenza come "accessibilità totale" di dati e documenti. Sulla trasparenza della P.A. si vedano, in particolare, MERLONI F., *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico*, in ID. (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, 2008, 9 ss.; ARENA G., *Le diverse finalità della trasparenza amministrativa*, in F. MERLONI, *La trasparenza amministrativa*, cit., 29 ss.; CARLONI E., *Gli strumenti della trasparenza nel sistema italiano e la sua effettività: forme di conoscibilità, quantità e qualità delle informazioni*, in F. MERLONI, *La trasparenza amministrativa*, cit., 351 ss., dove si precisa che la trasparenza deve essere intesa non già come valore in sé, bensì "in quanto funzionale ad assicurare altri va-

lori fondamentali nel sistema repubblicano"; inoltre, di quest'ultimo Autore, *L'amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell'open government*, Maggioli, 2014; ID., *La trasparenza totale delle pubbliche amministrazioni come servizio*, in Munus, 2012, 179 ss.; ID., *La "casa di vetro" e le riforme. Modelli e paradossi della trasparenza amministrativa*, in Dir. pubb., 3, 2009; ID., *La qualità delle informazioni pubbliche. L'esperienza italiana nella prospettiva comparata*, in Riv. trim. dir. pubb., 2009, 155 ss.; ID., *Nuove prospettive della trasparenza amministrativa: dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, in Dir. pubb., 2005, 573 ss.. Sul tema anche GARDINI G., *Il codice della trasparenza: un primo passo verso il diritto all'informazione amministrativa*, in Giorn. dir. amm., 2014, 8-9, 875 ss.; ID., *La comunicazione degli atti amministrativi: uno studio alla luce della legge 7 agosto 1990, n. 241*, Giuffrè, 1996; PONTI B. (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, Maggioli, 2016; ID., *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, Maggioli, 2013.

appendici comunicative delle pubbliche amministrazioni che fungono da punto di contatto con gli amministrati ⁷.

Inimmaginabile sino ad una trentina di anni fa, il nuovo rapporto con la P.A. consente dunque di realizzare quella democrazia partecipata che appare oggi scontata ed irrinunciabile. Ciò consente inoltre la piena attuazione del diritto di informazione dei cittadini, inteso nell'accezione passiva di diritto ad essere informati ⁸ e che, a sua volta, contribuisce al pieno sviluppo della persona ex art. 2 Cost. ⁹: la libertà di informazione non è espressamente prevista dalla nostra Carta Costituzionale ma è ritenuta coperta dall'art. 21 e coniuga in sé un duplice profilo, individualistico (quale diritto inviolabile della persona umana) ¹⁰ e sociale (garanzia di partecipazione alla vita pubblica) ¹¹; è quindi dovere dello Stato non solo tutelarla dal rischio di soprusi o intromissioni da parte di soggetti terzi, pubblici o privati (cd. contenuto nega-

⁷ Previsti dall'art. 12 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, che ne elenca le funzioni, successivamente ampliate dalla legge n. 150/2000 e oggi raggruppabili in tre aree: area informativa (informare sulle disposizioni normative e sui servizi offerti dall'ente, garantire l'esercizio del diritto di accesso e la partecipazione, promuovere informazioni su temi di interesse generale), area dell'ascolto (compiere processi di verifica della qualità dei servizi resi e della *consumer satisfaction*), area dell'organizzazione (promuovere sistemi di interconnessione telematica, sviluppare la comunicazione interna all'istituzione e fra le diverse istituzioni). Sull'argomento cfr. ARENA G., *Gli uffici per le relazioni con il pubblico*, in F. CARINCI, M. D'ANTONA (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, vol. I, 2000, 607 ss.

⁸ Cfr. CRISAFULLI V., *Problematica della libertà di informazione*, in *Il Politico*, 1964. In tema di libertà di manifestazione del pensiero e libertà di informazione, ex multis, BARILE P., *Libertà di manifestazione del pensiero*, Giuffrè, 1975; BARILE P., GRASSI S., *Informazione (libertà di)*, in *Noviss. Dig. It., App.*, IV, 1983, 196 ss.; CUFFARO V., *Profili civilistici del diritto all'informazione*, Jovene, 1986; ESPOSITO C., *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, 1958; LIPARI N., *Libertà di informare o diritto ad essere informati?*, in *Dir. radiodiff. telecom.*, 1978, 4; SANDULLI A.M., *La libertà di informazione*, in AA.VV., *Problemi dell'informazione*, Giuffrè, 1979; SICA S., ZENO-ZENCOVICH V., *Manuale del diritto dell'informazione e della comunicazione*, Cedam,

2014; ZACCARIA R., *Materiale per un corso sulla libertà di informazione e di comunicazione*, Cedam, 1996; ZENO-ZENCOVICH V., *Il «diritto ad essere informati» quale elemento del rapporto di cittadinanza*, in questa Rivista, 2006, 1 ss.; Id., *La libertà di espressione. Media, mercato e potere nella società dell'informazione*, Il Mulino, 2004.

⁹ Cfr. BARILE P., CHELI E., GRASSI S., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, 2007, 416, secondo cui il diritto di informazione, nel suo profilo passivo, è desunto dagli artt. 2 e 3 Cost. nonché dallo stesso principio democratico ex art. 1; nello stesso senso CARETTI P., *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Il Mulino, 2004, 23 ss., e ZACCARIA R., *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Cedam, 2007, 44 ss.

¹⁰ In tal senso, la libertà *de quo* deve quindi essere riconosciuta e garantita indipendentemente da un suo rilievo sociale: così PALADIN L., in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, 1990, 55 ss., il quale sostiene la concezione "individualista" della libertà di manifestazione del pensiero, e GROSSI P., *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Cedam, 1972.

¹¹ A tale profilo si collega invece la concezione "funzionale", secondo cui il riconoscimento della libertà ex art. 21 Cost. è connesso a finalità di carattere pubblico (quale "garanzia di espansione sociale") e riveste un contenuto positivo, essendo destinata ad arricchire sia la comunità, attraverso il libero e cosciente apporto del singolo, che il singolo, attraverso l'integrazione culturale che ne deriva (ESPOSITO C., cit., 23-31).

tivo) ma anche adottare ogni misura idonea a sostenerla¹². Orbene, la Consulta¹³ ha evidenziato che tale libertà ha nel contempo un contenuto attivo — inteso come libertà di informare e che si concretizza nell'attività di manifestazione stessa — e passivo, inteso come libertà di essere informati — che si traduce nel diritto (soggettivo) di accedere all'informazione e comporta dunque il dovere dello Stato, nelle sue articolazioni, di svolgere nei confronti dei propri cittadini un'attività di comunicazione adeguata.

Una delle massime applicazioni del riconoscimento del diritto dei cittadini ad essere informati sull'operato dei propri amministratori si trova nel Codice del consumo, con riferimento ai soggetti pubblici erogatori di pubblici servizi: ad essi sono dedicate le disposizioni dell'art. 101 che paiono decisamente improntate alla tutela dell'utente¹⁴, in linea con il nuovo modello di gestione dei servizi, incentrato sui principi di liberalizzazione e concorrenza e sull'eliminazione dei privilegi tradizionalmente riconosciuti agli erogatori pubblici, il cui punto di partenza è riconducibile allo stesso art. 95 del Trattato CE, ai sensi del quale i servizi pubblici costituiscono parte del mercato e devono pertanto essere sottoposti alla disciplina della concorrenza, di cui agli artt. 81 ss. (che, a loro volta, operano un rinvio alla disciplina nazionale e regionale sul rapporto tra il gestore pubblico o privato di servizi e l'utente, anche imponendo il rispetto di adeguati standard di qualità). Orbene, l'art. 101 imposta il rapporto di utenza sul rispetto di standard di qualità predeterminati ed "adeguatamente resi pubblici": l'obiettivo è incentivare il processo di miglioramento della qualità nell'ottica di una continua crescita della tutela dell'utente e, nello specifico, tale obiettivo viene perseguito attraverso un'informazione trasparente. La stessa *ratio* è sottesa inoltre all'obbligo, previsto in capo agli erogatori dei servizi pubblici dall'ultimo comma dello stesso articolo, di adottare le Carte dei servizi: anch'esse frutto del passaggio dal regime monopolistico alla liberalizzazione nella gestione dei servizi pubblici (contrassegnata anche dall'adozione delle autorità indipendenti), hanno consentito di adeguare l'ordinamento italiano al principio comunitario di separazione fra funzione di

¹² Così V. Crisafulli, secondo il quale "il modo migliore per realizzare l'interesse generale in un regime di libera democrazia implica pluralità di fonti di informazione, libero accesso alle medesime, assenza di ingiustificati ostacoli legali anche temporanei alla circolazione delle idee" (CRISAFULLI V., cit., 297).

¹³ In particolare nelle sentenze n. 105/1972, n. 826/1988.

¹⁴ CONTI R., *Servizi pubblici e codice del consumo*, in *I contratti dei consumatori*, a cura di F. Caringella, G. De Marzo, Utet, 2007, 608. Fra i commentari al Codice del consumo, in particolare CUFFARO V., *Codice del consumo e norme collegate*, Giuffrè, 2015; ROLLI R., *Codice del consumo*, La Tribuna, 2012, e, fra i primi, FRANZONI M. (a cura di), *Codice ipertestuale del consumo*, Utet, 2008; ROSSI CARLEO L., ALPA G., *Codice del consumo: commentario*, ESI, 2005.

regolazione e funzione di gestione; sono manifestazione del nuovo modo di intendere il ruolo dei pubblici poteri che mira non più solo a garantire la qualità del servizio ma anche la *customer satisfaction*, in una sorta di patto che presuppone la puntualizzazione, il rispetto ed anche, appunto, la pubblicizzazione dei criteri che regolano l'erogazione del servizio, codificando anticipatamente gli obiettivi perseguiti e gli impegni assunti. Fra soggetto pubblico-erogatore e cittadino-utente si instaura, così, una vera e propria relazione di mercato ¹⁵.

2. IN PARTICOLARE: COMUNICAZIONE SOCIALE ED ISTITUZIONALE.

La nozione di comunicazione pubblica è molto ampia e si articola a sua volta in comunicazione sociale, istituzionale o politica.

La comunicazione sociale è piena espressione del modello di amministrazione condivisa e partecipata; si traduce in un insieme di attività volte ad informare e sensibilizzare l'opinione pubblica su temi di interesse generale — diritti e doveri dei cittadini, iniziative sociali, tutela delle minoranze e di soggetti particolarmente vulnerabili (minori, anziani, diversamente abili, malati

¹⁵ MICONI S., *I contratti dei servizi pubblici*, Cedam, 2010, 99 ss. A livello comunitario, risale al 1993 la proposta di una Carta europea dei servizi pubblici che consentisse di superare il tradizionale approccio settoriale e di individuare i principi validi per l'organizzazione e la gestione dei servizi pubblici. In Italia l'introduzione dello strumento consegue alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 1994, tesa a dettare alcune regole fondamentali sull'erogazione dei servizi pubblici, intesi come i servizi "volti a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla salute, all'assistenza e previdenza sociale, all'istruzione e alla libertà di comunicazione, alla libertà e alla sicurezza della persona, alla libertà di circolazione (...)"; ai sensi della Direttiva, l'erogazione dei servizi pubblici deve uniformarsi ad alcuni principi fondamentali, quali l'eguaglianza, l'imparzialità, la continuità, il diritto di scelta, la partecipazione, l'efficienza e l'efficacia e gli strumenti per garantire il rispetto di questi principi sono innanzitutto l'instaurazione di un rapporto con gli utenti anche attraverso la loro informazione (da attuarsi, appunto, con l'individuazione degli standard di qualità e le Carte dei servizi). Prima dell'introduzione del Codice del consumo con d.lgs. n. 206/2005, le Carte dei servizi hanno trovato il proprio fondamento giuridico con il d.lgs. n. 286/

1999, il cui art. 11 ha previsto l'obbligo di erogare i servizi pubblici, sia nazionali che locali, nel rispetto di modalità tali da incentivare il miglioramento della qualità e garantire a cittadini e utenti la partecipazione alla procedura di valutazione e definizione dei parametri qualitativi: a tal fine, il provvedimento ha individuato le nuove modalità di determinazione degli standard di qualità, di adozione delle Carte dei servizi (e di individuazione dei casi di rilascio agli utenti di un indennizzo automatico forfetario, in ipotesi di violazione di tali obblighi).

Fra i contributi sul tema, si segnalano BATTINI S., *La carta dei servizi*, in *Giorn. dir. amm.*, 1995, 703, 7; Id., *La tutela dell'utente e la carta dei servizi pubblici*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1998, 185; CAIA G., *La disciplina dei servizi pubblici*, in *Diritto amministrativo*, L. Mazzaroli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca (a cura di), Il Mulino, 1998, secondo cui "le carte dei servizi pubblici possono essere configurate come obbligazioni unilateralmente assunte in relazione al relativo svolgimento"; SCIULLO G., *Profili della direttiva 27 gennaio 1994 (Principi sull'erogazione dei servizi pubblici)*, in *Dir. Econ.*, 1996, I, 47 ss.; VESPERINI G., *L'attuazione della Carta dei servizi in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1998, I, 173 ss.; VESPERINI G., BATTINI S., *La carta dei servizi pubblici. Erogazione delle prestazioni e diritti degli utenti*, Maggioli, 2007.

ecc.), tutela dell'ambiente — promuovendo comportamenti collaborativi; uno dei mezzi attraverso cui si realizza è la pubblicità sociale ¹⁶, ovvero la creazione di campagne sociali finalizzate ad aumentare il grado di conoscenza e consapevolezza sui temi anzidetti da parte dei cittadini-utenti, favorendo così la protezione dei loro diritti ed interessi e sollecitandoli all'azione attraverso lo sviluppo della solidarietà (che a sua volta favorisce, nell'interesse generale, il rafforzamento della coesione sociale): anche in tale ambito, dunque, i cittadini divengono co-protagonisti ed i *media* acquisiscono un ruolo fondamentale ¹⁷.

Per quanto riguarda invece la comunicazione istituzionale, è svolta prevalentemente dallo Stato nelle sue diverse articolazioni allo scopo di aumentare l'informazione, la conoscenza e in alcuni casi la partecipazione dei soggetti amministrati, indirizzando nello stesso tempo le loro scelte (ad esempio verso comportamenti a tutela della salute, dell'ambiente, dello sviluppo); è espressione del nuovo modo di intendere i rapporti fra pubblica amministrazione e cittadini-utenti e rappresenta un dovere, da parte della prima, al quale sono correlati diritti dei secondi (*in primis* all'informazione, ma anche all'assistenza, alla semplificazione e alla partecipazione, attraverso l'accesso agli atti amministrativi). Anche in questo caso, l'obiettivo ultimo è avvicinare soggetti pubblici e cittadini: rendere accessibili ai secondi le attività svolte dai primi attraverso il circuito informativo e, affinché ciò avvenga, è necessario sia potenziare quantitativamente e qualitativamente l'attività di comunicazione istituzionale, sia lavorare sulla sua efficacia, attraverso meccanismi di semplificazione che coinvolgono anche la tipologia del mezzo impiegato (il più possibile capillare e di facile accesso per gli utenti destinatari dell'informazione); sembra infatti che le qualità principali che i cittadini-utenti si aspettano dalla comunicazione istituzionale siano chiarezza, semplicità, trasparenza, tempestività, personalizzazione (ovvero capacità della comunicazione di modulare il proprio linguaggio in base ai soggetti cui si rivolge) ed impiego di strumenti innovativi: lo strumento principale per soddisfare tali aspettative è dunque proprio la semplificazione che deve coinvolgere il linguaggio, le procedure, l'accessibilità e la relazione con i destinatari della comunicazione ¹⁸.

¹⁶ Un altro strumento di comunicazione sociale è la pubblicazione di periodici su temi di interesse sociale.

¹⁷ La comunicazione sociale è spesso identificata con la "pubblicità progresso", dalla denominazione della fondazione (*i.e.* la Fondazione Pubblicità Progresso) nata in Italia nel 1971 con lo scopo di realizzare campagne sociali anche per conto del Go-

verno; gli attori della comunicazione sociale, infatti, oltre che pubbliche amministrazioni (che la attuano dalla fine degli anni Ottanta) possono essere enti no profit o imprese private.

¹⁸ Ciò emerge, ad esempio, dalla ricerca "Comunicare la Pubblica Amministrazione: strumenti per un dialogo trasparente con i cittadini e per la semplificazione delle

3. LA COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE NELLA LEGGE N. 150/2000.

La comunicazione istituzionale è attualmente disciplinata dalla legge n. 150/2000¹⁹, risultato di un *iter* normativo piuttosto lungo, iniziato con l'emanazione della legge n. 400/1988²⁰ con cui si era già promossa una strategica azione comunicativa del Governo ed è stato istituito il Dipartimento per l'informazione e l'editoria che aveva, fra l'altro, il compito di promuovere innovative campagne di pubblicità sociale ed altre attività di comunicazione; quasi contemporaneamente sono state emanate inoltre le leggi nn. 67/1987 e 223/1990²¹, destinate a regolare il rapporto fra amministrazione pubblica e mezzi di comunicazione di massa (la prima con la carta stampata, la seconda con la televisione), e successivamente la legge n. 142/1990²² che, con l'istituzione delle autonomie locali ed il processo di decentramento che ne è conseguito, ha segnato un'ulteriore tappa nell'evoluzione della comunicazione istituzionale.

Le finalità perseguite dalle amministrazioni con tale forma di comunicazione sono molteplici ed includono, in particolare, l'illustrazione delle attività delle istituzioni e del loro funzionamento, la promozione dell'accesso ai servizi pubblici e della conoscenza di temi di rilevante interesse pubblico e sociale, la semplificazione delle procedure, la modernizzazione degli apparati, la conoscenza dello Stato e dei procedimenti amministrativi e, in generale, la

comunicazioni", realizzata nel 2011 dalla Regione Lombardia con l'obiettivo di verificare quattro aspetti, ovvero il rapporto fra cittadini ed enti/servizi pubblici (avendo riguardo a frequenza, giudizio complessivo e difficoltà), le caratteristiche della comunicazione pubblica nei confronti dei cittadini (tipologia di comunicazione ricevuta, ricordo della stessa nel cittadino e giudizio complessivo), la semplificazione e digitalizzazione (ricordo della comunicazione ricevuta, significato percepito, urgenza dell'intervento e strumenti conosciuti ed utilizzati) e la percezione nel cittadino della funzione della comunicazione pubblica.

Su: http://www.compublica.it/bf/library/Ricerca_def_8_06_2011_99245_41371.pdf (u.v. 19 gennaio 2017).

¹⁹ Legge 7 giugno 2000, n. 150, recante "Disciplina delle attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni".

Sulla comunicazione istituzionale si vedano innanzitutto CARLONI E., *La qualità delle informazioni pubbliche. L'esperienza italiana nella prospettiva comparata*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2009, 155 ss.; MERLONI F. (a cura di), *L'amministrazione sta cambiando? Una verifica dell'effettività dell'innovazione nella pubblica amministrazione*,

Giuffrè, 2007; Id., *L'informazione e la comunicazione pubblica: dalla Legge 150 alle prospettive di differenziazione regionale*, in AA.VV., *Regioni e ordinamento della comunicazione*, Regione dell'Umbria, 2003, 77 ss.; Id., *Funzione di informazione nelle P.A.*, in F. Merloni (a cura di), *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, 2002. Inoltre CANANZI R., *Comunicazione istituzionale e democrazia*, in *Riv. it. comunic. pub.*, 2000, 5, 95 ss.; MARSOCCI P., *Informazione e comunicazione istituzionale: la legge n. 150 del 2000 come nuovo passo per la riforma amministrativa*, in *Giur. merito*, 2000, 1133; Id., *Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, Cedam, 2002; ZUANELLI E. (a cura di), *Manuale di comunicazione istituzionale*, Colombo, 2000.

²⁰ Legge 23 agosto 1988, n. 440, "Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri".

²¹ Legge 25 febbraio 1987, n. 67, "Rinnovo della legge 5 agosto 1981, n. 416 recante disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria" e legge 6 agosto 1990, n. 223, "Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato".

²² Legge 8 giugno 1990, n. 142, "Ordinamento delle autonomie locali".

promozione dell'immagine delle amministrazioni e dell'Italia in Europa e nel mondo, conferendo conoscenza e visibilità ad eventi di importanza locale, regionale, nazionale ed internazionale.

La comunicazione istituzionale si traduce in un'attività di informazione attraverso i mezzi di comunicazione di massa e di comunicazione sia esterna (nei confronti dei soggetti amministrati) che interna all'amministrazione²³; l'individuazione legislativa delle attività alla stessa riconducibili consacra la possibilità delle amministrazioni pubbliche di avvalersi di tutti gli strumenti di comunicazione (stampa, audiovisivi, strumenti informatici, nonché affissioni, organizzazione di manifestazioni, convegni, fiere, distribuzioni e vendite promozionali); per quanto riguarda invece la comunicazione interna, essa ben rappresenta il fondamento della nuova concezione dei processi organizzativi, impostati, come visto, sul modello di partecipazione e trasparenza anziché su quello squisitamente gerarchico che vigeva in passato: ciò va del resto di pari passo ed in modo complementare alla decentralizzazione delle competenze (dall'amministrazione statale/centrale verso gli enti pubblici locali o altri soggetti, sia pubblici che privati), in quanto l'aumento di complessità e l'intreccio di rapporti fra le diverse istituzioni pubbliche impone un ampio scambio di informazioni, trasparenza e condivisione; in sostanza, una buona comunicazione interna contribuisce al raggiungimento degli obiettivi comuni, rendendo più efficaci i risultati dell'attività amministrativa.

La legge in esame impone alle amministrazioni dello Stato di elaborare annualmente un programma di tutte le attività di comunicazione che intendono svolgere nell'anno successivo — incluse quelle a carattere pubblicitario da attuare attraverso i mezzi di comunicazione di massa (pubblicità istituzionale) — e di trasmetterlo al Dipartimento per l'informazione e l'editoria operante presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, chiamato ad esprimere un parere preventivo sulla base del quale viene predisposto un piano annuale di comunicazione da sottoporre all'approvazione del Consiglio dei Ministri (artt. 11 e 12)²⁴; eventuali iniziative di comunicazione non previste nel programma possono essere promosse e realizzate solo per particolari e contingenti esigenze sopravvenute nel corso dell'anno e devono essere tempestivamente comunicate al Dipartimento per l'informazione e l'edi-

²³ Art. 1, quarto comma, della legge n. 150/2000.

²⁴ La realizzazione del piano di comunicazione compete a ciascuna amministrazione statale. Il Dipartimento per l'informazione e l'editoria svolge un ruolo di collaborazione con funzioni di orientamento e consulenza, supporto organizzativo, appro-

fondimento di problematiche legate alla comunicazione pubblica presso le diverse amministrazioni e stipulazione di accordi quadro con i concessionari di spazi pubblicitari nei quali siano individuati i criteri generali per le inserzioni (radiotelevisive o a mezzo stampa) e le tariffe.

toria; i progetti presentati devono precisare l'obiettivo della comunicazione, la copertura finanziaria, il contenuto e i destinatari dei messaggi, i soggetti coinvolti nella realizzazione degli stessi e la strategia di diffusione che si intende attuare per una maggior efficacia della comunicazione (art. 13); la successiva individuazione dei professionisti — esterni alle amministrazioni — chiamati a realizzare i progetti avviene, invece, attraverso procedure di gara (art. 15) ²⁵.

La disciplina è integrata dalla Direttiva sulle attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni ²⁶ che impegna i vertici delle P.A. ad attuare la legge n. 150/2000, fornendo loro gli indirizzi di coordinamento, organizzazione e monitoraggio delle strutture, degli strumenti e delle attività previste; il suo scopo, infatti, è contribuire alla realizzazione, da parte dell'azione amministrativa, dei seguenti obiettivi: sviluppo di una coerente politica di comunicazione integrata con i cittadini e con le imprese, gestione professionale e sistematica dei rapporti con tutti gli organi di informazione, realizzazione di un sistema di flussi di comunicazione interna incentrato sull'uso intenso di tecnologie informatiche e banche dati (per migliorare la qualità dei servizi e l'efficienza organizzativa e creare tra gli operatori del settore pubblico senso di appartenenza alla funzione svolta, pieno coinvolgimento nel processo di cambiamento e condivisione nelle rinnovate missioni istituzionali delle pubbliche amministrazioni), formazione e valorizzazione del personale impegnato nelle attività di informazione e comunicazione ed ottimizzazione dell'uso delle risorse finanziarie. Per realizzare tali obiettivi, la Direttiva contribuisce a porre la comunicazione al centro del sistema di relazioni interne ed esterne delle amministrazioni, quale strumento di ausilio per realizzarne la missione: come visto, essa diviene parte importante ed integrante dell'azione amministrativa e si inserisce nel più ampio processo di riforma della pubblica amministrazione, di attuazione del principio di sussidiarietà e di democrazia effettivamente partecipata, processo che richiede ed implica conoscenza e consenso da parte dei soggetti amministrati (cittadini, imprese).

4. LA PUBBLICITÀ ISTITUZIONALE.

La comunicazione istituzionale svolta in forma pubblicitaria costituisce pubblicità istituzionale.

²⁵ La legge richiama all'uopo il decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157, di attuazione della direttiva 92/50/CEE in materia di appalti di pubblici servizi.

²⁶ Cd. Direttiva Frattini, del 7 febbraio 2002, il cui art. 9 prevede in particolare che ciascuna amministrazione deve im-

pegnarsi ad individuare, nel proprio bilancio, un capitolo dedicato "alle spese complessive per la comunicazione e informazione pubblica in una percentuale non inferiore al 2 per cento delle risorse generali" della stessa amministrazione.

In generale, è pubblicità qualunque forma di messaggio diffuso nell'esercizio di un'attività economica allo scopo di promuovere la vendita o il trasferimento di beni mobili o immobili oppure la prestazione di opere e servizi ²⁷; il suo obiettivo è incidere sulle scelte (economiche) dei destinatari della comunicazione, consumatori o professionisti; la sua nozione è ampia e comprende ogni forma di comunicazione promozionale, fatta con qualsiasi modalità o mezzo di diffusione: radio, televisione, cinema, stampa periodica e quotidiana, internet, pubblica affissione e mezzi di cd. *direct marketing* come posta (cartacea e elettronica), telefono, fax e offerte a domicilio (cd. vendite porta a porta). Non sono considerate pubblicità nel senso tradizionale del termine le comunicazioni di carattere non commerciale — ovvero non riferite ad attività economiche, come la propaganda politica o la pubblicità sociale — mentre devono ritenersi tali quelle forme di comunicazione che, anche se non sollecitano direttamente l'acquisto di beni o servizi, contribuiscono a promuovere l'immagine di un'impresa presso il pubblico dei consumatori.

La pubblicità istituzionale si distingue da quella tradizionale (commerciale) perché include tutte le forme di comunicazione aventi appunto come scopo non la vendita o la fornitura di beni o servizi, bensì la promozione dell'immagine, del marchio o dell'attività (nel suo complesso oppure con riferimento ad uno specifico settore) di un determinato soggetto; essa riguarda, dunque, l'organizzazione in quanto tale (pertanto rientra nella competenza delle relazioni esterne del soggetto che la svolge) e consente di perseguire molteplici obiettivi, come la promozione della conoscenza e/o dell'immagine dell'ente, di un cambiamento, di un risultato raggiunto o del ruolo svolto dall'organizzazione; può essere svolta con tutti gli strumenti propri di quella tradizionale ed è sottoposta alle medesime regole di carattere generale: in particolare, è sindacabile sotto il profilo dell'ingannevolezza del messaggio ²⁸. Non trae origine da disposizioni legislative bensì dalla prassi e dalla giurisprudenza; in particolare, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha contribuito con diverse pronunce ad individuare contenuto, limiti e differenze della pubblicità istituzionale rispetto a quella commerciale, ribadendo che, pur tuttavia, essa costituisce una forma di pubblicità.

Si consideri ad esempio il provvedimento n. 4820 del 27 marzo 1997 ²⁹, sorto dalla segnalazione di un'associazione circa l'ingan-

²⁷ Definizione fornita dall'art. 2, lett. a), del d.lgs. 2 agosto 2007, n. 145, sulla pubblicità ingannevole.

²⁸ Si rimanda alle disposizioni di cui agli artt. 18 ss. del d.lgs. n. 205/2006, cd. Codice del consumo.

²⁹ AGCM, *Boll.* 13/97, PI 1268, *Anaci su internet*, in *Foro it.*, *Rep.* 1997, voce Concorrenza - disciplina - n. 406, e in *Dir. ind.*, 1997, 1064, n. STABILE S., *La pubblicità in internet*; sul tema anche VALERIANI A., *La direttiva 97/7/CE in materia di ven-*

nevolezza di un messaggio pubblicitario diffuso attraverso internet ed avente ad oggetto le caratteristiche e l'attività di un'associazione concorrente: l'Autorità ha innanzitutto verificato la veridicità delle affermazioni contenute nel messaggio (rispetto alle modalità di presentazione ed alle affermazioni in esso contenute, potenzialmente idonee ad indurre il errore il consumatore sulle caratteristiche del servizio pubblicizzato, le capacità e le qualifiche dell'operatore pubblicitario), affermando che il fatto che esso non fosse diretto alla vendita o alla promozione di un prodotto o di un servizio non assumeva rilievo al fine di escludere la qualificazione delle pagine internet come pubblicità; infatti, pur in mancanza di un'espressa promozione di un bene o di un servizio, può aversi pubblicità anche qualora venga pubblicizzata la sola immagine dell'operatore pubblicitario: si tratta, appunto, di pubblicità istituzionale, funzionale a "l'accreditamento dell'immagine di un operatore pubblicitario", in quanto contribuisce a promuoverla e/o migliorarla presso il pubblico, favorendo l'accettazione dei prodotti o dei servizi da lui offerti e, quindi, indirettamente promuovendo la domanda, così integrando tutti gli elementi costitutivi della fattispecie "pubblicità". Tanto premesso, la pubblicità istituzionale in questione — che consisteva nella descrizione dell'attività svolta e delle finalità perseguite da un'associazione — non è stata tuttavia dichiarata ingannevole, in quanto facilmente comprensibile dai destinatari che non sarebbero (ragionevolmente) potuti cadere in errore circa il suo contenuto e le sue finalità.

Già in un precedente provvedimento, 11 maggio 1995 n. 3027³⁰, l'AGCM aveva puntualizzato che il messaggio finalizzato ad enfatizzare il proprio marchio è riconducibile all'ambito della pubblicità istituzionale — che, pur non avendo ad oggetto specifici beni o servizi, mira a rinforzare l'immagine aziendale, puntando sulla memorizzazione del relativo marchio — e che deve, pertanto, essere assoggettato alla relativa disciplina: la pronuncia ha preso le mosse dalla segnalazione di un'associazione dei consumatori circa la presunta ingannevolezza (e conseguente idoneità a danneggiare bambini e adolescenti) del messaggio pubblicitario di un'azienda, veicolato attraverso un inserto diffuso su un quotidiano a tiratura nazionale nel periodo natalizio, per la particolare crudezza delle immagini impiegate e degli argomenti trattati, anche in considerazione del contrasto con il titolo di tale inserto, "Natale è il momento per stare insieme", e del periodo di pubblicazione. Poiché il messaggio era stato trasmesso attraverso la

dita a distanza e la pubblicità via internet, in *Dir. inf.*, 1999, 189 ss.

³⁰ AGCM, *Boll.* 19/95, PI 456, *Inserto pubblicitario Benetton*, in *Riv. dir. ind.*,

1996, 3, 234 ss., n. ANTICAGLIA C., *Pubblicità istituzionale e tutela dei bambini e adolescenti*.

stampa, la questione è stata sottoposta al parere preventivo del Garante per la Radiodiffusione e l'Editoria³¹ che lo ha giudicato ingannevole affermando che, trattandosi di "semplice pubblicità", non poteva peraltro ritenersi fondato il richiamo alla libertà di manifestazione del pensiero, sollevato dall'azienda a propria difesa; orbene l'AGCM, nella propria decisione finale, pur confermando che il messaggio sembrava presentare alcuni aspetti tipici della pubblicità istituzionale, si è tuttavia discostata dalla posizione del Garante e lo ha giudicato non ingannevole sulla base della seguente considerazione: affinché si ravvisi ingannevolezza di una pubblicità istituzionale, come è stata correttamente qualificata quella in esame, è necessario che sussistano specifici elementi; in particolare, è necessario riscontrare l'idoneità del messaggio ad indurre in errore i consumatori alterandone il comportamento economico oppure a danneggiare i concorrenti dell'azienda che lo ha promosso, elementi che nella fattispecie non sarebbero stati riscontrati, posto che, in particolare, immagini e contenuti non sono apparsi idonei a pregiudicare la sicurezza dei minori, abusando della loro credulità o inesperienza³².

Con ulteriore delibera, n. 22346 del 28 aprile 2011³³, relativa al caso di una società che sosteneva che la propria campagna pubblicitaria non dovesse essere sottoposta al Codice del consumo (al fine di evitarne le sanzioni), in quanto rientrante nella categoria della pubblicità istituzionale, l'Autorità ha ribadito innanzitutto la propria competenza anche rispetto a quest'ultima, quindi l'applicazione delle regole della pubblicità tradizionale, evidenziando in particolare che, ogni qual volta il tono "enfatico ed elogiativo utilizzato nel descrivere l'attività svolta" renda il messaggio "finalizzato ad accreditare nei consumatori un'immagine positiva dell'impresa", esso di fatto promuova, anche solo indirettamente, i prodotti o i servizi di quest'ultima, esattamente come una pubblicità commerciale.

³¹ Ai sensi dell'art. 7, comma 5, dell'allora vigente decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 74, recante "Attuazione della direttiva 84/450/CEE, come modificata dalla direttiva 97/55/CE in materia di pubblicità ingannevole e comparativa". Il provvedimento è stato abrogato dal D.lgs. 6 settembre 2005, n. 206, che ha introdotto il Codice del consumo nel quale sono presenti le norme fondamentali in materia di pubblicità ingannevole e, più in generale, di pratiche commerciali scorrette a danno dei consumatori.

³² Fra i primi provvedimenti AGCM sul tema della pubblicità istituzionale se ne segnala uno ulteriore — che coinvolge peraltro la stessa azienda di quello appena

esaminato: si tratta del caso *Benetton/Kirby*, n. 160 del 27 gennaio 1994, *Boll.* 4/1994, PI 1752, relativo alla pubblicazione di immagini ad elevato impatto visivo raffiguranti un malato terminale, accompagnate dal marchio aziendale dell'impresa promotrice. Anche in questo caso l'Autorità, respinta l'eccezione circa la natura non pubblicitaria del messaggio (in quanto espressione di mera libertà di manifestazione del pensiero), lo ha ricondotto alla categoria della pubblicità istituzionale e giudicato ingannevole sotto il profilo dell'idoneità a pregiudicare la salute morale dei minori.

³³ AGCM, *Boll.* 18/11, PS5921, *Snai - Pubblicità gioco d'azzardo*.

5. LA PUBBLICITÀ ISTITUZIONALE NELL'ART. 41 DEL TESTO UNICO DEI SERVIZI DI MEDIA AUDIOVISIVI E RADIOFONICI ED IL RUOLO DI AGCOM.

La pubblicità istituzionale rappresenta non un dovere, bensì uno strumento facoltativo che i soggetti pubblici possono impiegare nel rapporto con i propri amministratori, rispettando specifiche prescrizioni. Una prima regolamentazione è contenuta nella richiamata legge n. 67/1987³⁴ che sottopone l'esercizio di pubblicità istituzionale su carta stampata ad una serie di obblighi, in particolare prevedendo che amministrazioni ed enti pubblici non territoriali, ad eccezione di quelli economici, devono destinare non meno del 50 per cento delle spese di pubblicità istituzionale, cui deve essere dedicato un apposito capitolo di bilancio, a quella su quotidiani e periodici³⁵ e che è vietato destinare alla pubblicità, con qualsiasi mezzo effettuata, ulteriori finanziamenti o contributi al di là delle somme preventivate ed inserite in bilancio; inoltre le amministrazioni statali, le regioni, gli enti locali (ad eccezione dei comuni con meno di quarantamila abitanti), le loro aziende, le unità sanitarie locali che gestiscono servizi per più di quarantamila abitanti e gli enti pubblici economici o non economici devono dare comunicazione (eventualmente anche negativa) all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni³⁶ delle spese sostenute a tale titolo nel corso di ciascun anno finanziario, fornendone un riepilogo analitico ed a pena dell'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria³⁷.

La fonte principale di regolamentazione della pubblicità istituzionale è tuttavia oggi rappresentata dall'art. 41 del Testo Unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, cd. TUSMAR³⁸, come integrato dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 settembre 2009 che contiene gli indirizzi interpre-

³⁴ Art. 5, come modificato dalla legge n. 150/2000.

³⁵ L'art. 13 della legge n. 416/1981 imponeva di destinare il 70 per cento delle spese pubblicitarie della pubblica amministrazione a quotidiani e periodici, mentre la legge 67/1987 ridusse tale percentuale al 50 per cento.

³⁶ Originariamente (ovvero prima della legge 31 luglio 1997, n. 249, che ha istituito AGCOM) la norma prevedeva che la comunicazione fosse data al Garante per la radiodiffusione e l'editoria, previsto dalla legge n. 223/1990 (che, a sua volta, aveva già sostituito il Garante per l'editoria di cui alla legge n. 416/1981).

³⁷ Ai sensi dell'art. 5, comma 9, della legge n. 67/1987, come modificato dall'art. 91 del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507 (la sanzione va da un minimo di 800.000 lire ad un massimo di 4.800.000 lire).

³⁸ Di cui al d.lgs. 31 luglio 2005 n. 177 e successive modifiche, in particolare ad opera del d.lgs. n. 44/2010 (cd. Decreto Romani); l'art. 41 è dedicato alla "Destinazione della pubblicità di amministrazioni ed enti pubblici".

Fra i commenti al Testo unico, nella versione iniziale e riformata, in particolare GRANDINETTI O., *Il Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 121 ss.; ZENO-ZENCOVICH V. (a cura di), *La nuova televisione europea: commento al Decreto Romani*, Maggioli, 2010; ID., (a cura di), *La televisione digitale: temi e problemi. Commento al D.lgs. 177/05 T.U. della Radiotelevisione*, Giuffrè, 2006. In materia si vedano, inoltre, BASSAN F., TOSI E. (a cura di), *Diritto degli audiovisivi*, Giuffrè, 2012; DE CRISTOFARO G., *La nuova disciplina della pubblicità televisiva e delle televendite (direttiva 2010/*

tativi ed applicativi in materia di destinazione delle spese per l'acquisto di spazi pubblicitari da parte delle Amministrazioni dello Stato, al fine di fornire alle amministrazioni un orientamento unitario che faciliti il corretto adempimento degli obblighi. Gli aspetti principali che l'articolo va a disciplinare riguardano le somme impegnabili, gli obblighi formali e sostanziali da rispettare, l'individuazione dei soggetti che eseguono la pubblicità e che ne sono destinatari e le finalità perseguite.

A titolo di pubblicità istituzionale possono essere impegnate somme per l'acquisto, a titolo oneroso, di qualunque spazio che consenta di veicolare avvisi o messaggi con l'impiego dei mezzi di comunicazione di massa (in particolare, tramite stampa quotidiana e periodica, anche in forma elettronica, internet, radio, televisione, sale cinematografiche, reti mobili di comunicazione elettronica, pubbliche affissioni — eccetto però il caso in cui sia svolta su spazi di proprietà dello stesso soggetto pubblico); non possono invece essere conteggiate, in quanto non costituiscono pubblicità istituzionale, le spese relative ad avvisi obbligatori (ad esempio per la pubblicazione del bilancio, avvisi di gara, bandi di concorsi) derivanti dall'osservanza di obblighi di legge oppure finalizzate a rendere pubblici atti e procedure concorsuali, né le spese sostenute per acquistare spazi in seguito a provvedimenti amministrativi emanati per ragioni di necessità ed urgenza (come ordinanze rivolte ai cittadini), né le spese sostenute per la stampa di manifesti o *depliant*, quelle tipografiche, cartacee ed informatiche, per la produzione e l'edizione di testate giornalistiche, per convegni o eventi, per sponsorizzazioni e per la partecipazione a fiere, mercati e mostre.

Il valore complessivo delle spese sostenute da un'amministrazione per l'acquisto di spazi destinati alla comunicazione istituzionale costituisce il totale sul quale calcolare le quote di destinazione previste dall'art. 41: infatti, il primo comma impone di riservare determinate percentuali sia all'emittenza televisiva e radiofonica privata a livello locale operante nel territorio dei Paesi membri della UE, che alla stampa, per un valore pari ad almeno il 15 per cento a favore della prima ed al 50 per cento a favore della seconda³⁹; vanno inoltre conteggiati gli acquisti di spazi sulle emittenti radiofoniche che trasmettono quotidiana-

13/UE e T.U. dei servizi di media audiovisivi e radiofonici), in *Studium iuris*, 12, 2010, 1237 ss.; FRIGNANI A., PODDIGHE E., ZENO-ZENCOVICH V. (a cura di), *La televisione digitale: temi e problemi. Commento al D.lgs. n. 177/05 T.U. della radiotelevisione*, Giuffrè, 2006; FRIGNANI A., PODDIGHE E., CHIMENTI A., *L'ordinamento radiotelevisivo italiano*, Giappichelli, 2007; Id., *Informazione e televisione. La libertà vigilata*,

Laterza, 2000; MASTROIANNI R., *La direttiva sui servizi di media audiovisivi e la sua attuazione nell'ordinamento italiano*, Giappichelli, 2011; SICA S., ZENO-ZENCOVICH V., *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, cit.

³⁹ Per ambito "radiofonico locale" si intende tale da irradiare il segnale fino ad una copertura massima di quindici milioni di abitanti, mentre per ambito "televisivo

mente programmi informativi propri su avvenimenti politici, religiosi, economici, sociali, sindacali o letterari, per almeno il 25 per cento del tempo di trasmissione tra le ore sette e le venti: i soggetti sono individuati con decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento per l'informazione e l'editoria) e pubblicati sul relativo sito; nella percentuale riservata alla stampa, invece, devono essere incluse le spese per l'acquisto di spazi su quotidiani e periodici, anche in formato elettronico, diffusi al pubblico nei territori dei Paesi dell'Unione Europea; ai fini del conteggio del 50 per cento, possono essere inclusi anche gli acquisti di spazi per pubblicità istituzionale sulle testate italiane all'estero, in relazione al tipo di messaggio ed ai destinatari ⁴⁰.

Il periodo di riferimento per il calcolo delle percentuali è l'anno solare, dunque devono essere conteggiate tutte le spese impegnate durante l'esercizio finanziario che coincide con quest'ultimo. In ogni caso, purché nel rispetto delle predette percentuali, ogni amministrazione può anche utilizzare somme inferiori rispetto a quelle impegnate. Come specificato all'art. 2.1 della direttiva 28 settembre 2009, le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici territoriali, non territoriali ed economici devono prevedere distinti capitoli di bilancio su cui far gravare le spese destinate alla comunicazione istituzionale; dopo l'approvazione del bilancio preventivo dello Stato, le amministrazioni centrali provvedono a comunicare, in base alle modalità previste dall'Autorità, la denominazione dei capitoli su cui gravano le spese di comunicazione istituzionale ed il relativo stanziamento.

Per assicurare il corretto adempimento delle disposizioni esaminate, ogni amministrazione deve nominare un responsabile del procedimento che, in caso di violazioni, è sottoposto ad una sanzione amministrativa pecuniaria sulla base delle disposizioni della legge n. 689/1981 ⁴¹: a tal riguardo, in fase di applicazione della norma diverse amministrazioni hanno sollevato la questione relativa alla mancata coincidenza fra responsabile della comunicazione e responsabile della spesa, questione che è stata risolta chiedendo il rispetto dell'effettiva applicazione delle percentuali previste dall'art. 41 da parte dei responsabili di ogni singolo centro di spesa, sul quale ricadranno le eventuali sanzioni.

Tutte le somme impegnate, al netto degli oneri relativi alla realizzazione della pubblicità, devono essere comunicate ad AGCOM che, anche avvalendosi dell'ausilio dei Comitati regionali per le comunicazioni (CORECOM), vigila sulla diffusione della

locale" si intende tale da diffondere in uno o più bacini, purché non superiori a dieci e con copertura complessiva inferiore al cinquanta per cento della popolazione nazionale.

⁴⁰ Come previsto dall'art. 13, comma 3, legge n. 150/2000.

⁴¹ Da un minimo di 1.040 euro a un massimo di 5.200 euro.

pubblicità istituzionale realizzata attraverso i mezzi di comunicazione di massa ed è competente all'accertamento, contestazione ed irrogazione delle sanzioni in caso di inosservanza dei suddetti obblighi ⁴²; l'Autorità ha emanato anche delle disposizioni di dettaglio, in particolare attraverso la delibera 129/02/CONS ⁴³, il cui art. 10 ribadisce l'obbligo per amministrazioni ed enti pubblici (inclusi quelli che non avessero impegnato alcuna somma ⁴⁴) di comunicare quanto impegnato nell'esercizio finanziario precedente a fini di pubblicità istituzionale per l'acquisto di spazi su mezzi di comunicazione di massa, tramite i modelli telematica predisposti dalla stessa Autorità ⁴⁵, entro il 31 marzo di ogni anno ⁴⁶.

La disciplina in esame è rivolta a tutte le amministrazioni statali, gli enti pubblici economici e non economici ⁴⁷, territoriali non territoriali, le regioni, gli enti locali, le aziende di amministrazioni statali e le unità sanitarie locali che gestiscono servizi per più di quarantamila abitanti: ogni pubblica amministrazione individuabile come soggetto giuridico autonomo può infatti svolgere pubblicità istituzionale: opera a tal fine l'ampia ed articolata nozione di cui al d.lgs. n. 231/2002 che rispecchia la composita nuova veste della pubblica amministrazione, il cui elemento di aggregazione è rappresentato non tanto dall'identità dei soggetti che la compongono, bensì dal fine che essi perseguono, ovvero "soddisfare specifiche finalità di interesse generale non aventi carattere industriale o commerciale, la cui attività è finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dalle regioni, dagli enti locali, da altri enti pubblici o organismi di diritto pubblico, o la cui gestione è sottoposta al loro controllo o i cui organi di amministrazione, di direzione o di vigilanza sono costituiti, almeno per la metà, da componenti designati dai medesimi soggetti pubblici" ⁴⁸.

Viceversa i destinatari passivi, ovvero coloro a cui la pubblicità

⁴² L'art. 41 contiene anche una disposizione che era dedicata al periodo di transizione dalla trasmissione in tecnica analogica a quella in tecnica digitale e prevedeva che le somme che le amministrazioni pubbliche o gli enti pubblici anche economici avevano destinato, per fini di comunicazione istituzionale, all'acquisto di spazi sui mezzi di comunicazione di massa, dovevano risultare complessivamente impegnate, sulla competenza di ciascun esercizio finanziario, per almeno il sessanta per cento a favore dei giornali quotidiani e periodici. In ogni caso, sia di queste ultime quote che di quelle previste per il periodo successivo al passaggio al digitale, sono ammesse percentuali diverse, stabilite dalle singole regioni nell'esercizio della propria autonomia finanziaria.

⁴³ Successivamente modificata dalla n. 139/05/CONS.

⁴⁴ Conformemente a quanto previsto dall'art. 5, comma 5, legge n. 67/1987, sono esentati da tale comunicazione "negativa" i comuni con meno di quarantamila abitanti.

⁴⁵ Attraverso il sito www.roc.infocamere.it.

⁴⁶ In alcuni casi il termine è stato posticipato da AGCOM (che ad esempio, per l'anno 2016, con delibera 4/16/CONS lo ha spostato al 30 settembre 2016).

⁴⁷ Da notare che il già richiamato art. 5, comma 1, legge n. 67/1987, ad oggi vigente, non include invece, fra i soggetti obbligati, gli enti pubblici territoriali ed economici.

⁴⁸ Art. 2, lett. b), decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, attuativo della diret-

istituzionale si rivolge, sono principalmente i cittadini, nel loro complesso o limitatamente a specifiche categorie (anziani, disabili, minori, extracomunitari, ecc.) o, anche solo indirettamente, altri soggetti pubblici e privati, soprattutto se operano nello stesso ambito dell'amministrazione che realizza la pubblicità, nel qual caso quest'ultima serve anche da stimolo per la competizione ed il miglioramento delle attività e dei servizi. Fra le pubblicità istituzionali che hanno un target specifico vi è, ad esempio, quella realizzata da un'amministrazione nei confronti dei propri dipendenti per facilitare la comunicazione interna all'ente, così soddisfacendo, da un lato, il diritto di informazione nei confronti del datore di lavoro ed inducendo, dall'altro, ad operare nel rispetto di determinate modalità e per il raggiungimento di determinati obiettivi.

Le finalità perseguite attraverso la pubblicità istituzionale sono dunque molteplici: possono riguardare la mera illustrazione dell'attività e del funzionamento dell'ente, la promozione della conoscenza di alcune disposizioni normative, così da consentirne una migliore applicazione, l'informazione circa i servizi pubblici, al fine di facilitarne l'accesso, l'esposizione di temi di rilevanza pubblica e sociale, la promozione della semplificazione delle procedure, la modernizzazione degli apparati e la conoscenza dell'*iter* dei procedimenti amministrativi nonché la promozione dell'immagine dell'amministrazione e dell'Italia in Europa e nel mondo, conferendo visibilità ad eventi locali, regionali, nazionali e internazionali ⁴⁹.

AGCOM svolge dunque (anche) rispetto alla pubblicità istituzionale un ruolo importante, nel contempo regolativo e sanzionatorio, tipico di tutte le Autorità indipendenti ⁵⁰: il primo si traduce sia nel potere di adottare specifici provvedimenti che nel riconoscimento, ai destinatari degli stessi, di specifici strumenti di tutela da impiegare nel procedimento d'irrogazione delle sanzioni (o

tiva 2000/35/CE del Consiglio del 29 giugno 2000.

⁴⁹ Cfr. BECCARIA M.L., *Pubblicità istituzionale, indirizzi dell'Authority*, in *Guida agli enti locali - Il Sole24Ore*, 31 luglio 2010, n. 31, 71 ss.

⁵⁰ Tali sono senz'altro considerate, oltre ad AGCOM, l'AGCM, la Banca d'Italia, la Consob (Commissione nazionale per le società e la borsa), l'Isvap (Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private), l'A-EEG (Autorità per l'energia elettrica e il gas), la Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero dei servizi pubblici essenziali e il Garante per la protezione dei dati personali (cd. Garante *privacy*). Il criterio impiegato per classifi-

care tali organismi è, appunto, quello della loro "indipendenza", da intendersi come separatezza e neutralità rispetto al potere politico, sia governativo che parlamentare.

Sull'argomento si vedano, in particolare: CARINGELLA F., GAROFOLI R. (a cura di), *Le Autorità indipendenti*, Simone, 2000; V. RICCIUTO, *Nuove prospettive del diritto privato dell'economia. Regolatori del mercato, eteronomia del contratto*, in E. Picozza, V. Ricciuto (a cura di), *Diritto dell'economia*, Giappichelli, 2013, 236 ss.; Id. *Indipendenza e neutralità delle autorità amministrative indipendenti (Premesse ad una riflessione)*, in *Iter legis*, I, 2002; TITOMANLIO R., *Autonomia e indipendenza delle Authorities: profili organizzativi*, Giuffrè, 2000.

successivamente, in sede giurisdizionale)⁵¹; la funzione di regolazione, invece, è piuttosto ampia e consiste sia in esercizio di potere normativo “in senso stretto” su specifici settori assoggettati alla sua competenza, sia in un potere di natura più amministrativa/esecutiva, finalizzato alla creazione di norme *ad hoc* per il caso concreto e di regolamenti di auto-organizzazione: ne consegue un mutamento dello stesso sistema delle fonti⁵² che, da tradizionale e monocentrico, diviene progressivamente settoriale e policentrico ed il cui valore centrale è rappresentato dalla tutela della persona, sia in sé considerata che nella veste di cittadino o in quella ancor più specifica di consumatore-utente. La contemporanea titolarità di potere normativo e sanzionatorio attribuisce effettivamente alle Autorità un ruolo atipico nel tradizionale sistema dei pubblici poteri ed una particolare ampiezza ed incisività di funzioni⁵³; del resto, la funzione di regolazione si connette alla *ratio* stessa sottesa alla loro introduzione, ovvero sostituire, limitatamente a taluni ambiti, una gestione diretta ed incentrata sul potere autoritativo con una indiretta e più vicina al cittadino-utente⁵⁴: anche le *Authorities*, concepite per consentire la miglior garanzia dei diritti uniformandosi alle esigenze provenienti dai destinatari (cioè “dal basso” anziché dal fronte politico-governativo), sono dunque manifestazione del nuovo modo di intendere il rapporto con il soggetto pubblico.

⁵¹ L'esercizio di tale funzione crea difficoltà in merito alla classificazione delle sanzioni adottate, questione peraltro risolta in modo diverso in ciascun ordinamento nazionale ma con un dato comune: difficilmente la funzione *de quo* può essere qualificata *tout court* come giurisdizionale, sebbene si stia andando nella direzione di una sua procedimentalizzazione.

⁵² Caratterizzato dalla “fondamentale relazione di esecutività dell'atto normativo secondario nei riguardi della legge” (ROSSI P., *Le autorità di regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Giappichelli, 2004, 51), mentre la produzione normativa delle Autorità deve senz'altro ritenersi subordinata alla legge e tuttavia primaria rispetto al settore che va a regolare.

⁵³ Cfr. CARDI E., *La Consob come istituzione. Note sulla soggettività giuridica della Commissione Nazionale per le Società e la Borsa*, in *Studi in onore di M.S. Giannini*, Giuffrè, 1998, III, 265 ss. Sulle funzioni delle Autorità, in particolare: CASSESE S., *Poteri indipendenti. Stati, relazioni ul-*

trastatali, in *Foro it.*, 1996, V, 7; CLARICH M., *L'attività delle autorità indipendenti in forma semi-contenziosa*, in *I garanti delle regole. Le autorità indipendenti*, a cura di S. Cassese e C. Franchini, Il Mulino, 1999, 146 ss.; MERUSI F., PASSARO M., *Le autorità indipendenti*, Il Mulino, 2003; RICCIUTO V., *Le decisioni delle Autorità indipendenti nel sistema delle garanzie costituzionali*, in *Riv. dir. impresa*, 2012; TITOMANLIO R., *Funzione di regolazione e potestà sanzionatoria*, Giuffrè, 2007.

⁵⁴ Le autorità indipendenti italiane si distinguono da quelle statunitensi, la cui origine si rinviene nella storica rivalità fra potere legislativo ed esecutivo, cui sono conseguiti sia diversi interventi normativi (finalizzati a sottrarre spazio a quest'ultimo) che il sorgere delle autorità di regolazione per soddisfare diverse esigenze pratiche, anziché uno specifico programma istituzionale (in tal senso BARRA CARACCIOLLO L., *Funzione amministrativa e amministrazione neutrale nell'ordinamento U.S.A. Profili comparativi con l'esperienza italiana*, Giappichelli, 1997).

6. FRA COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE E COMUNICAZIONE POLITICA.

La comunicazione politica è una forma di comunicazione pubblica, diversa ed ulteriore rispetto a quella sociale e a quella istituzionale; se quest'ultima, in particolare, è uno strumento che integra, rendendola più efficace, l'azione amministrativa, la comunicazione politica si traduce in un'attività di propaganda e promozione di parte. Cogliere le differenze fra queste due tipologie di comunicazione è importante per consentire il rispetto del fondamentale principio di separazione fra attività politica ed attività amministrativa ed evitare che i messaggi istituzionali siano "inquinati" da contenuti politici, subdolamente alterando il diritto di informazione dei cittadini e creando altresì discriminazione nei confronti delle forze politiche dell'opposizione, non parimenti rappresentate all'interno delle istituzioni che sono artefici dei messaggi stessi.

La qualificazione di una comunicazione come politica oppure istituzionale deve innanzitutto prenderne in esame il contenuto, valutando se sia contraddistinto da finalità prevalentemente propagandistiche di una certa forza politica o piuttosto diretto a promuovere l'informazione e la conoscenza dell'attività e del ruolo dell'ente che la realizza, attuando così il diritto di essere informati dei soggetti amministrati.

La comunicazione politica è poi regolata da disposizioni diverse a seconda che si svolga in periodo elettorale o non elettorale. Nel primo caso interviene la cd. legge sulla *par condicio*, n. 28/2000⁵⁵, che mira a disciplinare l'accesso ai mezzi di informazione attraverso cui si svolge la comunicazione politica, in modo tale da garantire parità di trattamento ed imparzialità a tutti i soggetti in gioco, ponendoli nelle stesse condizioni all'inizio della competizione elettorale; la normativa si rivolge principalmente al mezzo radiotelevisivo, in considerazione della sua capillarità e del suo ruolo nella formazione delle opinioni degli utenti: alla stampa sono dedicate infatti solo due disposizioni (artt. 7 e 8), mentre non vi è alcun riferimento ad internet. Competenti ad adottare le disposizioni attuative della legge sono AGCOM e la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, rispettivamente per le emittenti radiotelevisive

⁵⁵ Legge 22 febbraio 2000, n. 28, recante "Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica", come modificata dalla legge 6 novembre 2003, n. 313. Sulla comunicazione politica in periodo elettorale si veda GARDINI G., *La disciplina della propaganda politica in Italia*, in *Revista General de derecho publico comparado*, 2011, 8, 1

ss.; Id., *Libertà verso eguaglianza: ovvero, la difficile regolamentazione della campagna elettorale*, in R. D'ALMONTE, C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale in Italia. Come migliorarla e perché*, Il Mulino, 2008, 193 ss.; Id., *La disciplina delle campagne elettorali*, Cedam, 1996; ZENOVICH V., "Par condicio" televisiva e campagne referendarie, in questa Rivista, 2000, 1.

private (e l'editoria quotidiana e periodica) e la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo.

Il concetto di *par condicio* si applica tuttavia anche al periodo non elettorale: del resto, con sentenza n. 155/2002, la stessa Corte Costituzionale ha affermato che il sistema democratico trova il proprio fondamento nel corretto svolgimento del confronto politico; la comunicazione politica deve dunque essere disciplinata, poiché consente il democratico processo di informazione e formazione dell'opinione pubblica, in periodo elettorale o meno; inoltre, grazie al pluralismo esterno imposto alle emittenti private — a sua volta presupposto dell'obiettività e correttezza della comunicazione politica — si contribuisce a rendere effettivo il diritto di informazione dei cittadini ⁵⁶.

Oltre ai principi generali in tema di informazione e pluralismo ⁵⁷, nel periodo non elettorale si applicano specifiche disposizioni attuative della legge n. 28/2000 contenute nella delibera AGCOM 200/00/CSP ⁵⁸, come a sua volta integrata dalla n. 22/06/CSP che contiene disposizioni applicative delle norme e dei principi vigenti in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione nei periodi non elettorali nonché, per la RAI, da un provvedimento del 18 dicembre 2002 che contiene disposizioni sulla comunicazione politica e sui messaggi autogestiti in periodo non elettorale o referendario e l'atto di indirizzo sulle garanzie del pluralismo nel servizio pubblico radiotelevisivo dell'11 marzo 2003. In particolare, AGCOM introduce proprio la nozione di periodo pre-elettorale ⁵⁹, esteso nei trenta giorni che precedono la data di convocazione dei comizi, durante il quale è necessario garantire scrupolosamente l'equilibrio delle presenze al fine di assicurare parimenti equilibrio tra i vari schieramenti politici e compensare le eventuali alterazioni

⁵⁶ Si richiama in proposito la nota sentenza n. 826/1988 (in *Giur. cost.*, vol. 1, 1988, 3894 ss.), con cui la Consulta ha consacrato il principio del pluralismo, illustrandone il duplice profilo interno ed esterno ed evidenziando i diversi compiti spettanti al servizio statale e a quello privato: l'operatore pubblico deve innanzitutto realizzare il pluralismo interno, dando voce al maggior numero possibile di opinioni, tendenze e correnti di pensiero "che agevolino lo sviluppo sociale e culturale del Paese", mentre nel servizio radiotelevisivo privato il diritto di informazione dei cittadini deve essere contemplato con le libertà garantite all'impresa dagli artt. 21 e 41 Cost. e pertanto è necessario garantire il massimo pluralismo esterno, ovvero la presenza di quante più fonti di informazione possibili sul mercato. Oggi la presenza del pluralismo esterno appare quasi scontata,

in considerazione della molteplicità di emittenti conseguite al passaggio dal sistema di trasmissione analogico a quello digitale, la pronuncia in esame risale invece al periodo in cui vi erano complessivamente dodici emittenti televisive, di cui tre pubbliche e nove private, tre delle quali, a loro volta, gestite da un solo soggetto, circostanza che di per sé non deponeva a favore di un adeguato pluralismo informativo.

⁵⁷ Nel TUSMAR si trovano agli artt. 3 e 7, dedicati rispettivamente ai Principi fondamentali e ai Principi generali in materia di informazione e di ulteriori compiti di pubblico servizio nel settore dei servizi di media audiovisivi e radiofonici.

⁵⁸ Recante "Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione nei periodi non elettorali".

⁵⁹ Con la delibera 22/06/CSP.

rilevate prima delle votazioni, evidenziando tuttavia i problemi applicativi che possono sorgere da tale disposizione, stante la difficoltà di conoscere con anticipo la data di convocazione dei comizi (così è avvenuto, ad esempio, nel corso della campagna elettorale per le elezioni politiche di febbraio 2013) ⁶⁰.

Sia durante il periodo elettorale che in quello non elettorale, compete sempre ad AGCOM il monitoraggio sui programmi trasmessi e l'adozione degli eventuali provvedimenti ripristinatori: oggetto di verifica è il rispetto del pluralismo politico ed istituzionale nei telegiornali delle reti nazionali, secondo i criteri dettati con propria delibera n. 243/10/CSP, sulla base dei dati forniti trimestralmente dalle stesse emittenti ed avendo riguardo a tre specifici parametri (tempo di notizia, tempo di parola e tempo di antenna) ⁶¹. Per quanto riguarda invece le emittenti radiofoniche e televisive in ambito locale, il monitoraggio viene svolto anche con l'ausilio dei CORECOM, cui compete, nell'eventualità in cui sia riscontrata una violazione, l'avvio della fase preistruttoria del procedimento, al termine della quale deve essere trasmessa all'Autorità tutta la documentazione acquisita insieme ad una proposta di sanzione o di archiviazione: solo ad AGCOM spetta, infatti, la decisione finale circa l'eventuale irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, l'adozione dei diversi provvedimenti previsti dall'art. 10 della legge sulla *par condicio* ⁶², le opportune rettifiche nonché gli eventuali ulteriori provvedimenti d'urgenza che appaiano necessari a ripristinare l'equilibrio nell'accesso alla comunicazione politica; essa monitora inoltre il rispetto dei propri provvedimenti da parte dell'emittente sanzionata e, in caso d'inosservanza, può intervenire nuovamente ⁶³ con una sanzione amministrativa pecuniaria ⁶⁴ o, nei casi di particolare gravità o reiterazione, disponendo la sospensione della li-

⁶⁰ Relazione annuale 2013, 306, in cui AGCOM precisa che sta valutando l'opportunità di intervenire nuovamente sulla disciplina generale relativa al periodo non elettorale.

⁶¹ L'Autorità ha avviato sino ad oggi una decina di procedimenti sulla base delle norme sopra richiamate. Ad esempio, su segnalazione del CORECOM Emilia-Romagna è intervenuta per fornire chiarimenti interpretativi in materia di comunicazione politica a pagamento da parte delle emittenti locali e ha affermato che la sola tipologia consentita dalla legge n. 28/2000 sono i messaggi autogestiti a pagamento, posto che la *ratio* sottesa a quest'ultima legge non consente di ritenere, in generale, ammissibili forme di comunicazione politica

a pagamento né di informazione a pagamento, in quanto contraria con i principi di obiettività, completezza, lealtà, imparzialità, apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche che devono guidare l'informazione radiotelevisiva. Sulla questione v. GARDINI G., *Libertà di espressione, vincoli giuridici e regole etiche: lo "strano caso" delle interviste a pagamento*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 4, 409 ss.

⁶² Ad esempio, la sospensione delle trasmissioni programmate in violazione alla legge *de quo*, la messa a disposizione di spazi a titolo gratuito per i soggetti danneggiati o esclusi, la trasmissione di spazi di pubblicità elettorale compensativa.

⁶³ Ai sensi dell'art. 1, commi 31 e 32, legge n. 249/1997.

⁶⁴ Da euro 10.330 ad euro 258.228.

cenza, dell'autorizzazione o della concessione fino a sei mesi oppure la revoca della stessa.

7. LE FORME DELLA COMUNICAZIONE POLITICA, FRA EMITTENZA NAZIONALE E LOCALE.

Vi sono tre tipologie di comunicazione politica ⁶⁵ previste agli artt. 2, 3 e 5 del Capo I della legge n. 28/2000, applicabile alle emittenti radiotelesive a carattere nazionale: la comunicazione radiotelevisiva in senso stretto, i messaggi politici autogestiti in campagna elettorale ed i programmi di informazione.

La legge, come riformata nel 2003 ⁶⁶, dedica invece alle emittenti locali il Capo II (così semplificandone per molti aspetti regole ed obblighi), al quale devono aggiungersi le delibere AGCOM emesse in occasione delle singole campagne elettorali e referendarie, le disposizioni attuative contenute nelle delibere della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi per la RAI regionale e, soprattutto, le disposizioni del Codice di autoregolamentazione in materia di attuazione del principio del pluralismo (sottoscritto dalle organizzazioni rappresentative delle stesse emittenti) ⁶⁷; il Codice, sulla cui osservanza vigila sempre l'Autorità, si compone di nove articoli che disciplinano finalità, definizioni, programmi di comunicazione politica, programmi di informazione, messaggi politici autogestiti (in generale), messaggi politici autogestiti a pagamento in periodo elettorale o referendario e in periodo non elettorale né referendario, trasmissioni in contemporanea e sanzioni; in generale, esso contiene tutte le disposizioni che, dalla data di convocazione dei comizi elettorali, consentono la comunicazione politica "secondo una effettiva parità di condizioni tra i soggetti competitori, anche con riferimento alle fasce orarie e al tempo di trasmissione".

Le tre forme di comunicazione politica possono dunque essere realizzate, sia pure con qualche specificità, sia dalle emittenti a carattere nazionale che da quelle a carattere locale.

⁶⁵ Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni - Direzione Servizi Media, Ufficio Comunicazione politica e Conflitti di interesse, *La cd. Par condicio. Competenze dell'AGCOM, del CORECOM e modalità operative*, 2015, 7 ss.

⁶⁶ Con legge 6 novembre 2003, n. 313.

⁶⁷ L'introduzione del Codice è prevista dalla stessa legge n. 28/2000 che, all'art. 11*quater*, ne disciplina l'iter di adozione: tale norma è stata adottata con decreto ministeriale dell'8 aprile 2004, in seguito alla delibera AGCOM n. 43/04/CSP e sulla

base dello schema di codice predisposto dalle organizzazioni rappresentative di almeno il cinque per cento del numero totale delle emittenti radiofoniche o televisive locali, o dell'ascolto globale televisivo o radiofonico di queste, sul quale era già stato espresso parere favorevole da parte della Federazione nazionale della stampa italiana, dell'Ordine nazionale dei giornalisti, della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano e delle competenti Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

In particolare, la comunicazione politica radiotelevisiva consiste nella diffusione di programmi contenenti opinioni e valutazioni politiche, può svolgersi con le diverse modalità previste dal legislatore (ad esempio tribune politiche, dibattiti, tavole rotonde, presentazioni in contraddittorio di programmi politici, confronti, interviste ed in ogni altra forma in cui sia rilevante l'esposizione di opinioni e di valutazioni politiche) e deve rispettare specifiche condizioni, previste sia per le emittenti nazionali (per le quali è obbligatoria) che per quelle locali (per le quali è facoltativa ma regolamentata): a tutti i soggetti politici devono essere garantite parità di condizioni nell'accesso e nell'esposizione delle proprie opinioni e posizioni, secondo imparzialità ed equità (si applica il criterio anglosassone della cd. *equal time rule* che impone pari distribuzione degli spazi e dei tempi fra le diverse forze, soprattutto nel periodo elettorale che viene a sua volta suddiviso in due parti — dalla convocazione dei comizi alla presentazione delle candidature e dalla presentazione delle candidature alla fine della campagna elettorale). Le emittenti con obblighi di informazione che trasmettono in chiaro sono obbligate a offrire tale tipologia di programmi ⁶⁸ (la disposizione fa evidentemente riferimento alle vecchie emittenti analogiche e comunque da essa deriva che non tutte le emittenti sono assoggettate a tale obbligo — restano esclusi, ad esempio, i canali Sky — in quanto la legge n. 28/2000 ha carattere speciale e non è suscettibile di interpretazione estensiva o analogica); la partecipazione ai programmi è gratuita, previsione che — essendo formalmente dettata per le emittenti nazionali — ha messo in dubbio che le emittenti locali potessero svolgere comunicazione politica a pagamento: AGCOM si è quindi pronunciata sul punto, affermando che un eventuale trattamento delle emittenti locali diverso, rispetto a quelle nazionali, contrasterebbe *in re ipso* con i principi della legge sulla *par condicio* e che pertanto, allo stato, l'unica comunicazione politica a pagamento ammessa per le emittenti locali sono i messaggi politici autogestiti ⁶⁹.

Questi ultimi rappresentano la seconda forma di comunicazione politica e sono anch'essi sottoposti a specifiche prescrizioni: devono essere gratuiti (MAG) tranne quelli trasmessi dalle emittenti locali che possono appunto essere a pagamento (MAP), sono obbligatori per la concessionaria del servizio pubblico (che provvede a mettere a disposizione dei richiedenti le strutture necessarie per realizzarli) e facoltativi per le emittenti private; per quanto riguarda il contenuto, devono presentare una motivata esposizione di un programma o di un'opinione politica, una

⁶⁸ Sulle emittenti con obblighi di informazione si rinvia alle definizioni contenute all'art. 2 del TUSMAR.

⁶⁹ Cfr. AGCOM, *La cd. Par condicio. Competenze dell'Autorità, del Corecom e modalità operative*, cit.

durata compresa fra uno e tre minuti (per le emittenti televisive) o fra trenta a novanta secondi (per quelle radiofoniche), senza computo dei tempi ai fini dell'affollamento pubblicitario, devono avere collocazione autonoma nel palinsesto, all'interno di appositi contenitori, e devono essere comunicati con almeno quindici giorni di anticipo alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi o ad AGCOM. Gli spazi riservati ai messaggi *de quo* non possono comunque superare il 25 per cento della durata totale dei programmi di comunicazione politica trasmessi da ciascuna emittente, oppure su una stessa rete, nell'ambito di una determinata settimana e fascia oraria e, nell'ambito di una sola giornata, possono essere trasmessi fino a due contenitori di messaggi autogestiti; devono essere offerti ai soggetti politici a parità di condizioni e l'assegnazione all'interno di ciascun contenitore avviene tramite sorteggio (ma quelli che fossero stati assegnati e successivamente non utilizzati, non possono essere attribuiti ad un altro soggetto politico). Infine ciascun messaggio — che deve sempre indicare il committente (coalizione, lista di candidati con uno stesso simbolo all'interno di un ambito territoriale) — può essere trasmesso una volta per contenitore ed ogni soggetto politico può trasmettere un solo messaggio per contenitore. I criteri di rotazione per l'utilizzazione degli spazi nell'ambito di ciascun mese, nonché ogni altra disposizione necessaria, sono definiti da AGCOM e dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

Una disciplina *ad hoc* è dettata per la comunicazione radiotelevisiva politica ed i messaggi radiotelevisivi autogestiti trasmessi durante la campagna elettorale: in particolare, compete ad AGCOM ed alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi (nell'ambito delle rispettive competenze e previa reciproca consultazione) regolare il riparto degli spazi destinati ai MAG ed indicare con precisione i soggetti legittimati a chiederne la trasmissione, affinché sia rispettato il criterio della parità di accesso e dell'*equal time rule*; durante il periodo elettorale i MAG possono essere trasmessi a partire dalla data di presentazione delle candidature sino alla chiusura della campagna (che coincide con il penultimo giorno precedente la data del voto), con un massimo di quattro contenitori al giorno, due messaggi a giornata per ciascun soggetto politico e l'indicazione "messaggio autogestito" con il nome del committente; le emittenti devono comunicare il proprio palinsesto ad AGCOM con cinque giorni di anticipo, incluse le eventuali modifiche; per quanto riguarda le emittenti locali, nel caso in cui scelgano di trasmettere MAG hanno diritto di ricevere un rimborso da parte dello Stato, la cui misura è definita con decreto ministeriale entro il 31 gennaio di ogni anno.

La terza ed ultima forma di comunicazione politica, contemplata all'art. 5 della legge n. 28/2000, è rappresentata dai programmi di informazione che, per poter essere trasmessi nel periodo compreso fra il quinto giorno dopo la convocazione dei comizi elettorali e la chiusura degli stessi, devono conformarsi a specifici criteri individuati sempre dall'Autorità e dalla citata Commissione e finalizzati a garantire a ciascun soggetto politico parità di trattamento, obiettività, completezza ed imparzialità dell'informazione (in particolare, nel periodo *de quo* è vietato fornire indicazioni o esprimere preferenze di voto, anche in forma indiretta, e registi e conduttori dei programmi devono tenere un comportamento corretto e imparziale). Il legislatore non ha fornito una definizione di programma di informazione ma essa può ricavarsi dall'art. 2 del Codice di autoregolamentazione dell'emittenza locale che (richiamando a sua volta quella contenuta all'art. 11 *ter*, legge n. 28/2000) considera tali il telegiornale, il giornale radio e comunque il notiziario o altro programma di contenuto informativo a rilevante presentazione giornalistica, caratterizzato dalla correlazione ai temi dell'attualità e della cronaca; la disciplina è meno rigida rispetto a quella dei programmi di comunicazione politica, in quanto non impone la realizzazione di una "effettiva" *par condicio* fra i soggetti politici e la trasmissione dei programmi in specifici contenitori secondo una precisa cadenza temporale ma si limita a prevedere il rispetto del principio del pluralismo, lasciando ampia libertà all'emittente. Va detto però che talvolta, al di là del *nomen* con cui quest'ultima ha qualificato un programma, può essere difficile ricondurlo ad una tipologia piuttosto che all'altra (si pensi ai cd. *talk show*) con conseguente difficoltà di individuarne la disciplina di riferimento.

8. LA COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI NEL PERIODO ELETTORALE.

Durante il periodo elettorale la comunicazione istituzionale della pubblica amministrazione è sottoposta ad una specifica disciplina, dettata dalla combinazione delle disposizioni delle esaminate leggi n. 150/2000 e n. 28/2000. I riferimenti principali sono contenuti nell'art. 9 di quest'ultima, il cui primo comma dispone che, dalla data di convocazione dei comizi elettorali fino alla chiusura delle operazioni di voto, è vietato per tutte le amministrazioni pubbliche svolgere attività di comunicazione, ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni.

La portata del divieto impone di richiamare previamente il concetto di "comunicazione", di cui alla legge n. 150/2000: stante la genericità della definizione, infatti, il divieto sembrerebbe esteso all'attività di comunicazione in generale, comprensiva sia dell'informazione attraverso i mezzi di comunicazione di massa

(carta stampata, mezzi audiovisivi o telematici) che di quella esterna, rivolta ai soggetti amministrati, ed interna all'amministrazione stessa; tale interpretazione non è tuttavia univoca, ad esempio la Conferenza dei Comitati per le Comunicazioni delle Regioni e delle Province autonome con propria nota del 2006 ha incluso, fra gli strumenti impiegati per realizzare la comunicazione, internet, e, fra le attività impiegate, quelle assembleari (compresa quella relativa al cd. *question time* ⁷⁰); viceversa, AGCOM ha sostenuto un'interpretazione più restrittiva del concetto di comunicazione istituzionale, escludendovi la trasmissione integrale delle sedute di un organo consiliare che rappresenterebbe, piuttosto, un programma di informazione ⁷¹.

In ogni caso il divieto è molto ampio, anche perché non fa riferimento a nessun mezzo di comunicazione in particolare, includendoli dunque tutti. La sua *ratio* è evitare che l'attività di comunicazione istituzionale possa, volontariamente o involontariamente, tradursi nella diffusione di indicazioni di voto o, comunque, di contenuti a carattere non neutrale: in pratica, si vuole evitare lo sfruttamento della posizione interna ad una pubblica amministrazione a fini di propaganda politica (ciò che peraltro, come già evidenziato, si volgerebbe generalmente a favore delle forze politiche di maggioranza, più rappresentate nelle cariche di governo) o di conferire un vantaggio ai politici uscenti, derivante dalla loro maggiore visibilità rispetto ai nuovi candidati. Come precisato da AGCOM nella Relazione annuale 2013 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro, l'obiettivo è evitare il rischio che le amministrazioni forniscano, attraverso modalità e contenuti informativi non neutrali, una "rappresentazione suggestiva", a fini elettorali, dell'amministrazione e dei suoi organi titolari ⁷². Più in generale, il divieto di cui all'art. 9 sembra rappresentare una giusta applicazione del dovere di imparzialità della pubblica amministrazione, la cui attuazione, a ben vedere, richiede particolari accorgimenti proprio nel periodo elettorale, durante il quale peraltro aumentano l'attenzione e la sensibilità dell'opinione pubblica.

Affinché si rientri nella fattispecie prevista dall'articolo devono sussistere un requisito soggettivo ed uno oggettivo, cioè la ricon-

⁷⁰ Nota 15 febbraio 2006, prot. n. 3/2006. Cfr. *La disciplina delle attività di comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni in periodo elettorale*, in *Le regole della comunicazione in periodo elettorale*, CORECOM Friuli Venezia Giulia, cit., 26.

⁷¹ Parere AGCOM dd. 14 marzo 2006, n. 10345.

⁷² AGCOM, *Relazione annuale 2013 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro*, 303. Nello stesso documento si eviden-

zia come, in occasione della campagna elettorale per le elezioni politiche dei giorni 24 e 25 febbraio 2013, siano stati aperti tredici procedimenti disciplinari in materia di comunicazione istituzionale, dieci dei quali si sono conclusi con provvedimenti che hanno prescritto l'ordine, a carico delle amministrazioni interessate, di pubblicare un messaggio recante l'indicazione della intervenuta violazione del divieto di cui all'art. 9 della legge n. 28/2000.

ducibilità ad una pubblica amministrazione dell'attività di comunicazione svolta e l'appartenenza di quest'ultima alla tipologia di quelle vietate; per quanto riguarda il requisito soggettivo, destinarie della norma sono tutte le pubbliche amministrazioni (potendosi applicare la già richiamata definizione contenuta nel d.lgs. 231/2002) e in particolare il divieto si rivolge agli organi rappresentativi, non ai singoli membri, dunque non è vietata né l'attività di comunicazione avente carattere impersonale (riconducibile all'ente nel suo complesso e non al singolo), né la propaganda elettorale da parte dei candidati appartenenti ad un ente pubblico, purché la svolgano al di fuori dell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali.

Un dubbio si pone inoltre rispetto alle comunicazioni difficilmente riconducibili alla categoria della "amministrazione", in quanto svolte da persone fisiche nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali: a riguardo AGCOM si è pronunciata più volte, soprattutto con riferimento alle comunicazioni dei gruppi costituiti nell'ambito delle assemblee legislative e che, pur essendo articolazioni organizzative di queste ultime, sono nel contempo emanazione dei partiti politici, cioè di organismi non riconducibili alla pubblica amministrazione; la conseguenza è che a tali assemblee non possono essere imputati gli atti posti in essere dai gruppi, proprio perché non qualificabili come pubbliche amministrazioni "ai sensi di legge"⁷³. In materia è intervenuta anche la Circolare del Ministero dell'Interno n. 20/2005, nella quale si è precisato che l'ampiezza dei concetti impiegati nell'art. 9 nasce dall'opportunità di fare affidamento sui "doveri di equilibrio e correttezza" degli amministratori, non solo rispetto alla scelta delle comunicazioni da consentire nel periodo elettorale ma anche alla forma ed ai modi in cui eseguirle.

Per quanto riguarda il requisito oggettivo necessario per rientrare nella fattispecie di cui all'art. 9, deve in sostanza essere verificata l'effettiva riconducibilità dell'attività di comunicazione svolta alla categoria di quelle vietate: a tal fine, viene in rilievo la nozione di comunicazione istituzionale fornita dalla legge n. 150/2000 che vi include le attività svolte, in qualsiasi forma, da una pubblica amministrazione (attraverso la stampa, la radio o la televisione ma anche, ad esempio, il sito istituzionale dell'ente)⁷⁴. Va peraltro naturalmente considerata vietata non solo la propaganda elettorale in forma diretta — rappresentata da ogni manifestazione palesemente volta ad appoggiare le liste o i candidati

⁷³ Cfr. delibera AGCOM n. 654/12/CONS del 20 dicembre 2012, relativa ad un gruppo consiliare, e delibera n. 245/13/CONS del 21 marzo 2013 (reperibili sul sito www.agcom.it), relativa ad un consigliere regionale; inoltre, Relazione annuale 2013

sull'attività svolta e sui programmi di lavoro, 303-304.

⁷⁴ AGCOM, *La cd. Par condicio. Competenze dell'AGCOM, del CORECOM e modalità operative*, cit., 20.

impegnati nel confronto elettorale — bensì anche quella in forma mediata, consistente in tutti gli interventi che, avendo come finalità principale la promozione dell'immagine politica o dell'attività istituzionale dell'ente, di fatto favoriscano una rappresentazione positiva o negativa di una determinata opzione elettorale ⁷⁵.

L'art. 9 ammette deroghe entro precisi limiti. Innanzitutto deve essere posta la distinzione fra attività di propaganda elettorale, sempre vietata, e attività di informazione che la pubblica amministrazione può — e anzi, entro certi limiti, deve — continuare a svolgere nel periodo precedente al voto, in quanto connaturata al servizio pubblico (si pensi alla comunicazione sull'attività svolta, le iniziative, i servizi resi o la normativa) e dettata da finalità di interesse generale diverse da quelle tipiche della propaganda elettorale ⁷⁶. Già prima dell'introduzione della disciplina sulla *par condicio*, la Circolare n. 64/1999 del Ministero dell'Interno specificava l'applicabilità del divieto solo alle attività di propaganda ricollegabili “direttamente o indirettamente a qualsivoglia attività amministrativa”; la dottrina ha invece introdotto una distinzione fra “comunicazione di servizio” e “comunicazione di immagine” ⁷⁷, laddove la prima consisterebbe nell'attività di informazione svolta dalla pubblica amministrazione nei confronti degli amministrati (i cittadini-utenti) al fine di garantire operatività all'attività pubblica ed ai servizi resi, mentre la seconda sarebbe finalizzata a promuovere l'amministrazione o, per meglio dire, la rappresentazione di quest'ultima innanzi agli utenti-amministrati, per rinforzarla: orbene, se la comunicazione di servizio è legittima anche nel periodo della campagna elettorale e anzi, appunto, necessaria in quanto il suo esercizio è collegato sia al buon andamento della pubblica amministrazione che all'effettività del diritto di essere informati, per contro la comunicazione di immagine, avendo finalità propagandistiche di carattere elettorale, rientra senz'altro nel divieto di cui all'art. 9 e dunque il suo svolgimento in periodo pre-elettorale si pone in contrasto con l'ulteriore principio costituzionalmente garantito dell'imparzialità dell'azione amministrativa. L'operatività del divieto è estesa a tutto il periodo elettorale (che ha ampiezza variabile tra i settanta ed i quarantacinque giorni), cioè dalla formale convocazione dei comizi sino alla fine dell'espletamento delle operazioni di voto; per quanto riguarda invece la sua estensione a livello territoriale, la norma non fornisce precisazioni e dunque deve ritenersi genericamente applicata a tutte le amministrazioni a meno che, come precisato dalla stessa AGCOM, le elezioni abbiano portata solo

⁷⁵ Cfr. GARDINI G., *La comunicazione pubblica nel periodo elettorale*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2013, 413 ss.

⁷⁶ Anche se, nella pratica, il confine è spesso difficile da tracciare.

⁷⁷ GARDINI G., ult. cit.

locale, nel qual caso il divieto coinvolge solo le amministrazioni facenti parte dell'ambito territoriale di riferimento ⁷⁸.

Il legislatore non ha previsto sanzioni *ad hoc* per la violazione della disciplina sulla comunicazione istituzionale nel periodo elettorale: infatti l'art. 10 della legge sulla *par condicio* (dedicato a Provvedimenti e sanzioni), mentre prevede misure specifiche per la violazione delle disposizioni sulla comunicazione politica, non fa nessun riferimento all'art. 9; tuttavia devono ritenersi applicabili le disposizioni che non siano dedicate espressamente ad altre specifiche violazioni ⁷⁹: pertanto, la competenza è in capo all'Autorità che, anche con l'ausilio dei CORECOM, può dare avvio con una sommaria istruttoria ad un procedimento che si conclude con l'accertamento e la conseguente contestazione della violazione ai trasgressori (secondo le modalità dettate dalla legge n. 689/1981), può inoltre ordinare la trasmissione o pubblicazione — anche ripetuta, in relazione alla gravità dei fatti — di messaggi recanti indicazione della violazione commessa oppure di rettifiche da effettuarsi in pari fascia oraria, collocazione e caratteristiche editoriali rispetto alla comunicazione da rettificare, può infine adottare eventuali altri provvedimenti d'urgenza, sempre finalizzati a ripristinare l'equilibrio nell'accesso alla comunicazione politica.

9. INTERNET, SOCIAL NETWORKS E NUOVE FRONTIERE DELLA COMUNICAZIONE PUBBLICA.

La comunicazione pubblica sino a qui analizzata, nelle sue diverse forme, coinvolge tre attori: il soggetto pubblico (istituzioni, partiti) mittente del messaggio, il sistema dei *media* (imprese di comunicazione, giornalisti) che lo veicola e il cittadino (persona, utente, elettore) che ne è destinatario. La *ratio* del meccanismo, come detto, è creare fra il mittente e il destinatario un'interazione idonea ad informare, rendere consapevole, negoziare o convincere, in base alla tipologia di comunicazione.

Negli ultimi anni, tuttavia, è radicalmente cambiato il modo di fare comunicazione pubblica e quest'ultima, dai "vecchi" *media*, si sta sempre più trasferendo su internet, imponendo delle riflessioni sulla normativa applicabile.

Per quanto riguarda la comunicazione di carattere istituzionale, è la stessa legge n. 150/2000 a prevedere che può essere anche *online*: anzi, essa è parte integrante della comunicazione pubblica

⁷⁸ Nota dell'Ufficio comunicazione politica e conflitti di interesse del 20 marzo 2012, prot. n. 13136, in riscontro alla richiesta del Dipartimento per l'informazione e l'editoria presso la Presidenza del Consi-

glio dei Ministri (AGCOM, *La cd. Par condicio. Competenze dell'AGCOM, del CORECOM e modalità operative*, cit., 21).

⁷⁹ Ovvero le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 8 e 9 dell'art. 10.

e rappresenta uno strumento strategico per il miglioramento della relazione fra amministrazione e cittadino. I siti delle pubbliche amministrazioni sono portali virtuali (“URP *online*”) che consentono una nuova forma di partecipazione dei cittadini, ulteriore passo avanti nel processo di democratizzazione — o per meglio dire *e-democracy* — che migliora il rapporto e finanche la tutela di questi ultimi (e dunque la stessa efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa nel senso già descritto). Esiste una regolamentazione specifica, fornita *in primis* dalla direttiva n. 8/2009 dell’allora Ministero per la pubblica amministrazione e l’innovazione⁸⁰, relativa alla riduzione dei siti *web* delle P.A. per il miglioramento della qualità dei servizi e delle informazioni *online* al cittadino, la quale ha come obiettivo sviluppare, promuovere e diffondere nelle pubbliche amministrazioni un processo volto a fornire, attraverso i propri siti *web*, un accesso diretto, semplificato e qualitativamente valido alle informazioni e ai servizi resi all’utenza, migliorandone la fruibilità (art. 2); la direttiva prevede altresì l’adozione di linee guida che riconoscono cinque livelli di interazione dei servizi *online*, relativi a informazione, modulistica, interazione, transazione e personalizzazione del servizio erogato.

In generale, la prima caratteristica che la comunicazione istituzionale su internet deve rispettare è l’accessibilità, intesa come garanzia del diritto di accesso dell’utente ai contenuti del sito, i quali devono quindi essere chiari e comprensibili. Tutto ciò è parte di un più ampio processo di evoluzione della pubblica amministrazione, impostato dalla Commissione europea che dal 2011 ha predisposto per gli Stati membri un Piano di Azione per l’*e-government*⁸¹, individuando le misure da attuare al fine di rendere le P.A. aperte, accessibili e trasparenti nei confronti dei cittadini: prima fra tutte, la loro responsabilizzazione, intesa come capacità di questi ultimi (inclusi gli utenti-persone giuridiche) di accedere ai servizi digitali. Il concetto di “responsabilizzazione dell’utente” è a ben vedere quasi paradossale se confrontato con il tradizionale modo di approcciarsi ai pubblici poteri e rappresenta infatti lo stadio più evoluto del rinnovato rapporto fra questi ed i privati che, non più solo (consapevoli) portatori di diritti, sono oramai parte attiva della relazione, dunque sempre più co-amministratori rispetto ai servizi di interesse generale, sul presupposto — che è dunque divenuto imprescindibile non solo “di diritto” ma anche “di fatto” — di aver ricevuto una corretta informazione da parte di chi li governa.

⁸⁰ Oggi Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione.

⁸¹ La prima fase della digitalizzazione ha comportato inoltre l’introduzione di stru-

menti come la firma digitale, la posta elettronica certificata (PEC), il protocollo informatico, la carta di identità elettronica.

Rispetto alla comunicazione politica devono invece svolgersi considerazioni diverse: anch'essa è sempre più diffusa in internet e in particolare sui *social network* (*Twitter*, *Facebook*, così come i *blogs*) che stanno sostituendo le tradizionali sedi dell'informazione e della stessa propaganda elettorale. Si parla di comunicazione *face to face*, caratterizzata dall'instaurazione di un rapporto personale con i cittadini, interattivo, alleggerito della mediazione giornalistica, più veloce, semplice, disponibile sempre e ovunque, nonché economico (a condizione di avere uno strumento di connessione). Ciò ha di sicuro determinato un decisivo miglioramento sul piano dell'effettività del diritto di informazione, su entrambe i fronti attivo e passivo.

Il fenomeno è globale ed è partito dagli Stati Uniti all'inizio degli anni '90, quando Clinton comunicò con i propri elettori attraverso l'*e-mail*; nelle elezioni del 2008, poi, per la prima volta la rete superò la carta stampata come fonte di informazione politica, mentre nella campagna elettorale 2016 il contenuto acceso di alcuni messaggi diffusi dal poi eletto Trump è stato oggetto di pesanti critiche. Per quanto riguarda la realtà italiana, soprattutto a partire dal Governo Renzi si è registrata un'impennata nell'utilizzo dei *social network*, con particolare riguardo a *Twitter* (massima esemplificazione se ne è avuta con eventi come *#matteorisponde*, in occasione dei quali l'allora Presidente del Consiglio ha interagito con i cittadini, rispondendo in tempo reale alle loro domande — o meglio ai loro *tweets*).

Questo modo di fare comunicazione politica comporta anche qualche svantaggio; infatti, consegnare all'utente la scelta circa le notizie a cui accedere può rendere difficile coinvolgere elettori che non siano già nella propria cerchia, inoltre determina senz'altro frammentarietà delle notizie, difficoltà di effettuare eventuali rettifiche, spesso minore approfondimento, ecc. Ormai però il cambiamento è in atto e difficilmente si tornerà indietro: addirittura qualcuno ipotizza un'imminente (o già conclamata?) crisi della comunicazione di massa, rimpiazzata da una comunicazione diretta, fra pochi o addirittura personalizzata, con la sostituzione dei giornalisti da parte di esperti della comunicazione digitale (per chi decida di avvalersene).

Il problema riguarda però la regolamentazione del fenomeno. Alla comunicazione politica *online* non è applicabile, infatti, l'esaminato impianto normativo (*in primis* la legge n. 28/2000) che presuppone l'impiego dei vecchi *media* e non contiene riferimenti ad internet. Vi è dunque, di fatto, un vuoto normativo — che del resto coinvolge più in generale l'impiego di internet — con la

conseguenza che, anche in questo ambito ⁸², rischia di verificarsi la paradossale ed iniqua situazione per cui, a fronte della presenza di regole precise che disciplinano l'impiego di televisione, radio e stampa per svolgere la comunicazione politica, quella *online*, in decisivo aumento, è sottratta ad ogni disciplina. Possono così verificarsi vistose contraddizioni, come è accaduto rispetto alla regola del silenzio elettorale: come noto, nelle ventiquattro ore che precedono le operazioni di voto e nel giorno stesso in cui si eseguono, è vietata ogni forma di propaganda, sulla base delle disposizioni contenute in un provvedimento del 1956 (per quanto riguarda la stampa) e del 1984 (per quanto riguarda la radiotelevisione) ⁸³; orbene, trattandosi di disposizioni espressamente dedicate ai predetti mezzi di comunicazione, non possono essere estese ad internet con la conseguenza che, in occasione dei recenti comizi elettorali, la propaganda sui *social network* è proseguita anche nelle ore del "silenzio".

Appare dunque opportuno un intervento legislativo per dotare di regolamentazione anche la comunicazione politica *online*, tentando di realizzare un difficile equilibrio fra le equipollenti esigenze di libero accesso e circolazione delle informazioni, da un lato, e sicurezza della rete e quindi degli stessi utenti, dall'altro. In caso contrario, ci troveremmo con un impianto legislativo anacronistico, perché destinato ad applicarsi solo ad una parte, gradualmente più marginale, dell'attività di comunicazione politica, in quanto quella più capillare si svolge altrove, senza adeguata regolamentazione.

Abstract

The article analyzes the regulation of the public communication, as an instrument to fulfil, through the media, the right to be informed, within the updated relation between public administration and citizens who play now an active role in the public management.

Public communication takes the form of social, istitutional and political communication. With regard to the latter, it shall be distinguished between electoral and non-electoral time and national or local stations.

Specific reference is made on the institutional advertising, pursuant

⁸² Una condizione simile si verifica rispetto ai contenuti televisivi: il legislatore ha disciplinato nel dettaglio limiti ed orari della programmazione (incluse pubblicità e televendite), soprattutto per tutelare le fasce più deboli di utenti, inclusi i minori, mentre su internet è possibile avere accesso

a contenuti di ogni sorta, in qualsiasi momento, anche proprio da parte dei più giovani che, più di altre categorie, prediligono tale mezzo rispetto a quello televisivo.

⁸³ Legge 4 aprile 1956, n. 212, ss. modifiche, art. 9, e decreto legge 6 dicembre 1984, n. 307, art. 9 *bis*.

to the regulation provided for in the article 41 of the Italian Broadcasting Law (d.lgs. n. 177/2005) as recently reformed.

Cognizant authorities, their roles and measures and the new frontiers of the public communication between old and incoming media, have been investigated, together with the eligibility of the system to grant citizens and users effective protection of their rights.