

LA PUBBLICITÀ ISTITUZIONALE DEI SOGGETTI PUBBLICI

2/2014



LA PUBBLICITÀ ISTITUZIONALE DEI SOGGETTI PUBBLICI

A cura di
Silvia Miconi

PREMESSA	5
Capitolo I - Le caratteristiche della pubblicità istituzionale	7
1. La pubblicità: definizione ed obiettivi	7
2. La pubblicità istituzionale	7
3. Premessa: comunicazione pubblica e comunicazione istituzionale	11
3.1 La comunicazione pubblica come attuazione della libertà di informazione	12
3.2 La natura e le tipologie di comunicazione pubblica	14
3.3 In particolare: la comunicazione istituzionale	15
4. La disciplina della comunicazione istituzionale: legge n. 150/2000	16
5. L'evoluzione della disciplina sulla pubblicità istituzionale	20
6. Le caratteristiche della pubblicità istituzionale ai sensi dell'art. 41 TUSMAR	25
6.1 I soggetti coinvolti e le finalità perseguite	26
6.2 Le somme "impegnabili"	27
6.3 Il calcolo delle percentuali	28
6.4 Gli obblighi di comunicazione ed il ruolo di AGCOM	29
6.5 Il riepilogo degli obblighi connessi all'esercizio di pubblicità istituzionale	30
Capitolo II - Il rapporto fra politica e pubblicità istituzionale	33
1. Fra comunicazione istituzionale e comunicazione politica	33
2. La comunicazione politica nel periodo elettorale e non elettorale	35
2.1 La comunicazione politica radiotelevisiva in senso stretto	39
2.2 I messaggi politici autogestiti	41
2.3 I programmi di informazione	43
3. Segue: La comunicazione politica degli enti locali in periodo elettorale	43
3.1 Il Codice di autoregolamentazione delle emittenti locali in materia di attuazione del principio del pluralismo	44
3.2 I programmi di informazione	45
3.3 I programmi di comunicazione politica	46
3.4 I messaggi politici autogestiti	47
4. La comunicazione istituzionale delle pubbliche amministrazioni nel periodo elettorale	47



APPENDICE NORMATIVA	55
I. D. lgs. 31 luglio 2005, n. 177, ss. modifiche, art. 41	55
II. Legge 7 giugno 2000, n. 150	56
III. Legge 25 febbraio 1987, n. 67, art. 5	65
IV. Legge regionale Emilia-Romagna 20 ottobre 1992, n. 39	67
V. Legge 22 febbraio 2000, n. 28	72
BIBLIOGRAFIA	73

| Premessa

Il tema della pubblicità istituzionale dei soggetti pubblici è piuttosto articolato, poiché coinvolge sotto vari profili altri ambiti e le relative regolamentazioni.

Il presente scritto rappresenta il risultato del progetto di ricerca dal titolo *“La pubblicità istituzionale dei soggetti pubblici”*, di cui alla Convenzione sottoscritta in data 11 gennaio 2012 fra il Dipartimento di Scienze Giuridiche “A. Cicu” dell’Alma Mater Studiorum-Università degli Studi di Bologna ed il CORECOM Emilia-Romagna, finanziata dal Dipartimento e cofinanziata dal CORECOM. Il progetto è stato svolto dall’Autore, assegnista di ricerca in diritto civile presso la detta Università.

Viene innanzitutto in rilievo la disciplina della pubblicità, da cui si ricavano alcuni principi di carattere generale, necessari per inquadrare le caratteristiche e le modalità di svolgimento anche di quella istituzionale.

A tale proposito, rilevano naturalmente anche i diversi strumenti attraverso cui la pubblicità istituzionale viene svolta, con le peculiarità legate a ciascuno di essi (mezzo televisivo o radiofonico, carta stampata, internet, ecc.).

Inoltre, con riferimento ai soggetti che svolgono attività di pubblicità istituzionale, deve farsi riferimento al più ampio ambito della comunicazione pubblica che, appunto, può svolgersi anche in forma pubblicitaria. Nell’ampio concetto di comunicazione pubblica rientra, tuttavia, non solo la comunicazione di carattere istituzionale ma anche quella politica, soggetta a sua volta a regole specifiche, a seconda che si svolga in periodo elettorale oppure ordinario, ciò che impone di verificare come la stessa si combini - e soprattutto come si distingua - rispetto all’esercizio dell’attività di comunicazione istituzionale.

Entra così in gioco anche il ruolo degli organismi di controllo (l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e, per certi aspetti, i Comitati regionali per le comunicazioni) e l’apparato sanzionatorio.

Deve infine tenersi presente che la disciplina di carattere generale, det-

tata dal legislatore nazionale, si combina con quella regionale, connessa a specifici ambiti di competenza delle regioni, nonché con le norme di carattere regolamentare dettate prevalentemente da AGCOM.

La trattazione che segue si propone dunque di analizzare il tema della pubblicità istituzionale non solo facendo riferimento alle norme alla stessa espressamente dedicate, ma anche toccando i diversi altri ambiti coinvolti e contribuendo così a ricostruirne identità e specificità.

Capitolo I

Le caratteristiche della pubblicità istituzionale

1. La pubblicità: definizione ed obiettivi

Ai sensi del decreto legislativo n. 145/2007⁽¹⁾, costituisce “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.

In generale, l’obiettivo della pubblicità è incidere sulle scelte (economiche) dei destinatari della comunicazione, siano essi consumatori o professionisti, indirizzandoli verso determinati beni o servizi.

La nozione di pubblicità è ampia e comprende ogni forma di comunicazione promozionale fatta con qualsiasi modalità o mezzo di diffusione.

Gli strumenti che possono essere impiegati per realizzarla sono molteplici, in costante evoluzione e comprendono: 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).

Per contro, 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 pubblicità quelle forme di comunicazione che, anche se non sollecitano direttamente l’acquisto di beni o servizi, contribuiscono comunque a promuovere l’immagine dell’impresa presso il pubblico dei consumatori.

2. La pubblicità istituzionale

La pubblicità istituzionale si distingue da quella tradizionale perché include qualsiasi forma di comunicazione avente come scopo - non già

1) Art. 2, lett. a), d.lgs. 2 agosto 2007, n. 145, “Pubblicità ingannevole”:

“a) Pubblicità: qualsiasi forma di messaggio che è diffuso, in qualsiasi modo, nell’esercizio di un’attività commerciale, industriale, artigianale o professionale allo scopo di promuovere il trasferimento di beni mobili o immobili, la prestazione di opere o di servizi oppure la costituzione o il trasferimento di diritti ed obblighi su di essi”;

La definizione di pubblicità va sempre letta alla luce della disposizione di cui all’art. 1, comma 1, del decreto de quo, ai sensi del quale:

“2. La pubblicità deve essere palese, veritiera e corretta”.

la vendita o la fornitura di beni o servizi - bensì la promozione dell'immagine, del marchio o dell'attività (nel suo complesso o con riferimento ad un settore specifico) di un determinato soggetto⁽²⁾.

È una tipologia di pubblicità che riguarda l'organizzazione in quanto tale (e dunque rientra nella competenza delle relazioni esterne del soggetto che la svolge), con la quale possono perseguirsi 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.

La pubblicità istituzionale può essere svolta con tutti gli strumenti propri di quella tradizionale ed è sottoposta alle medesime regole di carattere generale. In particolare, essendo qualificata come pubblicità, è sindacabile sotto il profilo dell'eventuale ingannevolezza del messaggio⁽³⁾.

La pubblicità istituzionale 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 individuarne contenuto e limiti, precisando che, ove il messaggio non presenti caratteri commerciali e non abbia come obiettivo diretto la vendita di beni o la fornitura di servizi, la pubblicità non va qualificata come commerciale ma, appunto, come "istituzionale"⁽⁴⁾ e, pur tuttavia, essa costituisce una pubblicità.

A titolo esemplificativo, si consideri il provvedimento emesso da AGCM in data 27 marzo 1997, sulla base della segnalazione di un'associazione circa l'ingannevolezza di un messaggio pubblicitario diffuso attraverso internet ed avente ad oggetto le caratteristiche e l'attività di un'associazione concorrente.

AGCM ha verificato la veridicità delle affermazioni contenute nel messag-

2) Sapere e consumare, Bimestrale del Consumo Consapevole, Newsletter n. 3 del 22 maggio 2006. Su: http://www.sapereeconsumare.net/index.php?page_name=articolo&id_articolo=124&id_categoria=37&id_rubrica=sicurezza (u.v. 27 settembre 2013).

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

4) Si veda in proposito il caso Stream PI 1196 (provvedimento AGCM del 3 aprile 1997) ed il caso Benetton/ Kirby PI 160 (provvedimento AGCM del 27 gennaio 1994).

gio pubblicitario, relativamente alle sue modalità di presentazione e alle affermazioni in esso contenute - in quanto eventualmente idonee a indurre il consumatore sulle caratteristiche del servizio pubblicizzato e le capacità e qualifiche dell'operatore pubblicitario - rilevando preliminarmente che "la circostanza che il messaggio non sia diretto alla vendita o alla promozione di un prodotto o di un servizio non risulta rilevante al fine di escludere la qualificazione come pubblicità delle pagine Internet in quanto anche senza la espressa promozione di un bene o di un servizio può comunque aversi pubblicità anche se ciò che viene pubblicizzato è la sola immagine dell'operatore pubblicitario: cd. pubblicità istituzionale": infatti, quest'ultima deve essere comunque considerata pubblicità, poiché "l'accreditamento dell'immagine di un operatore pubblicitario contribuisce indubbiamente a creare condizioni favorevoli all'accettazione da parte del pubblico dei prodotti o dei servizi da lui offerti e, quindi, indirettamente promuoverne la domanda, integrando gli elementi costitutivi della fattispecie «pubblicità»"⁽⁵⁾. Tanto premesso, AGCM ha ritenuto la pubblicità istituzionale in questione non ingannevole, sostanziandosi solo in una descrizione dell'attività che l'associazione svolge e delle finalità che la stessa persegue, facilmente comprensibile ai destinatari del messaggio i quali, quindi, non potrebbero ragionevolmente cadere in errore circa il suo contenuto e le sue finalità.

Si prenda inoltre ad esempio il provvedimento AGCM emanato in data 11 maggio 1995, con il quale si è affermato che la pubblicità istituzionale che promuove una determinata immagine aziendale, puntando sulla memorizzazione del relativo marchio, ha effettivamente carattere pubblicitario e deve dunque essere sottoposta alla relativa disciplina normativa⁽⁶⁾.

La pronuncia prendeva le mosse dalla segnalazione di un'associazione dei consumatori circa la presunta ingannevolezza di un messaggio pubblicitario consistente in un inserto, pubblicato su un quotidiano a

5) AGCM, PI 1268/ANACI su internet, in *Foro it., Rep.* 1997, voce *Concorrenza - disciplina* - n. 406.

6) AGCM, PI 3027, *Inserto pubblicitario Benetton*, in *Riv. dir. ind.*, 1996, II, 234, n. ANTICAGLIA.

tiratura nazionale nel periodo natalizio: l'ingannevolezza, secondo l'accusa, si sarebbe sostanziata nella scorrettezza e conseguente idoneità del messaggio a danneggiare bambini e adolescenti, vista la particolare crudezza delle immagini impiegate e degli argomenti trattati, anche in considerazione del contrasto con il titolo dell'inserito ("Natale è il momento per stare insieme") ed il carattere religioso del periodo durante cui era pubblicato.

Poiché il messaggio è stato trasmesso attraverso la stampa, la questione è stata sottoposta al parere preventivo del Garante per la Radio-diffusione e l'Editoria, come previsto dall'art. 7, comma 5, del d.lgs. n. 74/1992 all'epoca vigente⁷⁾: orbene, il Garante ha evidenziato preliminarmente che il messaggio in questione appariva riconducibile all'ambito della pubblicità istituzionale, in considerazione del fatto che non mirava a promuovere un bene o un servizio specifico quanto piuttosto il marchio aziendale in sé. Ciò premesso, il messaggio veniva ritenuto ingannevole senza che, trattandosi di semplice pubblicità, potesse essere invocata (come sostenuto invece dall'azienda, nella propria difesa) la libertà di manifestazione del pensiero ex art. 21 Cost.

La decisione finale è stata poi adottata da AGCM che - dopo aver ribadito, come evidenziato dal Garante, che "il messaggio sembra presentare (..) anche alcuni aspetti tipici della «pubblicità istituzionale», la quale mira a promuovere una determinata immagine aziendale, puntando sulla memorizzazione del relativo marchio" - si è tuttavia discostata dal detto parere preventivo, sancendo la non ingannevolezza del messaggio sulla base della seguente considerazione: perché la pubblicità istituzionale (come è stata correttamente qualificata quella in esame, visto che mira a promuovere un'immagine aziendale favorendo la memorizzazione del relativo marchio) possa essere ritenuta ingannevole, è

7) Decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 74, "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, contenente il "Codice del consumo", all'interno del quale sono presenti le norme fondamentali in materia di pubblicità ingannevole e più in generale di pratiche commerciali scorrette, oggi in vigore.

necessario che sussistano alcuni elementi, come l'idoneità ad indurre in errore i consumatori alterandone il comportamento economico e l'idoneità a danneggiare i concorrenti dell'azienda che la ha promossa. Tuttavia nella fattispecie, secondo AGCM, le immagini ed i contenuti proposti non sono idonei a pregiudicare la sicurezza dei minori, abusando della loro credulità o inesperienza.

3. Premessa: comunicazione pubblica e comunicazione istituzionale

Lo svolgimento di attività pubblicitaria da parte dei soggetti pubblici rientra, più in generale, nell'attività di "comunicazione pubblica".

È parte di quest'ultima la comunicazione "istituzionale" che può appunto svolgersi anche in forma pubblicitaria: *i.e.* la pubblicità istituzionale.

La comunicazione pubblica è lo strumento attraverso cui l'attività delle pubbliche amministrazioni viene esternata e dunque resa conoscibile ai terzi, contribuendo nel contempo al rafforzamento dell'immagine dell'amministrazione ed all'aumento del consenso nei suoi confronti da parte dei destinatari della comunicazione stessa.

L'emergere della comunicazione pubblica è frutto di un'evoluzione nei rapporti con lo Stato che ha visto aumentare i compiti di quest'ultimo - con la comparsa ed il consolidamento del modello del *welfare State* - e contemporaneamente aumentare la consapevolezza dei cittadini circa i propri diritti nei confronti del soggetto pubblico, a cui è conseguito un maggiore bisogno di informazioni⁸⁾.

8) S. PATRIARCA, *La legge 150/2000 sulla comunicazione pubblica: presupposti sociali e giuridici di un concetto in evoluzione*, su: http://www.diritto.it/osservatori/comunicazione/comun_05.html, novembre 2003 (u.v. 27 settembre 2013).

Nel commento si ripercorre l'evoluzione della comunicazione pubblica, una prima forma della quale va dal dopoguerra sino agli inizi degli anni '70, periodo in cui vi era una sostanziale identità fra politica e pubblica amministrazione (dunque la comunicazione pubblica era finalizzata a raggiungere gli obiettivi dei partiti ed in generale il miglioramento dell'immagine di questi ultimi); una seconda fase è caratterizzata da una separazione fra politica ed amministrazione pubblica, con l'acquisizione della consapevolezza di quest'ultima del proprio ruolo e rapporto con i cittadini che mantengono tuttavia una posizione passiva (la comunicazione pubblica dunque ha un carattere prettamente unidirezionale, si potrebbe dire "dall'alto al basso"); la terza ed ultima fase prende il via negli anni '90 e vede come protagonisti tre soggetti: soggetti pubblici, mezzi di comunicazione di massa e cittadini che, abbandonata una posizione meramente passiva - di

3.1. La comunicazione pubblica come attuazione della libertà di informazione.

La comunicazione pubblica è stata definita “strumento strategico per la trasparenza, il consenso e l’adeguamento delle istituzioni democratiche nel periodo della globalizzazione”⁽⁹⁾. Essa è espressione del più recente modo di intendere l’esercizio dell’attività amministrativa, meno autoritativo e più partecipativo, improntato sul consenso o, comunque, sulla conoscenza e consapevolezza dei propri diritti ed interessi da parte dei soggetti amministrati. Infatti, attraverso la comunicazione pubblica (inclusa quella istituzionale) si contribuisce all’attuazione della libertà di informazione dei cittadini/utenti.

La libertà di informazione non è espressamente prevista dalla Costituzione italiana, tuttavia deve ritenersi costituzionalmente “coperta” dall’art. 21 che sancisce la libertà di manifestazione del pensiero, libertà fondamentale sulla cui natura sono state avanzate diverse tesi. Secondo una concezione “individualista”, sostenuta dalla maggior parte della dottrina, la libertà di manifestazione del pensiero avrebbe natura individuale - in considerazione del contenuto personalistico della Costituzione - e deve dunque essere riconosciuta e garantita indipendentemente da un suo rilievo sociale; secondo una concezione “funzionale”, invece, il riconoscimento della libertà in manifestazione del pensiero è connesso a finalità di carattere pubblico, ponendosi come garanzia di “espansione sociale”⁽¹⁰⁾, ovvero di partecipazione alla vita politica, economica e sociale del Paese.

destinatari di posizioni giuridiche nei confronti della P.A. - acquistano un ruolo attivo e partecipativo al fine ultimo di garantire effettività ai propri diritti, anche ed in particolare attraverso l’informazione (la comunicazione pubblica diviene così sempre più bidirezionale).

9) M. CALIGIURI, *Comunicazione pubblica, formazione e democrazia*, Rubettino, 2003, 7; A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, La Terza, 2002, 179 ss.

10) C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell’ordinamento italiano*, Milano, 1958, 23-31.

La libertà di manifestazione del pensiero ha quindi un duplice profilo: individualistico (quale diritto inviolabile della persona umana) e sociale (quale garanzia di partecipazione alla vita pubblica e contributo alla realizzazione della democrazia “partecipata” cui mira il nostro ordinamento); è dovere dello Stato non solo tutelarla rispetto al rischio di soprusi od intromissioni da parte di soggetti terzi, pubblici o privati (cd. contenuto negativo) ma anche adottare misure di varia natura idonee a sostenerla⁽¹¹⁾.

Come anticipato, la libertà di manifestazione del pensiero include la libertà di informazione che, come evidenziato dalla stessa Corte Costituzionale in una storica sentenza⁽¹²⁾, ha a sua volta un duplice contenuto: un contenuto attivo che si concretizza nell’attività di manifestazione stessa (*i.e.* libertà di informare) e un contenuto passivo che consiste, invece, nel diritto di accedere all’informazione e “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 notizie e delle idee”⁽¹³⁾ (*i.e.* libertà di essere informati).

Lo svolgimento di attività di comunicazione, anche in forma pubblicitaria, da parte dei soggetti pubblici, contribuisce all’attuazione del diritto di cittadini/utenti ad essere informati nonché, dunque, alla realizzazione di una democrazia partecipata nel senso sopra specificato⁽¹⁴⁾.

11) V. CRISAFULLI, *Problematica della libertà di informazione*, in *Il Politico*, 1964, 297.

12) Sentenza 9 giugno 1972, n. 105. Cfr. D. MEMMO, S. MICONI, *Broadcasting Regulation: Market Entry and Licensing*, Milano, 2006.

13) R. ZACCARIA, *Materiale per un corso sulla libertà di informazione e di comunicazione*, Padova, 1996, 82.

14) L’attività di comunicazione contribuisce all’attuazione del diritto di cittadini/utenti di essere informati, nei casi in cui il soggetto pubblico è erogatore di un pubblico servizio, anche attraverso lo strumento delle Carte dei servizi pubblici. Le Carte rappresentano il frutto del passaggio dal regime monopolistico alla liberalizzazione nella gestione dei servizi pubblici (contrassegnata anche dall’adozione delle autorità indipendenti svincolate dal potere politico): in tal modo si è peraltro consentito l’adeguamento dell’ordinamento italiano al principio comunitario di separazione fra funzione di regolazione e funzione di gestione, essendo manifestazione del nuovo modo di intendere il ruolo (di regolazione) dei pubblici poteri che mira non più solo a **garantire qualità** del servizio ma anche tutela effettiva degli utenti. Le Carte dei servizi pubblici sono espressione di una sorta di “patto” tra ente erogatore del servizio ed utenti, teso a garantire la tutela di questi

3.2. La natura e le tipologie di comunicazione pubblica.

Esistono due diversi orientamenti anche sulla natura della comunicazione pubblica.

Secondo una concezione di tipo soggettivo, sarebbe “pubblica” ogni forma di comunicazione proveniente dalla pubblica amministrazione.

Invece, in base ad una concezione di tipo oggettivo, la classificazione di una comunicazione come pubblica è legata al suo oggetto che deve avere interesse e portata generale, ovvero coinvolgere la collettività: in questo senso, per comunicazione pubblica dovrebbe intendersi l'insieme delle informazioni e delle notizie che soggetti pubblici e privati (imprese, enti no profit) forniscono a persone fisiche (cittadini), giuridiche o istituzioni, al fine di favorire la conoscenza, l'informazione e la partecipazione⁽¹⁵⁾.

Indipendentemente dall'orientamento prescelto, la comunicazione pubblica può assumere diverse connotazioni:

- *comunicazione “sociale”*, come le campagne di sensibilizzazione su specifici temi, ad esempio la pubblicità progresso;
- *comunicazione “politica”* che può essere svolta con finalità simili a quelle della comunicazione istituzionale, nel caso in cui sia opera di enti pubblici, oppure con finalità più prettamente propagandistiche (ad esempio da parte dei partiti politici);
- *comunicazione “istituzionale”*⁽¹⁶⁾.

ultimi attraverso la previsione ed il rispetto di precisi standard di qualità dei servizi resi: l'obiettivo finale è quello della *customer satisfaction*, tuttavia, più in generale, possiamo affermare che le Carte rappresentino una forma di comunicazione del soggetto pubblico (gestore del servizio) che realizza il diritto di essere informati da parte dei cittadini/utenti. Cfr. S. MICONI, I contratti dei servizi pubblici, Padova, 2010, 99 ss.

15) M. CALIGIURI, *cit.*, 33 ss.

16) Cfr. legge regionale Emilia-Romagna 20 ottobre 1992, n. 39 (“Norme per l'attività di comunicazione della Regione e per il sostegno del sistema dell'informazione operante in Emilia-Romagna”), art. 10: *1. È considerata comunicazione di pubblica utilità qualsiasi atto di comunicazione istituzionale destinato a diffondere un messaggio di interesse pubblico e diretto all'esterno dell'Amministrazione, utilizzando le tecniche promozionali di informazione o comunque ogni azione afferente il campo della pubblicità.*

3.3. In particolare: la comunicazione istituzionale.

La comunicazione istituzionale è quella forma di comunicazione pubblica svolta prevalentemente dallo Stato nelle sue diverse articolazioni (ministeri, regioni, province, comuni), allo scopo di aumentare l'informazione, la conoscenza e in alcuni casi anche la partecipazione dei soggetti amministrati, indirizzando nello stesso tempo le loro scelte (ad esempio verso comportamenti a tutela della salute, dell'ambiente, dello sviluppo, ecc.).

Anche la comunicazione istituzionale 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 diversi diritti dei secondi (all'informazione, all'assistenza, alla semplificazione, alla partecipazione, ecc.).⁽¹⁷⁾: in particolare, attraverso la comunicazione istituzionale si garantisce il diritto dei soggetti amministrati sia ad essere informati sulle attività svolte dai soggetti pubblici e sugli scopi con le stesse. L'obiettivo ultimo, in sostanza, è avvicinare soggetti pubblici e cittadini, ovvero l'accessibilità dei secondi alle attività svolte dai primi, attraverso il circuito informativo.

2. Le iniziative di comunicazione di pubblica utilità sono dirette:

- a) a far conoscere l'attività legislativa, amministrativa e di programmazione della Regione ed in particolare l'applicazione da parte della stessa delle leggi e degli altri atti di rilevanza sociale, dei programmi e dei piani di sviluppo, nonché delle direttive comunitarie e degli altri atti della CEE;
- b) a promuovere l'immagine dell'Emilia-Romagna;
- c) a migliorare la conoscenza dei servizi pubblici prestati in ambito regionale e delle modalità di accesso ai medesimi;
- d) a realizzare nell'ambito delle competenze regionali azioni di comunicazione sociale dirette alla crescita civile della società;
- e) ad educare alla difesa della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale ed artistico e dei beni pubblici.

3. L'attività amministrativa, i servizi ed in generale le iniziative che sono effettuate dalle Province, dai Comuni e dagli Enti locali, in materie delegate dalla Regione, possono essere oggetto della comunicazione della Regione.

17) Cfr. G. BELLINI, *La comunicazione istituzionale e diritto all'informazione*, su:

www.altalex.com/index.php?idnot=35825 (ultima visita 30 settembre 2013) ove si evidenzia che secondo una concezione minoritaria andrebbero inclusi fra i "comunicatori pubblici" anche soggetti privati, allorché i messaggi diffusi riguardino la collettività o interessi di carattere generale (si pensi alla comunicazione sociale svolta da organizzazioni sindacali, enti ecclesiastici, oppure alla comunicazione politica).

Perché 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).

Da una recente ricerca sul tema della comunicazione istituzionale⁽¹⁸⁾ è emerso che le qualità principali che cittadini/utenti si aspettano da quest'ultima sono: chiarezza, semplicità, trasparenza, tempestività, personalizzazione (ovvero capacità della comunicazione di adeguare il proprio linguaggio ai diversi soggetti cui si rivolge) e impiego di strumenti innovativi. Sempre secondo la ricerca, lo strumento principale su cui puntare perché la comunicazione istituzionale soddisfi pienamente siffatte aspettative è la semplificazione: sia nel linguaggio, nelle procedure e nell'accessibilità, sia nella relazione con i destinatari della comunicazione.

4. La disciplina della comunicazione istituzionale: legge n. 150/2000

L'attività di informazione e comunicazione svolta dalle pubbliche amministrazioni⁽¹⁹⁾, cioè appunto di comunicazione istituzionale, è attualmen-

18) Si tratta della ricerca dal titolo "Comunicare la Pubblica Amministrazione: strumenti per un dialogo trasparente con i cittadini e per la semplificazione delle comunicazioni", promossa dall'Associazione "Comunicazione pubblica" e Regione Lombardia e realizzata da Lorien Consulting nel giugno 2011, nell'ambito del Programma generale di intervento 2010 della Regione Lombardia con l'utilizzo di fondi del Ministero dello Sviluppo Economico.

Su: http://www.compublica.it/bf/library/Ricerca_def_8_06_2011_99245_41371.pdf (u.v. 30 settembre 2013).

La ricerca aveva come obiettivo verificare i seguenti quattro aspetti: 1. rapporto fra cittadini e enti/servizi pubblici (avendo riguardo a frequenza, giudizio complessivo e difficoltà); 2. caratteristiche della comunicazione pubblica nei confronti dei cittadini (tipologia di comunicazione ricevuta, ricordo della stessa nel cittadino e giudizio complessivo); 3. semplificazione e digitalizzazione (ricordo della comunicazione ricevuta, significato percepito, urgenza dell'intervento e strumenti conosciuti ed utilizzati); 4. percezione nel cittadino della funzione della comunicazione pubblica.

19) Legge 7 giugno 2000, n. 150, "Disciplina delle attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni", integrata dalla direttiva sull'attività di comunicazione della pubblica amministrazione emanata dal ministro della funzione pubblica Frattini, in data 7 febbraio 2002. L'art. 9 di quest'ultima prevede che ciascuna amministrazione deve impegnarsi ad individuare, nel proprio bilancio, un capitolo dedicato "alle spese complessive per la comunicazione e informazione pubblica in una percentuale non inferiore al 2% delle risorse generali" della stessa amministrazione.

te disciplinata dalla legge n. 150/2000, risultato di un *iter* normativo iniziato alla fine degli anni '80.

La prima tappa di detto *iter* è stata rappresentata dalla legge n. 400/1988⁽²⁰⁾, con cui si è promossa una strategica azione comunicativa del Governo e si è 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 le leggi n. 67/1987 e n. 223/1990⁽²¹⁾, destinate entrambe a regolare il rapporto fra amministrazione pubblica e mezzi di comunicazione di massa (la prima con la carta stampata e la seconda con la televisione).

Una tappa importante nell'*iter* evolutivo in tema di comunicazione istituzionale si è poi avuta con l'istituzione delle autonomie locali, ad opera della legge n. 142/1990⁽²²⁾, e con il processo di decentramento che ne è conseguito.

L'art. 1, comma 4, della legge n. 150/2000 precisa innanzitutto che per "attività di informazione e di comunicazione istituzionale" devono intendersi quelle poste in essere dalle pubbliche amministrazioni per realizzare i seguenti obiettivi:

- informazione attraverso i mezzi di comunicazione di massa (carta stampata, mezzi audiovisivi o telematici);
- comunicazione esterna rivolta ai soggetti amministrati;
- comunicazione interna all'amministrazione stessa.

Le finalità ultime che le amministrazioni perseguono attraverso la comunicazione istituzionale sono molteplici ed includono, in particolare, l'illustrazione delle attività delle istituzioni e del loro funzionamento, la

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 della conoscenza e dell'accesso ai servizi pubblici, della conoscenza di temi di rilevante interesse pubblico e sociale, la semplificazione delle procedure, la modernizzazione degli apparati e la conoscenza dello stato dei procedimenti amministrativi e, in generale, la 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 (art. 1, comma 5).

Con l'individuazione delle attività riconducibili alla categoria della comunicazione istituzionale viene in un certo modo "codificata per le amministrazioni pubbliche la possibilità di avvalersi di tutti gli strumenti della comunicazione di massa - stampa, audiovisivi, strumenti telematici"⁽²³⁾ che possano contribuire a realizzare le finalità sopra menzionate.

Gli strumenti attraverso cui esercitare tale attività sono molti, di carattere pubblicitario e non (affissioni, organizzazione di manifestazioni, convegni, fiere, distribuzione e vendite promozionali, strumenti informatici).

Con specifico riguardo alle amministrazioni dello Stato, la legge n. 150/2000 impone loro di elaborare annualmente un programma di tutte le attività di comunicazione che intendono svolgere nel corso dell'anno successivo e di trasmetterlo, entro il mese di novembre, al Dipartimento per l'informazione e l'editoria operante presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Sulla base di tale programma viene predisposto un piano annuale di comunicazione che deve poi essere sottoposto all'approvazione del Consiglio dei Ministri (artt. 11 e 12)⁽²⁴⁾ e le eventuali iniziative di comunicazione che non fossero previste in tale programma potrebbero

23) L. LANZILLOTTA, *Comunicazione politica e comunicazione istituzionale: alcune riflessioni sulla legge 150*, su: <http://www.astrid-online.it/Riforma-de1/Studi-e-ri/Archivio-2/LANZILLOTTA-Comunicaz-pol-e-istituz.pdf> (u.v. 30 settembre 2013).

24) La realizzazione del piano di comunicazione compete a ciascuna amministrazione statale anche con la collaborazione del Dipartimento per l'informazione e l'editoria a cui in particolare competono funzioni di orientamento e consulenza ed eventuale conferimento di supporto organizzativo. Il Dipartimento si occupa inoltre di approfondire eventuali problematiche legate alla comunicazione pubblica presso le diverse amministrazioni e di stipulare accordi quadro con i concessionari di spazi pubblicitari nei quali sono individuati alcuni criteri generali per le inserzioni (radiotelevisive o a mezzo stampa) e le tariffe.

essere promosse e realizzate solo per particolari e contingenti esigenze sopravvenute nel corso dell'anno e dovrebbero comunque essere tempestivamente comunicate al Dipartimento per l'informazione e l'editoria.

Il programma include tutti i progetti di comunicazione di carattere pubblicitario che le amministrazioni statali intendono attuare attraverso i mezzi di comunicazione di massa, ovvero la pubblicità istituzionale. Tali progetti, su cui il Dipartimento per l'informazione e l'editoria è chiamato ad esprimere parere preventivo, devono precisare l'obiettivo della comunicazione, la copertura finanziaria, il contenuto ed i destinatari dei messaggi, i soggetti coinvolti nella realizzazione degli stessi e la strategia di diffusione che si intende attuare per una maggiore efficacia della comunicazione (art. 13).

L'individuazione dei professionisti esterni all'amministrazione, chiamati a realizzare i progetti di comunicazione pubblicitaria, avviene attraverso procedure di gara (art. 15)⁽²⁵⁾.

La disciplina della comunicazione istituzionale è integrata dalle disposizioni della "Direttiva sulle attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni" del 7 febbraio 2002 (cd. Direttiva Frattini) che impegna i vertici delle p.a. all'attuazione della legge n. 150/2000, fornendo "gli indirizzi di coordinamento, organizzazione e monitoraggio delle strutture, degli strumenti e delle attività previste".

La direttiva pone ancor più la comunicazione al centro del sistema di relazioni interne ed esterne delle amministrazioni come "chiave attraverso cui leggere e organizzare la missione di ciascuna di esse", sviluppandola in tre direzioni: comunicazione attraverso i media e rapporto con gli stessi, comunicazione di servizio riferita al cittadino-utente e comunicazione interna.

Per quanto riguarda la comunicazione interna, essa rappresenta il fon-

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.

damento della nuova concezione dei processi organizzativi che devono essere impostati sulla partecipazione e trasparenza, abbandonando il modello squisitamente gerarchico che vigeva in passato. Ciò del resto va di pari passo ed in modo complementare alla decentralizzazione delle competenze dall'amministrazione statale/centrale agli enti pubblici locali o ad altri soggetti, sia pubblici che privati. Infatti, la crescente maggiore complessità ed intreccio di rapporti fra le diverse istituzioni pubbliche impone che vi sia un ampio scambio di informazioni, trasparenza e condivisione: in sostanza, una buona comunicazione interna che contribuisca al raggiungimento degli obiettivi comuni, rafforzando l'efficacia dei risultati dell'attività amministrativa⁽²⁶⁾.

5. L'evoluzione della disciplina sulla pubblicità istituzionale

Lo svolgimento di pubblicità istituzionale da parte dei soggetti pubblici rappresenta comunque una facoltà, non un dovere, nei confronti dei propri amministrati.

È uno strumento facoltativo che però, se utilizzato, deve conformarsi a specifiche prescrizioni.

In particolare, determinate percentuali delle spese complessive sostenute per realizzare tale tipo di pubblicità devono essere riservate a favore sia della carta stampata che dell'emittenza radiotelevisiva locale.

1) *La pubblicità istituzionale sulla carta stampata: legge n. 67/1987*

Una prima regolamentazione della pubblicità istituzionale riguarda proprio quella realizzata mediante carta stampata ed è contenuta nella già menzionata legge n. 67/1987.

L'art. 5 della stessa, come modificato dalla legge n. 150/2000, sottopone l'esercizio di pubblicità istituzionale ad una serie di prescrizioni, quali:

²⁶ L. LANZILLOTTA, Comunicazione politica e comunicazione istituzionale: alcune riflessioni sulla legge 150, cit.

- obbligo per le amministrazioni e gli enti pubblici non territoriali, ad eccezione di quelli economici, di destinare alla pubblicità su quotidiani e periodici una quota non inferiore al 50% delle spese di pubblicità ;
- obbligo di istituire un apposito capitolo di bilancio dedicato alla pubblicità istituzionale;
- divieto di destinare alla pubblicità, con qualsiasi mezzo effettuata, ulteriori finanziamenti o contributi al di là delle somme preventive ed inserite in bilancio;
- obbligo di amministrazioni statali, regioni, enti locali (ad eccezione dei comuni con meno di 40.000 abitanti), le loro aziende, unità sanitarie locali che gestiscono servizi per più di 40 mila abitanti ed enti pubblici economici o non economici, di dare comunicazione eventualmente anche negativa all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni⁽²⁷⁾ (con un riepilogo analitico) delle spese pubblicitarie sostenute nel corso di ciascun anno finanziario, pena l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria⁽²⁸⁾.

II) La pubblicità istituzionale nel Testo Unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici.

Si occupa di pubblicità istituzionale anche il Testo Unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici (cd. TUSMAR), di cui al d.lgs. 31 luglio 2005, n. 177 e successive modifiche⁽²⁹⁾, dedicandogli una serie di norme contenute all'art. 41, "Destinazione della pubblicità di amministrazioni ed enti pubblici".

La prima disposizione dell'articolo prevede che tutte le somme che

27) Originariamente (cioè prima dell'istituzione dell'AGCOM ad opera della legge 31 luglio 1997, n. 249, recante appunto "Istituzione dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo") la norma prevedeva che la comunicazione fosse data al Garante per la radiodiffusione e l'editoria previsto dalla legge n. 223/1990 (la quale, a sua volta, aveva sostituito il Garante per l'editoria di cui alla legge n. 416/1981).

28) Tale sanzione, aggiornata al 1999 con d.lgs. n. 507, prevede un minimo di 800.000 lire ed un massimo di 4.800.000 lire.

29) Di cui, in particolare, al d.lgs. n. 44/2010 (cd. decreto Romani).

le amministrazioni pubbliche o gli enti pubblici, anche economici³⁰⁾, decidono di destinare all'acquisto di spazi sui mezzi di comunicazione di massa, per finalità di comunicazione istituzionale, devono risultare complessivamente impegnate sulla competenza di ogni esercizio finanziario nelle seguenti percentuali: per almeno il 15 per cento a favore dell'emittenza privata televisiva e radiofonica a livello locale che operi nei territori dei Paesi membri dell'Unione europea e per almeno il 50 per cento a favore dei giornali quotidiani e periodici.

Le somme in questione sono quelle legate all'acquisto di spazi pubblicitari, ad esclusione degli oneri relativi alla loro realizzazione, e devono essere poi comunicate ad AGCOM che, anche con l'ausilio dei Comitati regionali per le comunicazioni (CORECOM), vigila sulla diffusione della pubblicità istituzionale realizzata attraverso i diversi mezzi di comunicazione di massa.

In ogni caso, perché sia assicurato il rispetto delle prescrizioni in materia di pubblicità istituzionale, ciascuna pubblica amministrazione o ente pubblico anche economico che la svolge deve nominare un responsabile del procedimento che, in caso d'inosservanza delle disposizioni in materia - ed a meno che ciò non dipenda da cause a lui non imputabili - è sottoposto ad una sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di 1.040 euro a un massimo di 5.200 euro; competente all'accertamento della violazione, alla contestazione della stessa ed all'applicazione della conseguente sanzione è AGCOM, sulla base delle norme di cui al Capo I, sezioni I e II, della legge 24 novembre 1981, n. 689.

L'art. 41 ha dedicato anche una specifica disposizione al periodo di transizione dalla trasmissione in tecnica analogica a quella in tecnica digitale, disponendo che durante lo stesso le somme

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

che le amministrazioni pubbliche o gli enti pubblici anche economici destinavano singolarmente, 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 60 per cento a favore dei giornali quotidiani e periodici.

Sia di tali ultime quote che di quelle, soprarichiamate, previste per il periodo successivo a quello del passaggio al digitale, le regioni possono stabilire percentuali diverse, nell'esercizio della propria autonomia finanziaria.

III) La normativa di settore

Il soggetto competente a vigilare sull'osservanza degli obblighi in tema di pubblicità istituzionale è dunque l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni che, a riguardo, ha emanato anche specifiche disposizioni di dettaglio.

Alla pubblicità istituzionale è dedicato in particolare l'art. 10 della delibera 129/02/CONS (come modificato dall'art. 1 della delibera n. 139/05/CONS, recante "Informativa economica di sistema. Obbligo di comunicazione delle spese pubblicitarie degli enti pubblici"), il quale ribadisce innanzitutto l'obbligo per amministrazioni ed enti pubblici, anche economici, di comunicare ad AGCOM le somme impegnate, in ciascun esercizio finanziario, per l'acquisto di spazi su mezzi di comunicazione di massa a fini di pubblicità istituzionale; inoltre, precisa che la comunicazione va trasmessa entro il 31 marzo di ogni anno⁽³¹⁾, con riferimento all'esercizio finanziario precedente, utilizzando i modelli telematici indicati dalla stessa Autorità attraverso il proprio sito internet⁽³²⁾.

31) In alcuni casi tale termine è stato posticipato da AGCOM, con propria delibera, al 30 settembre (ad esempio, per l'anno 2005, con la stessa delibera 139/05/CONS, per l'anno 2010 con delibera 30/10/CONS.

32) www.roc.infocamere.it.

La comunicazione deve essere trasmessa anche dalle amministrazioni e dagli enti che nell'esercizio finanziario precedente non hanno impegnato alcuna somma per l'acquisto dei detti spazi. Ai sensi dell'art. 5, comma 5, della legge n. 67/1987, sono tuttavia esentati dal dovere di presentare la "comunicazione negativa" i comuni con meno di 40.000 abitanti.

IV) *La disciplina locale: legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 39/1992*

Per quanto riguarda la regione Emilia-Romagna, si occupa di pubblicità istituzionale la legge 20 ottobre 1992, n. 39, recante "Norme per l'attività di comunicazione della regione e per il sostegno del sistema dell'informazione operante in Emilia-Romagna".

Il provvedimento ha come finalità promuovere nel territorio regionale la più ampia informazione sull'attività propria, degli Enti e delle Aziende da essa istituiti, al fine di assicurare un'effettiva partecipazione della comunità alla formazione ed attuazione delle scelte programmatiche, legislative e amministrative, nonché creare un più stretto rapporto informativo fra cittadini e istituzioni, sia attraverso attività dirette di comunicazione istituzionale e di pubblica utilità, sia attraverso interventi di promozione, di qualificazione e valorizzazione di iniziative di comunicazione stampata e radiotelevisiva regionale e locali. A tal fine la regione intende attuare interventi di comunicazione diretta, attraverso l'uso dei mezzi di comunicazione più adatti al tipo di utente e di messaggio da veicolare.

L'art. 10 della legge si occupa delle comunicazioni di pubblica utilità, precisando che deve ritenersi tale qualsiasi atto di comunicazione istituzionale con cui si diffonde un messaggio "di interesse pubblico", "diretto all'esterno dell'Amministrazione", attraverso l'impiego di tecniche afferenti al campo della pubblicità. Lo scopo dei messaggi è far conoscere l'attività legislativa, amministrativa e di programmazione della regione e l'applicazione, da parte della stessa, delle leggi e degli altri atti di rilevanza sociale, dei program-

mi e dei piani di sviluppo, nonché delle direttive comunitarie e degli altri atti della CEE. Inoltre, i messaggi intendono promuovere l'immagine della regione, migliorare la conoscenza e l'accesso ai servizi pubblici dalla stessa forniti, realizzare azioni di comunicazione sociale dirette alla crescita civile e educare alla difesa della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale ed artistico e dei beni pubblici. La comunicazione può riguardare anche l'attività amministrativa, i servizi e tutte le iniziative svolte dalle province, dai comuni e dagli enti locali dell'Emilia-Romagna e che riguardino le materie da quest'ultima delegate.

Tali comunicazioni possono assumere carattere pubblicitario (*i.e.* pubblicità istituzionale) e per il loro svolgimento la regione può avvalersi di strutture specializzate. In ogni caso devono uniformarsi a criteri di correttezza⁽³³⁾, tenendo in considerazione le norme del Codice di autodisciplina pubblicitaria⁽³⁴⁾.

6. Le caratteristiche della pubblicità istituzionale ai sensi dell'art. 41 TUSMAR

La disciplina sulla pubblicità istituzionale coinvolge dunque, schematicamente, i seguenti aspetti: soggetti che la eseguono, destinatari, finalità perseguite, somme impegnabili, obblighi formali e sostanziali da rispettare.

Essa è oggi contenuta principalmente nel citato art. 41 del TUSMAR, nonché nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 settembre 2009, contenente "Indirizzi interpretativi ed applicativi in materia di destinazione delle spese per l'acquisto di spazi pubblicitari da parte delle Amministrazioni dello Stato ai sensi dell'art. 41 del decreto

33) Avendo particolare riguardo alla identificazione dell'autore del messaggio, alla sensibilità degli utenti ed al rispetto delle opinioni altrui.

34) Letteralmente "Codice di Autodisciplina della Comunicazione Commerciale", edito per la prima volta il 12 maggio 1966 e successivamente rinnovato, da ultimo con edizione n. 54 in vigore dal 4 giugno 2012.

legislativo 31 luglio 2005, n. 177”, con la quale si è inteso fornire un orientamento unitario alle amministrazioni per il corretto adempimento degli obblighi previsti.

6.1. I soggetti coinvolti e le finalità perseguite

Per quanto riguarda i soggetti “attivi” della disciplina, ovvero quelli cui compete lo svolgimento di pubblicità istituzionale, sono le amministrazioni statali, gli enti pubblici non economici, gli enti pubblici economici, gli enti pubblici non territoriali, gli enti pubblici territoriali, le regioni, gli enti locali, le aziende di amministrazioni statali, le regioni, gli enti locali e le unità sanitarie locali che gestiscono servizi per più di 40mila abitanti.

Ogni pubblica amministrazione che sia individuabile come soggetto giuridico autonomo può svolgere pubblicità istituzionale ed è tenuta a rispettare le percentuali di spesa previste dal terzo comma dell’art. 41.

Per quanto riguarda invece i destinatari della pubblicità istituzionale, sono principalmente i cittadini, nel loro complesso o limitatamente a specifiche categorie (anziani, disabili, minori, extracomunitari, ecc.). Inoltre, anche solo indirettamente, la pubblicità istituzionale si può rivolgere ad altri soggetti, pubblici e privati, specialmente se operanti nel medesimo ambito dell’amministrazione che la svolge: in tal caso, essa ha anche una funzione di competizione e stimolo al miglioramento delle attività e dei servizi svolti.

Una tipologia di pubblicità istituzionale con target specifico è quella che un’amministrazione svolge nei confronti dei propri dipendenti, al fine sia di attuare il loro diritto di informazione rispetto all’ente datore di lavoro, sia di indurli ad operare per il raggiungimento di determinati obiettivi o, comunque, nel rispetto di determinate modalità. In questo caso, la pubblicità istituzionale ha come obiettivo primario facilitare il passaggio di informazioni all’interno dell’ente.

Più in generale, le finalità perseguite con la pubblicità istituzionale

sono molteplici e possono riguardare l'illustrazione dell'attività e del funzionamento dell'ente, l'illustrazione e promozione della conoscenza di talune disposizioni normative così da consentirne una migliore applicazione, la facilitazione della conoscenza e quindi dell'accesso ai servizi pubblici, la promozione della conoscenza di temi aventi rilevanza pubblica e sociale, la promozione della semplificazione delle procedure, della modernizzazione degli apparati e della conoscenza dell'*iter* dei procedimenti amministrativi, la promozione dell'immagine della amministrazione e dell'Italia, in Europa e nel mondo, conferendo visibilità ad eventi locali, regionali, nazionali e internazionali⁽³⁵⁾.

6.2. Le somme "impegnabili"

A titolo di pubblicità istituzionale possono essere impegnate somme per l'acquisto, a titolo oneroso, di qualunque spazio destinato a veicolare avvisi o messaggi mediante l'impiego di mezzi di comunicazione di massa.

Questi ultimi comprendono: stampa quotidiana e periodica anche in forma elettronica, internet, radio e televisione, sale cinematografiche, reti mobili di comunicazione elettronica, pubbliche affissioni (ad eccezione del caso in cui sia svolta su spazi di proprietà dello stesso soggetto pubblico).

Non costituiscono invece pubblicità istituzionale e, dunque, non possono essere conteggiate a tale titolo, le spese derivanti da avvisi obbligatori (ad esempio per la pubblicazione del bilancio, avvisi di gara, bandi di concorsi) - in osservanza di obblighi di legge oppure al fine di rendere pubblici atti e procedure concorsuali - le spese sostenute per acquistare spazi in seguito a provvedimenti amministrativi emanati per ragioni di necessità ed urgenza (come ordinanze rivolte ai cittadini) e le spese sostenute per la stampa di

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

manifesti, depliant, le spese per la creatività, quelle tipografiche, cartacee ed informatiche, quelle per la produzione e l'edizione di testate giornalistiche, per convegni o eventi, per sponsorizzazioni e per la partecipazione a fiere, mercati e mostre.

6.3. Il calcolo delle percentuali

Il valore complessivo delle spese sostenute da ciascuna amministrazione per l'acquisto di spazi a fini di comunicazione istituzionale costituisce il totale su cui calcolare le quote di destinazione previste dall'art. 41 TUSMAR. Infatti, il primo comma dell'articolo prevede che, delle somme impegnate a fini di pubblicità istituzionale, specifiche percentuali siano destinate all'emittenza radiotelevisiva privata locale ed alla stampa: nello specifico, almeno il 15% a favore della prima ed almeno il 50% a favore della seconda.

Nella percentuale riservata all'emittenza radiotelevisiva privata locale devono essere incluse tutte le spese sostenute per l'acquisto di spazi sulle emittenti operanti nei Paesi membri dell'Unione Europea che abbiano le seguenti caratteristiche:

- *ambito locale radiofonico*, ovvero irradiazione del segnale fino ad una copertura massima di quindici milioni di abitanti; oppure
- *ambito locale televisivo*, ovvero diffusione in uno o più bacini, purché non superiori a dieci e con copertura complessiva inferiore al 50% della popolazione nazionale.

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 membri dell'Unione Europea.

Vanno inoltre considerati gli acquisti di spazi sulle emittenti radiofoniche che trasmettono quotidianamente propri programmi informativi su avvenimenti politici, religiosi, economici, sociali, sindacali o letterari

per almeno il 25% delle ore di trasmissione tra le ore 7.00 e le ore 20.00: tali ultimi soggetti sono individuati con decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento per l'informazione e l'editoria) e sono pubblicati sul sito di quest'ultimo.

Ai fini del conteggio del 50% possono essere inclusi anche gli acquisti di spazi per la pubblicità istituzionale sulle testate italiane all'estero, in relazione al tipo di messaggio ed ai destinatari (come previsto dall'art. 13, comma 3, della legge n. 150/2000).

Per quanto riguarda il periodo di riferimento per il calcolo delle menzionate percentuali, vanno conteggiate tutte le spese impegnate durante l'esercizio finanziario coincidente con l'anno solare, per le quali sia stata assunta un'obbligazione giuridicamente perfezionatasi.

6.4. Gli obblighi di comunicazione ed il ruolo di AGCOM

Come specificato all'art. 2.1 della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 settembre 2009, le amministrazioni dello Stato, inclusa la Presidenza del Consiglio dei Ministri, 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 ai sensi dell'art. 41 TUSMAR.

Dopo l'approvazione del bilancio preventivo dello Stato, le amministrazioni statali provvederanno 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.

Inoltre, come previsto dal terzo comma dell'art. 41, amministrazioni ed enti pubblici sono tenute a comunicare ad AGCOM entro il termine del 31 marzo di ogni anno le somme che hanno impegnato per l'acquisto di spazi sui mezzi di comunicazione di massa ai fini di pubblicità istituzionale: in tale comunicazione devono essere

indicate le percentuali relative alle spese dell'ultimo esercizio finanziario concluso (come previsto dalla delibera AGCOM n. 139/05/CONS del 7 marzo 2005 e sulla base dei modelli telematici predisposti⁽³⁶⁾).

Per garantire il rispetto di siffatti obblighi, le amministrazioni pubbliche nominano un responsabile del procedimento che risponde sia della comunicazione dei dati di spesa all'Autorità che del rispetto delle percentuali di destinazione previste ed è sottoposto a sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.040 ad euro 5.200 in ipotesi di mancato o inesatto adempimento dei predetti obblighi (e salvo il caso che l'inadempimento o l'inesatto adempimento sia riconducibile a causa a lui non imputabile).

A tal proposito diverse amministrazioni, in fase di applicazione della norma, avevano sollevato la questione relativa alla mancata coincidenza fra il soggetto responsabile della comunicazione ed il soggetto responsabile della spesa: per risolvere la questione, il rispetto delle percentuali previste dall'art. 41 deve essere assicurato dai responsabili di ogni singolo centro di spesa, sui cui ricadranno quindi le eventuali sanzioni.

Come detto, le comunicazioni sono trasmesse ad AGCOM, a cui compete di vigilare sulla diffusione della comunicazione pubblica a carattere pubblicitario sui diversi mezzi di comunicazione di massa, ovvero competente all'accertamento, alla contestazione ed all'attribuzione delle sanzioni in ipotesi di inosservanza degli obblighi sopramenzionati.

6.5. Il riepilogo degli obblighi connessi all'esercizio di pubblicità istituzionale

In sintesi, la normativa in materia di pubblicità istituzionale prevede i seguenti obblighi:

36) Tali modelli sono recuperabili all'indirizzo internet www.roc.infocamere.it.

- le pubbliche amministrazioni non sono obbligate a svolgere pubblicità istituzionale ma, laddove decidano di svolgerla, devono rispettare le percentuali indicate dal legislatore, sia con riferimento alla stampa che al settore audiovisivo (art. 41, comma 1, TUSMAR);
- purché nel rispetto delle percentuali previste dal legislatore, per lo svolgimento di pubblicità istituzionale possono essere impiegate somme inferiori rispetto a quelle impegnate;
- le amministrazioni statali e gli enti pubblici sono tenuti ad istituire per ogni esercizio finanziario un'apposita voce di bilancio, nella quale iscrivere tutte le somme impiegate per la pubblicità istituzionale (art. 2.1 D.p.c.m. 28 settembre 2009 e art. 5, comma 2, legge n. 67/1987);
- le amministrazioni statali e gli enti pubblici anche economici hanno l'obbligo di impegnare sulla competenza di ciascun esercizio finanziario somme finalizzate alla pubblicità istituzionale nelle seguenti percentuali (art. 41, comma 1, TUSMAR):
- per almeno il 15% per pubblicità su emittenti private radio e TV locali operanti nei Paesi dell'Unione Europea;
- per almeno il 50% per pubblicità su giornali periodici e quotidiani;
- le amministrazioni pubbliche e gli enti pubblici anche economici devono trasmettere ad AGCOM la comunicazione riepilogativa delle somme destinate nel precedente esercizio finanziario all'acquisto di spazi su mezzi di comunicazione di massa a fini di pubblicità istituzionale (art. 41, comma 3 TUSMAR, art. 2.2 D.p.c.m. 28 settembre 2009 e art. 10 delibera dell'Autorità n. 129/02/CONS, come modificato dalla delibera n. 139/05/CONS), entro il 31 marzo di ogni anno o nel diverso termine indicato di volta in volta da AGCOM con propria delibera, secondo le modalità indicate da quest'ultima, impiegando gli appositi moduli e per via telematica attraverso il sito www.roc.infocamere.it;
- la comunicazione deve essere trasmessa anche se negativa

- (cioè nel caso in cui non si fosse impiegata alcuna somma a fini di pubblicità istituzionale), tranne che da parte dei Comuni con meno di 40.000 abitanti (art. 5, comma 5, legge n. 67/1987);
- le amministrazioni statali devono elaborare annualmente un programma delle iniziative di comunicazione che intendono svolgere nell'anno successivo e trasmetterlo, entro il mese di novembre, al Dipartimento per l'informazione e l'editoria operante presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 11 legge n. 150/2000); tale programma deve comprendere i progetti dettagliati di comunicazione a carattere pubblicitario che prevedano diffusione di messaggi su mezzi di comunicazione di massa che le amministrazioni intendano svolgere ai fini del rilascio del preventivo parere da parte del Dipartimento (art. 13 legge n. 150/2000). Sulla base dei programmi ricevuti, il Dipartimento per l'informazione e l'editoria predispose un piano annuale di comunicazione, sottoposto all'approvazione del Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 12 legge n. 150/2000).

Capitolo II

Il rapporto fra politica e pubblicità istituzionale

1. Fra comunicazione istituzionale e comunicazione politica.

La comunicazione istituzionale va distinta da quella politica.

La prima è disciplinata dall'esaminata legge n. 150/2000, il cui art. 1, come visto, prima precisa che l'attività di informazione e comunicazione istituzionale include sia l'informazione ai mezzi di comunicazione di massa che la comunicazione esterna (realizzata attraverso qualsiasi modalità tecnica ed organizzativa) ed interna a ciascuna amministrazione, quindi individua gli obiettivi che la comunicazione istituzionale intende perseguire (art. 1, comma 5), ovvero:

- illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione;
- illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento;
- favorire l'accesso ai servizi pubblici, promuovendone la conoscenza;
- promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale;
- favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati nonché la conoscenza dell'avvio e del percorso dei procedimenti amministrativi;
- promuovere l'immagine delle amministrazioni, nonché quella dell'Italia, in Europa e nel mondo, conferendo conoscenza e visibilità ad eventi d'importanza locale, regionale, nazionale ed internazionale.

Come anticipato la legge è integrata e completata dalla Direttiva Frattini del 7 febbraio 2002, sull'attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni, nella cui Premessa si individuano la *ratio* e la valenza dell'intera normativa: si precisa, infatti, che le p.a. dispongono di un nuovo indispensabile strumento per sviluppare le relazioni con i cittadini, potenziare ed armonizzare i flussi di informazioni al loro interno e concorrere ad affermare il diritto dei cittadini ad un'efficace comunicazione (in attuazione peraltro, come visto, del loro diritto di essere informati, quale contenuto passivo della libertà di informazione che a sua volta è compresa nella libertà di manifestazione del pensiero di cui all'art. 21 Cost.).

La comunicazione pubblica, evidenzia la Premessa alla Direttiva Frattini, diviene dunque 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 nonché di democrazia effettivamente partecipata; tale processo richiede ed implica infatti conoscenza e consenso da parte dei soggetti amministrati (cittadini, imprese), da realizzarsi anche ed in particolare grazie allo strumento della comunicazione e della pubblicità dell'azione amministrativa.

In tale contesto, la Direttiva Frattini è lo strumento con cui il Dipartimento della funzione pubblica ha inteso fornire alle pubbliche amministrazioni "gli indirizzi di coordinamento, organizzazione e monitoraggio delle strutture, degli strumenti e delle attività previste dalla normativa in materia di informazione e comunicazione pubblica".

Scopo della stessa è contribuire alla realizzazione di importanti traguardi dell'azione amministrativa, quali lo sviluppo di una coerente politica di comunicazione integrata con i cittadini e con le imprese; la gestione professionale e sistematica dei rapporti con tutti gli organi di informazione; la realizzazione di un sistema di flussi di comunicazione interna incentrato sull'uso intenso di tecnologie informatiche e banche dati ("sia per migliorare la qualità dei servizi e l'efficienza organizzativa, sia per 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"); la formazione e valorizzazione del personale impegnato nelle attività di informazione e la comunicazione ed ottimizzazione dell'uso delle risorse finanziarie.

L'obiettivo della regolamentazione della comunicazione istituzionale, in sostanza, è massimizzare il ruolo della stessa quale strumento integrante ed efficace dell'azione amministrativa. Ciò impone, in particolare, di tenerla distinta dalla comunicazione politica che si traduce, invece, in un'attività di propaganda e di promozione di parte.

È pertanto prioritario cogliere le differenze fra le due tipologie di comunicazione, affinché sia rispettato il fondamentale principio di separazione fra attività politica ed attività amministrativa e non si incorra, come è stato correttamente evidenziato, nel rischio di “una finalizzazione politica dei messaggi istituzionali e dunque di una grave alterazione del rapporto tra amministrazione e cittadino oltre che di asimmetria informativa tra forze di maggioranze e forze di opposizione”⁽³⁷⁾.

Orbene, per qualificare una certa comunicazione come politica oppure istituzionale, deve innanzitutto prendersi in esame il suo contenuto, valutando se sia contraddistinto da finalità prevalentemente propagandistiche di una certa forza politica o se sia piuttosto diretto a promuovere l'informazione e la conoscenza dell'attività e del ruolo svolto dall'ente che la realizza, come forma di attuazione del diritto dei soggetti amministrati di essere informati⁽³⁸⁾.

2. La comunicazione politica nel periodo elettorale e non elettorale

La comunicazione politica è regolamentata da disposizioni specifiche, a seconda che si svolga in periodo elettorale o non elettorale.

La 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 in particolare dalla legge 6 novembre 2003, n. 313, disciplina la comunicazione politica nel periodo elettorale.

37) L. LANZILLOTTA, *Comunicazione politica e comunicazione istituzionale: alcune riflessioni sulla legge 150*, cit.

38) A tale riguardo, si evidenzia che detti principi sono espressi anche nel Regolamento interno dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna del 2007, nel Titolo V (“Strumenti e procedimenti per la partecipazione delle persone e della collettività alle decisioni dell'Assemblea legislativa”), il cui art. 40 richiama inoltre gli artt. 14 (“Trasparenza e informazione”) e 15 (“Diritti di partecipazione”) dello Statuto della Regione Emilia-Romagna e, al comma 5, in particolare sancisce che “L'attività di informazione, oltre che essere finalizzata alla conoscenza dell'attività istituzionale, costituisce un effettivo presupposto della partecipazione e deve, perciò, avere carattere di tempestività, di chiarezza, di completezza e di continuità. L'attività d'informazione comprende anche i contributi e le iniziative istituzionali dei consiglieri”.

Con riferimento alle emittenti radiofoniche e televisive locali vige, inoltre, il Codice di autoregolamentazione in materia di attuazione del principio del pluralismo, sottoscritto dalle relative organizzazioni (ai sensi dell'art. 11^{quater}, comma 2, della legge n. 28/2000) ed adottato con decreto del Ministro delle Comunicazioni dell'8 aprile 2004. La disciplina è integrata dalle delibere AGCOM emanate con riferimento alle singole campagne elettorali e referendarie.

L'obiettivo della legge n. 28/2000, cd. legge sulla *par condicio*, è disciplinare l'accesso ai mezzi di informazione per la comunicazione politica, al fine di garantire parità di trattamento ed imparzialità a tutti i soggetti politici.

Il potere di adottare le disposizioni attuative della legge è attribuito ad AGCOM ed alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, rispettivamente, con riferimento alle emittenti radiotelevisive private (e l'editoria quotidiana e periodica) ed alla concessionaria del servizio pubblico: la normativa, infatti, si rivolge principalmente al mezzo radiotelevisivo, in considerazione della sua capillarità e del suo ruolo nella formazione delle opinioni degli utenti; solo due disposizioni del provvedimento sono dedicate alla stampa (artt. 7 e 8) e non vi è alcun riferimento ad internet.

Il Capo I della legge, applicabile solo alle emittenti a carattere nazionale, prevede tre distinte forme di comunicazione politica⁽³⁹⁾:

- comunicazione politica radiotelevisiva in senso stretto (art. 2);
- messaggi politici autogestiti in campagna elettorale (art. 3);
- programmi di informazione (art. 5).

Con riferimento al periodo non elettorale, oltre ai principi generali in materia di informazione e pluralismo, di cui agli artt. 3 e 7 del TUSMAR⁽⁴⁰⁾,

39) 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, gennaio 2013, 7 ss., su: http://www.celva.it/download.asp?file=/elementi/www2012/2013/informazione/in_primo_piano/par_condicio.pdf (u.v. 30 settembre 2013).

40) Art. 3 (Principi fondamentali):

si applicano specifiche disposizioni attuative della legge n. 28/2000. In particolare, quelle di cui alla delibera AGCOM 200/00/CSP, recante “Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione nei periodi non elettorali” (a sua volta integrata dalla delibera n. 22/06/CSP, recante “Disposizioni applicative delle norme e dei principi vigenti in materia di comunicazione politica e parità di accesso ai mezzi di informazione nei periodi non elettorali”) nonché, per la RAI, il provvedimento del 18 dicembre 2002, recante 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 del giorno 11 marzo 2003).

La delibera 22/06/CSP introduce la nozione di “periodo pre-elettorale”

“Sono principi fondamentali del sistema dei servizi di media audiovisivi e della radiofonia la garanzia della libertà e del pluralismo dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva, la tutela della libertà di espressione di ogni individuo, inclusa la libertà di opinione e quella di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza limiti di frontiere, l’obiettività, la completezza, la lealtà e l’imparzialità dell’informazione, la tutela dei diritti d’autore e di proprietà intellettuale, l’apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche, sociali, culturali e religiose e la salvaguardia delle diversità etniche e del patrimonio culturale, artistico e ambientale, a livello nazionale e locale, nel rispetto delle libertà e dei diritti, in particolare della dignità della persona, della promozione e tutela del benessere, della salute e dell’armonico sviluppo fisico, psichico e morale del minore, garantiti dalla Costituzione, dal diritto dell’Unione europea, dalle norme internazionali vigenti nell’ordinamento italiano e dalle leggi statali e regionali”.

Art. 7 (Principi generali in materia di informazione e di ulteriori compiti di pubblico servizio nel settore dei servizi di media audiovisivi e radiofonici):

“1. L’attività di informazione mediante servizio di media audiovisivo o radiofonico, costituisce un servizio di interesse generale ed è svolta nel rispetto dei principi di cui al presente capo.

2. La disciplina dell’informazione radiotelevisiva, comunque, garantisce:

- a) la presentazione veritiera dei fatti e degli avvenimenti, in modo tale da favorire la libera formazione delle opinioni;
- b) la trasmissione quotidiana di telegiornali o giornali radio da parte dei soggetti abilitati a fornire contenuti in ambito nazionale o locale su frequenze terrestri;
- c) l’accesso di tutti i soggetti politici alle trasmissioni di informazione e di propaganda elettorale e politica in condizioni di parità di trattamento e di imparzialità, nelle forme e secondo le modalità indicate dalla legge;
- d) la trasmissione dei comunicati e delle dichiarazioni ufficiali degli organi costituzionali indicati dalla legge;
- e) l’assoluto divieto di utilizzare metodologie e tecniche capaci di manipolare in maniera non riconoscibile allo spettatore il contenuto delle informazioni.

3. L’Autorità stabilisce ulteriori regole per le emittenti, anche analogiche e per le emittenti radiofoniche, diverse da quelle operanti in ambito locale, per rendere effettiva l’osservanza dei principi di cui al presente capo nei programmi di informazione e di propaganda” (...).

(art. 2) che si estende dal trentesimo giorno precedente la data prevista per la convocazione dei comizi fino a quest'ultimo e durante il quale è necessario garantire scrupolosamente l'equilibrio delle presenze, in modo da assicurare l'equilibrio tra i vari schieramenti politici ed eventualmente riequilibrare le alterazioni che fossero state rilevate prima delle votazioni.

L'Autorità ha evidenziato che però siffatta disposizione può creare difficoltà applicative, 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 svoltesi a febbraio 2013⁽⁴¹⁾.

Anche in periodo non elettorale l'Autorità ha il compito di svolgere il monitoraggio sui programmi e di adottare gli eventuali provvedimenti ripristinatori, in ipotesi di violazione delle richiamate disposizioni legislative o regolamentari.

Il monitoraggio ha per oggetto la verifica del rispetto del principio del pluralismo politico ed istituzionale all'interno dei telegiornali diffusi dalle reti nazionali, nel rispetto dei criteri previsti con delibera n. 243/10/CSP del 15 novembre 2010 (che detta appunto "Criteri per la vigilanza sul rispetto del pluralismo politico e istituzionale nei telegiornali diffusi dalle reti televisive nazionali") e sulla base dei dati forniti trimestralmente dalle emittenti. I parametri utilizzati sono tre: tempo di notizia, tempo di parola e tempo di antenna⁽⁴²⁾.

41) AGCOM, Relazione annuale 2013, 306, dove si precisa anche che prossimamente l'Autorità valuterà l'opportunità di intervenire nuovamente sulla disciplina generale relativa al periodo non elettorale.

42) L'Autorità ha avviato 9 procedimenti sulla base delle norme sopra richiamate. In particolare, su sollecitazione del CORECOM Emilia-Romagna è intervenuta in tema di comunicazione politica per fornire chiarimenti interpretativi in materia di comunicazione politica a pagamento, di cui si dirà in seguito: orbene, l'Autorità ha ritenuto che la sola forma di comunicazione a pagamento consentita dalla legge n. 28/2000 siano i messaggi autogestiti a pagamento (disciplinati dal Codice di autoregolamentazione di cui al decreto ministeriale 8 aprile 2004), posto che la ratio sottesa a quest'ultima legge, come modificata dalla legge n. 313/2003, non consentirebbe di ritenere ammissibili forme di comunicazione politica a pagamento né, in generale, 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. Tali principi valgono sia per le emittenti nazionali che per quelle locali - del resto, l'art. 2, comma 4,

Per lo svolgimento del monitoraggio sulle emittenti radiofoniche e televisive locali, sia in periodo elettorale che non elettorale, AGCOM si avvale dei CORECOM, i quali sono altresì competenti, qualora sia riscontrata una violazione, ad avviare la fase preistruttoria del procedimento a carico della emittente a cui è attribuita la violazione.

Compete solo ad AGCOM assumere la decisione finale e gli eventuali provvedimenti previsti dall'art. 10 della legge sulla *par condicio*, sostanzialmente tesi a riequilibrare la posizione delle diverse forze politiche (mediante la partecipazione a programmi di informazione dei soggetti danneggiati, la messa loro a disposizione di messaggi politici autogestiti, la trasmissione di spazi di pubblicità elettorale compensativa, ecc.).

L'Autorità può inoltre ordinare la trasmissione o pubblicazione di messaggi che indichino la violazione commessa e, ove necessario, contengano le opportune rettifiche, nonché gli eventuali ulteriori provvedimenti d'urgenza che appaiano necessari a ripristinare l'equilibrio nell'accesso alla comunicazione politica; essa infine monitora sul rispetto dei propri provvedimenti da parte delle emittenti sanzionate e, in caso d'inosservanza, può intervenire nuovamente (ai sensi dell'art. 1, commi 31 e 32, della legge n. 249/1997) irrogando una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 10.330 ad euro 258.228 o, in casi di particolare gravità o reiterazione, disponendo la sospensione della licenza, dell'autorizzazione o della concessione fino a sei mesi oppure la revoca della stessa.

2.1. La comunicazione politica radiotelevisiva in senso stretto

La comunicazione politica radiotelevisiva, definita all'art. 2 della legge n. 28/2000, consiste nella diffusione su mezzi radiotelevisivi di programmi contenenti opinioni e valutazioni politiche. Essa può svolgersi con diverse modalità, previste dallo stesso legisla-

della legge n. 28/2000 prevede che l'offerta di programmi di comunicazione politica è obbligatoria per le concessionarie televisive e radiofoniche nazionali e che "la partecipazione ai programmi medesimi è in ogni caso gratuita": tale norma non è applicabile alle emittenti locali, però ben esprime la ratio sottesa alla legge, cioè quella di voler vietare ogni forma di comunicazione politica a pagamento diversa dai messaggi autogestiti (cfr. AGCOM, Relazione annuale 2013, 307-308).

re (come 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 essere eseguita nel rispetto di alcune condizioni:

- garanzia di parità di condizioni nell'esposizione delle opinioni e delle posizioni politiche: le emittenti radiotelesive devono garantire a tutti i soggetti politici parità di accesso all'informazione ed alla comunicazione politica, secondo imparzialità ed equità; si applica, a riguardo, il criterio anglosassone della cd. equal time rule, il quale impone pari distribuzione degli spazi e dei tempi fra le diverse forze politiche, soprattutto nel periodo elettorale: quest'ultimo viene suddiviso in due parti, dalla convocazione dei comizi alla presentazione delle candidature e dalla presentazione delle candidature alla fine della campagna elettorale;
- obbligo, in capo alle concessionarie radiofoniche e televisive nazionali con doveri di informazione che trasmettono in chiaro, di offrire programmi di comunicazione politica radiotelevisiva: la disposizione, contenuta al comma 4 dell'art. 2, fa però evidentemente riferimento alle emittenti "analogiche" (e quindi alla situazione precedente al passaggio al digitale) quindi, ad esempio, non sono formalmente soggetti a tali obblighi i canali Sky (la legge n. 28/2000 ha infatti carattere speciale e non è suscettibile di interpretazione estensiva o analogica);
- gratuità della partecipazione ai programmi: la previsione è dettata per le emittenti nazionali, tanto che ci si è chiesti se quelle locali possano invece svolgere comunicazione politica a pagamento. A riguardo AGCOM ha affermato che un eventuale diverso "trattamento" delle emittenti locali, rispetto a quelle nazionali, contrasterebbe in re ipso con i principi sanciti dalla legge sulla par condicio e che pertanto, allo stato, l'unica forma di comunicazione politica a pagamento ammessa è rappresentata dai messaggi politici autogestiti.

2.2. I messaggi politici autogestiti.

I messaggi politici autogestiti sono disciplinati dall'art. 3 della legge n. 28/2000 e devono conformarsi anch'essi a specifiche caratteristiche: innanzitutto, quelli trasmessi dalle emittenti nazionali devono essere gratuiti (MAG), mentre quelli trasmessi dalle emittenti locali possono essere a pagamento (MAP); inoltre, la loro trasmissione è obbligatoria per la concessionaria del servizio pubblico (che provvede a mettere a disposizione dei richiedenti le strutture necessarie per realizzarli), mentre è facoltativa per le emittenti private.

Per quanto riguarda il contenuto, i messaggi devono presentare la motivata esposizione di un programma o di un'opinione politica. La durata deve essere compresa fra uno e tre minuti (per le emittenti televisive) o fra trenta a novanta secondi (per quelle radiofoniche) ed i tempi non vengono computati ai fini dell'affollamento pubblicitario.

La collocazione dei messaggi nel palinsesto deve essere autonoma, inserita in appositi contenitori e va comunicata dall'emittente alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, oppure ad AGCOM, con almeno quindici giorni di anticipo.

Gli spazi riservati ai messaggi *de quo* non possono comunque superare il 25% della durata totale dei programmi di comunicazione politica trasmessi da ciascuna emittente o 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.

Gli spazi devono essere offerti ai soggetti politici a parità di condizioni e l'assegnazione all'interno di ciascun contenitore avviene tramite sorteggio; quelli che fossero stati assegnati ma, di fatto, non utilizzati, non possono essere attribuiti ad un altro soggetto politico. Ciascun messaggio - che deve sempre indicare il committente (coalizioni, liste di candidati con uno stesso simbolo all'interno di un

ambito territoriale) - può essere trasmesso una sola volta per contenitore e 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.

Il legislatore ha previsto una specifica disciplina per la comunicazione radiotelevisiva politica e per 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 fra i soggetti politici il riparto degli spazi destinato ai MAG ed indicare con precisione quali sono i soggetti legittimati a chiederne la trasmissione, in modo che sia rispettato il criterio della parità di accesso e dell'equal time rule. Durante il periodo elettorale i MAG sono sottoposti alle seguenti regole:

- possono essere trasmessi dalla data di presentazione delle candidature sino alla chiusura della campagna elettorale (che coincide con il penultimo giorno precedente la data del voto);
- possono essere trasmessi sino a quattro contenitori al giorno;
- ciascun soggetto politico può diffondere sino a due messaggi in ogni giornata;
- ogni messaggio, oltre che indicare il nome del committente, deve essere riconoscibile attraverso l'indicazione "messaggio autogestito";
- le emittenti devono comunicare il proprio palinsesto ad AGCOM con cinque giorni di anticipo, incluse eventuali modifiche.

Per quanto riguarda le emittenti locali, qualora 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.

2.3. I programmi di informazione.

I programmi di informazione sono disciplinati all'art. 5 della legge n. 28/2000, in base al quale la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi ed AGCOM, nell'ambito delle rispettive competenze e previa consultazione, individuano i criteri specifici ai quali gli stessi devono conformarsi, per essere trasmessi nel periodo compreso fra il quinto giorno dopo la convocazione dei comizi elettorali e la chiusura degli stessi, e al fine di 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 i registi ed i conduttori dei programmi devono, a tal fine, tenere un comportamento corretto ed imparziale.

La legge non contiene una definizione di programma di informazione, ricavabile tuttavia da altri provvedimenti: in particolare, l'art. 2 del Codice di autoregolamentazione dell'emittenza locale, richiamando la definizione contenuta all'art. 11^{ter} della riformata legge n. 28/2000 (come modificata dalla legge n. 313/2003), considera programmi di informazione "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".

3. Segue: La comunicazione politica degli enti locali in periodo elettorale

La legge sulla *par condicio* contiene una definizione di emittente radiofonica e televisiva locale, precisando, all'art. 11^{ter}, che per tale deve intendersi "ogni soggetto destinatario di autorizzazione o concessione o comunque di altro titolo di legittimazione all'esercizio della radiodiffusione sonora o televisiva in ambito locale".

Dunque la disciplina esaminata si applica anche alla comunicazione politica degli enti locali in periodo elettorale, ad eccezione del Capo I della legge - che non si applica alle emittenti locali (tranne l'art. 4, commi 3, 5 e 8, che sono invece applicabili) - e con l'introduzione invece di alcune disposizioni dedicate espressamente a queste ultime che, per molti aspetti, semplificano le regole e gli obblighi previsti per le emittenti nazionali (Capo II, artt. da 11^{bis} ad 11^{septies}).

Alle dette disposizioni devono aggiungersi quelle del già richiamato Codice di autoregolamentazione in materia di attuazione del principio del pluralismo (sottoscritto dalle organizzazioni rappresentative delle emittenti radiofoniche e televisive locali), le delibere AGCOM emesse in occasione delle singole campagne elettorali e referendarie e le disposizioni attuative contenute nelle delibere della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi per la RAI regionale.

3.1. Il Codice di autoregolamentazione delle emittenti locali in materia di attuazione del principio del pluralismo.

L'introduzione del Codice di autoregolamentazione delle emittenti locali in materia di attuazione del principio del pluralismo è prevista dalla stessa legge n. 28/2000, il cui art. 11^{quater} ne disciplina anche l'iter di adozione.

Il Codice è stato adottato con decreto ministeriale dell'8 aprile 2004, in seguito alla delibera AGCOM n. 43/04/CSP e sulla base dello schema predisposto dalle organizzazioni rappresentative di almeno il 5% del numero totale delle emittenti radiofoniche o televisive locali (o dell'ascolto globale televisivo o radiofonico di queste), su cui 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. Esso disciplina le diverse forme della comunicazione politica, di modo che la stessa si svolga, in generale, “secondo una effettiva parità di condizioni tra i soggetti competitori, anche con riferimento alle fasce orarie e al tempo di trasmissione”. La vigilanza sul rispetto del Codice, così come delle disposizioni che la legge n. 28/2000 dedica alle emittenti locali, è affidata sempre ad AGCOM, unitamente al potere sanzionatorio. Quest’ultimo, come visto, si traduce nell’imporre l’adozione di interventi di carattere “riparatorio” che consentano di riequilibrare la posizione dei vari soggetti politici: in particolare mediante la programmazione di trasmissioni di carattere compensativo, idonee ad operare una sorta di reintegrazione in forma specifica dei diritti lesi dalla violazione delle norme sulla *par condicio*; solo nel caso in cui non siano esperibili interventi riparatori, AGCOM può disporre la sospensione delle trasmissioni dell’emittente che ha commesso la violazione, sino ad un massimo di trenta giorni. In ipotesi di mancato rispetto dei propri provvedimenti, AGCOM commina all’emittente inadempiente una sanzione amministrativa pecuniaria compresa fra 1.000 e 20.000 (art. 11 *quinquies*, legge n. 28/2000).

3.2. I programmi di informazione

Come visto, non vi è una definizione di programma di informazione con riferimento alle emittenti di carattere nazionale, tanto che, per analogia, viene impiegata quella dettata dall’art. 2 del Codice di autoregolamentazione per le emittenti locali, ai sensi del quale “..si intende, per «programma di informazione», 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”.

Al fine di garantire il pluralismo, tali programmi devono assicurare “la parità di trattamento, l’obiettività, l’imparzialità e l’equità” (art. 4, comma 1, Codice di autoregolamentazione): in sostanza, è con-

sentito far partecipare i politici ai programmi di informazione, con il divieto però di fornire indicazioni o preferenze di voto; non è esPLICITATO, invece, un obbligo preciso di garantire la *par condicio*⁴³⁾, intesa non in senso lato ma come rigida ripartizione degli spazi fra i *competitors*). La norma tiene peraltro a specificare che resta salva la libertà di commento e di critica di ciascuna emittente, distinguendo fra “informazione” e “opinione”.

È però assai arduo talvolta distinguere, in concreto, se un programma sia di informazione piuttosto che di comunicazione politica (si pensi ai *talk show*), con conseguente difficoltà di individuare la disciplina ad esso applicabile.

3.3. I programmi di comunicazione politica

Un programma di comunicazione politica è quello “in cui assuma carattere rilevante l'esposizioni di opinioni e valutazioni politiche manifestate attraverso tipologie di programmazione che comunque consentano un confronto dialettico tra più opinioni, anche se conseguito nel corso di più trasmissioni” (art. 2, lett. c, Codice).

A differenza di quanto previsto per le emittenti di carattere nazionale, quelle locali non hanno l'obbligo di trasmettere i programmi in esame ma, se decidono di farlo, devono conformarsi a specifiche regole, precisate all'art. 3 del Codice: in particolare, devono garantire effettiva parità di condizioni tra tutti i soggetti politici competitori, anche con riferimento alle diverse fasce orarie ed al tempo di trasmissione; inoltre, devono inserire i programmi in specifici contenitori e posizionarli con cadenza periodica nelle varie fasce orarie di programmazione (diversamente, quindi, da quanto previsto per i programmi di informazione, rispetto ai quali è lasciata massima libertà all'emittente nella collocazione e nella forma di presentazione).

43) Così *La disciplina della comunicazione politica e dell'informazione in periodo elettorale sulle emittenti locali*, in *Le regole della comunicazione in periodo elettorale*, CORECOM Friuli Venezia Giulia, 2008, 39.

Rispetto alla disciplina dei programmi di informazione, dunque, quella dei programmi di comunicazione politica è assai più rigida perché - invece di prevedere, in generale, il rispetto del principio del pluralismo, impone di realizzare un'effettiva *par condicio* fra i soggetti politici, intesi non come tutti gli esponenti politici, bensì solo come quelli "presenti nelle assemblee da rinnovare e alle coalizioni e alle liste in competizione; ai due candidati ammessi, in caso di ballottaggio, e ai favorevoli e ai contrari a ciascun quesito, in caso di referendum".

3.4. I messaggi politici autogestiti.

Le emittenti radiotelevisive di carattere locale possono trasmettere messaggi politici autogestiti sia gratuiti che a pagamento, a differenza delle emittenti nazionali che possono trasmetterli solo gratuitamente: la disciplina è contenuta agli artt. 5, 6 e 7 del Codice, ove si precisano le modalità con cui devono essere realizzati i messaggi ed offerti i relativi spazi ai soggetti politici, distinguendo fra periodo elettorale o referendario e periodo "ordinario".

4. La comunicazione istituzionale delle pubbliche amministrazioni nel periodo elettorale.

La disciplina della comunicazione istituzionale della pubblica amministrazione nel periodo elettorale è dettata dalla combinazione delle disposizioni delle leggi n. 150/2000 e n. 28/2000.

La prima, come visto, regola in generale l'attività di comunicazione istituzionale della p.a., quale funzione amministrativa vera e propria avente come obiettivo la promozione dell'immagine e della conoscenza delle attività svolta dalla stessa.

Durante il periodo elettorale, però, trovano applicazione le disposizioni della legge sulla *par condicio*: in particolare l'art. 9, comma 1, secondo cui "Dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura

delle operazioni di voto è fatto divieto a tutte le amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni".

La corretta applicazione della norma ed il rispetto del divieto che la stessa sancisce, impongono di considerare quest'ultimo sotto molteplici profili: portata, obiettivo, requisiti, deroghe, durata ed estensione territoriale, conseguenze della sua violazione.

1) *La portata del divieto dell'art. 9, comma 1*

A tal fine, va innanzitutto individuata la portata del concetto di "comunicazione", come definito dalla legge n. 150/2000, il quale include:

- l'informazione attraverso i mezzi di comunicazione di massa (carta stampata, mezzi audiovisivi o telematici),
- la comunicazione esterna rivolta ai soggetti amministrati,
- la comunicazione interna all'amministrazione stessa.

Stante la genericità della definizione, il divieto sembra fare riferimento a tutte le attività di comunicazione, con qualsiasi mezzo realizzate. A riguardo ci sono state però differenti interpretazioni: 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 internet e fra le attività tutte quelle assembleari, inclusa quella relativa al cd. *question time*⁽⁴⁴⁾; AGCOM, invece, ha sostenuto un'interpretazione più restrittiva del concetto di comunicazione istituzionale, escludendovi nella specie la trasmissione integrale delle sedute di un organo consiliare che rappresenterebbe un "programma di informazione"⁽⁴⁵⁾.

44) 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.

45) Parere AGCOM dd. 14 marzo 2006, n. 10345.

II) L'obiettivo del divieto

Il divieto di cui al primo comma dell'art. 9 ha come obiettivo evitare che l'attività di comunicazione istituzionale possa, volontariamente o involontariamente, tradursi nella diffusione di indicazioni di voto o, comunque, di contenuti di carattere non neutrale.

In pratica, si vuole evitare lo sfruttamento di una posizione interna ad una pubblica amministrazione a fini di propaganda politica (ciò che, peraltro, si volgerebbe generalmente a favore delle forze politiche di maggioranza, più rappresentate nelle cariche di governo) e che, attraverso il compimento delle attività oggetto di divieto, si agevoli il vantaggio dei politici uscenti derivante dalla loro maggiore visibilità rispetto ai nuovi candidati. Come precisa AGCOM nella Relazione annuale 2013 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro: “La *ratio* del divieto risiede nell'esigenza di evitare il rischio che le amministrazioni possano fornire, attraverso modalità e contenuti informativi non neutrali, una rappresentazione suggestiva, a fini elettorali, dell'amministrazione e dei suoi organi titolari. Il divieto così sancito ha una portata molto ampia in quanto la norma non fa riferimento ad alcuno specifico mezzo di diffusione”⁽⁴⁶⁾.

In generale, il divieto rappresenta un'applicazione del principio dell'imparzialità della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97 Cost., che deve essere attuato in modo particolare nel periodo elettorale⁽⁴⁷⁾.

46) Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, Relazione annuale 2013 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro, 303. Nella stessa Relazione si evidenzia 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.

47) Cfr. G. GARDINI, La comunicazione negli enti pubblici in periodo di campagna elettorale, su: <http://www.urp.gov.it/Sezione.jsp?titolo=La+comunicazione+negli+enti+pubblici+in+periodo+di+campagna+elettorale&idSezione=966> (u.v. 30 settembre 2013).

III) I requisiti per l'applicazione del divieto.

La fattispecie di cui all'art. 9 implica un requisito soggettivo ed uno oggettivo, ovvero la riconducibilità ad una pubblica amministrazione dell'attività svolta e la sua appartenenza alla tipologia di quelle vietate. Per quanto riguarda il requisito soggettivo, sono destinatarie della norma le pubbliche amministrazioni: come noto, esse includono "(...) tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi ed associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300" (art. 1, comma 2, d.lgs. n. 165/2001).

Nello specifico, il divieto colpisce gli organi rappresentativi di un ente e non i singoli membri dello stesso (non è vietata, cioè, l'attività di comunicazione avente carattere impersonale, poiché riconducibile all'ente nel suo complesso e non al singolo). Pertanto i singoli candidati che appartengano ad un ente pubblico possono svolgere propaganda elettorale purché al di fuori dell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali: il punto è stato chiarito anche dalla Circolare del Ministero dell'Interno n. 20/2005, nella quale si è inoltre precisato che "l'ampiezza dei concetti espressi dal legislatore nell'articolo 9 sembra nascere dall'opportunità di fare affidamento soprattutto sui doveri di equilibrio e di correttezza degli amministratori, non solo nella scelta delle comunicazioni da consentire in periodo elettorale, ma anche nelle forme e nei modi in cui queste devono essere effettuate".

Quindi, attenendosi al tenore letterale della norma, il divieto si applica a tutte le amministrazioni pubbliche. Tuttavia si pone un dubbio

rispetto all'attività di comunicazione istituzionale - e in particolare di pubblicità - che sia svolta, in violazione del divieto, da persone fisiche e sia difficilmente riconducibile all'intera "amministrazione": a tal proposito AGCOM si è pronunciata più volte, precisando in particolare che "i gruppi costituiti nell'ambito delle Assemblee legislative, pur essendo articolazioni organizzative delle Assemblee medesime, sono nel contempo emanazione dei partiti politici, ossia di organismi non riconducibili alla pubblica amministrazione: ne deriva che alle predette Assemblee non sono in alcun modo imputabili gli atti posti in essere dai Gruppi, proprio perché i Gruppi non possono essere qualificati come *pubbliche amministrazioni* ai sensi di legge"⁽⁴⁸⁾.

Per quanto riguarda invece il requisito oggettivo di applicazione del divieto, va verificata in sostanza l'effettiva riconducibilità dell'attività di comunicazione svolta alla tipologia vietata: deve farsi quindi riferimento alla nozione di comunicazione istituzionale di cui all'art. 1 della legge n. 150/2000 che, come visto, include le attività svolte in qualsiasi forma da una pubblica amministrazione (attraverso la stampa, la radio o la televisione ma anche, ad esempio, attraverso il sito istituzionale dell'ente)⁽⁴⁹⁾.

In ogni caso si evidenzia che il divieto impone di astenersi non solo *"dalle manifestazioni volte ad appoggiare le liste o i candidati impegnati nel confronto elettorale (propaganda elettorale in forma diretta)" bensì, più in generale, "da tutti gli interventi che, avendo come finalità principale la promozione dell'immagine politica o dell'attività istituzionale dell'ente, favoriscano una rappresentazione positiva o negativa di una determinata opzione elettorale (propaganda elettorale in forma mediata)"*⁽⁵⁰⁾.

48) Le delibere in questione sono la n. 654/12/CONS del 20 dicembre 2012, riferita ad un gruppo consiliare, e la n. 245/13/CONS del 21 marzo 2013, riferita ad un consigliere regionale. Cfr. Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, Relazione annuale 2013 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro, 303-304.

49) Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, La cd. Par condicio. Competenze dell'AGCOM, del CORECOM e modalità operative, cit., 20.

50) Cfr. G. GARDINI, La comunicazione negli enti pubblici in periodo di campagna elettorale, cit.

IV) Le deroghe al divieto

Prima dell'entrata in vigore della legge n. 28/2000, si applicava la disposizione di cui all'art. 29, comma 6, della legge n. 81/1993, la quale vietava a tutte le p.a. di svolgere qualsiasi attività di propaganda, anche di carattere istituzionale, dai trenta giorni precedenti alla campagna elettorale alla fine della stessa, senza possibilità di deroghe⁽⁵¹⁾; la Circolare n. 64/1999 del Ministero dell'Interno aveva precisato l'applicabilità del divieto solo alle *“attività di propaganda ricollegabili direttamente o indirettamente a qualsivoglia attività amministrativa”*.

La norma attuale ammette invece le deroghe, entro precisi e ben delineati limiti. Bisogna infatti distinguere fra l'attività di propaganda elettorale, sempre vietata, e l'attività di informazione che la pubblica amministrazione invece può (anzi, entro certi limiti, deve) continuare a svolgere nel periodo che precede il voto, in quanto connaturata al servizio pubblico. Quest'ultima attività (come la comunicazione sulle iniziative svolte, sui servizi resi, sulla normativa, ecc.) persegue infatti specifiche e importanti finalità che sono diverse da quelle tipiche della propaganda elettorale - anche se, nella pratica, il confine è spesso difficilmente delineabile.

In dottrina è stata introdotta la distinzione fra “comunicazione di servizio” e “comunicazione di immagine”⁽⁵²⁾, precisandosi che la prima si sostanzierebbe nell'attività di informazione rivolta dalla p.a. ai propri 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” della stessa innanzi agli utenti-amministrati, al

51) Art. 29, comma 6, legge n. 81/1993, ai sensi del quale “È fatto divieto a tutte le pubbliche amministrazioni di svolgere attività di propaganda di qualsiasi genere, ancorché inerente alla loro attività istituzionale, nei trenta giorni antecedenti l'inizio della campagna elettorale e per tutta la durata della stessa”.

52) Cfr. G. GARDINI, La comunicazione negli enti pubblici in periodo di campagna elettorale, cit.

fine di promuoverla e rinforzarla. Orbene, la comunicazione di servizio sarebbe legittima - ed anzi necessaria - anche nel periodo della campagna elettorale (essendo peraltro il suo esercizio collegato, oltreché al buon andamento della pubblica amministrazione, all'effettività del diritto di essere informati - quale profilo passivo della libertà di manifestazione del pensiero di cui all'art. 21 Cost.); per contro la comunicazione di immagine - avendo finalità di carattere elettorale-propagandistico - rientrerebbe nel divieto di cui all'art. 9 e quindi il suo svolgimento in periodo elettorale o pre-elettorale si porrebbe in contrasto con un altro principio costituzionalmente garantito, quale l'imparzialità dell'azione amministrativa.

V) La durata e l'estensione territoriale del divieto

Il divieto opera per tutto il periodo elettorale, di ampiezza variabile tra i 70 ed i 45 giorni, cioè dalla formale convocazione dei comizi sino alla fine dell'espletamento delle operazioni di voto.

La norma non fornisce precisazioni, invece, circa la propria estensione a livello territoriale, quindi va genericamente applicata a tutte le amministrazioni. Tuttavia AGCOM ha opportunamente precisato che, qualora le elezioni abbiano portata solo locale, le amministrazioni soggette al divieto sono solo quelle appartenenti all'ambito territoriale coinvolto⁽⁵³⁾.

VI) Le conseguenze derivanti dalla violazione del divieto.

Il legislatore non ha previsto sanzioni specifiche in ipotesi di violazione del divieto in esame. L'art. 10 disciplina, in generale, le violazioni alla legge n. 28/2000, individuando le competenze, la procedura

53) 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 Consiglio dei Ministri: cfr. Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, La cd. Par condicio. Competenze dell'AGCOM, del CORECOM e modalità operative, cit., 21.

per rilevarle ed i provvedimenti riparatori: la competenza spetta ad AGCOM, in collaborazione con i CORECOM per quanto riguarda le infrazioni commesse a livello locale (come precisato dall'Autorità nella propria circolare n. 10345 del 14 marzo 2006)⁵⁴.

54 Cfr. nota 46.

APPENDICE NORMATIVA

D. lgs. 31 luglio 2005, n. 177, ss. modifiche

(Testo Unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici)

Art. 41

Destinazione della pubblicità di amministrazioni ed enti pubblici

1. Le somme che le amministrazioni pubbliche o gli enti pubblici anche economici destinano, per fini di comunicazione istituzionale, all'acquisto di spazi sui mezzi di comunicazione di massa, devono risultare complessivamente impegnate, sulla competenza di ciascun esercizio finanziario, per almeno il 15 per cento a favore dell'emittenza privata televisiva locale e radiofonica locale operante nei territori dei Paesi membri dell'Unione europea e per almeno il 50 per cento a favore dei giornali quotidiani e periodici.
2. Le somme di cui al comma 1 sono quelle destinate alle spese per acquisto di spazi pubblicitari, esclusi gli oneri relativi alla loro realizzazione.
3. Le amministrazioni pubbliche e gli enti pubblici anche economici sono tenuti a dare comunicazione all'Autorità delle somme impegnate per l'acquisto, ai fini di pubblicità istituzionale, di spazi sui mezzi di comunicazione di massa. L'Autorità, anche attraverso i Comitati regionali per le comunicazioni, vigila sulla diffusione della comunicazione pubblica a carattere pubblicitario sui diversi mezzi di comunicazione di massa. Ai fini dell'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 nonché al presente comma, le amministrazioni pubbliche o gli enti pubblici anche economici nominano un responsabile del procedimento che, in caso di mancata osservanza delle disposizioni stesse e salvo il caso di non attuazione per motivi a lui non imputabili, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di 1.040 euro a un massimo di 5.200 euro. Competente all'accertamento, alla contestazione e all'applicazione della sanzione è l'Autorità. Si applicano le disposizioni contenute nel Capo I, sezioni I e II, della legge 24 novembre 1981, n. 689.
4. Nella fase di transizione alla trasmissione in tecnica digitale devono inoltre risultare complessivamente impegnate, sulla competenza di ciascun

esercizio finanziario, per almeno il 60 per cento a favore dei giornali quotidiani e periodici le somme che le amministrazioni pubbliche o gli enti pubblici anche economici destinano singolarmente, per fini di comunicazione istituzionale, all'acquisto di spazi sui mezzi di comunicazione di massa.

5. Le regioni, nell'ambito della propria autonomia finanziaria, possono prevedere quote diverse da quelle indicate ai commi 1 e 4.

Legge 7 giugno 2000, n. 150

*(Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione
delle pubbliche amministrazioni)*

Art. 1

Finalità ed ambito di applicazione.

1. Le disposizioni della presente legge, in attuazione dei principi che regolano la trasparenza e l'efficacia dell'azione amministrativa, disciplinano le attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni.
2. Ai fini della presente legge sono pubbliche amministrazioni quelle indicate all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.
3. È fatta salva la disciplina vigente relativa alla pubblicità legale od obbligatoria degli atti pubblici.
4. Nel rispetto delle norme vigenti in tema di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di tutela della riservatezza dei dati personali e in conformità ai comportamenti richiesti dalle carte deontologiche, sono considerate attività di informazione e di comunicazione istituzionale quelle poste in essere in Italia o all'estero dai soggetti di cui al comma 2 e volte a conseguire:
 - a) l'informazione ai mezzi di comunicazione di massa, attraverso stampa, audiovisivi e strumenti telematici;
 - b) la comunicazione esterna rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti attraverso ogni modalità tecnica ed organizzativa;

- c) la comunicazione interna realizzata nell'ambito di ciascun ente.
5. Le attività di informazione e di comunicazione sono, in particolare, finalizzate a:
- a) illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione;
 - b) illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento;
 - c) favorire l'accesso ai servizi pubblici, promuovendone la conoscenza;
 - d) promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale;
 - e) favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati nonché la conoscenza dell'avvio e del percorso dei procedimenti amministrativi;
 - f) promuovere l'immagine delle amministrazioni, nonché quella dell'Italia, in Europa e nel mondo, conferendo conoscenza e visibilità ad eventi d'importanza locale, regionale, nazionale ed internazionale.
6. Le attività di informazione e di comunicazione istituzionale di cui alla presente legge non sono soggette ai limiti imposti in materia di pubblicità, sponsorizzazioni e offerte al pubblico.

Art. 2

Forme, strumenti e prodotti

1. Le attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni si esplicano, oltre che per mezzo di programmi previsti per la comunicazione istituzionale non pubblicitaria, anche attraverso la pubblicità, le distribuzioni o vendite promozionali, le affissioni, l'organizzazione di manifestazioni e la partecipazione a rassegne specialistiche, fiere e congressi.
2. Le attività di informazione e di comunicazione sono attuate con ogni mezzo di trasmissione idoneo ad assicurare la necessaria diffusione di messaggi, anche attraverso la strumentazione grafico-editoriale, le strutture informatiche, le funzioni di sportello, le reti civiche, le iniziative di comunicazione integrata e i sistemi telematici multimediali.

3. Con uno o più regolamenti, da comunicare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e alla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, le pubbliche amministrazioni provvedono alla diffusione delle modalità e delle forme di comunicazione a carattere pubblicitario, in attuazione delle norme vigenti in materia.

Art. 3

Messaggi di utilità sociale e di pubblico interesse

1. La Presidenza del Consiglio dei Ministri determina i messaggi di utilità sociale ovvero di pubblico interesse, che la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo può trasmettere a titolo gratuito. Alla trasmissione di messaggi di pubblico interesse previsti dal presente comma sono riservati tempi non eccedenti il due per cento di ogni ora di programmazione e l'uno per cento dell'orario settimanale di programmazione di ciascuna rete. Le emittenti private, radiofoniche e televisive, hanno facoltà, ove autorizzate, di utilizzare tali messaggi per passaggi gratuiti.

2. Nelle concessioni per la radiodiffusione sonora e televisiva è prevista la riserva di tempi non eccedenti l'uno per cento dell'orario settimanale di programmazione per le stesse finalità e con le modalità di cui al comma 1.

3. Fatto salvo quanto stabilito dalla presente legge e dalle disposizioni relative alla comunicazione istituzionale non pubblicitaria, le concessionarie radiotelevisive e le società autorizzate possono, per finalità di esclusivo interesse sociale, trasmettere messaggi di utilità sociale.

4. I messaggi di cui al comma 3 non rientrano nel computo degli indici di affollamento giornaliero né nel computo degli indici di affollamento orario stabiliti dal presente articolo. Il tempo di trasmissione dei messaggi non può, comunque, occupare più di quattro minuti per ogni giorno di trasmissione per singola concessionaria. Tali messaggi possono essere trasmessi gratuitamente; qualora non lo fossero, il prezzo degli spazi di comunicazione contenenti messaggi di utilità sociale non può essere superiore al cinquanta per cento del prezzo di listino ufficiale indicato dalla concessionaria.

Art. 4

Formazione professionale

1. Le amministrazioni pubbliche individuano, nell'ambito delle proprie dotazioni organiche, il personale da adibire alle attività di informazione e di comunicazione e programmano la formazione, secondo modelli formativi individuati dal regolamento di cui all'articolo 5.

2. Le attività di formazione sono svolte dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione, secondo le disposizioni del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 287, dalle scuole specializzate di altre amministrazioni centrali, dalle università, con particolare

riferimento ai corsi di laurea in scienze della comunicazione e materie assimilate, dal Centro di formazione e studi (FORMEZ), nonché da strutture pubbliche e private con finalità formative che adottano i modelli di cui al comma 1.

Art. 5

Regolamento

1. Con regolamento da emanare, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, si provvede alla individuazione dei titoli per l'accesso del personale da utilizzare presso le pubbliche amministrazioni per le attività di informazione e di comunicazione. Il medesimo regolamento prevede e disciplina altresì gli interventi formativi e di aggiornamento per il personale che già svolge attività di informazione e di comunicazione.

Art. 6

Strutture

1. In conformità alla disciplina dettata dal presente capo e, ove compatibili, in conformità alle norme degli articoli 11 e 12 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, e relative disposizioni

Appendice normativa

attuative, le attività di informazione si realizzano attraverso il portavoce e l'ufficio stampa e quelle di comunicazione attraverso l'ufficio per le relazioni con il pubblico, nonché attraverso analoghe strutture quali gli sportelli per il cittadino, gli sportelli unici della pubblica amministrazione, gli sportelli polifunzionali e gli sportelli per le imprese.

2. Ciascuna amministrazione definisce, nell'ambito del proprio ordinamento degli uffici e del personale e nei limiti delle risorse disponibili, le strutture e i servizi finalizzati alle attività di informazione e comunicazione e al loro coordinamento, confermando, in sede di prima applicazione della presente legge, le funzioni di comunicazione e di informazione al personale che già le svolge.

Art. 7

Portavoce

1. L'organo di vertice dell'amministrazione pubblica può essere coadiuvato da un portavoce, anche esterno all'amministrazione, con compiti di diretta collaborazione ai fini dei rapporti di carattere politico-istituzionale con gli organi di informazione. Il portavoce, incaricato dal medesimo organo, non può, per tutta la durata del relativo incarico, esercitare attività nei settori radiotelevisivo, del giornalismo, della stampa e delle relazioni pubbliche.

2. Al portavoce è attribuita una indennità determinata dall'organo di vertice nei limiti delle risorse disponibili appositamente iscritte in bilancio da ciascuna amministrazione per le medesime finalità.

Art. 8

Ufficio per le relazioni con il pubblico

1. L'attività dell'ufficio per le relazioni con il pubblico è indirizzata ai cittadini singoli e associati.

2. Le pubbliche amministrazioni, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvedono, nell'esercizio della propria potestà regolamentare, alla ridefinizione dei compiti e alla riorganizzazione degli uffici per le relazioni con il pubblico secondo i seguenti criteri:

- a) garantire l'esercizio dei diritti di informazione, di accesso e di partecipazione di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni;
- b) agevolare l'utilizzazione dei servizi offerti ai cittadini, anche attraverso l'illustrazione delle disposizioni normative e amministrative, e l'informazione sulle strutture e sui compiti delle amministrazioni medesime;
- c) promuovere l'adozione di sistemi di interconnessione telematica e coordinare le reti civiche;
- d) attuare, mediante l'ascolto dei cittadini e la comunicazione interna, i processi di verifica della qualità dei servizi e di gradimento degli stessi da parte degli utenti;
- e) garantire la reciproca informazione fra l'ufficio per le relazioni con il pubblico e le altre strutture operanti nell'amministrazione, nonché fra gli uffici per le relazioni con il pubblico delle varie amministrazioni.

3. Negli uffici per le relazioni con il pubblico l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali sono affidate alla contrattazione collettiva.

Art. 9

Uffici stampa

1. Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, possono dotarsi, anche in forma associata, di un ufficio stampa, la cui attività è in via prioritaria indirizzata ai mezzi di informazione di massa.

2. Gli uffici stampa sono costituiti da personale iscritto all'albo nazionale dei giornalisti. Tale dotazione di personale è costituita da dipendenti delle amministrazioni pubbliche, anche in posizione di comando o fuori ruolo, o da personale estraneo alla pubblica amministrazione in possesso dei titoli individuati dal regolamento di cui all'articolo 5, utilizzato con le modalità di cui all'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, nei limiti delle risorse disponibili nei bilanci di ciascuna amministrazione per le medesime finalità.

3. L'ufficio stampa è diretto da un coordinatore, che assume la qualifica di capo ufficio stampa, il quale, sulla base delle direttive impartite dall'organo di

Appendice normativa

vertice dell'amministrazione, cura i collegamenti con gli organi di informazione, assicurando il massimo grado di trasparenza, chiarezza e tempestività delle comunicazioni da fornire nelle materie di interesse dell'amministrazione.

4. I coordinatori e i componenti dell'ufficio stampa non possono esercitare, per tutta la durata dei relativi incarichi, attività professionali nei settori radiotelevisivo, del giornalismo, della stampa e delle relazioni pubbliche. Eventuali deroghe possono essere previste dalla contrattazione collettiva di cui al comma 5.

5. Negli uffici stampa l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali sono affidate alla contrattazione collettiva nell'ambito di una speciale area di contrattazione, con l'intervento delle organizzazioni rappresentative della categoria dei giornalisti.

Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Art. 10

Disposizione finale

1. Le disposizioni del presente capo costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione e si applicano, altresì, alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano nei limiti e nel rispetto degli statuti e delle relative norme di attuazione.

Art. 11

Programmi di comunicazione

1. In conformità a quanto previsto dal capo I della presente legge e dall'articolo 12 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, nonché dalle direttive impartite dal Presidente del Consiglio dei Ministri, le amministrazioni statali elaborano annualmente il programma delle iniziative di comunicazione che intendono realizzare nell'anno successivo, comprensivo dei progetti di cui all'articolo 13, sulla base delle indicazioni metodologiche del Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il programma è trasmesso entro il mese di novembre di ogni anno allo stesso Dipartimento.

Iniziative di comunicazione non previste dal programma possono essere promosse e realizzate soltanto per particolari e contingenti esigenze sopravvenute nel corso dell'anno e sono tempestivamente comunicate al Dipartimento per l'informazione e l'editoria.

2. Per l'attuazione dei programmi di comunicazione il Dipartimento per l'informazione e l'editoria provvede in particolare a:

- a) svolgere funzioni di centro di orientamento e consulenza per le amministrazioni statali ai fini della messa a punto dei programmi e delle procedure. Il Dipartimento può anche fornire i supporti organizzativi alle amministrazioni che ne facciano richiesta;
- b) sviluppare adeguate attività di conoscenza dei problemi della comunicazione pubblica presso le amministrazioni;
- c) stipulare, con i concessionari di spazi pubblicitari, accordi quadro nei quali sono definiti i criteri di massima delle inserzioni radiofoniche, televisive o sulla stampa, nonché le relative tariffe.

Art. 12

Piano di comunicazione

1. Sulla base dei programmi presentati dalle amministrazioni statali, il Dipartimento per l'informazione e l'editoria predispone annualmente il piano di comunicazione, integrativo del piano di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, che è approvato dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

2. Una copia del piano approvato è trasmessa alle amministrazioni. Ciascuna amministrazione realizza il piano per le parti di specifica competenza anche avvalendosi della collaborazione del Dipartimento per l'informazione e l'editoria. Entro il 31 gennaio dell'anno successivo a quello di riferimento, i Ministri trasmettono al Presidente del Consiglio dei Ministri una relazione su quanto previsto dal presente comma.

Art. 13

Progetti di comunicazione a carattere pubblicitario

1. Le amministrazioni dello Stato sono tenute ad inviare al Dipartimento

Appendice normativa

per l'informazione e l'editoria, ai fini della formulazione di un preventivo parere, i progetti di comunicazione a carattere pubblicitario che prevedono la diffusione dei messaggi sui mezzi di comunicazione di massa.

2. I progetti di cui al comma 1 devono, in particolare, contenere indicazioni circa l'obiettivo della comunicazione, la copertura finanziaria, il contenuto dei messaggi, i destinatari e i soggetti coinvolti nella realizzazione. Deve, inoltre, essere specificata la strategia di diffusione con previsione delle modalità e dei mezzi ritenuti più idonei al raggiungimento della massima efficacia della comunicazione.

3. Per le campagne di comunicazione a carattere pubblicitario, le amministrazioni dello Stato tengono conto, ove possibile, in relazione al tipo di messaggio e ai destinatari, anche delle testate italiane all'estero.

Art. 14

Finanziamento dei progetti

1. La realizzazione dei progetti di comunicazione a carattere pubblicitario delle amministrazioni dello Stato, integrativi del piano di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, ritenuti di particolare utilità sociale o di interesse pubblico, è finanziata nei limiti delle risorse disponibili in bilancio per il centro di responsabilità n. 17 "Informazione ed editoria" dello stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, intendendosi ridotta in misura corrispondente l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 5 della legge 25 febbraio 1987, n. 67.

Art. 15

Procedure di gara

1. Per la realizzazione delle iniziative di comunicazione istituzionale a carattere pubblicitario la scelta dei soggetti professionali esterni è effettuata, anche in deroga ai limiti previsti dall'articolo 6 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, nel rispetto delle disposizioni del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157. A tali fini, con regolamento da emanare, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 17, comma 1,

della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti i criteri per la individuazione dei soggetti professionali da invitare alle procedure di selezione, nonché per la determinazione delle remunerazioni per i servizi prestati. A tali fini si tiene conto anche dei criteri stabiliti in materia dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Art. 16

Abrogazioni

1. Sono abrogati l'articolo 5, commi 6, 7 e 8, della legge 25 febbraio 1987, n. 67, e l'articolo 9 della legge 6 agosto 1990, n. 223, e successive modificazioni. La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Legge 25 febbraio 1987, n. 67.

(Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria)

Art. 5

Pubblicità di amministrazioni pubbliche

1. Le amministrazioni statali e gli enti pubblici non territoriali, con esclusione degli enti pubblici economici, sono tenuti a destinare alla pubblicità su quotidiani e periodici una quota non inferiore al cinquanta per cento delle spese per la pubblicità iscritte nell'apposito capitolo di bilancio.
2. I soggetti di cui al comma 1 sono tenuti ad istituire nel proprio bilancio uno specifico capitolo al quale imputare tutte le spese comunque afferenti alla pubblicità.
3. È fatto divieto alle amministrazioni statali e agli enti pubblici di cui al comma 1 di destinare a pubblicità con qualsiasi mezzo effettuata finanziamenti o contributi, sotto qualsiasi forma, al di fuori di quelli previsti nel presente articolo.

Appendice normativa

4. Le amministrazioni statali, le regioni e gli enti locali, e le loro aziende, nonché le unità sanitarie locali che gestiscono servizi per più di 40 mila abitanti, nonché gli enti pubblici, economici e non economici, sono tenuti a dare comunicazione, anche se negativa, al Garante delle spese pubblicitarie effettuate nel corso di ogni esercizio finanziario, depositando un riepilogo analitico.
5. Sono esentati dalla comunicazione negativa i comuni con meno di 40.000 abitanti.
6. *(Abrogato dall'art. 16 della legge 150/2000)⁽⁵⁵⁾.*
7. *(Abrogato dall'art. 16 della legge 150/2000)⁽⁵⁶⁾.*
8. *(Abrogato dall'art. 16 della legge 150/2000)⁽⁵⁷⁾.*
9. I pubblici ufficiali e gli amministratori degli enti pubblici che non osservano le disposizioni contenute nel presente articolo sono puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria da lire ottocentomila a quattro milioni ottocentomila⁽⁵⁸⁾.

55) Il comma 6 prevedeva: "Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Direzione generale delle informazioni, dell'editoria e della proprietà letteraria, artistica e scientifica, è istituita una commissione, nominata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, nella quale sono inclusi i rappresentanti delle categorie operanti nel settore della stampa, dell'editoria e della pubblicità, che formula pareri alla Presidenza del Consiglio e alle singole amministrazioni statali, ai fini del coordinamento e della promozione della pubblicità su quotidiani e periodici da parte delle amministrazioni stesse con particolare riferimento all'illustrazione delle leggi e della loro applicazione e alla promozione di una più diffusa conoscenza delle relative problematiche nonché sui servizi, le strutture e il loro uso. La ripartizione di tale pubblicità deve avvenire senza discriminazione e deve tenere conto delle testate che per loro natura raggiungono i soggetti specificamente interessati".

56) Il comma 7 prevedeva: "A tal fine le amministrazioni statali interessate dovranno presentare entro 60 giorni dalla approvazione del bilancio dello Stato progetti di massima con la illustrazione della pubblicità da svolgere, degli organi di stampa prescelti e della copertura finanziaria in riferimento all'apposito capitolo di bilancio, nonché dei soggetti, coinvolti direttamente o indirettamente nella realizzazione dei progetti stessi, prescelti a trattativa privata, anche in deroga ai limiti previsti dall'articolo 6 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e successive modificazioni, previa in ogni caso gara esplorativa, ai sensi dell'articolo 92 del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827".

57) Il comma 8 prevedeva: "La commissione istituita ai sensi del precedente comma 6 si esprime sulla assegnazione a progetti motivatamente prescelti di un contributo sulle spese necessarie alla loro realizzazione a valere su un fondo istituito presso la Direzione generale delle informazioni, dell'editoria e della proprietà letteraria, artistica e scientifica della Presidenza del Consiglio dei ministri. Le dotazioni finanziarie del fondo sono costituite da un contributo dello Stato di un miliardo per l'esercizio finanziario 1987 e dal venti per cento delle somme complessivamente stanziati da tutte le amministrazioni statali nel capitolo di bilancio, di cui al precedente comma 1, negli anni successivi".

58) L'importo è stato così modificato dall'art. 91 del decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 407.

Legge regionale Emilia-Romagna 20 ottobre 1992, n. 39

(Norme per l'attività di comunicazione della Regione e per il sostegno del sistema dell'informazione operante in Emilia-Romagna)

Art. 1

Finalità

1. La Regione Emilia-Romagna, in attuazione dell'art. 5 dello Statuto, promuove la più ampia informazione sulla attività propria, e degli Enti ed Aziende da essa istituiti, per assicurare una effettiva partecipazione della comunità regionale alla formazione ed attuazione delle sue scelte programmatiche, legislative e amministrative, nonché per creare un più stretto rapporto informativo fra i cittadini e le istituzioni, sia attraverso attività dirette di comunicazione istituzionale e di pubblica utilità, sia attraverso interventi di promozione, di qualificazione e valorizzazione di iniziative di comunicazione stampata e radiotelevisiva regionale e locali.
2. La Regione riconosce il valore sociale degli organi dell'informazione scritta e audiovisiva operanti in Emilia-Romagna, favorendone la qualificazione e l'adeguamento alle esigenze della comunità regionale.

Art. 2

Linee di indirizzo delle iniziative della Regione

1. La Giunta annualmente comunica al Consiglio regionale le linee di indirizzo relative alle iniziative di informazione, promozionali e pubblicitarie di pubblica utilità che intende assumere in attuazione della presente legge.

Art. 3

Rapporti con gli organi di informazione

1. La Regione assicura la più ampia collaborazione agli organi di informazione e alle agenzie di stampa; persegue la più ampia diffusione, nella società regionale, delle notizie sulla propria attività; garantisce l'accesso ad atti e documenti, secondo quanto stabilito dalla Legge 7 agosto 1990, n. 241 e dalla disciplina regionale che ne attua i principi.

Appendice normativa

2. Ai medesimi principi si ispira l'attività di comunicazione degli Enti e delle Aziende istituiti dalla Regione; attività che si può svolgere in forma autonoma o in collaborazione con i Servizi regionali.

Art. 4

Coordinamento delle iniziative di informazione

1. Per il perseguimento delle finalità di cui all'art. 1, la Giunta costituisce, ai sensi dell'art. 13 della L.R. 18 agosto 1984, n. 44, un gruppo di lavoro, presieduto dal Presidente della Giunta regionale.

2. Il Servizio "Stampa e Informazione", avvalendosi anche del contributo di altri Servizi, cura l'attività informativa di comunicazione istituzionale e di pubblica utilità, anche a carattere pubblicitario, della Giunta regionale.

3. Sono fatte salve le specifiche competenze che le vigenti norme attribuiscono ad Enti o Aziende regionali.

Art. 5

Dotazione tecnica

1. Al fine di consentire un flusso tempestivo e continuativo di informazioni la Regione si dota di adeguata strumentazione tecnica stabilendo rapporti anche convenzionati con agenzie di stampa.

2. La Regione, in favore di organi di informazione locale che presentino esigenze di tempestività informativa, concorre alla dotazione di apparati tecnici di trasmissione e ricezione delle notizie diffuse dall'Amministrazione regionale.

3. Per i fini indicati al comma 2, la Giunta regionale concede contributi fino ad un massimo del cinquanta per cento della spesa ritenuta ammissibile.

4. La Giunta regionale definisce i criteri e le modalità per la concessione dei contributi, garantendo il pluralismo dell'informazione. La relativa deliberazione è pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione.

Art. 6

Comunicazione diretta

1. La Regione, per realizzare le finalità di cui all'art. 1, attua interventi di

comunicazione diretta, ispirati a criteri di trasparenza, economicità e pluralismo, con la pubblicazione di editoria periodica e monografica, la realizzazione di campagne multimediali e, comunque, attraverso l'uso dei mezzi di comunicazione più adatti al tipo di utente e di messaggio.

Art. 7

Editoria

1. L'attività editoriale della Regione, periodica o monografica, persegue queste finalità:

- a) pubblicare testi normativi, atti amministrativi, documenti di materiali comunque collegati all'attività della Regione e degli Enti ed Aziende da essa istituiti;
- b) promuovere l'approfondimento, il dibattito e il confronto delle idee sulle più importanti questioni istituzionali, politiche, economiche e sociali riguardanti l'Emilia-Romagna;
- c) fornire informazioni di servizio e mettere a disposizione dei cittadini il contenuto di studi, ricerche, raccolte di dati, elaborazioni compiute o commissionate dalla Regione.

2. Per lo svolgimento di queste attività e con la finalità di una maggiore efficacia produttiva e distributiva, la Giunta può stipulare apposite convenzioni con aziende o società editoriali qualificate. Per le convenzioni che consistono in incarichi di prestazioni intellettuali, si applicano le norme di cui agli articoli 19 e seguenti della L.R. 12 dicembre 1985, n. 27, e successive modificazioni. Per le convenzioni nelle quali prevalga comunque l'aspetto della fornitura di beni o di servizi, si applicano le norme della legge regionale di contabilità.

Art. 8

Vendita

1. Le pubblicazioni della Regione possono essere messe in vendita anche attraverso convenzioni con aziende specializzate che assicurino regolarità e continuità nella diffusione individuate con le procedure di cui al comma 2 dell'art. 7.

Appendice normativa

2. Il Presidente della Giunta, con proprio decreto, determina il prezzo dei periodici e dei volumi posti in vendita.

3. Nel caso in cui, ai sensi del comma 1, venga stipulata una convenzione, tale prezzo verrà invece definito all'interno della convenzione stessa.

Art. 9

Spazi pubblicitari

1. Nelle pubblicazioni della Regione è ammessa la vendita di spazi pubblicitari anche attraverso convenzioni con agenzie specializzate individuate con le procedure di cui al comma 2 dell'art. 7.

2. Il Presidente della Giunta, con proprio decreto, determina il prezzo degli spazi posti in vendita.

3. Nel caso in cui, ai sensi del comma 1, venga stipulata una convenzione, tale prezzo verrà invece definito all'interno della convenzione stessa.

Art. 10

Comunicazioni di pubblica utilità

1. È considerata comunicazione di pubblica utilità qualsiasi atto di comunicazione istituzionale destinato a diffondere un messaggio di interesse pubblico e diretto all'esterno dell'Amministrazione, utilizzando le tecniche promozionali di informazione o comunque ogni azione afferente il campo della pubblicità.

2. Le iniziative di comunicazione di pubblica utilità sono dirette:

- a) a far conoscere l'attività legislativa, amministrativa e di programmazione della Regione ed in particolare l'applicazione da parte della stessa delle leggi e degli altri atti di rilevanza sociale, dei programmi e dei piani di sviluppo, nonché delle direttive comunitarie e degli altri atti della CEE;
- b) a promuovere l'immagine dell'Emilia-Romagna;
- c) a migliorare la conoscenza dei servizi pubblici prestati in ambito regionale e delle modalità di accesso ai medesimi;
- d) a realizzare nell'ambito delle competenze regionali azioni di comunicazione sociale dirette alla crescita civile della società;

e) ad educare alla difesa della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale ed artistico e dei beni pubblici.

3. L'attività amministrativa, i servizi ed in generale le iniziative che sono effettuate dalle Province, dai Comuni e dagli Enti locali, in materie delegate dalla Regione, possono essere oggetto della comunicazione della Regione.

Art. 11

Pubblicità

1. Nella attività di comunicazione avente carattere pubblicitario, fatto salvo quanto definito nell'art. 5, la Regione, tenendo conto del Codice di autodisciplina pubblicitaria, si attiene a particolari criteri di correttezza, con riguardo alla chiara identificazione dell'autore del messaggio, alla sensibilità degli utenti, al rispetto delle opinioni altrui.

2. Per lo svolgimento di questa attività la Regione può avvalersi di strutture specializzate, osservando le procedure di cui al comma 2 dell'art. 7, attenendosi, nella scelta delle agenzie e dei mezzi, a meri criteri tecnico-professionali.

Art. 12

Sostegno all'innovazione tecnologica del sistema dell'informazione locale

1. La Regione, al fine di promuovere il pluralismo del sistema informativo locale ed il suo adeguato sviluppo, sostiene le iniziative di qualificazione e di ammodernamento del settore, favorendo gli investimenti relativi alla qualità di ricerca radiotelevisiva, all'acquisizione e alla innovazione di strutture, impianti, attrezzature e mezzi di produzione per l'informazione locale, scritta, radiofonica e televisiva.

2. La legge regionale concernente gli interventi per il sostegno dell'innovazione tecnologica delle imprese disciplina l'erogazione dei benefici per il sostegno delle iniziative indicate al comma 1.

Art. 13

Convenzioni con il sistema radiotelevisivo pubblico e privato

1. Il Presidente, previa deliberazione della Giunta regionale, stipula con-

Appendice normativa

venzione con le sedi periferiche della concessionaria pubblica e i concessionari privati in ambito locale, ai sensi dell'art. 7, comma 2, della Legge 6 agosto 1990, n. 223, fermo restando quanto previsto dall'art. 4, comma 1, della L.R. 13 gennaio 1992, n. 2.

Art. 14

Formazione professionale

1. La Regione, nell'ambito dei programmi di formazione professionale, promuove la realizzazione di appositi corsi per la formazione e l'aggiornamento degli operatori della comunicazione.

Art. 15

Norma finanziaria

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge l'Amministrazione regionale fa fronte con l'istituzione di appositi capitoli, nella parte spesa del bilancio regionale, che verranno dotati della necessaria disponibilità in sede di approvazione della legge annuale di bilancio o di variazione generale al bilancio, ai sensi dell'**art. 11 della L.R. 6 luglio 1977, n. 31**.

Legge 22 febbraio 2000, n. 28

(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, recante "Disposizioni per l'attuazione del principio del pluralismo nella programmazione delle emittenti radiofoniche e televisive locali")

Art. 9

Disciplina della comunicazione istituzionale e obblighi di informazione

1. Dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto è fatto divieto a tutte le amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni.
(..)

Bibliografia

- AA.VV., *"Esporre la democrazia". Profili giuridici della comunicazione del Governo*, Franco Angeli 2010.
- AGCOM - Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni - Direzione Servizi Media, Ufficio Comunicazione politica e Conflitti di interesse, *La "Par condicio". Competenze dell'AGCOM, del CORECOM e modalità operative*, gennaio 2013, su: http://www.celva.it/download.asp?file=/elementi/www2012/2013/informazione/in_primo_piano/par_condicio.pdf (u.v. 30 settembre 2013)
- AGCOM - Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, *Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro*, luglio 2013, su: <http://www.agcom.it/Default.aspx?message=contenuto&DCId=681> (u.v. 30 settembre 2013)
- ALBANESE F., *Pubblica amministrazione e media*, in G. Arena (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, 2004
- AMORETTI F., *La comunicazione politica*, La Nuova Italia Scientifica, 1997
- ANTERI C., *La pubblicità delle amministrazioni pubbliche*, in G. Arena (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, 2004
- ANTICAGLIA, nota a provvedimento AGCM n. 3027, in Boll. 19/1995, *Insero pubblicitario Benetton*, in *Riv. dir. ind.*, 1996, II
- ARENA G., *La funzione pubblica di comunicazione*, in G. Arena (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, 2004
- ARENA G., *Il ruolo della comunicazione nell'amministrazione condivisa*, in *Riv. it. comunic. pubb.*, 1999, 1
- ARENA G., *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e diritto costituzionale*, 1997, n. 117-118
- ARENA G., *La comunicazione di interesse generale*, Il Mulino, 1995.
- BALDASSARRE A., *Globalizzazione contro democrazia*, La Terza, 2002
- BECCARIA M.L., *Pubblicità istituzionale, indirizzi dell'Authority*, in *Guida agli enti locali - Il Sole 24Ore*, 31 luglio 2010, n. 31
- BELLINI G., *La comunicazione istituzionale e diritto all'informazione*, su: www.altalex.com/index.php?idnot=35825 (u.v. 30 settembre 2013)

Bibliografia

- BENENATI S., MASINI M., *Comunicazione pubblica digitale, Scaffale del nuovo millennio*, 2010
- BERNINI A., *Manuale di comunicazione istituzionale: teoria e applicazioni per aziende e amministrazioni pubbliche*, Editore Colombo, 2002
- BOMBARDELLI M., *La comunicazione nell'organizzazione amministrativa*, in G. Arena, *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, 2004
- CALIGIURI M., *Comunicazione pubblica, formazione e democrazia*, Rubettino, 2003
- CORECOM Friuli Venezia Giulia, *La disciplina della comunicazione politica e dell'informazione in periodo elettorale sulle emittenti locali*, in *Le regole della comunicazione in periodo elettorale. La "Par condicio" a livello locale*, 2008, su: http://www.corecomfvg.it/opencms/export/sites/default/corecom/documentazione/pubblicazioni/allegati/Corecom_libretto_leggero.pdf (u.v. 30 settembre 2013)
- CRISAFULLI V., *Problematica della libertà di informazione*, in *Il Politico*, 1964
- D'AVANZO W., *Partecipazione, democrazia, comunicazione pubblica. Percorsi di innovazione della pubblica amministrazione digitale*, Rubettino, 2009
- DE VISINTINI F., *Innovazione e comunicazione nell'amministrazione pubblica*, Franco Angeli, 2010
- DURET P., *La sussidiarietà "orizzontale": le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 1, 2000
- ESPOSITO C., *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958
- FACCIOLI F. (a cura di), *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, Carocci, 2000
- FERLA V., *Quando comunica la cittadinanza attiva*, in G. Arena (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, 2004
- GARDINI G., *La comunicazione negli enti pubblici in periodo di campagna elettorale*, su: <http://www.urp.gov.it/Sezione.jsp?titolo=La+comunicazione+negli+enti+pubblici+in+periodo+di+campagna+elettorale&idSezione=966> (u.v. 30 settembre 2013)

- GELOSI G., *Comunicare il territorio. Il nuovo ruolo delle amministrazioni nella comunicazione istituzionale*, Franco Angeli, 2004
- LA SPINA A., CANGEMI A., *Comunicazione pubblica e burocrazia*, Franco Angeli, 2008
- LANZILLOTTA L., *Comunicazione politica e comunicazione istituzionale: alcune riflessioni sulla legge 150*, su:
www.astrid-online.it/Riforma-de1/Studi-e-ri/Archivio-2/LANZILLOTTA-Comunicaz-pol-e-istituz.pdf (u.v. 30 settembre 2013)
- MARSOCCI P., *La disciplina dell'attività di comunicazione*, in G. Arena, *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, 2004
- MEMMO D., MICONI S., *Broadcasting Regulation: Market entry and Licensing*, Milano, 2006
- OLIVIERO G., *Comequandodove: la comunicazione istituzionale di pubblica utilità e gli uffici per le relazioni con il pubblico*, Clean, 1995
- PAPINI A., DE VIVO A., *La comunicazione pubblica locale. I cambiamenti organizzativi nei processi di comunicazione dalla legge 150/2000 al DL 78/2010*, Guerini e associati, 2012
- PATRIARCA S., *La legge 150/2000 sulla comunicazione pubblica: presupposti sociali e giuridici di un concetto in evoluzione*, su:
http://www.diritto.it/osservatori/comunicazione/comun_05.html, novembre 2003 (u.v. 30 settembre 2013)
- PIPERATA G., *la comunicazione nei servizi pubblici*, in G. Arena (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, 2004
- PLATEO B., *Il territorio come ambiente di comunicazione*, in G. Arena (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, 2004
- PRILLA G., *La comunicazione della pubblica amministrazione*, Laterza 2008
- RIZZO M.V., BRODI A., *La comunicazione istituzionale sul web. Alla ricerca del sito perfetto*, Il Sole 24 Ore, 2009
- VIGNUDELLI A., *Diritto ad essere informati e comunicazione pubblica*, in *Scritti in memoria di A. Piras*, Giuffrè, 1996
- ZACCARIA R., *Materiale per un corso sulla libertà di informazione e di comunicazione*, Padova, 1996

Il Comitato regionale per le comunicazioni della Regione Emilia-Romagna (Corecom) svolge funzioni di garanzia per cittadini e imprese, di verifica del rispetto delle disposizioni legislative e delle normative di settore per gli operatori della comunicazione e di consulenza per gli organi della Regione e la comunità regionale.

Presidente

prof. Giovanna Cosenza

Riferimenti

viale A. Moro, 44

40127 - Bologna

tel. 051 527 6377

corecom@regione.emilia-romagna.it

<http://www.assemblea.emr.it/corecom>

I "Quaderni del Corecom Emilia-Romagna" fanno parte di una collana, nata nel 2010, che comprende ricerche e studi sui temi del sistema della comunicazione, dell'educazione ai media, della tutela dei minori, del pluralismo dell'informazione e della tutela dei consumatori.

I Quaderni sono contraddistinti da un numero progressivo cronologico.

La Collana "Quaderni del Corecom Emilia-Romagna" è curata da

dott.ssa Primarosa Fini

Responsabile del Servizio Corecom.

Progetto di copertina , editing e impaginazione

Roberta Gravano

Centro grafico dell'Assemblea

Stampa

Centro stampa regionale

Tiratura copie n. 250

Finito di stampare a Bologna nel mese di giugno 2014

© Corecom Emilia-Romagna, 2014

Tutti i diritti riservati. È consentita la riproduzione a fini didattici e non commerciali, a condizione che ne venga citata la fonte.

La presente pubblicazione costituisce la versione cartacea dell'edizione consultabile sul sito web del Corecom, all'interno della collana "Quaderni del Corecom Emilia-Romagna".

