

3. Gli interventi

che abilitano l'accesso a contenuti in streaming on demand direttamente sullo schermo televisivo".

L'operatore pubblico è attualmente impegnato nella sperimentazione del servizio "Tivù on" integrato nella piattaforma satellitare Tivù Sat¹⁵⁵.

La Tabella 3.27 riporta gli interventi condotti da Rai nelle tre aree televisione, online, tv connesse alla rete internet.

Tabella 3.27. Rai - L'innovazione editoriale e tecnologica del Servizio Pubblico

Area televisiva	<ul style="list-style-type: none"> - digitalizzazione dell'infrastruttura trasmissiva terrestre - sviluppo multicanale dell'offerta - avvio trasmissioni native in HD - lancio della piattaforma satellitare gratuita Tivù Sat - lancio di applicazioni interattive per la piattaforma digitale terrestre
Area online	<ul style="list-style-type: none"> - sviluppo dell'offerta del portale multimediale Rai.tv - sviluppo dell'offerta del portale Rai.it - lancio di applicazioni per smartphone/tablet - avvio produzione contenuti web-nativi - lancio piattaforma "Social Tv"
Area tv connessa alla rete internet	<ul style="list-style-type: none"> - avvio sperimentazione progetto "Tivù On" - sviluppo applicazioni

Fonte: Rai

Tra le attività che la Rai è chiamata a svolgere vi è quella del contrasto delle forme di pubblicità occulta ai sensi dell'art. 2, comma 6, attraverso un sistema di monitoraggio che evidenzia l'eventuale presenza, "all'interno dei programmi televisivi e radiofonici, di riferimenti a specifici marchi o attività commerciali, nonché beni o servizi ad essi riconducibili": all'esito del monitoraggio la Rai "assume le opportune iniziative aziendali, inclusa, ove del caso, l'irrogazione di sanzioni nei confronti dei responsabili dei programmi". Il medesimo comma impegna la Rai a trasmettere con cadenza semestrale all'Autorità, e contestualmente al Ministero e alla Commissione parlamentare di vigilanza, una relazione sui risultati del monitoraggio e sulle iniziative adottate.

Il monitoraggio delle forme di pubblicità occulta

Alla luce delle previsioni di cui al citato articolo, la concessionaria pubblica ha rappresentato che con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 44/2010 (Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici) – che all'art. 40-bis ha disciplinato la nuova fattispecie dell'"inserimento di prodotti" (cosiddetto *product placement*) – il tipo di monitoraggio della pubblicità condotto da Rai "anche con riferimento ai passaggi di marchi all'interno dei servizi" è apparso non pienamente rispondente all'esigenza di "distinguere con la richiesta sistematicità quali tra le apparizioni di marchi durante la programmazione ricadano all'interno della nuova disciplina del *product placement*". Pertanto, data la "necessità di avviare nuove modalità di monitoraggio", la Rai ha "tempestivamente provveduto ad indire una gara a evidenza pubblica per l'individuazione del fornitore del servizio, nelle forme stabilite dal Codice Appalti (d.lgs. 163/2006)".

¹⁵⁵ Tivù On "offre agli utenti la possibilità di fruire dell'offerta in *streaming on demand*, gratuita e/o a pagamento, di tutti gli operatori della piattaforma attraverso un unico ambiente di navigazione con funzionalità trasversali ai contenuti dei singoli player quali ad esempio un motore di ricerca unitario".

Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro

2013

Nelle more dell'esecuzione del contratto, la Rai, "al fine di contrastare l'eventuale presenza di pubblicità occulta, continua, anche se con le limitazioni sindicate, a far monitorare la propria programmazione" ed ha inoltre adottato strumenti di controllo quali il Codice di Autodisciplina Pubblicitaria che, con riferimento alla identificazione della comunicazione commerciale come disciplinata dall'art. 7, "prevede specifiche sanzioni comminate da un Giuri"; il Protocollo Editoriale¹⁵⁶ che "impone un controllo accurato e precise responsabilità editoriali prima della messa in onda, stabilendo standard di verifica preventiva in ordine ai contenuti oggetto della messa in onda o in rete e affidandone la responsabilità a direttore, vicedirettore o capostruttura"; il Codice Etico Rai e, segnatamente, il punto 3.7.

**Il monitoraggio
della
rappresentazione
della figura
femminile**

Il tema dell'immagine femminile rappresentata nei programmi della concessionaria pubblica ha trovato spazio più ampio e maggiore dignità nel contratto di servizio 2010-2012. L'attenzione per la figura della donna emerge da una pluralità di riferimenti presenti nel dettato di articoli diversi (articoli 2, 3, 9, 10, 12, 13 e 14)¹⁵⁷, ma le disposizioni che marcano il rinnovato interesse per la donna – e il convincimento che il servizio pubblico possa contribuire a rafforzare la cultura delle pari opportunità nel Paese – sono contenute nell'art. 2. L'art. 2, comma 3 pone tra i requisiti che definiscono la qualità dell'offerta Rai anche il rispetto "della figura femminile e della dignità umana, culturale e professionale della donna" e dettaglia, alle lettere b) e p), le modalità di intervento funzionali al raggiungimento di tale obiettivo. Il medesimo articolo dispone, al comma 7, che la Rai "opera un monitoraggio, con produzione di idonea reportistica annuale, che consenta di verificare il rispetto circa le pari opportunità nonché la corretta rappresentazione della dignità della persona nella programmazione complessiva, con particolare riferimento alla distorta rappresentazione della figura femminile e di promuovere un'immagine reale e non stereotipata".

Ottemperando alle previsioni contrattuali, la concessionaria pubblica ha provveduto a realizzare un monitoraggio sulla rappresentazione della donna. La rilevazione, condotta dall'Osservatorio di Pavia – Media Research, ha verificato la programmazione di prima serata delle tre reti generaliste RaiUno, RaiDue e RaiTre. Nello specifico, è stato analizzato in una prospettiva di genere l'emesso di tre settimane - campione scelto casualmente in tre diverse stagioni dell'anno 2012 (settimana 5-11 febbraio; settimana 6-12 maggio; settimana 7-13 ottobre 2012)¹⁵⁸. Il corpus sottoposto ad analisi comprende:

a) tutte le trasmissioni in onda nella fascia oraria *prime time* (20:30-22:30), e cioè programmi di informazione/attualità, di intrattenimento e *fiction* italiana e straniera, con l'esclusione delle produzioni cinematografiche e delle dirette sportive;

b) i principali notiziari serali delle tre reti generaliste (che non ricadono tutti nella fascia *prime time*), e cioè il Tg1 delle 20:00, il Tg2 delle 20:30 e il Tg3 delle 19:00.

156 Come specificato nel documento Rai in commento, il Protocollo Editoriale "definisce i processi decisionali, le modalità operative, nonché i controlli e le verifiche interne da mettere in atto al fine di prevenire la commissione dei reati ai sensi e per gli effetti del D. lgs. 231/2001".

157 Gli ambiti tematici disciplinati dagli articoli citati sono: art. 2 oggetto del contratto, art. 3 qualità della programmazione e valore pubblico dell'azienda, art. 9 offerta televisiva, art. 10 offerta radiofonica, art. 12 programmazione televisiva per i minori, art. 13 offerta dedicata alle persone con disabilità e programmazione sociale, art. 14 offerta per l'estero.

158 Come specificato nel documento di riepilogo trasmesso da Rai, l'indagine è stata condotta in settimane "normali", cioè "non contraddistinte da eventi particolari, in grado di modificare i palinsesti o le abitudini di ascolto dei telespettatori".

3. Gli interventi

Per quanto attiene invece alla metodologia, l'indagine è stata effettuata sottoponendo i programmi selezionati ad analisi del contenuto quali-quantitativa (*content analysis*)¹⁵⁹.

Gli esiti delle prime due *tranche* di monitoraggio sono stati trasmessi unitamente a informazioni riguardanti le principali evidenze empiriche, ai criteri metodologici e ai periodi di realizzazione delle indagini. È stato altresì acquisito dall'Autorità un elaborato di riepilogo dei risultati di tutte e tre le rilevazioni effettuate. In base a quanto riportato nei citati documenti, l'analisi dei programmi si è incentrata su due aspetti:

1. "la rappresentazione femminile, ovvero la presenza televisiva delle donne misurata quantitativamente e confrontata con la presenza maschile sia a livello della conduzione, sia nei programmi (considerando dunque i conduttori, i giornalisti e tutti gli altri professionisti visibili in tv e tutte le persone di cui si parla o a cui si dà parola nelle trasmissioni)";

2. "le immagini di donna, ovvero i diversi profili socio-demografici e professionali, le varie esibizioni del corpo, le modalità di partecipazione ai programmi (ruoli televisivi e funzioni narrative), gli argomenti trattati e correlati e – per i programmi di *fiction* – i tratti di personalità e i valori distintivi delle donne, a confronto con gli uomini".

Il documento di riepilogo dà conto delle principali evidenze empiriche emerse per ciascuna tipologia di programmi sottoposta ad analisi. Di seguito se ne riporta la sintesi.

Nei programmi di informazione – che comprendono telegiornali, programmi di approfondimento informativo e programmi di attualità – la rappresentanza di genere appare abbastanza equilibrata se si fa riferimento all'ammontare delle donne professioniste dell'informazione (giornalisti, conduttori, etc.), mentre mostra divari significativi se si fa riferimento agli ospiti in studio, ai soggetti intervistati e, in generale, a tutte le persone di cui si parla. Ulteriori differenze appaiono declinabili in base alla sotto-tipologia dei programmi. Al riguardo, i dati sulla presenza femminile tra i professionisti dell'informazione indicano che i telegiornali esprimono il rapporto più equilibrato tra i sessi; si rileva, infatti, che la quota dei conduttori di sesso femminile si attesta al 46% del totale, quella degli autori dei servizi al 55%, mentre quella dei corrispondenti/inviati raggiunge il 48%. L'analisi dell'approfondimento informativo – programmi quali, ad esempio, "Ballarò – evidenzia una situazione diversa giacché solo un programma su tre è condotto da una donna; la medesima quota si registra anche per i giornalisti. I dati relativi ai programmi di attualità – come, ad esempio, "Che tempo che fa" – denunciano una presenza femminile modesta tra i conduttori (il dato medio è 1 donna su 7), mentre tra i giornalisti il rapporto risulta perfettamente paritario (50% F e 50% M). Per quanto attiene alla partecipazione delle donne in qualità di ospiti in studio e soggetti intervistati, dai dati si evince che la presenza femminile si attesta al 20% del totale nel caso dei telegiornali e dei programmi informativi, mentre raggiunge il 34% nei programmi di attualità. La "scarsa capacità delle donne di fare notizia" emersa dal monitoraggio è stata ricondotta a due ordini di ragioni: 1) le *routine* produttive delle

159 Con nota pervenuta in data 04/07/2012, avente ad oggetto gli esiti della prima *tranche* di rilevazione, la concessionaria pubblica ha illustrato gli strumenti di rilevazione; a riguardo ha tra l'altro comunicato l'utilizzo "griglie di analisi del contenuto quali-quantitativa", già testate in occasione della ricerca "Rappresentazioni femminili, immagini di donna. Monitoraggio dei palinsesti: analisi dell'immagine rappresentata", condotta da Rai – Direzione Palinsesto TV e Marketing e Fondazione Rosselli nel 2008.

Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro

2013

notizie, e in particolare i cosiddetti criteri di notiziabilità “che privilegiano il protagonismo maschile”; 2) i criteri di selezione degli intervistati. Con riferimento a quest’ultimo aspetto è stato posto l’accento sul fatto che “i portavoce (dei partiti, delle istituzioni, di associazioni o organizzazioni della società civile), gli esperti o *opinion leader* intervistati o ospiti sono di sesso maschile nella maggioranza dei casi”. È stato altresì evidenziato che la presenza delle donne aumenta nel caso di interviste tra la cosiddetta gente comune, cioè quando gli intervistati “narrano esperienze personali” o “rappresentano l’opinione popolare”.

L’analisi dei programmi di intrattenimento – quali, ad esempio, “Affari tuoi” – mostra che nel 45% dei casi le donne partecipano a tali programmi in qualità di protagoniste. Il monitoraggio ha però rilevato che, pur garantendo un sostanziale equilibrio tra i sessi nella selezione dei protagonisti, i programmi di intrattenimento tendono a privilegiare gli uomini per la conduzione e il cast (1 donna su 3), e che la quota di tutte le “persone esterne” di sesso femminile è pari al 38% (concorrenti di giochi o quiz, ospiti, etc.).

In base alle rilevazioni effettuate, le *fiction* – nazionali ed estere – offrono “uno spazio importante” all’universo femminile e al “protagonismo delle donne” sia in termini di presenza, sia perché “l’immagine femminile veicolata è positiva”. I dati documentano che nelle *fiction* le donne hanno ruolo da protagonista nel 43% dei casi; tale valore raggiunge il 46% se si considerano i soli prodotti nazionali, a fronte del 40% dei prodotti d’importazione. Si rileva, altresì, che complessivamente è di genere femminile il 42% dei personaggi, e che anche in questo caso il valore aumenta computando le sole produzioni italiane (45% produzioni italiane vs. 39% produzioni straniere). Emerge, inoltre, che la percentuale dei personaggi femminili che nelle *fiction* risultano occupate è pari al 74% nelle produzioni nazionali e al 75% nelle produzioni estere.

Il monitoraggio
della qualità
della
programmazione
e della *corporate
reputation*

Il Contratto 2010-2012 prescrive all’art. 3, comma 2, che la Rai si doti “di un sistema di analisi e monitoraggio della qualità dell’offerta e delle sue determinanti, tenendo conto delle esperienze esistenti anche a livello europeo e internazionale, con l’obiettivo di poter disporre di elementi di valutazione per la definizione di una programmazione e di una condotta aziendale che corrisponda sempre più alle domande e alle attese del pubblico e realizzzi la funzione di servizio pubblico come prescritto dal presente Contratto, coniugando *audience* e qualità”. Il comma 3 del medesimo articolo specifica che il sistema di analisi deve contemplare due monitoraggi distinti, uno finalizzato a verificare la qualità della programmazione, cioè dell’offerta pubblica (cosiddetto “Qualitel”), l’altro volto a rilevare l’immagine e il valore sociale della Rai come gruppo industriale e istituzionale di servizio pubblico (*Corporate reputation*); stabilisce, inoltre, che i monitoraggi abbiano periodicità semestrale. Tali previsioni si pongono in continuità con il dettato del Contratto di servizio 2007-2009 che ha introdotto l’onere della verifica sistematica e periodica delle *performance* della concessionaria pubblica e la diffusione pubblica degli esiti delle rilevazioni effettuate.

Il Contratto 2010-2012 ha in parte modificato le precedenti disposizioni sul programma di monitoraggio, pur riproponendone l’impianto generale. Con nota dell’11 maggio 2012 la Rai ha trasmesso all’Autorità la “Proposta di progetto” del nuovo sistema di monitoraggio della qualità dell’offerta (nuovo Qualitel) e della *corporate reputation* di cui all’art. 3 del Contratto, comprensiva degli allegati tecnici riferiti alle diverse aree di indagine della qualità della programmazione – riguardanti l’offerta televisiva,

3. Gli interventi

l'offerta radiofonica, l'offerta *web* e l'offerta dedicata ai minori¹⁶⁰ – e delle aree di indagine della immagine della Rai come servizio pubblico¹⁶¹. La Rai ha successivamente comunicato che la fornitura del servizio di monitoraggio dell'offerta televisiva e della *corporate reputation* è stata aggiudicata da un consorzio costituito dagli istituti specializzati Pragma s.r.l., EMG Marketing Opinion Research, Istituto Piepoli e che la prima rilevazione da realizzare secondo il nuovo modello è stata calendarizzata nella stagione primaverile 2013 (periodo 22 aprile/19 maggio), con consegna dei risultati alla fine del mese di giugno. Risulta, altresì, che aggiudicataria della fornitura del servizio di monitoraggio dell'offerta radiofonica, dell'offerta *web* e dell'offerta dedicata ai minori è la società TNS, e che, in conformità con la tempistica delle indagini sull'offerta televisiva e sulla *corporate reputation*, la prima rilevazione è prevista nella stagione primaverile 2013 (periodo aprile/maggio), con consegna dei risultati alla fine del mese di giugno.

Nelle more della definizione dei nuovi progetti di monitoraggio, nel 2012 le indagini sulla qualità dell'offerta e sulla *corporate reputation* sono state condotte – così come nel 2011 – secondo il preesistente sistema di analisi, messo a punto nella vigenza del Contratto 2007-2009, e con la cadenza periodica semestrale allora definita e confermata dal Contratto di servizio 2010-2012 (1 riconoscimento primaverile e 1 riconoscimento autunnale tanto per la qualità dell'offerta quanto per la *corporate reputation*). Nel rispetto delle previsioni sulla pubblicità dei dati, i rapporti delle quattro indagini effettuate nel 2012 sono stati pubblicati sul sito www.rai.it dove è possibile consultare la documentazione relativa a tutte le rilevazioni condotte.

Il comma 5 dell'art. 13 stabilisce che la Rai “è tenuta a mettere a punto un idoneo sistema di analisi e monitoraggio della qualità e della quantità delle offerte di cui ai commi 2 e 3”, che tale sistema deve essere realizzato “in collaborazione con enti, istituzioni e associazioni del mondo delle persone con disabilità”, e che la Rai fornisce al Ministero, all'Autorità e alla Commissione Parlamentare “adeguata informativa” sul monitoraggio medesimo. In merito la Rai ha rappresentato che “(...) sotto il profilo operativo è risultata ostaiva la mancata designazione da parte del Ministero dello sviluppo economico – che ha tale competenza in base all'art. 30 del Contratto di servizio – dei componenti della Sede Permanente di propria spettanza e che devono essere individuati tra soggetti aventi ‘competenza ed esperienza sui temi di cui all'articolo 13’. In altre parole, la mancata scelta dei componenti la Sede Permanente si è sostanzialmente rivelato un vuoto imprescindibile per Rai nell'orientarsi nel complesso universo di associazioni e istituzioni di disabili e poter procedere nella selezione dei soggetti di cui sopra al fine di sviluppare il nuovo sistema di monitoraggio con adeguata efficacia”.

L'art. 27 del contratto disciplina la gestione economico-finanziaria e la trasparenza nella comunicazione esterna. L'art. 47, comma 1, del Testo unico prevede che la Rai si debba dotare di un sistema di separazione contabile, dove dovranno essere indicati i ricavi derivanti dal gettito del canone e gli oneri sostenuti per la fornitura del servizio pubblico generale radiotelevisivo, modellato su un apposito schema approvato dall'Au-

Il monitoraggio dell'offerta per gli utenti con disabilità

La contabilità separata e la trasparenza nella comunicazione esterna

¹⁶⁰ L'art. 12, dedicato alla programmazione televisiva per i minori, al comma 12 detta la seguente disposizione: “Con riferimento al sistema di analisi e monitoraggio della qualità dell'offerta di cui all'articolo 3, si dovrà tener conto in particolare dei minori, quale specifica tipologia di utenza nell'ambito della rappresentazione di un adeguato disegno campionario dell'intera popolazione italiana, nonché della programmazione televisiva dedicata”.

¹⁶¹ Il monitoraggio della *corporate reputation* prevede anche l'area di indagine “propensione al pagamento del canone”.

Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro

2013

torità, al fine di garantire il rispetto dei principi di trasparenza e responsabilità connessi all'utilizzo del finanziamento pubblico. Il successivo comma 2 del medesimo articolo prevede che la contabilità separata della concessionaria sia sottoposta al controllo di un'azienda di revisione, scelta dall'Autorità e nominata dalla Rai.

Conseguentemente, la Rai ha trasmesso il rapporto della Mazars s.p.a. sull'esame dei dati di contabilità separata al 31 dicembre 2011. La menzionata documentazione è stata inviata dalla Rai, secondo quanto previsto dal Testo Unico, anche al Ministero dello sviluppo economico.

Al fine di migliorare la trasparenza nella gestione economico-finanziaria del servizio pubblico, il contratto di servizio prevede, all'art. 27, comma 6, l'obbligo, da parte della concessionaria, di pubblicare, sul proprio sito web, il documento sui conti annuali separati certificati dalla società di revisione. La Rai ha assolto tale obbligo provvedendo alla pubblicazione su http://www.rai.it/dl/docs/1355994317158Mazars_-_Relazione_Rai_2011.pdf del documento sulla contabilità separata dell'esercizio 2011.

L'art. 27, inoltre, al comma 7 richiede alla Rai di pubblicare "sul proprio sito web gli stipendi lordi percepiti dai dipendenti e collaboratori nonché informazioni, anche tramite il mezzo televisivo, eventualmente con un rinvio allo stesso sito web nei titoli di coda, e radiofonico, sui costi della programmazione di servizio pubblico" e il successivo comma 8 stabilisce che "la fattibilità e le modalità di applicazione delle disposizioni previste dal comma precedente saranno stabilite nell'ambito della Commissione paritetica di cui all'art. 29 entro 90 giorni dall'entrata in vigore del presente contratto".

La Rai ha fatto conoscere che tale norma recepisce quanto suggerito dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi nel parere, obbligatorio ma non vincolante, formulato della stessa sullo schema di Contratto di servizio tra il Ministero e Rai in data 9 giugno 2010. Nella proposta della Commissione, la pubblicazione sul sito web della Rai avrebbe dovuto riguardare gli stipendi lordi percepiti dai dipendenti e dai collaboratori, mentre nei titoli di coda dei programmi si sarebbero dovuti indicare i compensi dei conduttori, degli ospiti, degli opinionisti nonché i costi di produzione di format definiti di servizio pubblico. Al riguardo, la Commissione paritetica alla quale Rai si è rivolta, come da previsione contrattuale, per individuare la fattibilità e le modalità operative necessarie a dare esecuzione all'obbligo di pubblicazione, dopo aver esaminato i pareri resi dal Garante per la protezione dei dati personali e dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato – che si sono espresse per i profili di competenza sulle criticità sorte in relazione al quadro normativo di riferimento – è pervenuta all'attuale formulazione della norma, eliminando il riferimento alla pubblicazione, nei titoli di coda dei programmi, dei singoli compensi dei conduttori, degli ospiti e degli opinionisti.

3.2.4. La comunicazione politica

Il quadro normativo di riferimento

L'Autorità, a norma dell'articolo 1, comma 6, lett. b), n. 9 della legge 31 luglio 1997, n. 249, garantisce l'applicazione delle disposizioni vigenti sulla "propaganda, sulla pubblicità e sull'informazione politica nonché l'osservanza delle norme in materia di equità di trattamento e di parità di accesso nelle pubblicazioni e nella trasmissione di informazione e di propaganda elettorale ed emana le norme di attuazione". Nell'ambito di tale competenza generale attribuita dalla legge istitutiva, l'Autorità vigi-

3. Gli interventi

la sull'osservanza delle disposizioni contenute nella legge 10 dicembre 1993, n. 515 (recante la disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica) – limitatamente alle fattispecie rimesse alla sua competenza – e applica le disposizioni di cui alla 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, c.d. *par condicio*).

L'Autorità, inoltre, assicura il rispetto dei principi in materia di pluralismo dell'informazione e di correttezza, completezza, imparzialità, obiettività, lealtà dell'informazione e di apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche recati dagli articoli 3 e 7 del più volte citato Testo unico dei servizi di *media* audiovisivi e radiofonici. L'attività di garanzia sul rispetto del pluralismo nell'informazione radiotelevisiva riveste un ruolo significativo anche alla luce dei criteri interpretativi elaborati dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 155 del 2002. Strumentale all'esercizio delle competenze così descritte è l'attività di monitoraggio delle emittenti radiotelevisive che è il complesso delle attività finalizzato alla raccolta sistematica dei dati e delle informazioni sui programmi trasmessi dalle emittenti oggetto di rilevazione e alla successiva analisi.

A livello locale, l'attività di vigilanza e accertamento sul rispetto della legge n. 28/2000 è svolta dai competenti Comitati regionali per le comunicazioni. L'attività in materia di *par condicio* viene svolta dai Comitati sulla base di una precisa disposizione normativa (art. 10 legge n. 28/00). Essi esercitano una specifica funzione di vigilanza sulle emittenti radiofoniche e televisive locali finalizzata alla verifica del rispetto della legge n. 313/2003 – che ha novellato la legge 22 febbraio 2000, n. 28, introducendo il Capo II – e del codice di autoregolamentazione emanato con decreto del Ministro delle comunicazioni 8 aprile 2004, nonché sulla programmazione a livello regionale della concessionaria pubblica.

Sotto il profilo procedurale, l'esercizio delle descritte funzioni da parte dell'Autorità si atteggia diversamente durante il periodo elettorale e/o referendario e nei periodi non interessati da consultazioni elettorali.

In occasione di ciascuna tornata elettorale o referendaria, l'Autorità, previa consultazione con la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, adotta le disposizioni attuative della legge n. 28/00 relative all'emittenza radiotelevisiva privata nazionale e locale, alla stampa e ai sondaggi politico-elettorali. Per quel che concerne la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, le disposizioni attuative della predetta legge sono emanate dalla Commissione parlamentare.

L'Autorità, sia nei periodi elettorali che in quelli non interessati da alcuna consultazione, svolge funzioni di vigilanza e sanzionatorie sul rispetto della normativa primaria e secondaria sopra richiamata: la sua azione investe tutta l'emittenza radiotelevisiva nazionale e locale, sia privata che pubblica.

Per quel che concerne la stampa quotidiana e periodica, i poteri conferiti all'Autorità dalla legge n. 28/2000 sono circoscritti al periodo elettorale e investono esclusivamente la materia dei messaggi politici elettorali (art. 7) e la pubblicazione dei sondaggi (art. 8).

Durante il periodo elettorale, la procedura – in ossequio alle previsioni contenute nella legge n. 28/2000 – prevede il rispetto di termini “serrati” (quarantotto ore dall'accertamento della violazione o dalla denuncia) al fine di assicurare l'efficacia dell'in-

La tipologia
di sanzioni

Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro

2013

tervento ripristinatorio dell'Autorità. Giova sottolineare come le sanzioni previste dalla legge n. 28/2000 siano, principalmente, sanzioni di tipo ripristinatorio: solo l'eventuale inosservanza dell'ordine (di riequilibrio nell'accesso) o della diffida (a cessare dal comportamento illegittimo accertato) impariti dall'Autorità conducono all'irrogazione di una sanzione pecuniaria ai sensi dell'articolo 1, comma 31, della legge n. 249/97 (per l'emittenza radiotelevisiva locale l'apparato sanzionatorio è disciplinato dall'art. 11-*quinquies* della legge n. 28/2000). La tipologia degli interventi dell'Autorità in materia è piuttosto articolata nei contenuti, dai richiami alle ordinanze ripristinatorie. Quanto alle sanzioni ripristinatorie, è altresì prevista la trasmissione o pubblicazione, anche ripetuta a seconda della gravità, di messaggi recanti l'indicazione della violazione commessa e, ove necessario, di rettifiche, con un risalto, per fascia oraria e collocazione, non inferiore alla comunicazione da rettificare. Completa l'apparato sanzionatorio l'applicazione delle misure amministrative pecuniarie stabilite dall'articolo 15 della legge 10 dicembre 1993, n. 515.

Le attività di regolamentazione

Nel periodo 1° maggio 2012 – 30 aprile 2013, cui si riferisce la presente Relazione, si sono svolte numerose consultazioni elettorali e referendarie. Di seguito, in ordine temporale, le date del voto e l'indicazione del provvedimento recante la relativa disciplina di attuazione della legge 22 febbraio 2000, n. 28, adottato dall'Autorità.

Consultazioni elettorali
2012 e 2013:
i provvedimenti
di
regolamentazione

Consultazioni elettorali dell'anno 2012: elezioni comunali (6 e 7 maggio 2012 - delibera n. 43/12/CSP); referendum parzialmente abrogativo della regione Piemonte (3 giugno 2012 - delibera n. 122/12/CONS); referendum popolari abrogativi e consultivi della regione Sardegna (6 maggio 2012 - delibera n. 66/12/CONS); elezioni regionali in Sicilia (28 ottobre 2012 - delibera n. 422/12/CONS); referendum propositivo della Regione Valle d'Aosta (18 novembre 2012 – delibera n. 423/12/CONS); referendum consultivo della regione Emilia Romagna (25 novembre 2012 – delibera n. 529/12/CONS).

Consultazioni elettorali dell'anno 2013: elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica (24 e 25 febbraio 2013 – delibera n. 666/12/CONS); elezioni regionali nel Lazio, Lombardia e Molise (24 e 25 febbraio 2013 – delibera n. 13/13/CONS); referendum consultivo Comune di Taranto (14 aprile 2013 – delibera n. 222/13/CONS); elezioni regionali, provinciale e comunali in Friuli Venezia Giulia (21 e 22 aprile 2013 – delibera n. 223/13/CONS); elezioni comunali (26 e 27 maggio 2013 – delibera n. 258/13/CONS); elezioni regionali in Valle d'Aosta (26 maggio 2013 – delibera n. 259/13/CONS); referendum per il distacco di comuni dal Veneto e la loro aggregazione al Friuli Venezia Giulia e al Trentino Alto Adige (21 e 22 aprile 2013 – delibera n. 260/13/CONS); referendum consultivi nella regione Toscana (21 e 22 aprile 2013 – delibera n. 261/13/CONS) e 16 giugno 2013 (regolamento in corso di approvazione); referendum consultivo nella regione Emilia Romagna (9 giugno 2013 – regolamento in corso di approvazione).

Nel corso delle campagne elettorali relative alle consultazioni sopra indicate, l'Autorità ha adottato numerosi provvedimenti finalizzati ad assicurare, o comunque a ripristinare, la parità di accesso ai mezzi di informazione, garantendo il rispetto dei principi del pluralismo attraverso l'imparzialità e la parità di trattamento tra i soggetti politici competitori.

3. Gli interventi

La campagna elettorale 2012

Nel corso della primavera del 2012 si sono svolte le campagne elettorali per l'elezione diretta dei Sindaci e dei Consigli comunali e dei Consigli circoscrizionali (5 e 6 maggio 2012 e, in Sardegna, 20 e 21 maggio 2012), nonché le campagne referendarie relative ai popolari abrogativi e consultivi della regione Sardegna (6 maggio 2012).

La competizione elettorale relativa alle elezioni comunali 2012 ha coinvolto quasi tutte le Regioni italiane, interessando più di mille comuni: il numero degli elettori chiamati alle urne è stato di circa 11 milioni, pari al 20,43% dell'intero corpo elettorale nazionale. Tale consultazione ha trovato disciplina nella citata delibera n. 43/12/CSP del 15 marzo 2012 (pubblicata in G.U. serie generale n. 68 del 21 marzo 2012) il cui ambito di applicazione è stato circoscritto all'emittenza radiofonica e televisiva e alla stampa quotidiana e periodica negli ambiti territoriali interessati dalla consultazione.

Durante questa campagna elettorale, l'Autorità ha adottato trenta provvedimenti, principalmente in materia di informazione e di parità di accesso al mezzo radiotelevisivo e di comunicazione istituzionale. Al riguardo, meritano una particolare menzione i provvedimenti adottati a seguito di segnalazioni di presunta violazione della normativa in materia di parità di accesso ai programmi di informazione da parte di emittenti nazionali. In questi casi, sebbene le emittenti nazionali non fossero soggette al regime della *par condicio* elettorale, l'Autorità ha comunque ravvisato l'esigenza di rivolgere alle stesse un richiamo affinché assicurassero il più rigoroso rispetto dei principi del pluralismo e della parità di trattamento, limitando la presenza degli esponenti politici interessati dalle consultazioni in corso alla esigenza di garantire la completezza e l'imparzialità dell'informazione.

La Tabella 3.28 illustra i provvedimenti assunti nel corso della campagna elettorale 2012 per le elezioni comunali in materia di informazione e parità di accesso.

I provvedimenti
dell'Autorità
per le elezioni
comunali 2012
in materia
di informazione

Tabella 3.28. Informazione – Provvedimenti campagna elettorale 2012 per le elezioni comunali

Delibera	Segnalante	Segnalato
88/12/CSP	Onorevole Stefano Valdagamberi (Consigliere regionale UDC del Veneto)	Rai Radiotelevisione Italiana
103/12/CSP	Candidato Sindaco al Comune di Verona Luigi Castelletti	Rai Radiotelevisione Italiana
104/12/CSP	Candidato Sindaco al Comune di Verona Luigi Castelletti	Telecom Italia Media s.p.a. (emittente televisiva in ambito nazionale La7)
105/12/CSP	Candidato Sindaco al Comune di Verona Luigi Castelletti	R.t.i. Reti televisive italiane s.p.a. (Canale5-Tgcom 24)
106/12/CSP	Candidato Sindaco al Comune di Verona Luigi Castelletti	Sky Italia s.r.l. (emittente televisiva nazionale Skytg24)
107/12/CSP	Candidato Sindaco al Comune di Verona Luigi Castelletti	Nuova Radio s.p.a. (Radio 24)
120/12/CSP	Federazione dei Verdi	Rai Radiotelevisione Italiana

Fonte: Autorità

Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro

2013

Sempre in tema di informazione, con specifico riferimento all'esigenza di assicurare il più rigoroso rispetto del principio di imparzialità anche da parte delle emittenti locali, l'Autorità ha sanzionato l'emittente televisiva locale Telesirio di Avezzano (delibera n. 146/12/CSP) assumendo che la conduzione del telegiornale da parte di un candidato alle elezioni integri un'ipotesi di violazione della legge 22 febbraio 2000, n. 28, e del Codice di autoregolamentazione di cui al decreto ministeriale 8 aprile 2004, nonché dell'articolo 9 della delibera n. 43/12/CSP in quanto costituisce *in re ipsa* un'alterazione dei principi in materia di parità di trattamento tra i candidati alle elezioni e una forma di propaganda elettorale non consentita nei programmi di informazione e contraria ai principi di correttezza ed imparzialità.

e di
comunicazione
istituzionale

L'intervenuta violazione del divieto in materia di comunicazione istituzionale, sanzionato dall'art. 9 della legge n. 28/2000, è stata accertata in quattordici fatti specie in relazione alle quali è stato ordinato alle amministrazioni interessate di pubblicare, entro un termine molto breve, un messaggio recante l'indicazione dell'avvenuta violazione e nel quale si desse conto del provvedimento irrogato dall'Autorità.

In un caso specifico, l'Autorità, nel sancire il principio secondo cui il divieto di comunicazione istituzionale trova applicazione nei confronti delle amministrazioni pubbliche negli ambiti territoriali interessati dalle consultazioni elettorali, ha tuttavia precisato che sussiste l'esigenza di assicurare l'imparzialità nella promozione di iniziative di comunicazione da parte di enti locali territorialmente limitrofi a quelli nei quali si svolgono le consultazioni stesse, al fine di evitare il determinarsi di situazioni di valenza indirettamente propagandistica (delibera n. 108/12/CSP).

La Tabella 3.29 illustra i provvedimenti adottati nel corso delle campagne elettorali del 2012 in materia di comunicazione istituzionale.

Tabella 3.29. Comunicazione istituzionale – Provvedimenti campagne elettorali 2012

Delibera	Segnalante	Segnalato
90/12/CSP (ordine)	Ernesto Caselli, candidato Sindaco per il Comune di Diamante (CS) con la Lista civica "Il Volo"	Comune di Diamante (CS)
91/12/CSP (ordine)	Luciano Dissegna candidato consigliere comunale per il Comune di Romano D'Ezzelino (VI) con la Lista "Romano libera"	Comune di Romano D'Ezzelino (VI)
108/12/CSP (richiamo)	Massimo Girtanner, presidente del Consiglio di zona n. 6 del Comune di Milano, e Luca Bianchi componente del Consiglio di zona 8	Comune di Milano
109/12/CSP (ordine)	Walter Labio (consigliere comunale del Comune di Torreglia)	Comune di Torreglia (PD)
114/12/CSP (ordine)	Riccardo Giannoni delegato della Lista "Da sempre per Porcari"	Comune di Porcari (LU)
116/12/CSP (ordine)	Cecilia Regini (Lista "Sinistra Ecologia Libertà") e Tommaso Claudio Corvatta Giulio Silenzi (Lista Partito democratico)	Comune di Civitanova Marche (MC)

3. Gli interventi

Delibera	Segnalante	Segnalato
117/12/CSP (ordine)	Morena Rabachin, Lista "Granze bene comune", Ettore Gattolin Lista civica "Liberi per cambiare" e Lorenzo Baldo Lista "Insieme per Granze - Lega Nord-sempre con voi"	Comune di Granze (PD)
118/12/CSP (ordine)	Andrea Scantamburlo (candidato consigliere comunale con la Lista civica "Noi Marcon")	Comune di Marcon (VE)
125/12/CSP (ordine)	Alessandro Borean (consigliere comunale nel Comune di Susegana)	Comune di Susegana (TV)
126/12/CSP (archiviazione)	Giorgio Marcaleoni	Comune di Marcon (VE)
127/12/CSP (ordine)	Paolo Razzano, consigliere comunale del Comune di Magenta	Comune di Comune di Magenta (MI)
128/12/CSP (ordine)	Gianpietro Ghedina candidato consigliere con la Lista civica "Per la nostra Cortina"	Comune di Cortina d'Ampezzo (BL)
131/12/CSP (ordine)	Lorenzo Tommasini, candidato Sindaco per il Comune di Veggiano	Comune di Veggiano (PD)
132/12/CSP (ordine)	Marco Consoli nei confronti del Comune di Villongo	Comune di Villongo (BG)
145/12/CSP (ordine)	Renato Vernini (consigliere comunale di Monte Compatri)	Comune di Monte Compatri (RM)
654/12/CONS (archiviazione)	Giunta Regionale della Regione Emilia Romagna	Gruppo assembleare PDL

Fonte: Autorità

La campagna elettorale 2013

In vista dell'avvio della campagna elettorale per le elezioni politiche 2013, l'Autorità, rilevata l'esigenza di enucleare e illustrare compiutamente gli indirizzi interpretativi e i criteri applicativi fatti propri nell'esperienza applicativa della legge n. 28/2000, ha costituito un gruppo di lavoro al fine di elaborare un manuale operativo recante i criteri applicativi e gli indirizzi cui gli editori e i Comitati regionali per le comunicazioni, nell'esercizio delle competenze loro attribuite in materia di *par condicio*, avrebbero dovuto uniformarsi durante il periodo elettorale. Tale documento è stato messo a disposizione di tutti i Comitati.

A seguito dello scioglimento anticipato delle Camere disposto con decreto del Presidente della Repubblica del 22 dicembre 2012, n. 225 sono stati convocati, con decreto del Presidente della Repubblica in data 22 dicembre 2012, n. 226, i comizi elettorali per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica nei giorni 24 e 25 febbraio 2013. Nelle stesse date, si sono svolte le elezioni per il rinnovo del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale delle regioni Lazio, Lombardia e Molise.

Con l'avvio della campagna elettorale, è stata costituita l'Unità Par Condicio ed è stato attivato un numero verde attraverso il quale sono state evase circa 1250 telefonate. Analogamente, all'indirizzo di posta elettronica parcondicio@agcom.it sono pervenute circa 700 richieste di chiarimenti principalmente in ordine alle modalità appli-

Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro

2013

cative della normativa. Circa 20 sono state le richieste di parere presentate al fine di acquisire il preventivo chiarimento dell'Autorità sull'ammissibilità di campagne di comunicazione istituzionale promosse da Amministrazioni centrali dello Stato (in ossequio a quanto previsto dalla circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri 24 dicembre 2012 in materia di comunicazione istituzionale).

Durante il periodo elettorale, a far tempo dalla data di pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale* della Repubblica italiana del decreto di convocazione dei comizi elettorali (24 dicembre 2012), l'Autorità ha adottato la periodicità settimanale nella pubblicazione dei dati di monitoraggio del pluralismo politico e istituzionale (come previsto nella delibera n. 666/12/CONS). L'aggiornamento settimanale dei dati relativi al monitoraggio delle trasmissioni televisive nazionali – reso pubblico sul sito dell'Autorità – ha consentito di accettare in tempo utile eventuali lesioni della parità di accesso ai mezzi di informazione e di avviare procedimenti istruttori, anche d'ufficio. In particolare, attraverso il monitoraggio, ventiquattr'ore su ventiquattro, delle trasmissioni delle emittenti televisive nazionali, è stato possibile acquisire gli elementi per assicurare la verifica del rispetto dei principi di imparzialità, di equilibrio nell'informazione e di parità di trattamento tra i soggetti politici nei due periodi in cui si articola la campagna elettorale (dall'indizione dei comizi alla presentazione delle liste e dalla presentazione delle liste alla chiusura della campagna elettorale), e degli altri obblighi che riguardano la comunicazione politica in tale periodo.

Gli interventi
per le elezioni
politiche

La tipologia degli interventi dell'Autorità è stata complessa ed articolata nei contenuti: in tutto sono stati adottati 104 provvedimenti. In particolare, sono stati adottati n. 21 richiami, 1 raccomandazione, n. 45 ordini di contenuto ripristinatorio – alcuni dei quali (n. 8) comprensivi dei provvedimenti di irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie per inottemperanza agli ordini o alle diffide previamente impartite – n. 37 archiviazioni.

La prima fase della campagna elettorale – vale a dire il periodo di tempo compreso tra la convocazione dei comizi e la presentazione delle candidature – ha avuto inizio il 24 dicembre 2012 ed è terminata il 20 gennaio 2013: tale fase è stata caratterizzata dall'adozione di 11 provvedimenti, più i due regolamenti elettorali relativi alle elezioni politiche e regionali (rispettivamente, delibere nn. 666/12/CONS e 13/13/CONS). In particolare, l'Autorità ha adottato due ordini di immediato riequilibrio dell'informazione nei confronti delle società R.T.I. – Reti Televisive Italiane s.p.a. – con riferimento al TG4 e Studio Aperto – e Telecom Italia Media s.p.a., con riferimento al TG La 7, Tg La 7D, MTV News (delibere nn. 30/13/CONS e 31/13/CONS).

Sono stati adottati, inoltre, tre richiami al riequilibrio dell'informazione e al rispetto del principio della parità di accesso nei programmi di informazione tra tutte le forze politiche, di cui due nei confronti di tutte le principali testate televisive (delibere nn. 14/13/CONS e 33/13/CONS notificate alle società Rai Radiotelevisione Italiana s.p.a., R.T.I. – Reti Televisive Italiane s.p.a., Telecom Italia Media s.p.a. e Sky Italia s.r.l.) e uno destinato alla sola R.T.I. – Reti Televisive Italiane s.p.a. con riferimento a TGCOM 24 (delibera n. 32/13/CONS).

Con l'avvio della seconda fase della campagna elettorale – che investe il periodo dalla presentazione delle liste al penultimo giorno precedente il voto (21 gennaio-22 febbraio 2013) – tenuto conto dell'elevato numero di liste presentate (29, di cui 10 facenti capo a coalizioni) e delle oggettive difficoltà che ne sono derivate, l'Autorità ha rilevato l'opportunità di fornire alle emittenti radiotelevisive nazionali i criteri esegueti per l'applicazione del principio della parità di trattamento nell'accesso all'informazione da parte delle liste e delle coalizioni (delibera n. 70/13/CONS).

3. Gli interventi

Durante tale fase della campagna elettorale, l'Autorità ha adottato nel complesso 93 delibere; in materia di informazione le delibere sono 69. Di queste 69 delibere, in particolare:

- 18 sono provvedimenti di richiamo alle emittenti radiotelevisive nazionali al rigoroso rispetto del principio della parità di trattamento al fine di garantire l'equa rappresentazione di tutte le forze politiche durante la campagna elettorale;
- 25 sono provvedimenti recanti l'ordine di provvedere all'immediato riequilibrio dell'informazione nei telegiornali diffusi dalla testata entro un termine definito;
- 25 invece le delibere con le quali l'Autorità ha provveduto ad archiviare le segnalazioni di presunta violazione delle disposizioni attuative della legge 22 febbraio 2000, n. 28;
- 1 raccomandazione (delibera n. 165/13/CONS, vedi *infra*).

L'Autorità, accertata la mancata o inadeguata ottemperanza ai suddetti ordini di ripristino, ha deciso l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie in applicazione dell'art. 1, comma 31, della legge n. 249/97. Sono pertanto state irrogate 8 sanzioni amministrative pecuniarie per un totale di euro 610.330,00.

La Tabella 3.30 illustra le sanzioni pecuniarie irrogate durante la campagna elettorale per le elezioni politiche 2013.

Tabella 3.30. Sanzioni pecuniarie irrogate nella campagna elettorale 2013

Sanzioni pecuniarie	Delibera	Destinatario
1	n. 152/13/CONS	Rai Radiotelevisione Italiana s.p.a.
2	n. 48/13/CONS n. 111/13/CONS	R.t.i. Reti Televisive Italiane s.p.a.
3	n. 49/13/CONS n. 156/13/CONS n. 172/13/CONS	Telecom Italia Media s.p.a.
1	n. 173/13/CONS	Sky Italia s.p.a.
1	n. 160/13/CONS	Gruppo L'Espresso
Totale 8		

Fonte: Autorità

Nell'imminenza della conclusione della campagna elettorale, l'Autorità ha ravvisato l'esigenza di rivolgere delle precise indicazioni e raccomandazioni alle emittenti nazionali.

Con la delibera n. 131/13/CONS, l'Autorità, nel rappresentare ancora una volta l'esigenza di assicurare il più rigoroso rispetto dei principi del pluralismo, dell'imparzialità, dell'indipendenza, dell'obiettività e della parità di trattamento di tutte le coalizioni e di tutte le liste, ha chiarito che i dati relativi all'ultima settimana di campagna elettorale sarebbero stati valutati in occasione dell'ultima riunione del Consiglio precedente il voto nella quale, stante l'impossibilità di ordinare il ripristino degli eventuali squilibri accertati in considerazione della decorrenza del periodo di silenzio elettorale a far data dalla mezzanotte del giorno 22 febbraio, ultimo giorno della campagna elettorale, sarebbero stati adottati solo provvedimenti sanzionatori.

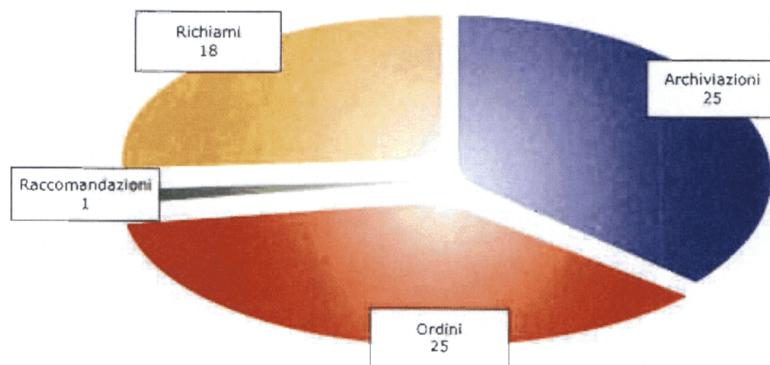
Inoltre, l'Autorità ha rivolto una raccomandazione a tutte le emittenti televisive nazionali finalizzata ad assicurare il rispetto dell'equilibrio dell'informazione anche con riferimento al tempo di notizia per garantire il rispetto dei principi di tutela del pluralismo, dell'imparzialità, dell'indipendenza, dell'obiettività e della parità di trattamento dei soggetti politici competitori (delibera n. 165/13/CONS).

Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro

2013

La Figura 3.10 illustra i provvedimenti adottati in materia di informazione e parità di accesso durante la seconda fase della campagna elettorale 2013, distinti per tipologia.

Figura 3.10. Informazione – Provvedimenti adottati nella seconda fase della campagna elettorale 2013



Fonte: Autorità

I sondaggi politico-elettorali

Nel corso della campagna elettorale del 2013, l'Autorità è più volte intervenuta in materia di diffusione dei risultati di sondaggi demoscopici sull'esito delle elezioni e sugli orientamenti politici e di voto degli elettori, anche a seguito di specifiche richieste di parere. Oggetto di particolare attenzione sono stati l'ambito e le modalità applicative del divieto sancito dall'art. 8, comma 1, della legge n. 28/2000 (cd. "black out period").

Complessivamente, in materia di sondaggi, l'Autorità ha adottato 8 delibere e 5 pareri.

I provvedimenti adottati si riferiscono principalmente a segnalazioni di presunta violazione della normativa di dettaglio in materia, in relazione a casi di citazione di sondaggi nel corso di interviste televisive a esponenti politici senza che fossero state fornite le necessarie indicazioni a corredo del sondaggio citato. L'Autorità, in relazione a tali fatti-specie oggetto di segnalazione, ha ritenuto che la citazione del sondaggio sia stata meramente incidentale in quanto resa nell'ambito di una notizia più vasta, fornita dall'intervistato. In particolare, l'Autorità ha chiarito che la citazione incidentale dell'esistenza di un sondaggio non integri gli estremi della "diffusione" o della "pubblicazione" cui fanno riferimento le norme primarie nelle quali si radica la competenza dell'Autorità. Ciò sulla scorta dell'indirizzo interpretativo avallato dalla giurisprudenza amministrativa secondo cui non può escludersi la possibilità di dare l'informazione giornalistica dell'esistenza di un sondaggio purché tale informazione non sia finalizzata a eludere il dettato normativo.

I sondaggi sulle app

Nel corso della campagna elettorale, una società che realizza ricerche di mercato ha chiesto di conoscere se i risultati di sondaggi politico elettorali possano essere diffusi nei 15 giorni precedenti la data del voto attraverso una app a pagamento distribuita sulle piattaforme iOS di Apple e Android di Google. Al riguardo, preso atto che l'articolo 8, comma 1, della legge n. 28/2000 stabilisce che nei quindici giorni precedenti la data delle votazioni è vietato non solo rendere pubblici, ma "comunque diffondere i risultati di sondaggi" demoscopici sull'esito delle elezioni e sugli orientamenti politici e di voto

3. Gli interventi

degli elettori e che tale norma non reca alcun riferimento alla piattaforma trasmisiva, l'Autorità ha rilevato che la pubblicizzazione dell'applicazione in rete avrebbe reso accessibile il risultato dei sondaggi ad un pubblico potenzialmente molto vasto, rappresentato dalla generalità indistinta degli utenti in internet. Tale modalità di fruizione, pur non essendo espressamente contemplata dal dettato normativo vigente in materia, avrebbe configurato una oggettiva forma di diffusione dei sondaggi in violazione del divieto di legge summenzionato: per tale ragione, l'Autorità ha ritenuto che fino alla conclusione delle operazioni di voto l'applicazione oggetto del quesito, nel rispetto di quanto stabilito dall'articolo 8, comma 1, della legge n. 28 del 2000, non potesse fornire i dati e gli aggiornamenti dei risultati delle rilevazioni demoscopiche effettuate.

L'Autorità è intervenuta anche in materia di ripubblicazione di sondaggi editi prima del cosiddetto "black out period". A tale proposito, è stato chiarito che, alla luce del dettato normativo vigente, i sondaggi realizzati e già diffusi nel periodo precedente il divieto – purché resi pubblici secondo le modalità prescritte dalla normativa richiamata (articoli 3, 4, 5 e 6 del Regolamento sondaggi allegato alla delibera 256/10/CSP) – possono essere diffusi anche nei quindici giorni precedenti il voto in quanto ormai facenti parte del patrimonio pubblico di conoscenza (art. 7, comma 2, del Regolamento). È pertanto conforme al dettato normativo citato la riproposizione di risultati di sondaggi già editi prima dell'inizio del periodo di divieto, purché effettuata facendo specifico riferimento alla prima diffusione degli stessi. Le medesime conclusioni valgono anche allorquando la diffusione avvenga attraverso il *social network* Twitter. È stato invece confermato il divieto di rendere pubblici o comunque diffondere i risultati di sondaggi realizzati nel periodo vietato o comunque, anche se realizzati in data antecedente, non diffusi nelle forme volute dal regolamento prima di quella data.

Black-out period

La comunicazione istituzionale

L'Autorità, nel corso delle campagne elettorali, vigila sul rispetto dell'art. 9 della legge n. 28/2000 in materia di comunicazione istituzionale anche attraverso un'attività consultiva finalizzata a valutare la conformità alla predetta norma delle iniziative di comunicazione promosse dalle amministrazioni pubbliche.

Nel periodo puntualmente e rigorosamente individuato dalla predetta norma, vige il divieto per tutte le amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione istituzionale, con la sola eccezione di quelle effettuate in forma impersonale e indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni. 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.

Durante la campagna elettorale per le elezioni politiche svoltesi il 24 e 25 febbraio 2013, sono stati avviati tredici procedimenti in materia di comunicazione istituzionale e, tra questi, dieci si sono conclusi con provvedimenti contenenti l'ordine, per le amministrazioni interessate, di pubblicare un messaggio recante l'indicazione dell'intervenuta violazione del divieto sancito dall'art. 9.

In merito all'ambito soggettivo di applicazione dell'articolo 9 della legge n. 28/2000, il tenore letterale della norma non consente di operare alcuna distinzione tra le amministrazioni o tra gli amministratori in ragione delle funzioni svolte: infatti, il divieto è genericamente rivolto alle "amministrazioni pubbliche". Tuttavia, la recente campagna elettorale ha evidenziato, in alcuni casi, un utilizzo improprio del logo degli

Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro

2013

enti locali da parte di singoli esponenti degli stessi, utilizzo che rende dubbia l'imputabilità dell'attività posta in essere. Al riguardo, in più di una occasione, l'Autorità ha chiesto (delibere n. 654/12/CONS del 20 dicembre 2012, riferita ad un gruppo consiliare, e n. 245/13/CONS del 21 marzo 2013, riferita ad un consigliere regionale) 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. Orbene, ancorché le suddette fattispecie non siano state considerate ipotesi di violazione del menzionato articolo 9 per difetto del necessario requisito soggettivo (essere una pubblica amministrazione), l'Autorità ha ravvisato l'esigenza di rivolgere un invito ai competenti Comitati affinché provvedano a sensibilizzare gli organi locali su situazioni simili a quelle segnalate che rischiano di ingenerare confusione presso l'elettorato circa la valenza propagandistica o istituzionale delle comunicazioni ricevute (delibere n. 654/12/CONS e n. 245/13/CONS).

La Tabella 3.31 illustra i provvedimenti adottati nel corso della campagna elettorale 2013, riferimento alla comunicazione istituzionale.

Tabella 3.31. Comunicazione istituzionale - Provvedimenti campagna elettorale 2013

Delibera	Segnalante	Segnalato
16/13/CONS (archiviazione)	Senatore Lucio Malan	Presidenza Consiglio dei Ministri
64/13/CONS (ordine)	Valerio Tanzarella e Pietro Franciosi (Movimento Beppegrillo/Cinquestelle.it)	Comune di Ceglie Messapica (BR)
65/13/CONS (archiviazione)	Mario Conca, esponente del Gruppo "Gravina5stelle"	Comune di Gravina di Puglia (BA)
122/13/CONS (ordine)	Co.re.com. della regione Umbria	Regione Umbria
145/13/CONS (ordine)	Enzo Marangoni	Comune di Recanati (MC)
147/13/CONS (ordine)	Filippo Massaro	Regione Basilicata
188/13/CONS (ordine)	Gianluca Pedrazzi consigliere comunale	Comune di Bomporto (MO)
189/13/CONS (ordine)	Daniele Primavera segretario provinciale del Partito Rifondazione Comunista	Comune di San Benedetto del Tronto (AP)
191/13/CONS (ordine)	Movimento per le Autonomie	Presidente Regione Sicilia
224/13/CONS (ordine)	Ernesto Ciccarese	Comune di Latiano (BR)
242/13/CONS (ordine)	Davide Bono consigliere regionale del Piemonte	Comune di Susa (TO)
243/13/CONS (ordine)	Co.re.com. della regione Umbria	Provincia di Perugia
245/13/CONS (archiviazione)	Paolo Mariani e Francesco Sabatelli	Consigliere regionale della Puglia

Fonte: Autorità