

XIX
INTRODUZIONE ALLA ANALISI DELLA NUOVA
DISCIPLINA DELLE CAMPAGNE ELETTORALI
(Legge 10 dicembre 1993, n. 515)

ROBERTA FERRANTE *

1. PREMESSA

1.1. *Considerazioni generali sulla campagna elettorale*

1.1.1. *Obiettivi di una regolamentazione della campagna elettorale*

“La democraticità degli ordinamenti costituzionali contemporanei viene valutata sulla base dell’estensione massima del diritto di voto ai componenti dell’aggregato ... e dall’esistenza (e dalla concreta applicazione) di *standards* qualitativi per la espressione della volontà degli stessi”¹.

Nei Paesi di democrazia pluralistica gli *standards* minimi che connotano una votazione democratica sono essenzialmente due, e cioè l’eguaglianza delle *chances*, intesa come parità di condizioni di partenza per tutti i soggetti politici che concorrono alla competizione elettorale, e la possibilità per ciascun elettore, ai fini dell’espressione del suffragio, di operare una scelta libera e consapevole (e, quindi, contenimento delle pressioni indebite e garanzia del diritto di informazione nella sua duplice valenza *attiva* e *passiva*: diritto di informare e diritto di essere informati). È pertanto opportuno che il legislatore definisca non solo la formula elettorale ma anche – attraverso quella che viene chiamata *legislazione elettorale di contorno* – il quadro normativo più idoneo a garantire le condizioni sopra richiamate, che attengono alla c.d. fase *preparatoria* dell’espressione del voto.

La legge 10 dicembre 1993, n. 515 contenente la “Disciplina delle campagne elettorali per l’elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica”

* Dottore in Scienze politiche. Università di Firenze.

¹ Cfr. voce *Voto: diritto di* (dir. pubbl.) di LANCHESTER, in *Enc. Dir.*, 1993, 1107.

intende realizzare – ai fini di un auspicabile miglioramento del nostro costume elettorale – un passo significativo in questa direzione. Completando il disegno di riforma avviato con le nuove leggi relative al sistema di elezione delle Camere², essa ha posto, per la prima volta nel nostro ordinamento, una disciplina di carattere *generale*, che si è proposta di regolamentare tutti gli aspetti rilevanti delle campagne elettorali. La legge 515 detta, infatti, una disciplina che riguarda tanto la propaganda elettorale³ (considerando, per la prima volta, l'accesso a tutti i mezzi di informazione di partiti e candidati, in condizioni di parità) quanto l'aspetto finanziario delle campagne elettorali (trasparenza e pubblicità del finanziamento, limiti alle spese elettorali), individuando gli organi preposti al controllo del rispetto della normativa e definendo un articolato sistema sanzionatorio.

Una disciplina *organica* della propaganda *elettorale* – in particolare di quella realizzata attraverso i *media* – era diventata ormai improcrastinabile⁴. Soprattutto negli ultimi anni, gli esperti dell'informazione hanno constatato "l'avvio di un processo di trasformazione delle campagne elettorali caratterizzato sia dall'investimento di maggiori risorse economiche nell'acquisto di spazi pubblicitari sia dall'affermarsi di nuove tecniche comunicative del messaggio politico e delle tecniche di *marketing communication*, cioè, in generale, da una tendenza sempre più spiccata verso la *spettacolarizzazione* e la *personalizzazione*" della politica⁵. Tali fenomeni vengono ad essere accentuati dalla scelta del nuovo sistema di elezione pre-

² Si tratta della legge 4 agosto 1993 n. 276 per l'elezione del Senato e della legge 4 agosto 1993 n. 277 per l'elezione della Camera dei deputati. Per una esposizione sistematica delle nuove regole elettorali, vedi CAMERA DEI DEPUTATI-SERVIZIO STUDI, *Norme per l'elezione della Camera e del Senato*, Roma, 1994.

³ Per questo aspetto la legge si limita a dettare una normativa di *principio*, rinviando l'elaborazione di una normativa di *dettaglio* alla commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi e al Garante per la radiodiffusione e l'editoria.

⁴ Si noti che propaganda *politica* e propaganda *elettorale* negli ordinamenti moderni tendono sempre più a sovrapporsi. Il problema dell'individuazione del c.d. *periodo elettorale* – importante ai fini sia dell'applicazione delle norme sulla propaganda elettorale sia per l'autorizzazione alla raccolta dei fondi e per la contabilizzazione di questi come riferibili alla campagna elettorale – non è di facile soluzione in quanto, in un'epoca in cui le comunicazioni di massa sono fondamentali, vi è un'accentuata tendenza alla c.d. *campagna elettorale permanente*.

⁵ CHELI, *Pubblicità e Politica: il caso italiano*, in *Dir. Radiodiff. e telecom.*, 1981, 241. In relazione al processo di trasformazione delle campagne elettorali, vedi MAZZOLENI e BONESCHI, *Televisioni private ed elezioni*, in *Probl. dell'inf.*, 1980, 405, dove si nota che "l'effetto più preoccupante non è tanto il passaggio dal volantino allo *spot*, ... quanto l'impoverimento del dibattito politico in favore di una eccessiva attenzione alle forme della comunicazione"; FABBRINI, *Sistema elettorale e democrazia*, in *Democrazia e Diritto*, 1990, 170; JACOBELLI, *La comunicazione politica in Italia*, Roma-Bari, 1989; MAZZOLENI, *Dal partito al candidato. Come cambia la comunicazione elettorale in Italia*, in *Polis*, 1990, 249; SARTORI, *Videopolitica*, in *Riv. it. di Scienza politica*, 1989, 185.

valentemente di tipo uninominale⁶, il quale, diversamente dalla formula elettorale proporzionale con scrutinio di lista che attribuisce ai partiti un ruolo dominante, tende ad esaltare il rapporto di *fiducia* e conoscenza personale tra candidati ed elettori nei singoli collegi locali. Per la costruzione di tale rapporto, il candidato deve divulgare una *immagine* convincente di sé e del proprio programma attraverso lo strumento pubblicitario. Dinanzi a siffatte tendenze della comunicazione politica, la nuova disciplina della propaganda elettorale ha l'intento di controbilanciare gli eccessi di celebrazione della personalità del candidato e di ridimensionare quelli attinenti alla spettacolarizzazione della comunicazione politica.

La formazione di una nuova normativa in relazione all'aspetto finanziario delle campagne elettorali si è resa necessaria in seguito ai profondi rivolgimenti della situazione politico-istituzionale verificatesi negli ultimi anni nel nostro Paese⁷. La crisi del ruolo tradizionale dei partiti politici ha comportato anche la fine della pervasività del principio proporzionalistico (inteso in una logica spartitoria-partitocratica) che aveva sorretto l'ordinamento insieme al c.d. *Parteienprivileg*, grazie al quale si era creata una legislazione sul finanziamento dei partiti che se, da un lato, concedeva risorse (anche per sostenere le spese per le campagne elettorali), dall'altro era del tutto priva di controlli in ossequio al principio dell'*autoreferenza* dei partiti⁸.

Risultava di conseguenza, sempre più importante la formulazione di una disciplina delle campagne elettorali che affrontasse anche il problema della regolamentazione del loro finanziamento⁹. A ragione si è sostenuto che la *moralizza-*

⁶ Sulle diverse potenzialità di personalizzazione della politica dei sistemi maggioritari uninominali e di quelli proporzionali con scrutinio di lista, vedi di PASQUINO, *Leadership e comunicazione politica*, in *Scritti in onore di A. Bozzi*, Padova, 1992, 467; *Personalizzazione e spettacolarizzazione della politica*, in *La nuova politica*, Roma-Bari, 1992, 66, e *Votare un solo candidato*, Bologna, 1993, *op. cit.*, p. 353.

⁷ Sul sistema politico italiano negli ultimi anni, vedi ONIDA, *Alcune riflessioni sulle tendenze della forma di governo in Italia*, in *Quaderni dell'Associazione per gli Studi e Ricerche Parlamentari S. Tosi*, 1992, 23.

⁸ Per una disamina dei problemi legati al finanziamento pubblico dei partiti politici si vedano, in particolare, PASQUINO, *Degenerazione dei partiti e riforme istituzionali*, Bari, 1982, spec. 56 e ss. e, dello stesso, *Restituire lo scettro al Principe*, Bari, 1985; CRESPI, *Lo Stato deve pagare i partiti?*, Firenze, 1971; CHELI, *Studi per una nuova disciplina in tema di finanze dei partiti*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, vol. II, Padova, 1985, 138; ZOLO, *Una legge per i partiti*, in *Quad. del Circolo Rosselli* n. 2/1988, 73.

⁹ TROCCHI, *Considerazioni sul finanziamento delle campagne elettorali*, in *Il Parlamento* n. 9-11/1991, 12, e, dello stesso autore, *Il finanziamento delle campagne elettorali*, in *Quad. Cost.* n. 2/1992, 318. In Francia tale problematica è stata affrontata di recente, innovando il codice elettorale con la legge n. 90-55 (relativa alla limitazione delle spese elettorali e alla trasparenza dei finanziamenti per le attività politiche) e con la legge 93-122 (relativa alla prevenzione della corruzione ed alla trasparenza dell'attività economica e delle procedure pub-

zione della politica deve iniziare inevitabilmente dalle campagne elettorali. Più volte era stato sottolineato il carattere non soddisfacente della legislazione in vigore e quindi la necessità di una regolamentazione delle campagne elettorali che introducesse da un lato, accanto alle norme sulla trasparenza e la pubblicità delle spese elettorali, anche la previsione di un tetto per tali spese e, dall'altro, un sistema efficace e rapido di controlli e sanzioni – penali ed amministrative –, condizioni entrambe indispensabili per assicurare il buon rendimento di una qualsiasi normativa in materia di finanziamento delle campagne elettorali.

Nonostante esso abbia assunto solo nell'ultimo decennio una rilevanza così grande da non poter più essere eluso, tale problema era sentito sin dagli anni cinquanta, allorquando Don Luigi Sturzo presentò un suo progetto di legge che ha precorso molte delle proposte di legge presentate negli anni successivi in tema di regolamentazione delle spese elettorali¹⁰, proposte che solo sul finire della X legislatura sono riuscite ad avere uno sbocco nella discussione parlamentare. Come osservava Mortati, durante lo svolgimento della campagna elettorale, insieme alle esigenze di far conoscere programmi politici e candidati, “si fa sentire quella di assicurare una reale parità fra i candidati e i partiti in lizza onde evitare la preminenza di quelli fra essi forniti di maggiori mezzi economici, che falserebbe la sana formazione dei convincimenti popolari”¹¹.

Sono ancora pienamente valide le parole con le quali Piero Calamandrei, nella relazione ad una sua proposta di legge¹², metteva lucidamente in evidenza quelle situazioni patologiche per una democrazia alle quali la regolamentazione delle campagne elettorali deve cercare di porre riparo. “La disuguaglianza schiacciante che nella lotta elettorale si rileva tra i grandi partiti forniti di mezzi finanziari sconfinati ... e i piccoli partiti ... è – affermava Calamandrei – in realtà una offesa alla parità democratica e alla lealtà della lotta elettorale ... In un momento di

bliche): sul tema, si veda *op. cit.*, VARAINE, ARTZ, *Financement, plafonnement des dépenses et contrôle des comptes des campagnes électorales*, Paris, 1993. Per una panoramica sulla disciplina delle campagne elettorali in alcuni Paesi stranieri, si rinvia al testo n. 82 predisposto dal SENATO-SERVIZIO STUDI, Luglio 1993, e ai seguenti contributi apparsi in *Regione e Governo locale* n. 1/1994: GARDINI, *La disciplina delle campagne elettorali in Gran Bretagna*; GOBBO, *La propaganda politica nell'ordinamento statunitense*; RIZZONI, *Campagna elettorale e nuovi soggetti politici nella Repubblica federale di Germania*; MASCLET, *Il finanziamento del sistema politico in Francia*.

¹⁰ Progetto di legge STURZO, presentato al Senato il 16 settembre 1958 con il titolo di *Disposizioni riguardanti i partiti politici e i candidati alle elezioni politiche e amministrative*.

¹¹ MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1975, 442.

¹² Proposta di legge relativa alla *Disciplina delle affissioni dei manifesti elettorali*, di iniziativa degli on. Calamandrei, Rossi, Mondolfo, Ariosto, Cornia, Bellardi e Cavinato n. 2616 presentata alla Camera il 25 marzo 1952, in CALAMANDREI, *Scritti e discorsi politici*, a cura di BOBBIO, vol. II, Firenze, 1966, 507.

crisi come quello che il nostro Paese attraversa, la insensibilità con la quale certi partiti gareggiano nel approfondire in carta elettorale decine di miliardi ... è uno dei sintomi più allarmanti della degenerazione del costume politico che minaccia la nostra democrazia parlamentare”.

È pertanto evidente il grande interesse che suscita la nuova legislazione, la quale, incidendo su materie che gli ordinamenti liberaldemocratici considerano di rilevanza costituzionale – come, ad esempio, i diritti politici, la libera manifestazione del pensiero e la libertà di voto – solleva molteplici problemi teorici e pratici in relazione alle soluzioni che il legislatore ha adottato ai fini di una *armonica* composizione di tali valori.

Ci pare, in definitiva, che le seguenti parole del ministro L. Elia, a proposito della “scelta molto ambiziosa” compiuta dal nostro legislatore nel disciplinare le campagne elettorali, sintetizzino con efficacia la *ratio* della nuova normativa. Con questa si mira non solo a conseguire la trasparenza nelle spese elettorali, ma anche “la genuinità, l'autenticità del formarsi della volontà del corpo elettorale e si cerca di raggiungere una parità, nei limiti del possibile, di condizioni tra i candidati alle elezioni. Infine, si tenta di conseguire un obiettivo di sobrietà ... attraverso una limitazione delle spese elettorali che costituisca, di per sé, un deterrente nei confronti delle tentazioni tangenziali finalizzate ad alimentare una campagna elettorale molto dispendiosa”¹³.

1.1.2. *La nozione di propaganda elettorale*

Appare opportuno definire il concetto stesso di *propaganda elettorale*, così come esso viene inteso nel nostro ordinamento giuridico¹⁴ e cercando al contempo di differenziarlo da concetti affini.

¹³ Intervento del ministro per le riforme elettorali ed istituzionali ELIA alla Camera dei deputati il 26 ottobre 1993 (XI legislatura).

¹⁴ Il problema della disciplina della *propaganda elettorale* ha sollevato nel nostro ordinamento un conflitto tra libertà costituzionalmente garantite, quale quella di manifestazione del pensiero con qualsiasi mezzo di diffusione (ai sensi dell'art. 21 Cost.) – al cui interno rientra il concetto di propaganda – e la possibilità di limitazione da parte del legislatore ordinario. Sul punto si rinvia al paragrafo successivo, essendo qui sufficiente precisare che la giurisprudenza e la dottrina, quest'ultima sulla base di motivazioni differenti, sono giunte al riconoscimento della legittimità costituzionale della disciplina della propaganda elettorale. Vedi, in tal senso, CORTE COST., sentenze del 16 giugno 1964, n. 48, in *Giur. Cost.*, 1964, 605 e del 9 maggio 1985, n. 138, in *Giur. Cost.*, 1985, 986. In dottrina: CERRI, *Il diritto di non ascoltare l'altrui propaganda*, in *Giur. Cost.*, 1985, 987 e FOIS, *Propaganda elettorale e mezzi di diffusione del pensiero*, in *Giur. Cost.*, 1964, 954. Si veda, inoltre, PACE, *La problematica delle libertà costituzionali*, Parte Speciale, Padova, 1992, 391; ITALIA, *Considerazioni su propaganda e libertà di manifestazione del pensiero*, in *Studi in onore di Crisafulli*, vol. II, Padova, 1985, 349; *op. cit.*, BARILE, *La libertà di espressione del pensiero*, in *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984.

Considerando, in via preliminare, la nozione di propaganda *politica* nel senso di “un’attività di manipolazione di simboli che abbia attinenza con l’allocazione autoritativa di valori” (Lanchester) è possibile distinguere questo tipo di propaganda da altri tipi di comunicazione e soprattutto dal concetto di pubblicità commerciale¹⁵ (intesa come comunicazione rivolta ad una pluralità indifferenziata di destinatari, a carattere persuasorio, con finalità di natura commerciale). Rispetto a questa la propaganda politica si differenzia per le finalità, l’intensità e l’ampiezza dei mezzi utilizzati, ma non per la tecnica: è in atto, infatti, una tendenza per la quale il *marketing politico* e quello *economico* presentano profonde similitudini¹⁶ (si pensi, ad esempio, alla logica dei *sondaggi*¹⁷).

Distinto è il concetto di propaganda *elettorale*, identificata dalla giurisprudenza con “ogni attività inerente, direttamente o indirettamente alla competizione elettorale sia quando ha come scopo, immediato o mediato, di acquistare voti o di sottrarne agli avversari, sia quando ha come scopo, anche mediato, di convincere l’elettore a non votare oppure a presentare scheda bianca o a ren-

¹⁵ La giurisprudenza ha affermato il principio in base al quale l’attività pubblicitaria, costituendo attività d’impresa, non è assistita dalle garanzie dell’art. 21 Cost. ma viene disciplinata dall’art. 41 Cost.; in tal senso, la sentenza della CORTE COST. n. 231/85, in *Foro it.*, 1985, I, 2829 con nota di PARDOLESI. Per un approfondimento delle tematiche relative alla pubblicità, vedi il commento di CAFAGGI, CUFFARO, DI VIA al d.lgs. 25 gennaio 1992, n. 74 in *Nuove leggi civ. comm.* n. 2-3/1993, 679, dove viene notato che “connessa, ma separata dalla pubblicità sociale, è la pubblicità politica. Gli *spot* pubblicitari emessi da singoli personaggi politici o da associazioni partitiche devono ritenersi disciplinati da regole diverse rispetto a quelle della pubblicità commerciale”.

¹⁶ “Gli strumenti che il *marketing politico* mette a disposizione dei partiti, politici, degli esperti di comunicazione impongono la logica commerciale dei media nelle modalità e nei codici della comunicazione elettorale. Il linguaggio delle immagini, grazie all’uso più massiccio e onnipresente della televisione e dei nuovi media, avrà un certo sopravvento sul linguaggio dei contenuti”. Cfr. MAZZOLENI, *La comunicazione politica alla vigilia della Seconda Repubblica*, in *Probl. dell’inf.*, n. 2/1993, 388. Si constata, d’altra parte, un sempre maggiore avvicinamento fra i concetti di *propaganda* e *advertising* a causa dell’utilizzazione della prima di tecniche e di logiche tipiche della comunicazione pubblicitaria: è arduo, in concreto, porre un sicuro discrimine tra pubblicità e propaganda. Per una esaustiva analisi dei concetti di *pubblicità commerciale*, *propaganda* e *pubblicità informativa* si rinvia a VIGNUDELLI (a cura di), *La comunicazione pubblica*, 1992, Rimini.

¹⁷ È noto che i sondaggi demoscopici, se ben utilizzati nel corso della campagna elettorale, possono costituire dei potenti strumenti di persuasione – soprattutto nell’ambito di sistemi elettorali maggioritari –. Sul tema si veda ZANAROLI, *Profili sulla regolamentazione dei sondaggi pre-elettorali*, in *Regione e Governo locale*, n. 1/1994, 15; FABBRINI, *Sistema elettorale e democrazia*, in *Democrazia e Diritto*, n. 2/1990, 171 e D’ALIMONTE e CHIAROMONTE, *Il nuovo sistema elettorale italiano: quali opportunità?*, in *Riv. it. di Scienza politica*, n. 3/1993, 541 in nota. È da ricordare l’esistenza in Francia di una specifica legge, la n. 77-808, relativa alla pubblicazione e diffusione dei sondaggi di opinione, contenente delle apposite norme applicabili nel periodo elettorale.

dere il voto nullo o ad esprimerlo in modo inefficace”¹⁸. La propaganda elettorale, quindi, in quanto “attività orientata ad influenzare il comportamento e le scelte degli elettori” appare strettamente connessa “al generale diritto alla libera manifestazione del pensiero e al generale interesse all’informazione”¹⁹, diritto e interesse di preminente rilievo nel quadro del procedimento elettorale.

È allora necessario che soprattutto rispetto all’attività di propaganda elettorale trovi applicazione il principio della parità delle *chances* fra i candidati²⁰. La concentrazione dei mezzi di comunicazione di massa in capo a pochi soggetti può, infatti, comportare posizioni di squilibrio inaccettabili (e capaci addirittura di impedire la scelta consapevole dell’elettore). Occorre evitare che precostituite situazioni di vantaggio economico e/o politico di partiti e candidati in relazione all’accesso ai mezzi di informazione possano alterare o rendere difficile la dialettica democratica²¹. Appare anche indispensabile che sia garantita ai cittadini l’effettiva libertà di formarsi un’opinione²², impedendo che “le pressioni sull’elettorato superino livelli tollerabili perché siano operate libere scelte”²³.

È in tale contesto che assume rilevanza la distinzione tra la propaganda *diretta* e *indiretta*, intendendo con quest’ultimo termine le varie forme di propaganda occulta, surrettizia, non riconoscibili in modo chiaro ed immediato. Proprio le forme di propaganda mascherata “dietro l’apparente imparzialità della notizia o

¹⁸ Cassazione, I Sez. pen., sentenza del 20 novembre 1972, in *Giust. Pen.*, 1973, II, 345. GARDINI sottolinea la mancanza di visione unitaria della nozione: quella della Cassazione nella sentenza in data 20 novembre 1972, è “una nozione analitica e decisamente allargata rispetto a quella avuta presente fino ad oggi dal legislatore, il quale, limitandosi a disciplinare l’esercizio dei singoli mezzi (e non tutti), ha invece accolto un’interpretazione riduttiva del termine” (almeno fino all’entrata in vigore della legge 81/93). Cfr. BARBERA (a cura di), *Elezione diretta del sindaco*, Rimini, 1993, 178.

¹⁹ Cfr. voce *Propaganda elettorale* di ROMANO, in *Enc. Giur.*

²⁰ Si osservi che, “mentre la dottrina straniera ha fatto molto ricorso al citato principio dell’eguaglianza delle *chances*, in Italia ci si è accostati alla problematica della propaganda elettorale in maniera meno organica e sulla base prevalente del principio di libera manifestazione del pensiero”. Cfr. LANCHESTER, voce *Propaganda elettorale*, in *Enc. Dir.*, 131.

²¹ È interessante notare come il CONSIGLIO D’EUROPA, nella Risoluzione n. 900 approvata il 5 maggio 1988, abbia invitato gli Stati Membri a prendere le opportune misure affinché sia assicurato l’accesso dei gruppi politici ai mezzi di comunicazione di massa in periodo di campagna elettorale, una reale eguaglianza delle *chances*, nonché la libertà di espressione attraverso un effettivo pluralismo informativo.

²² Secondo LANCHESTER, “a seguito del processo di democratizzazione, l’elettore ... è un individuo verso cui le formazioni politiche svolgono un’azione di convincimento se non di manipolazione”. Cfr. voce *Propaganda elettorale*, in *Enc. Dir.*, 131.

²³ Cfr. ITALIA, BASSANI (a cura di), *L’elezione diretta del sindaco*, Milano, 1993, 491. In tale ambito, tuttavia, FUSARO, *Media, sondaggi e spese elettorali: la nuova disciplina*, in *Riv. it. di Scienza politica*, n. 3/1994, 427, mette in guardia il legislatore dai possibili rischi derivanti dalla c.d. *democrazia protetta*.

l'apparente indipendenza del commento"²⁴, sono quelle che sembrano dotate di maggior efficacia. Tali forme di comunicazione politica, però, danneggiano sia gli interessi degli operatori del settore dei *media* (indebolendo il rapporto di fiducia tra mezzo ed utente) sia quelli del cittadino-elettore destinatario del messaggio (che valuta il messaggio propagandistico con un maggiore senso critico rispetto a quello riservato in genere all'informazione giornalistica), e impediscono una corretta applicazione del principio di parità di trattamento di tutti i soggetti in competizione. Affinché si possano effettivamente applicare i limiti e i controlli previsti per la propaganda elettorale, è necessario che questa sia sempre riconoscibile come tale²⁵.

2. L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA RELATIVA ALLE CAMPAGNE ELETTORALI

2.1. *Cenni sulla disciplina delle campagne elettorali precedenti la legge 515*

Fino all'entrata in vigore della legge n. 515 del 1993, la campagna elettorale era stata oggetto di una disciplina settoriale e frammentata, ampiamente insoddisfacente per ragioni diverse, sia in relazione all'aspetto della propaganda elettorale (risultando trascurate le moderne tecniche della comunicazione politica) sia sotto il profilo della regolamentazione del finanziamento, dei limiti e controlli delle spese sostenute nel corso della campagna elettorale (regolamentazione ben lungi dal garantire effettive condizioni di parità per i partecipanti alla competizione elettorale).

L'esigenza di regolare il fenomeno della propaganda elettorale si fece pressante soprattutto dopo la virulenta campagna elettorale del 1953, nella quale maggioranza ed opposizione si scontrarono sulla questione della c.d. *legge truffa*: in quell'occasione tra le forze politiche si trovò l'accordo in ordine all'adozione di una legge in materia, la legge 4 aprile 1956, n. 212. Tale legge si occupava, per la prima volta, della propaganda elettorale con lo scopo di contenerne le spese, ponendo in condizioni di relativa parità le diverse forze impegnate nella campagna elettorale, e di evitare una pressione eccessiva sugli elettori (ed anche di limitare il deturpamento dei centri urbani durante il periodo elettorale).

²⁴ CHELI, *op. cit.*, 1981, 243.

²⁵ In tal senso opera il regolamento per la disciplina delle trasmissioni di propaganda elettorale, emanato dal Garante il 26 gennaio 1994, con le disposizioni di cui agli artt. 4 e 13, secondo comma. In relazione agli interessi sopra citati e alla preminente esigenza di tutela del pieno sviluppo della persona umana e della sua dignità, assume poi rilevanza il divieto generale di trasmissione di messaggi a carattere *subliminale*, posto dall'art. 15, nono comma della legge 223/90, divieto senz'altro riferibile anche alla propaganda politica ed elettorale.

La legge 212 disciplinava però, in modo dettagliato, le forme più tradizionali di propaganda: l'affissione di stampati, giornali murali, manifesti, regolamentando l'accesso agli stessi non solo da parte dei partiti politici ma anche dei cittadini²⁶. Siffatta normativa risultava così già alla nascita "singolarmente datata"²⁷: queste forme di propaganda, in primo luogo con l'avvento della televisione, apparivano infatti destinate ad assumere un rilievo quasi insignificante nell'età della comunicazione elettronica.

Di questa normativa aveva modo di occuparsi la Corte costituzionale che, evidenziando come l'oggetto della legge fosse la regolamentazione dell'*esercizio* del diritto di manifestazione del pensiero piuttosto che una compressione dello stesso, dichiarava non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 8, quarto comma della legge in riferimento all'art. 21 Cost.²⁸.

Tornava ad occuparsi di propaganda elettorale, limitatamente al servizio pubblico radiotelevisivo, la legge 14 aprile 1975, n. 103. All'art. 4, terzo comma, si faceva cenno alla rubrica *Tribuna elettorale*²⁹, per la quale era prevista una disciplina *diretta* da parte della commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi. Tale normativa sulla propaganda elettorale radiotelevisiva appariva però insoddisfacente, la condizione essenziale di libertà e parità delle forze politiche concorrenti non potendo essere garantita efficacemente dalla "riconduzione del tutto alla commissione, senza la necessaria preliminare soluzione legislativa dei nodi fondamentali ricorrenti in ogni campagna elettorale: soggetti ammessi, ripartizione dei tempi tra gli stessi con disciplina completa ed univoca, tempi complessivi minimi di propaganda e modalità delle emissioni con predeterminazione di parametri sicuri di riferimento"³⁰.

Con la legge 24 aprile 1975, n. 130 si recavano alcune modifiche alla precedente disciplina sulla propaganda elettorale: in particolare, l'art. 7 dispone che, durante i trenta giorni antecedenti le elezioni, l'uso di altoparlanti su mezzi mobili sia consentito soltanto per preannunciare l'ora e il luogo in cui si terranno i

²⁶ In tal senso la sentenza della Cassazione, Sez. III pen., dell'11 novembre 1966.

²⁷ Cfr. LANCHESTER, voce *Propaganda elettorale*, in *Enc. Dir.*, 134.

²⁸ Cfr. CORTE COST., sentenza del 16 giugno 1964 n. 48, in *Giur. Cost.*, 1964, 605. Di analogo contenuto è la sentenza del 26 giugno 1965 n. 49, in *Giur. Cost.*, 1965, 676. Si osservi, d'altra parte, che MORTATI ha considerato la legge n. 212 del 1956 come "una insufficiente espressione" della giusta tendenza ad una rigorosa ed efficace disciplina della propaganda elettorale.

²⁹ È da ricordare che, in occasione delle elezioni politiche del 1963, si ebbe la prima regolamentazione della campagna elettorale per mezzo della Rai-tv. Cfr. LANCHESTER, voce *Propaganda elettorale*, in *Enc. Dir.*, 143.

³⁰ Cfr. GRASSI, *Elezioni locali e propaganda radiotelevisiva tra pubblico e privato*, in BARILE, CHELI e ZACCARIA (a cura di), *Radiotelevisione pubblica e privata in Italia*, Bologna, 1980, 365.

comizi elettorali, mentre l'art. 8 dispone che, nel giorno precedente ed in quelli stabiliti per le elezioni, sono vietati i comizi, le riunioni di propaganda elettorale diretta o indiretta in luoghi pubblici o aperti al pubblico, la nuova affissione di stampati, giornali murali o altri manifesti di propaganda. Il legislatore, dunque, si occupava di nuovo delle forme *tipiche* – ed ormai superate – di propaganda elettorale, quando, invece, appariva evidente che è “nelle forme *atipiche* che il potere sociale, con l'aiuto delle *nuove tecnologie*³¹, rischia di prevaricare l'egualianza tendenziale delle *chances*, provocando fenomeni distortivi”³².

L'art. 9 *bis* del decreto legge 6 dicembre 1984, n. 807³³ ha esteso anche alle emittenti radiotelevisive private³⁴ il divieto di diffondere propaganda elettorale nel giorno precedente ed in quelli stabiliti per le elezioni³⁵. È stato questo un timido ed isolato passo verso una regolamentazione della propaganda elettorale valida anche nei confronti delle emittenti private. Sotto ogni altro aspetto è mancata, invece, una regolamentazione delle manifestazioni della propaganda elettorale trasmesse dalle tv private (per cui il principio della parità di trattamento è stato – almeno teoricamente – applicato solo nell'ambito della struttura pubblica).

³¹ Considerando le componenti principali di queste nuove tecnologie, la prima è rappresentata dai *broadcast media*, i media elettronici, e la televisione in particolare; la seconda dai sondaggi di opinione (c.d. *pool*); la terza è quella finalizzata a promuovere rapporti diretti tra un attore politico (partito o candidato) e gruppi specifici di elettori: è il caso, ad esempio, delle *phone banks* e del *direct mail*. Cfr. FABBRINI, *Sistema elettorale e democrazia*, in *Democrazia e Diritto* n. 2/1990, 171. Vedi anche VICARI, *Stati Uniti, Francia, Italia: autostrade, strade e sentieri*, in *Probl. dell'inf.* n. 2/1994, 242.

³² Cfr. LANCHESTER, voce *Propaganda elettorale*, in *Enc. Dir.*, 136. È da osservare che, in relazione all'art. 7 della legge n. 130 del 1975, la CORTE COST., nella sentenza del 3 maggio 1985 n. 138, in *Giur. Cost.*, 1985, *op. cit.*, p. 986, ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale, in quanto “la disciplina delle modalità di esercizio di un diritto non costituisce di per sé lesione del diritto medesimo, se questo non ne risulta snaturato ... Anche i diritti primari e fondamentali come quello sancito nell'art. 21 Cost. ... devono venire temperati con le esigenze di una tollerabile convivenza civile a tutela di interessi fondamentali fra cui quello alla conservazione dell'ordine pubblico”.

³³ Il decreto legge dal titolo “Disposizioni urgenti in materia di trasmissioni radiotelevisive” è stato convertito, con modificazioni, nella legge 4 febbraio 1985 n. 10.

³⁴ È opportuno notare che al convegno del Partito Radicale tenutosi a Roma il 13 aprile 1984, dal titolo *Campagna elettorale in TV. L'Italia senza leggi*, era stato presentato un progetto di legge per la disciplina della propaganda elettorale svolta dalle emittenti televisive private. Cfr. CHIOLA, *Disciplina della propaganda elettorale delle emittenti televisive private*, in *Dir. radiodiff. e telecom.*, n. 1/1984, 1.

³⁵ Si fa presente che nella sentenza del 26 giugno 1989 (caso Celentano) in *Foro it.*, 1990, I, *op. cit.*, p. 383, la Corte di Cassazione aveva escluso l'esistenza del reato di divieto di propaganda elettorale nei giorni precedenti la votazione nel caso di un programma televisivo di intrattenimento, in quanto siffatto spettacolo non è assimilabile alla propaganda elettorale vietata dalla legge, e cioè dall'art. 9 della legge 212/56, come sostituito dall'art. 8 della legge 130/75.

Non va trascurato il fatto che, soprattutto a partire dagli anni ottanta, si è assistito ad un vero e proprio cambiamento nel modo di fare campagna elettorale: gli *spot* televisivi sono diventati il segno più tangibile del mutamento delle strategie comunicative elettorali in Italia. A fronte dell'influenza sempre più grande e pervasiva delle nuove tecnologie della comunicazione – che, peraltro hanno comportato un ridimensionamento del ruolo dei partiti politici a tutto vantaggio dell'esaltazione della *personalizzazione* della politica, e quindi del candidato –, sul piano normativo non si sono registrati gli opportuni adeguamenti: la parità di trattamento fra i candidati in competizione, l'imparzialità e il pluralismo dell'informazione – essenziali in periodo di campagna elettorale – sono rimasti per lungo tempo dei principi non attuati nell'uso del mezzo radiotelevisivo³⁶, divenuto fondamentale per il successo elettorale³⁷.

La pur significativa novità rappresentata in tale settore dalla legge n. 223 del 1990 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato)³⁸ non ha però portato le necessarie ed auspiccate riforme. Sebbene nella redazione finale della legge non vi sia alcuna norma che faccia esplicito riferimento alla disciplina della propaganda elettorale, è importante ricordare che nel testo predisposto dal Senato era stata inserita una norma, l'art. 22, che atteneva al problema delle trasmissioni di propaganda elettorale. Tale disposizione mirava a disciplinare i messaggi pubblicitari – trasmessi dai concessionari televisivi privati – di partiti, liste o candidati che avrebbero partecipato alle elezioni politiche, amministrative e per il Parlamento europeo, con l'obiettivo di garantirne la parità di trattamento. Ciò si poneva in coerenza e, nello stesso tempo, in applicazione di quei principi sanciti dall'art. 1 della legge, e in particolare il rispetto del pluralismo, l'obiettività, la completezza e l'imparzialità dell'informazione, che *avrebbero* dovuto caratterizzare l'intero sistema radiotelevisivo. Tali principi sono però ben lontani dall'essere realizzati:

³⁶ Si noti che la CORTE COST., nella sentenza del 14 luglio 1988 n. 826, a proposito del sistema radiotelevisivo italiano, ha affermato che “vero è ... che il paventato rischio di oligopolio è divenuto realtà...”. Cfr. *Giur. Cost.*, 1988, 3895.

³⁷ Occorre ricordare che la commissione di vigilanza nel suo atto di indirizzo per la concessionaria pubblica del 14 gennaio 1992, in vista delle imminenti elezioni politiche, rilevando come le emittenti private “in mancanza di una specifica norma di legge” non fossero “soggette ad alcun obbligo di disciplina in materia elettorale”, non poteva far altro che rivolgere loro un *appello* ad attenersi “con proprie delibere ed autonome decisioni a comportamenti di obiettività, di imparzialità e di completezza analoghi a quelli che si richiedono per il servizio pubblico”.

³⁸ Per un commento alla legge n. 223 del 1990, si veda ZACCARIA, ROPPO (a cura di), *Il sistema radiotelevisivo pubblico e privato in Italia*, Milano, 1991; per un aggiornamento si rinvia a *op. cit.*, BARILE, ZACCARIA (a cura di), *Rapporto 1993 sui problemi giuridici della radiotelevisione in Italia*, Torino, 1994. Interessanti gli articoli di ROPPO, *La politica surrogata: 15 anni di giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Diritto e Soc.*, n. 3-4/1990, 253, e *Approvata la riforma della Rai*, in *Corr. Giur.*, n. 9/1993, 1035.

“quanto il sistema disegnato dalla legge 223 sia in grado di soddisfare a pieno il *diritto all'informazione* dei cittadini, inteso come diritto alla scelta tra una pluralità di fonti di informazione tra loro differenziate ... è valutazione che era parsa subito incerta ... e ancora più incerta appare oggi, a oltre tre anni di distanza”³⁹.

Per ciò che riguarda l'aspetto del finanziamento delle campagne elettorali e del controllo delle spese ad esse relative, occorre sottolineare come questo tema sia stato affrontato dal legislatore in connessione a quello del finanziamento pubblico dei partiti: problematica che, in relazione ai costi degli strumenti atti a garantire la partecipazione dei cittadini alla formazione della vita politica nazionale, è di fondamentale importanza in ogni ordinamento democratico. Tale tema in Italia, soprattutto dagli anni settanta – in coincidenza con alcuni rilevanti interventi legislativi – è stato al centro di un acceso dibattito che ancora oggi appare, alla luce del referendum del 1993, di viva attualità⁴⁰.

La legge 2 maggio 1974, n. 195 relativa alla disciplina del contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici, dedicava alla campagna elettorale solo gli artt. 1 e 2, prevedendo un rimborso statale per le spese sostenute dai partiti in occasione delle elezioni per le Camere, e modalità e tempi di erogazione del contributo stesso. Le intenzioni del legislatore sembrano qui oscillare tra il principio di parità e quello di libertà: infatti, se da una parte l'art. 8 stabilisce, per la prima volta, il criterio della pubblicità in materia di finanziamento pubblico dei partiti, dall'altra tale principio non pare previsto nell'ambito delle campagne elettorali, dove peraltro vige la libertà di spesa. La mancanza di una previsione circa il limite di spesa ha comportato, di conseguenza, una disuguaglianza di fondo nella competizione elettorale, essendo i finanziamenti attribuiti *ex post*⁴¹.

³⁹ Cfr. *op. cit.*, CARETTI, *Diritto pubblico dell'informazione*, Bologna, 1994, 116. Ci preme porre in evidenza come, nel corso della campagna elettorale per le elezioni politiche del 1994, proprio la situazione di *duopolio* nel settore televisivo sia stata al centro di una vivace contestazione. È probabile l'indizione di un referendum popolare abrogativo contro alcune norme della *legge Mammi* durante la primavera del 1995.

⁴⁰ L'esigenza di considerare *autonomamente* la disciplina dell'aspetto finanziario delle campagne elettorali veniva evidenziato dal Presidente della prima commissione della Camera, on. Ciaffi, nella seduta del 16 gennaio 1993, nel corso della discussione sulla legge 515: “... È necessario non sovraccaricare questo provvedimento con temi attinenti piuttosto alla disciplina del finanziamento dei partiti politici. Ciò potrebbe sembrare utile, ma un eccessivo ampliamento del campo di intervento può provocare un allungamento dell'*iter*”.

⁴¹ La necessità di garantire il pluralismo e uguali condizioni di partenza – obiettivi mancati dalla legge n. 195 del 1974 – trova in queste parole di MORTATI un illustre precedente: “In ordine [alle operazioni inerenti alle elezioni] io penso che esse debbano essere assunte in proprio dallo Stato, in misura uguale per i vari partiti, e naturalmente mantenedole ad un livello tale che, pur soddisfacendo alle esigenze della propaganda, non consenta quelle manifestazioni di tipo americano che servono solo a deturpare il volto delle città ed a corrompere il costume civico e politico. Una più larga disponibilità dei mezzi radio-televisivi a favore dei

Negli anni ottanta, con riguardo agli aspetti finanziari della campagna elettorale, sono stati adottati dei provvedimenti legislativi⁴² che hanno integrato in vario modo l'impianto della legge n. 195 del 1974⁴³, aumentando l'entità del contributo statale ed estendendolo anche alle elezioni dei Consigli regionali e del Parlamento europeo. Le leggi approvate, tuttavia, difettano di una organicità di fondo: in effetti, se da una parte si prevedono degli obblighi posti a carico di soggetti diversi, venendo però a mancare su di essi un controllo di tipo generale e anche un criterio univoco in materia di disciplina e sanzioni, dall'altra si deve sottolineare la carenza di una reale disciplina dei finanziamenti per la campagna elettorale, soprattutto perché non si prevede ancora un limite di spesa e le norme sulla pubblicità risultano insufficienti. In riferimento ai controlli sul finanziamento, tali norme, inoltre, concedono la più grande libertà d'azione al Parlamento⁴⁴: le Camere si pongono come l'unico strumento di controllo dell'attività dei parlamentari. Occorre tuttavia osservare che, dalla fine degli anni ottanta, è emersa la tendenza al trasferimento del sistema dei controlli sulle spese elettorali dall'ambito politico-parlamentare ad uno più *neutrale e tecnico*, che sia cioè indipendente dai partiti.

De iure condendo, durante la X legislatura vi sono state diverse iniziative legislative riguardanti la disciplina delle campagne elettorali che, in vario modo, cercavano di regolarne innanzitutto l'aspetto finanziario. È forse a causa dell'argomento così delicato, che tali proposte non hanno sortito alcun esito definitivo. Merita innanzitutto di essere menzionata una norma molto importante contenuta nella proposta di legge costituzionale⁴⁵ in materia di riforma del bicameralismo. L'art. 3 del testo, frutto di una discussione piuttosto sofferta in entrambi i rami del Parlamento, prevedeva la *costituzionalizzazione* del principio della limitazione delle spese elettorali (per la sola elezione delle Camere) e della pubblicità della provenienza e della destinazione delle spese stesse.

Sono poi da ricordare ben cinque proposte di legge⁴⁶ presentate alla Camera

partiti che si contendono il favore popolare potrebbe egregiamente servire a dare la migliore e più diffusa conoscenza ai loro uomini ed ai loro programmi". Cfr. *Indagine sul partito politico* (a cura dell'ISLE), tomo III, Milano, 1968.

⁴² Si tratta delle seguenti leggi: legge 18 novembre 1981, n. 659; legge 24 novembre 1981 n. 689 e legge 5 luglio 1982, n. 441.

⁴³ Si ricordi che, sebbene la legge sul finanziamento pubblico dei partiti sia stata sottoposta a referendum nel 1978, il 56% dei votanti si è espresso a favore del suo mantenimento.

⁴⁴ Sul problema della sindacabilità degli atti del Parlamento che erogano contributi statali ai partiti politici, si veda: COZZOLINO, in *Giur. Cost.*, 1991, 4174; CIAURRO, *Osservazioni ad una legge*, in VALITUTTI, CIAURRO (a cura di), *Contro il finanziamento pubblico dei partiti*, Roma, 1975, spec. 37; MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1991, 74.

⁴⁵ Vedi A.C. 4887, approvato dalla Camera dei deputati in seconda lettura.

⁴⁶ Le cinque proposte di legge sono le nn. 4053, 4307, 5530, 5995 e 6040.

sul finire della legislatura (dal 1989 in poi), che hanno avuto occasione di essere discusse anche in Aula. Queste si caratterizzavano tutte, “oltre che per non prevedere, salvo quella del deputato Veltroni, un limite di spesa per le campagne elettorali, anche per non affrontare in modo esaustivo il problema generale della regolamentazione del finanziamento della campagna elettorale, limitandosi a prenderne in considerazione solo alcuni aspetti”⁴⁷.

La discussione alla Camera, pur prendendo formalmente la mosse da tali proposte di legge, si è svolta, però, su un *testo unificato* predisposto dal Presidente della commissione affari costituzionali, on. Labriola, per la disciplina della campagna elettorale per le *sole* elezioni politiche (con l'intento dichiarato di rinviare alla successiva legislatura la definizione di un provvedimento legislativo di più ampio respiro, a causa dei brevi margini politici per interventi significativi a ridosso di una difficile campagna elettorale). Il testo, elaborato sulla spinta dell'esigenza politica di giungere *comunque* ad una qualche regolamentazione della campagna elettorale e dell'innovazione introdotta dal referendum sulla preferenza unica del 9 giugno 1991, si poneva come obiettivo quello della *moralizzazione* delle campagne elettorali attraverso la previsione di misure relative ai limiti delle spese elettorali dei candidati e all'accesso agli organi di informazione, ma non affrontava uno dei temi più rilevanti, e cioè quello della regolamentazione dell'accesso alla televisione pubblica. Nella discussione avvenuta alla Camera, il testo unificato si è arenato, dopo che erano stati approvati, con non poche divergenze e polemiche, i primi quattro articoli, relativi alla disciplina delle spese elettorali.

Con riferimento alla XI legislatura, è da ricordare, in primo luogo, che nell'ambito del *Comitato legge elettorale*, istituito in seno alla commissione bicamerale per le riforme istituzionali, si era creato un orientamento largamente prevalente in ordine al fatto che la nuova legge elettorale dovesse contenere norme che regolassero le campagne elettorali. Ciò allo scopo di concorrere alla moralizzazione della vita politica e di garantire pari opportunità – in particolare con riferimento alle spese elettorali e all'informazione/pubblicità televisiva⁴⁸ – nell'ambito di una legislazione elettorale idonea a consentire la formazione di un rapporto più diretto tra elettori ed eletti, grazie all'attribuzione di un peso maggiore alla volontà degli elettori nella scelta delle persone destinate a rappresentarli.

Il legislatore ha poi ritenuto di dover apportare delle innovazioni nella disciplina della campagna elettorale (in relazione all'accesso ai mezzi di informazione,

⁴⁷ Cfr. TROCCOLI, *Il finanziamento delle campagne elettorali*, in *Quad. Cost.*, n. 2/1992, 321.

⁴⁸ Per un approfondimento di questi temi si rinvia alla *Relazione del sen. SALVI sull'attività del Comitato Legge elettorale*, in *Nuovi Studi Politici*, n. 1/1993, 59.

alla propaganda, alla pubblicità delle spese sostenute) in occasione dell'elaborazione delle nuove norme sulla elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia. È nato così il capo III («norme sulla campagna elettorale») della legge 25 marzo 1993, n. 81 che, per quanto perfettibile, ha rappresentato una sorta di *prototipo* – in particolare per ciò che concerne la regolamentazione della propaganda⁴⁹ – per quella disciplina generale delle campagne elettorali che si è inteso porre con la legge 515. Per la prima volta nel nostro ordinamento, si è giunti all'emanazione di una disciplina di *principio* della materia che considera tanto la stampa quanto la radiotelevisione, pubblica e privata, affidando la predisposizione di una *normativa di dettaglio*⁵⁰ al Garante per la radiodiffusione e l'editoria, alla commissione parlamentare di vigilanza e ai comitati regionali per i servizi radiotelevisivi, secondo le rispettive competenze.

In particolare, con gli artt. 28 e 29 si è inteso procedere all'emanazione di una disciplina che, considerando tanto la radiotelevisione pubblica e privata quanto la stampa, è volta a garantire la parità delle condizioni di accesso ai mezzi di informazione nel corso della campagna elettorale e la limitazione delle forme più dispendiose e superficiali della propaganda (*spot* televisivi, inserzioni pubblicitarie, ecc.). Con l'art. 30 sono state stabilite le forme di pubblicità delle spese elettorali (obbligo di dichiarazione o bilancio preventivo delle spese dei candidati e delle liste e di rendiconto delle spese effettivamente sostenute).

Si tratta nel complesso di una normativa certamente di rilievo che non ha mancato di produrre effetti sull'andamento della competizione elettorale, ma che ha anche suscitato numerose perplessità in dottrina⁵¹. È soprattutto la disciplina dell'aspetto finanziario che ha destato maggiori perplessità, in considerazione del

⁴⁹ La legge n. 81 del 1993 ha costituito “un primo tentativo di disciplinare un fenomeno, quello del massiccio ingresso dei *media* nel confronto politico, ancora insufficientemente considerato dalla legislazione vigente”: così l'on. CIAFFI alla Camera dei deputati, nel corso della sua relazione al progetto di legge n. 72 e abb.

⁵⁰ Essa è costituita dall'*indirizzo* adottato dalla commissione bicamerale il 21 aprile 1993 e dal *Provvedimento* 23 aprile 1993 del Garante (G.U. n. 97 del 27 aprile 1993). Tale provvedimento è stato successivamente reiterato, in data 7 ottobre 1993, nell'imminenza delle elezioni amministrative del novembre 1993 (G.U. n. 239 dell'11 ottobre 1993).

⁵¹ Con riguardo ai poteri-doveri del Garante, è stato sottolineato come nella legge n. 81 del 1993 “vengano indicate delle autorità amministrative che, nel più completo disincanto della riserva di legge, acquistano poteri di legislatore e poteri che sono quasi assoluti” e come le singole competenze degli organi aventi tali funzioni siano “affatto stabilite dalla legge, che si limita a dire, con un salto logico ... *secondo le rispettive competenze*”. Cfr. ITALIA, *Candidati, attenti alle Sirene*, in *Mondo Economico* del 22 maggio 1993. Sono stati sollevati dubbi anche in considerazione del fatto che ciò che non emerge con chiarezza nei provvedimenti del Garante è l'importantissimo profilo dei controlli sul rispetto della normativa: così DE SIERVO, *La nuova disciplina della propaganda elettorale tramite stampa e radiotelevisione*, relazione svolta al convegno su *Informazione e nuova normativa elettorale*, Bologna, 29 ottobre 1993.

fatto che, risultando “... espunto dal testo definitivo della legge l’obiettivo di limitare le spese per la campagna elettorale, ... il dovere di trasparenza, lasciato isolato e privo degli adeguati ausili normativi, non può certo costituire una misura valida a scoraggiare gli eccessi della competizione elettorale”⁵².

3. LA NUOVA DISCIPLINA DELLE CAMPAGNE ELETTORALI

3.1. *L’iter legislativo e le posizioni dei gruppi parlamentari*

L’elaborazione della legge 10 dicembre 1993, n. 515 affonda le sue radici nel tentativo di trovare una soluzione – ormai divenuta ineludibile – alla delicata problematica del finanziamento pubblico ai partiti politici, a fronte di quella esigenza di *moralizzazione* della vita politica sempre più diffusamente avvertita.

Il 17 dicembre 1992 la commissione affari costituzionali del Senato iniziava ad occuparsi di alcuni disegni di legge relativi ad una nuova disciplina del finanziamento dei partiti. Fin dalle prime indicazioni⁵³ emergeva la necessità di affrontare – nell’ambito del più vasto problema della regolamentazione della gestione finanziaria dei partiti – il tema della disciplina delle campagne elettorali. In relazione a quest’ultimo aspetto, il comitato ristretto – istituito in seno alla commissione – aveva posto in rilievo tre ordini di problemi. Il primo, sul quale si era riscontrato un dissenso tra le forze politiche, atteneva alla definizione dei tetti di spesa (mentre tutti avevano convenuto circa la necessità di garantire la trasparenza delle contribuzioni). Il secondo era relativo al divieto di pubblicità a pagamento nei trenta giorni precedenti le competizioni elettorali e alla previsione del diritto di accesso ai mezzi di comunicazione radiotelevisiva; l’ultimo riguardava l’abrogazione della legge n. 195 del 1974 e il nuovo regime di contribuzione.

Il 26 gennaio il relatore, sen. Covatta, illustrava una proposta di testo unififi-

⁵² Cfr. GARDINI, *Commento all’art. 30 della legge 25 marzo 1993 n. 81*, in BARBERA (Coordinato da), *Elezioni dirette del Sindaco*, Rimini, 1993. Si noti, tuttavia, che la previsione di un limite alle spese elettorali era contenuta nella proposta di legge n. 1344 del 27 giugno 1992, presentata dai Verdi. Va osservato, infine, che l’art. 30 omette di disciplinare l’aspetto relativo alle fonti di finanziamento, creando così, *di fatto*, una disparità di trattamento fra i candidati.

⁵³ Il 14 gennaio 1993 il relatore, sen. COVATTA, presentava un “documento che forni[va] indicazioni normative al fine di individuare le possibili soluzioni” per elaborare un nuovo sistema di finanziamento dei partiti. Il documento si componeva di cinque titoli attinenti, rispettivamente, alla fissazione dei principi generali, alla istituzione di una Autorità di Vigilanza, alla gestione finanziaria dei partiti, dei movimenti e delle fondazioni, agli ausili finanziari ed agevolazioni e alle norme in materia di campagne elettorali.

cato, in coerenza con le linee sopra richiamate. L'elaborazione del *testo unificato Covatta* sul finanziamento dei partiti (approvato dalla prima commissione del Senato il 2 marzo) ha certamente risentito del particolare clima politico nel quale ha avuto origine: da un lato, gli sconvolgimenti prodotti dall'inchiesta sulla corruzione politica, dall'altro la preoccupazione di trovare una soluzione che scongiurasse il referendum previsto per il 18 aprile 1993. Nei suoi tredici articoli, esso conteneva, però, non poche novità: molti principi cardine sarebbero poi stati recepiti dalla nuova legge sulla disciplina delle campagne elettorali.

Facendo affidamento sul valore *politico* che a tale testo derivava dall'approvazione da parte della commissione «affari costituzionali» del Senato, il Consiglio dei ministri riproponeva gran parte delle norme contenute nel testo Covatta in un decreto legge, approvato il 5 marzo 1993. Si compiva, in tal modo, un estremo tentativo per evitare il referendum di aprile⁵⁴ – il cui esito appariva peraltro largamente scontato – e che molti paventavano avrebbe finito con il rappresentare un vero e proprio plebiscito contro il sistema dei partiti. Il decreto legge, che introduceva importanti modifiche sotto il profilo sanzionatorio – prevedendo all'art. 19 la sostituzione delle sanzioni penali con sanzioni amministrative di carattere pecuniario ed inibitorio – suscitò immediatamente aspre polemiche, tanto che il Capo dello Stato non ritenne opportuno firmarlo.

Il fatto rilevante fu tuttavia che, a causa della mancata approvazione del testo unificato, il referendum è stato inevitabile. Di fronte al problema politico-giuridico del vuoto legislativo creato dall'esito referendario, si decise di convogliare gli sforzi verso un aspetto sul quale vi era un consenso pressoché unanime delle forze politiche: il contributo statale al finanziamento di quello che viene considerato un servizio pubblico dei partiti, e cioè la presentazione delle candidature per le elezioni.

Nell'ambito della riforma elettorale resa necessaria dall'esito referendario, intercorse una *intesa informale* tra i Presidenti delle due Camere e, successivamente, tra gli Uffici di Presidenza delle commissioni affinché in Senato venisse elaborato – insieme alla nuova normativa elettorale – un testo per la disciplina delle campagne elettorali applicabile ad entrambi i rami del Parlamento⁵⁵.

Il 15 giugno il relatore, Sen. Salvi, comunicava alla prima commissione di aver predisposto un testo unificato sulla riforma del sistema elettorale del Senato, al cui interno (Titolo II) era stata inserita anche la nuova normativa per la disci-

⁵⁴ Il quesito referendario era diretto all'abrogazione degli artt. 3 e 7 della legge n. 195 del 1974, come successivamente modificati dalla legge n. 11 del 1978 e dalla legge n. 659 del 1981. Si ricordi che circa l'80 % degli elettori si esprime in senso favorevole all'abrogazione di tali norme.

⁵⁵ La prima commissione del Senato iniziava allora l'analisi dei disegni di legge n. 115 (d'iniziativa di Pecchioli ed altri) e connessi (nn. 130, 348, 353, 372, 889, 1045, 1050, 1281).

plina delle campagne elettorali. Così il sen. Salvi presentava le nuove norme: “Non posso non richiamare la grande importanza di queste ultime, da due punti di vista. Il primo è quello della garanzia della parità di accesso ai mezzi di informazione da parte delle diverse forze politiche e dei singoli candidati, esigenza che comunque si pone in una democrazia e che tanto più è accentuata in una democrazia che si fonda su un sistema elettorale maggioritario uninominale. La seconda necessità è quella di introdurre norme di *moralizzazione* della campagna elettorale, secondo un’esigenza fortemente sentita nel paese. Già il passaggio dal sistema proporzionale con il voto di preferenza ... al sistema maggioritario uninominale dovrebbe comportare una diminuzione delle spese, per la riduzione del bacino geografico nel quale si esercita la campagna elettorale dei singoli candidati. È tuttavia evidente che – di converso – proprio il collegio uninominale, per un candidato forte in mezzi economici, può determinare una sovrappresenza. È del tutto chiaro altresì come proprio la ricerca di mezzi finanziari per le campagne elettorali è stata una delle cause del degrado morale della politica, che è sotto gli occhi di tutti. ... Credo che la nostra capacità si misurerà [soprattutto] nel fatto ... di riuscire a conciliare la logica della personalizzazione del collegio uninominale con le esigenze proprie di una moderna democrazia di massa, fondata sul rapporto di partecipazione fra i cittadini, politica ed istituzioni”⁵⁶.

Il testo del relatore si richiamava in larga parte, per ciò che concerne la disciplina della propaganda, alle norme già introdotte per le elezioni amministrative dalla recente legge n. 81 del 1993; veniva introdotto, inoltre, il divieto di effettuare sondaggi e di trasmetterne i risultati nei sette giorni precedenti la votazione, un limite massimo delle spese sostenibili da parte di ciascun candidato (pari a dodici mensilità dell’indennità parlamentare) e l’obbligo per i candidati e per le liste di presentare un bilancio preventivo delle spese elettorali⁵⁷. È da sottolineare che la parte del testo proposta dal relatore concernente la disciplina delle campagne elettorali è stata sostanzialmente confermata dalla commissione, ad eccezione dell’art. 13 relativo alla pubblicità ed ai limiti per le spese elettorali che è stato interamente riformulato.

In commissione non tardò a manifestarsi un orientamento favorevole all’opportunità di stralciare il Titolo II – una volta conclusa la discussione generale in Assemblea – per farne un distinto disegno di legge. Lo stralcio degli artt. da 7 a 15 del testo proposto dalla prima commissione del Senato è stato deliberato dall’Assemblea il 30 giugno 1993. Il nuovo disegno di legge, recante il titolo di “Disciplina delle campagne elettorali per l’elezione alla Camera dei deputati

⁵⁶ Relazione del relatore, sen. SALVI, ai disegni di legge n. 115 e collegati-*bis* svolta alla prima commissione del Senato il 24 giugno 1993.

⁵⁷ Cfr. *La riforma del sistema elettorale del Senato* (A.C. 2870), Dossier Provvedimento n. 226, Scheda di sintesi, 4.

e al Senato della Repubblica”, è stato poi deferito alla prima commissione in sede referente, che ha espresso parere favorevole sullo stralcio e non ha apportato modifiche al testo. Questo è stato approvato dal Senato il 1° luglio.

È da rilevare che, durante la discussione in Aula sulle linee generali e sui singoli articoli riguardanti la campagna elettorale, non sono emerse divergenze di rilievo tra le forze politiche tali da giustificare uno scontro politico; anzi, il dibattito, che si è svolto tutto nell’arco di un pomeriggio, è stato alquanto scarno e privo di contenuti pregnanti. Ciò può essere spiegato in base al fatto che il lavoro svolto dalla commissione ha ricevuto l’apporto di tutte le forze politiche, e il testo che ne è derivato rifletteva gli orientamenti di quasi tutti gli schieramenti. Il testo licenziato dal Senato constava di soli 9 articoli, che recepissero quasi *in toto* le proposte elaborate dalla prima commissione in materia di regolamentazione della campagna elettorale. Esso rappresentava una struttura di base sulla quale avrebbero inciso in misura rilevante le modifiche apportate dalla prima commissione della Camera dei deputati

Tale testo (A.C. n. 2871) è stato, quindi, trasmesso alla prima commissione della Camera dei deputati, dove il 7 luglio 1993 il relatore, on. Mattarella, ne ha illustrato i contenuti, proponendo, poi, durante la seconda seduta della commissione di separare l’iter della proposta di legge n. 2870 (riforma della legge elettorale del Senato) da quello delle proposte di legge⁵⁸ presentate alla Camera relative alla legislazione elettorale di contorno, vista la necessità di procedere ad un approfondimento maggiore in relazione alla materia delle campagne elettorali⁵⁹. La richiesta è stata accolta, così come quella relativa alla discussione *congiunta* del progetto di legge n. 2871 approvato dal Senato (assunto come testo base) con le altre proposte di legge concernenti la stessa materia.

È importante sottolineare che la commissione si è subito dovuta confrontare con due ordini di problemi. Appariva evidente, in primo luogo, la necessità di individuare una *disciplina generale* delle campagne elettorali, valida per *tutti* i tipi di elezioni⁶⁰, non essendo ammissibile una disciplina diversificata se non per

⁵⁸ Si tratta dei disegni di legge nn. 2870 (Pecchioli ad altri: Norme per l’elezione del Senato della Repubblica), 255 e abb. (538, 657, 826, 1026, 2381, 2483, 2507 e 2871).

⁵⁹ Il relatore fa presente che, se da una parte non ha intenzione di procedere alla riforma del sistema elettorale senza che venga approvato un provvedimento concernente la disciplina della campagna elettorale, dall’altra non si può non rilevare che, mentre il testo della proposta di legge n. 2870 appare già maturo, quello della proposta di legge n. 2871 ha bisogno di integrazioni, essendo, tra l’altro, espressione di logiche diverse.

⁶⁰ In tal senso si era espresso il GARANTE per la radiodiffusione e l’editoria; anche parte della dottrina incoraggiava la scelta dell’elaborazione di una *disciplina organica* delle campagne elettorali (vedi, ad esempio, TROCCOLI, *op. ult. cit.*, p. 326). Ma la formulazione di una siffatta disciplina era necessaria anche perché tra il testo approvato dal Senato e la legge 25 marzo 1993 n. 81 “esisteva una discrasia che occorreva eliminare, non prevedendo quest’ultima

gli aspetti direttamente collegati alla specificità dei singoli sistemi elettorali. Per far fronte a tale esigenza, la proposta di legge n. 2871 avrebbe dovuto essere integrata, risultando “l’impianto del provvedimento, la terminologia e i riferimenti giuridici” tali da non poter “meccanicamente essere rivolti ad altri momenti e sistemi elettorali strutturati anche in modo diverso”⁶¹. In seno alla commissione si formava subito una larga intesa favorevole all’elaborazione di una disciplina di carattere *generale*, per quanto apparisse chiaro il rischio che, adottandosi una simile soluzione, ben poche norme avrebbero potuto avere un significato univoco. In conseguenza di tale scelta, il relatore ha fatto presente che il comitato dei nove si sarebbe riservato di mettere a punto una *apposita norma finale*, allo scopo di assicurare il dovuto coordinamento delle norme già approvate relative agli aspetti generali.

In secondo luogo, la commissione si è trovata a decidere – in via prioritaria – se il provvedimento legislativo avrebbe dovuto limitarsi a porre delle disposizioni *di principio* (da integrarsi con una normativa di dettaglio rimessa al Garante e alla commissione parlamentare di vigilanza) o se, invece, avrebbe dovuto disciplinare *dettagliatamente* la materia. Anche in considerazione della positiva esperienza risultante dall’applicazione della legge n. 81 del 1993, è prevalsa la prima ipotesi, tanto in commissione quanto in seno all’Aula.

Il lavoro svolto dalla commissione è stato rilevante e proficuo: quasi tutte le norme contenute nella proposta di legge approvata dal Senato sono state infatti riconsiderate o approfondite, e molte ne sono state aggiunte allo scopo di porre in essere una disciplina che, innovativa per vari aspetti, fosse il più possibile adeguata alle esigenze del caso e completa.

Terminato l’esame del disegno di legge, il 7 ottobre la commissione ha deliberato di riferire favorevolmente in Assemblea sul testo elaborato e ha nominato il comitato dei nove. Nel corso della discussione sulle linee generali il relatore, on. D’Andrea, presentando la nuova *disciplina di contorno alla riforma elettorale*, poneva l’accento sul significato politico da attribuire al provvedimento, il quale – evidenziava – attiene alla formazione del consenso, argomento questo particolarmente delicato per il difficile rapporto tra politica e mezzi di comunicazione di massa. L’esame degli articoli e degli emendamenti da parte dell’Assemblea si è svolto in un arco di tempo relativamente breve: a partire dalla seduta del 27 ottobre, il tempo complessivo per il seguito dell’esame del disegno di legge fino alla sua votazione finale è stato *contingentato*. È importante sottolineare come – in relazione all’accesso ai mezzi di informazione – la “Camera dei deputati, sia pure con una diversa disciplina, abbia accolto l’impostazione già introdotta dal

un tetto di spesa e comminando sanzioni diverse rispetto alla prima”. Cfr. Intervento dell’on. RINALDI (Pds) alla Camera dei deputati il 27 ottobre 1993.

⁶¹ Intervento dell’on. BOATO (Verdi) alla Camera dei deputati il 27 ottobre 1993.

Senato per la quale, pur con le opportune diversità derivanti dalla differente natura dei mezzi di comunicazione di massa e anche dal diverso tipo di proprietà, pubblica o privata, il principio generale in questa materia è la garanzia della parità di trattamento”⁶².

Su taluni altri aspetti della disciplina della campagna elettorale, invece, il testo della Camera presenta delle modificazioni rispetto a quello del Senato: si tratta, ad esempio, della disciplina dei sondaggi, in relazione ai quali si è ritenuto sufficiente vietare la diffusione dei dati raccolti (e non, quindi, la realizzazione); della nuova disciplina che, ai sensi dell’art. 8, ha introdotto un nuovo sistema di obblighi di comunicazione incrociati per quanto concerne la dichiarazione dei contributi ricevuti; della disciplina sul contributo delle spese per la campagna elettorale (l’art. 9 prevede due fondi, uno per il rinnovo della Camera e uno per il Senato); e della materia delle sanzioni, rispetto alla quale la Camera non ha seguito la strada della sanzione penale, preferendo la combinazione di una sanzione amministrativa pecuniaria – comminata da un organo di nuova istituzione: il collegio di garanzia elettorale – con una sanzione di tipo *istituzionale* (decadenza dell’eletto dalla carica).

La Camera dei deputati ha proceduto infine, nella giornata dell’11 novembre, alla votazione finale per appello nominale sulla proposta di legge n. 2871, dopo che il Presidente ha dichiarato assorbite le altre proposte di legge in materia⁶³. Il disegno di legge – in un testo notevolmente ampliato⁶⁴ – ritornava, quindi, all’altro ramo del Parlamento in seconda lettura⁶⁵. La discussione sulle linee generali e sugli articoli si è esaurita per intero nella giornata del 2 dicembre, a testimonianza della sollecitudine recata dalla mancanza di tempo e dall’urgenza dell’approvazione del provvedimento. Il testo elaborato dalla Camera non ha subito modificazioni di sorta, per quanto parecchie perplessità siano state sollevate dal regime sanzionatorio introdotto alla Camera. Come il ministro Elia ha rilevato, “si tratta di una nuova materia, [e] perciò è necessario chiedere un certo grado di indulgenza al Senato per quelle che in

⁶² Tale considerazione è stata fatta dal sen. SALVI nella seduta del Senato del 2 dicembre 1993, quando ha commentato le modifiche apportate dalla Camera al testo predisposto dal Senato.

⁶³ Il risultato è stato il seguente: hanno votato per l’approvazione 300 deputati (Dc, Pds, Psi), 76 sono stati i contrari (Msi, Rif. Com., La Rete, Pri) e 25 gli astenuti.

⁶⁴ Il sen. SALVI, nella relazione svolta il 2 dicembre 1993, parlava di una “precisazione e riformulazione, per lo più opportuna e pertinente, di alcune norme già elaborate dal Senato, nonché dell’introduzione di nuove disposizioni, con particolare riguardo alla disciplina sanzionatoria”.

⁶⁵ Concluso l’esame degli articoli – nel testo comprendente le modificazioni apportate dalla Camera – e ottenuti i pareri delle commissioni II, V, VI, VIII e della giunta per gli affari delle Comunità europee, la prima commissione ha dato mandato al relatore di riferire favorevolmente all’Assemblea.

futuro potranno essere le necessarie rettifiche e modifiche suggerite dall'esperienza ...".

L'iter del disegno di legge si è concluso con la votazione finale che ha consentito al Senato, con 139 voti favorevoli, 19 contrari e 3 astenuti, di approvarlo.

È da far infine presente che, allo scopo di fugare i dubbi e i problemi di interpretazione posti dalla disciplina contenuta nella legge n. 515 del 1993, modifiche ed integrazioni alla normativa in esame sono state poste in essere con la recentissima legge 15 luglio 1994, n. 448. Essa prevede, ai sensi dell'art. 1, l'emanazione di regolamenti di attuazione della legge 515, nelle sfere di rispettiva competenza, da parte del Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica e dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati. Tali regolamenti, che regolano la materia della ripartizione ed erogazione dei contributi pubblici per le elezioni dei due rami del Parlamento, sono stati emanati, rispettivamente, il 21 e il 26 luglio 1994⁶⁶.

3.2. *Gli artt. 20 (Elezioni europee, regionali, provinciali e comunali) e 16 terzo e quinto comma (Contributo per le elezioni europee) della legge 515*

3.2.1. *Estensione delle nuove regole alle elezioni europee, regionali, provinciali e comunali*

Sebbene il titolo della legge 515 faccia riferimento alle sole elezioni politiche, il legislatore ha inteso dettare una disciplina *organica* delle campagne elettorali, estendendo anche alle elezioni di tipo non politico parte della normativa posta dalla legge in esame (quella che risultava direttamente applicabile in virtù di un semplice rinvio).

Ai sensi del primo comma dell'art. 20, per l'elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo e per le elezioni dei Consigli delle Regioni ordinarie e a statuto speciale nonché delle Province autonome di Trento e Bolzano, si applicano gli articoli da 1 a 6 della legge 515. Tali norme sono quelle relative alla

⁶⁶ Deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato n. 15/94 (G.U. del 25 luglio 1994) e decreto dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati n. 13/94 (G.U. del 27 luglio 1994). È da rilevare come, invece, le seguenti indicazioni del Garante – in relazione ad aspetti della legge 515 che rientrano nella sua sfera di competenza – siano sinora rimaste inascoltate da parte del legislatore: “una revisione della disciplina della legge 515 è stata auspicata dagli operatori del settore per incoraggiare sia l'offerta sia la domanda di comunicazione politica, specie sulle emittenti locali, senza remore determinate dalle difficoltà di applicazione di regole *non* sempre univoche, per la cui violazione sono previste pesanti sanzioni. In particolare, è stata rappresentata l'esigenza di eliminare taluni vincoli inerenti ai programmi radiotelevisivi di informazione”. Cfr. SANTANIELLO, *Relazione al Parlamento sull'attività svolta dal Garante per l'editoria e la radiodiffusione e sullo stato di applicazione della legge 6 agosto 1990 n. 223 (al 31 marzo 1994)*, 91.

propaganda elettorale, il cui elemento fondante ed innovatore è rappresentato, come detto, dal principio generale della garanzia della parità di trattamento fra tutte le forze in competizione. Per la prima volta, in tal modo, si è dato corpo alla disciplina *unitaria* di un aspetto fondamentale delle campagne elettorali.

Un'altra disposizione importantissima che trova applicazione anche nel caso di elezioni non politiche è costituita dall'art. 15. La previsione di tale applicabilità è spiegabile con il fatto che la norma è relativa al sistema sanzionatorio, prevede cioè i tipi di sanzioni, nonché gli organi che le possono irrogare, per le violazioni delle norme di cui agli artt. 1-6 (le sanzioni applicabili – irrogate dal Garante – sono di tipo amministrativo pecuniario e si aggravano progressivamente con l'avvicinarsi delle elezioni).

Si noti, tuttavia, che per gli ambiti di competizione elettorale richiamati dal primo comma dell'art. 20, non tutti i commi dell'art. 15 possono trovare applicazione (l'art. 20, primo comma, del resto, fa esplicito riferimento solo alle sanzioni previste dall'art. 15 *relative* alle disposizioni di cui agli artt. 1-6). È evidente, in effetti, che la sanzione istituzionale prevista dal nono comma dell'art. 15 (decadenza dalla carica) non può estendersi, ad esempio, alle elezioni europee, in quanto non sono qui previsti limiti di spesa; analoga considerazione vale per il quinto comma dell'art. 15, che menziona un organo, il Collegio regionale di garanzia elettorale, che ha attinenza esclusivamente alla disciplina delle campagne per le elezioni politiche. Sono da ritenersi invece applicabili, anche al di fuori di tale ambito, le disposizioni contenute nei commi 17 (depenalizzazione della sanzione prevista per la violazione degli artt. 6, 8 e 9 della legge n. 212 del 1956) e 19 (rinvio alle disposizioni di cui alla legge n. 689 del 1981 per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dall'art. 15) dell'art. 15⁶⁷.

Trovano poi applicazione a tutti i tipi di competizione elettorale gli artt. 17, 18 e 19. Tali articoli, contenendo disposizioni in materia di agevolazioni postali e fiscali, nonché di interventi dei Comuni durante lo svolgimento della campagna elettorale, attengono ad alcune fattispecie di *servizi alla democrazia*⁶⁸ e sembrano trovare una *ratio* nell'effettiva volontà del legislatore di contenere le spese elettorali delle varie forze politiche concorrenti, contribuendo a realizzare una maggiore *sobrietà* nelle campagne elettorali.

Importanti ai fini di una migliore comprensione della normativa sulla propaganda elettorale in vista delle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo,

⁶⁷ È quanto sostiene CUSMANO, *L'art. 20 della legge 19 dicembre 1993 n. 515: estensione delle nuove regole alle elezioni europee, regionali, provinciali e comunali*, in *Regione e Governo locale* n. 1/1994, 28.

⁶⁸ Così sono stati definiti dall'on. PISCITELLO, il quale, alla Camera, è stato promotore di tre articoli aggiuntivi – rispetto al testo approvato dalla prima commissione – che in sede di redazione finale della legge sono divenuti gli artt. 17, 18 e 19 della legge 515.

svolte il 12 giugno 1994, sono le disposizioni emanate il 16 aprile 1994 dal Garante per la radiodiffusione e l'editoria⁶⁹. Il Titolo II del regolamento è interamente dedicato alla disciplina di dettaglio della propaganda elettorale relativa all'elezione dei rappresentanti italiani al P.e. L'art. 21 dispone che trovano applicazione, oltre alle disposizioni del Titolo I (valide per ogni tipo di competizione elettorale), i divieti per la propaganda elettorale contenuti nell'art. 2 della legge 515; esso fa poi presente la deroga a tali previsioni in favore degli organi ufficiali dei partiti e dei movimenti politici. Seguono altri quattro articoli che riguardano, rispettivamente, l'accesso agli spazi di propaganda per le elezioni al P.e. delle testate o edizioni locali, delle testate nazionali, delle emittenti private locali e delle emittenti nazionali: tali norme hanno lo scopo di specificare meglio l'attuazione del fondamentale principio della parità tra i competitori alle elezioni.

In relazione all'aspetto del finanziamento, la legge 515 – per ciò che riguarda le campagne elettorali per l'elezione del P.e. – ha inteso intervenire nella direzione di garantire la trasparenza delle spese (e, quindi, la *moralizzazione* delle campagne elettorali). L'art. 16, infatti, contiene delle disposizioni che dettano una *nuova* disciplina per l'erogazione del contributo statale, prevedendo che tutto l'ammontare del fondo⁷⁰ sia ripartito tra i partiti e i movimenti, che abbiano ottenuto almeno un rappresentante, in proporzione ai voti ottenuti da ciascuno di essi sul piano nazionale. Ai sensi del quinto comma dell'art. 16, inoltre, per i contributi alle spese per l'elezione del P.e. si applicano per intero le disposizioni di cui all'art. 12, relative alla pubblicità e controllo delle spese elettorali di partiti, movimenti, liste e gruppi che concorrono al rinnovo della Camera e del Senato. Appare però criticabile, per le elezioni europee, la mancanza nella legge 515 di una norma analoga a quella contenuta nel tredicesimo comma dell'art. 15, la quale prevede, in caso di mancato deposito dei consuntivi delle spese elettorali per il rinnovo del Parlamento italiano, la sospensione del versamento fino all'avvenuto deposito⁷¹.

Ci sembra che il legislatore, nell'impossibilità di pervenire ad un accordo tra le forze politiche sui limiti di spesa per *ciascuna* competizione elettorale, si sia

⁶⁹ Le disposizioni cui si accenna sono contenute nel *Regolamento per la disciplina della diffusione sulla stampa e sulla televisione di propaganda elettorale per l'elezione di Sindaci, dei Presidenti delle province, dei Consigli comunali e dei Consigli provinciali, per l'elezione del Consiglio regionale della regione autonoma della Sardegna e per l'elezione dei rappresentanti dell'Italia al P.e.* (G.U. n. 90 del 19 aprile 1994).

⁷⁰ La cifra del fondo è di circa 45 miliardi di lire, ed è ottenuta moltiplicando la somma di lire 800 per il numero degli abitanti della Repubblica. Si noti che la costituzione di tale fondo, in parallelo a quello istituito per i rimborsi delle spese sostenute per il rinnovo del Parlamento nazionale, rappresenta una novità rilevante nella materia.

⁷¹ Cfr. CUSMANO, *op. cit.*, 29, il quale ravvisa nella possibilità di applicazione analogica del disposto di cui all'art. 13 della legge una soluzione auspicabile.

limitato ad estendere l'applicabilità di quelle norme che tendono ad una effettiva trasparenza e pubblicità dei contributi elettorali, senza giungere tuttavia a quel vero e proprio *salto di qualità* nella predisposizione della normativa, che è rappresentato dalla fissazione di chiari tetti di spesa (misura di efficacia certa per la moralizzazione delle competizioni elettorali).

Sempre in base al disposto del primo comma dell'art. 20, gli artt. 1-6, 15, 17, 18 e 19 della legge 515 si applicano anche alle Regioni a statuto ordinario e, *in quanto compatibili*, a quelle a statuto speciale, nonché alle Provincie autonome di Trento e Bolzano⁷². Merita particolare menzione il fatto che la Regione Sardegna, con la L.R. 27 gennaio 1994, n. 1 recante *Norme per la disciplina, la trasparenza ed il contenimento delle spese per la campagna elettorale nelle elezioni per il Consiglio regionale e abrogazione della legge regionale 16 maggio 1984 n. 32*, sia stata finora l'unica Regione a dotarsi di una propria legislazione, dopo l'emanazione della legge 515⁷³. Con tale normativa, la Regione Sardegna ha così inteso colmare le lacune derivanti dalla *non* applicabilità di alcune norme della legge 515 alle elezioni europee, regionali, provinciali e comunali.

Per quanto riguarda la materia del finanziamento delle campagne elettorali, la legge 515 non dispone alcunché per le Regioni ordinarie né per quelle a statuto speciale: si può allora ritenere ancora vigente la normativa dettata dall'art. 1 della legge n. 659 del 1981.

In relazione alle Provincie autonome di Trento e Bolzano, è da segnalare che la normativa vigente rinvia, per quanto riguarda la propaganda elettorale, alla disciplina in vigore per le elezioni politiche⁷⁴. Si osservi, peraltro, che l'inciso *in quanto compatibili* sta probabilmente ad indicare, nelle intenzioni del legislatore,

⁷² Secondo CUSMANO, *op. cit.*, 30, è da ritenersi applicabile *anche* a questi ambiti di competizione elettorale il disposto dell'art. 11, che definisce la tipologia delle spese elettorali.

⁷³ La L.R. sarda (in B.U.R.S. n. 3 del 29 gennaio 1994) fissa agli artt. 1 e 2 i limiti di spesa, rispettivamente per i candidati e per i partiti o movimenti politici; in base all'art. 3, le norme contenute negli artt. 7, 8, 11, 12 e 14 della legge 515 – riguardanti la pubblicità e il controllo delle spese elettorali – vengono estese alle elezioni regionali sarde, sostituendo il Presidente del Consiglio regionale ai Presidenti delle Camere e la sezione giurisdizionale e di controllo della Corte dei conti all'apposito collegio nazionale della stessa Corte; con l'art. 4 vengono attribuite al collegio elettorale di garanzia regionale e a quello nazionale le funzioni già previste dalla legge 515 per le elezioni politiche; l'art. 5, in materia di sanzioni, innova, rispetto alla normativa nazionale, le ipotesi sanzionatorie relative alla violazione dei limiti di spesa per i candidati e per i partiti, rinviando per le altre violazioni alle sanzioni previste dall'art. 15 della legge 515 (compresa quindi l'ipotesi di decadenza dalla carica del candidato eletto). In tal caso, la competenza della pronuncia di decadenza spetta al Presidente del Consiglio regionale, secondo le norme del regolamento.

⁷⁴ Così l'art. 37 della L.R. 8 agosto 1983, n. 7, e successive modificazioni (relativa all'elezione del Consiglio regionale) e la L.R. 6 aprile 1956, n. 5, e successive modificazioni (per quanto riguarda le elezioni comunali).

l'ambito eventuale di applicazione della legge 515 anche laddove la speciale autonomia consente l'elaborazione di proprie normative in materia elettorale.

A proposito delle elezioni locali, il secondo comma dell'art. 20 prevede che per l'elezione dei Consigli comunali e provinciali, del Sindaco e del Presidente della provincia si applicano solo le disposizioni dell'art. 1 e dell'art. 6, oltre a quelle contenute negli artt. 15 e da 17 a 19 della legge in esame. Il restringimento agli articoli 1 e 6 delle norme applicabili per le elezioni a livello locale può essere spiegato con il fatto che vi era già una disciplina della propaganda elettorale, seppur ancora suscettibile di miglioramenti: la legge n. 81 del 1993⁷⁵. La legge 515 sembrerebbe porsi così quale completamento della normativa in precedenza delineata: in tal senso dovrebbe essere interpretato l'applicazione dell'art. 1 (accesso ai mezzi di informazione) e 6 (divieto di sondaggi), che si occupano di materie non adeguatamente o per nulla disciplinate – specie sotto il profilo sanzionatorio – dalla legge n. 81 del 1993⁷⁶.

In particolare, la prevista applicazione dell'art. 1 – e delle relative sanzioni contenute nell'art. 15 – della legge 515 alla campagna elettorale per le elezioni locali ha comportato l'abrogazione dell'art. 28 della legge n. 81 del 1993, con espressa disposizione del terzo comma dell'art. 20. In riferimento poi all'applicabilità dell'art. 6 della legge 515 ai livelli di competizione elettorale locale, va sottolineata l'importanza che la norma riveste anche sul piano comunale e provinciale. È questa una norma nuova che il legislatore ha ritenuto opportuno applicare a *tutti* i livelli di competizione elettorale, alla luce dell'esigenza imperativa di salvaguardare la pubblica opinione da un reale rischio di condizionamento psicologico creato da un uso spregiudicato e non regolato dei sondaggi demoscopici, soprattutto in periodo elettorale⁷⁷.

In relazione all'art. 29 della legge n. 81 del 1993, è da ritenere che la sopravvivenza di tale norma trovi una propria ragion d'essere nella specifica individuazione dei destinatari dei divieti da questa posti (divieto di *spot* pubblicitari

⁷⁵ Per un commento della legge 25 marzo 1993, n. 81 si vedano: BARBERA (Coordinato da), *Elezioni dirette del Sindaco*, Rimini, 1993 e ITALIA, BASSANI (a cura di), *L'elezione diretta del Sindaco*, Milano, 1993.

⁷⁶ A ragione il legislatore non ha esteso anche gli artt. 2-5 all'ambito delle competizioni elettorali locali, poiché, ad es., il divieto di propaganda istituzionale di cui all'art. 5 della legge 515 è contenuto, seppur con un'altra formulazione, nel sesto comma dell'art. 29 della legge 81/93; analoga constatazione vale per l'art. 3 della legge 515 (altre forme di propaganda), le cui disposizioni sono contenute nel primo comma dell'art. 29, laddove si fa rinvio alla legge n. 212 del 1956.

⁷⁷ È da notare che, in base ad una recente legge (Legge 24 febbraio 1994, n. 127 "Conversione in legge del decreto legge 4 febbraio 1994, n. 88, recante provvedimenti urgenti per il regolare svolgimento della competizione elettorale"), si è inasprita la sanzione (con la previsione della pena di reclusione da 2 a 5 anni e la sanzione amministrativa pecuniaria da 100 milioni a un miliardo di lire) in caso di violazione del divieto di cui all'art. 6 della legge 515.

e di ogni altra forma di trasmissione pubblicitaria radiotelevisiva, nonché di inserzioni pubblicitarie su quotidiani e periodici). La precisa determinazione dei destinatari della norma (i candidati alla carica di Sindaco e di Presidente della provincia nonché i candidati alla carica di Consigliere comunale e provinciale) rende applicabili, di fatto, le norme del tutto simili a quelle contenute nell'art. 2 della legge 515 all'ambito delle elezioni comunali e provinciali (essendo queste ultime non tali da potersi adattare concretamente a tutti i possibili protagonisti delle competizioni elettorali). Il legislatore ha, però, ritenuto di dover intervenire a modificare il regime sanzionatorio previsto dall'art. 29. Il quinto comma di questo è stato riformulato dal diciottesimo comma dell'art. 15 della legge 515. Dal nuovo quinto comma dell'art. 29, che attua una parziale depenalizzazione, risulta più puntuale l'indicazione del campo di applicazione delle sanzioni in relazione ai divieti e alle disposizioni poste dai vari organi.

È da sottolineare che la non applicabilità alle elezioni amministrative delle disposizioni dell'art. 2 della legge 515 e la sopravvivenza dell'art. 29 della legge n. 81 del 1993 implica, inoltre, che le disposizioni dell'art. 1 della legge n. 515 si estendano anche agli organi ufficiali di stampa e radiofonici dei partiti e dei movimenti politici, in quanto l'esclusione di questi dall'ambito applicativo dell'art. 1 è disposta solo dal terzo comma dell'art. 2 della stessa legge 515. Ciò comporta anche che la violazione dell'obbligo – identico a quello previsto dal secondo comma dell'art. 3 della legge 515 (di indicazione del committente responsabile in tutti i prodotti di propaganda elettorale realizzati con qualsiasi mezzo di divulgazione) – stabilito dall'art. 29 della legge n. 81 del 1993 per quanto riguarda le elezioni amministrative, sia punita con la sanzione della multa, ai sensi del nuovo quinto comma, dello stesso art. 29, fissata in misura largamente inferiore a quella della sanzione amministrativa pecuniaria prevista dall'art. 15 della legge n. 515, per la violazione dell'identico precetto nelle altre consultazioni elettorali⁷⁸.

Per quanto attiene invece all'aspetto finanziario, l'art. 20 della legge 515 nulla dispone in merito: è allora da ritenersi operante la precedente normativa (con i gravi limiti che in relazione all'art. 30 della legge n. 81 del 1993 si sono sopra evidenziati)⁷⁹.

Sembra di poter affermare, in conclusione, che l'impianto della legge 515 sia stato *pensato e realizzato* per disciplinare la materia della campagna elettorale in

⁷⁸ Si noti altresì, per ciò che riguarda il divieto di pubblicità istituzionale, che, “mentre i comportamenti eventualmente scorretti delle pubbliche amministrazioni ...in tema di propaganda sono sanzionati specificamente quando si tratti di elezioni comunali e provinciali in virtù dell'art. 29 quinto comma della legge 81/93 e dell'art. 15, comma 18 della legge 515, non risultano specificamente sanzionati ... in via generale dall'art. 5 della legge 515 quando si tratti di elezioni nazionali, europee o regionali”. Cfr. CUSMANO, *op. cit.*, 31.

⁷⁹ Vedi la trattazione svolta nel § 2.1.

relazione alle *sole* elezioni politiche. Si pone, pertanto, una contraddizione tra l'aspirazione della legge a concepirsi come una disciplina completa, applicabile cioè a *tutti* i tipi di elezioni – superando così la frammentarietà caratteristica del periodo precedente – e il non aver risolto chiaramente e fino in fondo i problemi d'interpretazione e/o di compatibilità con la normativa preesistente (attraverso, ad esempio, la previsione di una abrogazione esplicita). L'art. 20 pare, dunque, nato come norma risolutoria del problema dell'unità della disciplina della propaganda elettorale, ma nella sua genericità non riesce a farsi carico del problema di chiarire i rapporti di compatibilità con la normativa prevista per gli altri ambiti di competizione elettorale. Siamo ora comunque in presenza, per lo meno, di una disciplina *uniforme* della *propaganda elettorale*, valida per *tutti* i tipi di consultazione elettorale – con la sola eccezione dei referendum –.

Non si può tuttavia affermare che il compito del legislatore sia terminato: sono, infatti, rimasti esclusi dalla nuova disciplina altri importanti aspetti della campagna elettorale, fra i quali rientra senz'altro quello della determinazione dei tetti di spesa (e del loro raccordo con il contributo elettorale) per le elezioni europee, regionali, provinciali e comunali. In particolare, la *discrasia* che si voleva eliminare tra la legge n. 81 del 1993 e la nuova normativa su tale aspetto è, nonostante i propositi, rimasta immutata. È questo un vero e proprio banco di prova su cui le forze politiche dovranno confrontarsi e trovare il necessario accordo, anche in considerazione della connessione della materia con la delicata questione di fondo del finanziamento dei partiti politici.

4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

4.1. *Alcune valutazioni in seguito alla prima applicazione della legge in occasione delle elezioni politiche del marzo 1994*

Il significato *politico* della legge 515 – al di là del suo specifico carattere *tecnico* – veniva lucidamente messo in risalto dall'ex Presidente della Camera dei deputati, on. Napolitano. Egli, nel tracciare un bilancio della XI legislatura⁸⁰, ricollegava la *legislazione elettorale di contorno* all'azione di *moralizzazione* della vita pubblica che il legislatore, avviando la riforma istituzionale (costituzionale in senso stretto e non), aveva inteso perseguire in quella che Napolitano definiva come “la più difficile e travagliata legislatura” della storia repubblicana. Nel biennio 92-94 “sono venute alla luce le più gravi degenerazioni e disfunzioni di cui

⁸⁰ Cfr. NAPOLITANO, *Bilancio della XI legislatura*, Conferenza alla Scuola ufficiali carabinieri, Roma, 4 febbraio 1994.

ha sofferto la democrazia italiana ... ma si è riusciti ad introdurre le prime innovazioni indispensabili. Si è cominciato a costruire". E questo inizio di (ri)costruzione è passato anche attraverso l'elaborazione di una nuova normativa per quello che è il momento (il procedimento elettorale) più significativo per una democrazia, momento nel quale pienamente si esprime la sovranità popolare.

Un primo merito che indubbiamente va riconosciuto alla nuova legge consiste nell'aver dato risposta ad una esigenza che ormai appariva ineludibile, ponendo *per la prima volta* nel nostro ordinamento una disciplina organica della propaganda elettorale tramite la radiotelevisione e la stampa⁸¹. Una disciplina, oltretutto, applicabile a *tutti* i livelli di competizione elettorale.

Mai come negli ultimi anni il problema della parità dei mezzi di competizione elettorale, rispetto alle possibilità di accesso ai mezzi di comunicazione di massa, si era posto in maniera così manifesta ed inderogabile: "... nelle democrazie contemporanee, l'irruzione dei *media* sulla scena della politica ha imposto la spettacolarizzazione della politica e spostato l'accento dalle organizzazioni politiche e dai loro programmi alla *leadership* politica e alle sue dichiarazioni"⁸². Tale fenomeno ha finito con l'accrescere sempre più l'importanza del ruolo svolto dai *media* stessi, quale strumento di comunicazione politica.

Nel corso della recente campagna elettorale per le elezioni politiche del marzo 1994, la comunicazione elettorale ha registrato un contrasto evidente tra la povertà di una campagna diretta, *a voce*, condotta tra la gente e l'intensità dell'esibizione televisiva (tanto che qualcuno ha osservato che "se si spegnesse la televisione, la campagna elettorale sembrerebbe inesistente"⁸³). Si è parlato, a tal proposito, di una nuova forma di persuasione e di potere, chiamata dalla maggior parte dei commentatori *videocrazia*⁸⁴ (già la Corte costituzionale aveva messo in risalto come la televisione per la sua "capacità immediata e capillare di penetrazione nell'ambito sociale attraverso la diffusione all'interno di ogni abitazione e per la

⁸¹ Si noti però che, sebbene i *nuovi media elettronici* abbiano ormai occupato spazi crescenti nella competizione politica ed elettorale, tale realtà non è stata tenuta in considerazione dal legislatore, che ha così elaborato una normativa ritenuta da molti *già obsoleta* (in tal senso LANCHESTER, in un'intervista raccolta da chi scrive il 23/3/94). È da osservare che il fenomeno delle c.d. *nuove tecnologie* è molto diffuso negli Stati Uniti, dove è stato considerato come una occasione di rivitalizzazione della partecipazione politica.

⁸² PASQUINO, *Leadership e comunicazione politica*, in *Scritti in onore di A. Bozzi*, Padova, 1992, 487.

⁸³ Cfr. RUSCONI, *La campagna elettorale invisibile*, in *La Stampa* del 19 marzo 1994.

⁸⁴ A titolo di esempio, si vedano i seguenti articoli: ROSATI e OLDANI, *Videocrazia*, in *Panorama* del 14 gennaio 1994; GRANELLI, *Un codice per tutti contro i rischi della Videocrazia*, in *Avvenire* del 10 febbraio 1994; BOLAFFI, *Cleptocrazia, Videocrazia*, in *Il Messaggero* del 16 febbraio 1994; BRUZZONE, *E la TV spegne la politica*, in *La Stampa* del 9 marzo 1994; COLOMBO, DI FRAIA, FORMISANO, LIVOLSI, VALLI, *Videocrazia, anno zero*, in *Sette* del 24 febbraio 1994.

forza suggestiva dell'immagine unita alla parola" dispieghi "una peculiare capacità di incidenza nella formazione dell'opinione pubblica"⁸⁵).

Alla luce, allora, della constatazione che la capacità di condizionamento dei mezzi di comunicazione di massa sulle scelte politiche è enorme, la nuova normativa è nata con l'obiettivo di concorrere, "anche attraverso la disciplina del rapporto tra propaganda e mondo dell'informazione, a trasformare il periodo che precede il voto in un'occasione di maggiore libertà e di maggiore partecipazione democratica"⁸⁶. Non si dà, infatti, democrazia senza l'informazione tra governanti e governati, tanto più in un contesto temporale e culturale, quale quello attuale, definito dalla *necessità* della comunicazione⁸⁷.

Va oltretutto osservato che tale regolamentazione della propaganda è apparsa quanto mai opportuna in relazione alla situazione che ha caratterizzato la recente campagna elettorale, nella quale a sostegno di un candidato (Berlusconi) a capo di una nuova forza politica (Forza Italia) si è posta in essere, per la prima volta, una campagna elettorale *integrata* (che coinvolgeva tre reti televisive, una formidabile *task force* di relazioni pubbliche e *lobbying*, una delle più importanti squadre di calcio del mondo, la maggiore casa editrice italiana, una grande catena di supermercati, varie tv locali e numerosi *opinion leaders* legati a vario titolo al gruppo Fininvest). Il caso Berlusconi è stato al centro dei commenti giornalistici sulla stampa e alla televisione: esso ha contribuito ad accendere il dibattito sulla *validità* della nuova normativa.

Per quanto sia indubbio che sulla efficacia della disciplina posta dalla legge 515 non possano trarsi delle valutazioni conclusive (che, comunque, è necessario non siano influenzate "dalla contingente polemica politica"⁸⁸), alcuni rilievi critici devono ugualmente essere mossi.

In via preliminare, però, occorre osservare come la legge in commento si inserisce in una regolamentazione del sistema radiotelevisivo che si è rivelata assolutamente inidonea a consentire l'affermarsi di un reale *pluralismo* e di una effettiva libertà di informazione (permettendo, piuttosto, il consolidarsi di un pericoloso *duopolio* informativo). La *legge Mammì*, infatti, non è stata in grado di realizzare quel pluralismo più volte definito come valore essenziale per la democrazia dalla stessa Corte costituzionale⁸⁹. È evidente che le regole

⁸⁵ Cfr. CORTE COST. sentenza n. 148/1981, in *Foro It.*, 1981, I, 2094.

⁸⁶ Cfr. on. D'ANDREA, intervento alla Camera dei deputati in data 11 ottobre 1993.

⁸⁷ Sul tema, vedi RODOTÀ, *Tecnologie dell'informazione e frontiere del sistema socio-politico*, in *Politica del Diritto*, 1982, 26.

⁸⁸ Cfr. FUSARO, *op. cit.*

⁸⁹ Sull'importanza del *pluralismo informativo* si vedano le sentenze della CORTE COST. del 14 luglio 1988 n. 826 e dell'11 luglio 1990 n. 348. È da condividere, allora, la considerazione del Garante secondo la quale "al nuovo Parlamento e al nuovo governo spettano compiti di

del confronto elettorale, per essere davvero efficaci e garantiste per tutti, devono poter operare in un contesto *mediale* caratterizzato da un reale *poli-centrismo informativo* (“il vero problema non è mai stato la disciplina della campagna elettorale, quanto l’assetto del sistema radiotelevisivo italiano: problema che non si risolve con una legge sulle campagne elettorali per buona che sia”⁹⁰).

Se la disciplina della propaganda posta dalla legge 515 si è venuta, dunque, ad inserire in un quadro normativo insoddisfacente, essa tuttavia presenta, di per sé, dei limiti. Il periodo di tempo regolamentato dalla legge (trenta giorni), innanzitutto, appare inadeguato. È significativo il fatto che i Presidenti delle Camere e il Garante abbiano sentito, nel corso della recente campagna elettorale, la necessità di rivolgere degli appelli alle emittenti radiotelevisive perché si attenessero *da subito* alle norme di disciplina della propaganda elettorale, anche prima del termine fissato dalla legge.

La legge, inoltre, ha lasciato notevoli margini di incertezza interpretativa: le maggiori difficoltà nascono dalla non chiara distinzione tra *pubblicità* (vietata) e *propaganda* (ammessa). Sono state, così, ripetutamente segnalate delle violazioni in più punti della legge (flagranti, secondo il giudizio di alcuni, sono risultate quelle commesse sulle tre reti *Fininvest*; ma che dire – ad esempio – del mancato rispetto *sostanziale* del divieto di sondaggi nei quindici giorni precedenti la votazione?).

Ciò che ha più fatto discutere è stato l’ampio ricorso a forme di *propaganda indiretta*, che hanno reso possibile l’elusione del principio della parità, attraverso una maggiore *visibilità*, nel contesto di trasmissioni informative e non, di alcuni competitori piuttosto che di altri⁹¹. Nel corso della recente campagna elettorale, numerosi sono stati i programmi di *fiction informativa*⁹², cioè trasmissioni – specie quelle c.d. di *infotainment* (espressione che nasce dalla contrazione di *information* ed *entertainment*) – che sotto mentite spoglie di dibattiti e interviste rientranti nel genere *informazione*, hanno celato operazioni

interventi indifferibili e urgenti. Tra essi non può non ricomprendersi la costruzione di un organico *sistema dei media*, poiché la qualità della democrazia dipende anche dalla qualità dell’informazione”. Cfr. SANTANIELLO, *Relazione ...*, cit., 14.

⁹⁰ Cfr. FUSARO, *op. cit.*

⁹¹ Di grande rilevanza è la relazione *La telepolitica: polifonia e rappresentazione* – effettuata sulla base di rilevamenti statistici compiuti durante la recente campagna elettorale – di *Mediamonitor*, con il coordinamento del Prof. MORCELLINI dell’Università *La Sapienza* di Roma (in *Probl. dell’inf.*, n. 3/1994, 261. Una conclusione assai significativa è costituita dal fatto che “il sistema comunicativo è riuscito a prendere le misure al sistema politico, fornendo – attraverso un composito mosaico discorsivo – una rappresentazione degli equilibri politici assai vicina alla realtà di fondo desumibile dalle elezioni”.

⁹² Cfr. MAZZOLENI, *Comunicazione e potere*, Napoli, 1992, 138.

promozionali a favore di questo o quel partito, oppure per uno o più candidati⁹³.

Questi limiti della legge sono stati aggravati, nell'opinione di molti, dalla scarsa incisività con la quale il Garante ha interpretato il delicato ruolo di controllo che la nuova normativa gli ha assegnato. Non è mancato chi ha paragonato la situazione preelettorale a quella di un vero e proprio *far west* in cui, peraltro, gli sceriffi erano pochissimi e mal equipaggiati⁹⁴ (mentre è emerso con chiarezza da questa campagna elettorale che di fronte all'imperversare del fenomeno della *videopolitica* occorre munire l'autorità di controllo di strumenti di intervento molto incisivi, capaci di svolgere un ruolo di deterrente, al fine di assicurare a *tutti* i candidati in competizione una effettiva *par condicio*⁹⁵). Accusato di non aver sanzionato in modo puntuale e tempestivo le violazioni alla nuova normativa, il Garante – da parte sua – si è difeso imputando alle carenze della legge n. 515 gli addebiti rivolti al suo Ufficio, il quale, senza dubbio, non è stato opportunamente attrezzato e potenziato per svolgere una enorme mole di lavoro (il Garante, inoltre, ha avanzato l'ipotesi di una attribuzione di un c.d. *potere cautelare* al suo Ufficio, il cui esercizio, ispirato ad esigenze di immediatezza della misura da adottare, per definizione prescinde dalle garanzie formali e procedurali *ordinarie* implicanti dispendio di tempo).

Se per talune norme della legge 515 (ad esempio, quelle relative ai sondaggi) il legislatore ha previsto l'applicazione a tutte le competizioni elettorali, per altre importanti disposizioni, invece, non è stata deliberatamente prevista l'estensione al di fuori delle campagne elettorali per le elezioni politiche: è il caso delle norme relative ai limiti di spesa per candidati e partiti, indispensabili per contenere l'eccessivo dispendio di mezzi e di costi durante la campagna elettorale, che un sistema privo di freni avrebbe ancor più incentivato⁹⁶.

⁹³ Sul tema, vedi anche HACTNER, *Come non si fa televisione*, in *Micromega* n. 1/1994, *op. cit.*, p. 35. Grande è, in tal senso, la responsabilità dei conduttori dei dibattiti televisivi nello scegliere i temi da trattare e gli ospiti da invitare: ROMANO ha ribadito la necessità di adottare, quanto prima, un *codice deontologico*, con chiare ed efficaci regole di comportamento (cfr. CARETTA, *Tribuni politici sotto accusa*, in *Epoca* del 22 febbraio 1994).

⁹⁴ Cfr. LANCHESTER, intervista rilasciata al quotidiano *La Stampa* il 28 gennaio 1994.

⁹⁵ Acquista in questo contesto notevole significato la proposta di istituire una *apposita Autorità* indipendente ed imparziale, piuttosto che di avvalersi dell'attuale Ufficio del Garante, oberato da troppi compiti: si tratterebbe di un nuovo soggetto, preferibilmente monocratico, con indubbe qualità professionali, che sia dotato di adeguati poteri normativi e di intervento amministrativo immediato. Cfr. BETTINELLI, *I diritti dell'utente radiotelevisivo*, relazione svolta al convegno organizzato a Santa Margherita il 7-8 maggio 1993.

⁹⁶ Nel suo interessante intervento, pronunciato alla Camera il 26 ottobre 1993, il ministro ELIA si è soffermato sul fatto che la disciplina delle campagne elettorali in esame si inserisce nel "trend di sviluppo prevalente nell'Europa democratica". Egli, dopo aver sottolineato la comune ricerca dell'*effettività* delle regole, ha messo in evidenza la differenza che distingue il

Ci sembra però che se, da una parte, questa delimitazione può essere stata determinata dall'esigenza di non sovraccaricare troppo il provvedimento – per evitare di non si riuscire a farlo approvare in tempi utili e ragionevoli – dall'altra, i principi di *sobrietà* e di *trasparenza* dovrebbero essere di tale rilievo da indurre il legislatore a porre dei criteri per stabilire limiti di spesa anche per lo svolgimento di campagne elettorali diverse da quelle politiche. Oltretutto esiste una possibilità di elusione delle norme, che appare verosimilmente più limitata per quanto riguarda i singoli candidati e relativamente maggiore per le forze politiche. La normativa per i candidati risulta essere più particolareggiata rispetto a quella che riguarda i partiti e le forze politiche: non è previsto, ad esempio, per questi ultimi una figura simile a quella del *mandatario elettorale* per la raccolta dei fondi⁹⁷.

Un altro problema delicato è quello che attiene ai controlli e alle sanzioni. Sembra condivisibile la considerazione svolta da Napolitano, secondo il quale “bisogna assolutamente evitare che si possa dire nel futuro che nel nostro Paese, anche se si riesce ad introdurre le norme giuste, poi non si applicano. Bisogna compiere ogni sforzo perché queste norme siano applicate in tutto il loro rigore”⁹⁸. È evidente che, così come il tema dei controlli è assolutamente decisivo per assicurare il buon funzionamento di una qualsiasi legislazione in materia di finanziamento delle campagne elettorali, la credibilità di un sistema di sanzioni si misura principalmente sulla *certezza* delle procedure e sulla rapidità dei tempi dei relativi accertamenti e giudizi e, quindi, sulla *tempestività* della applicazione delle sanzioni stesse.

In senso positivo, occorre sottolineare che, ai fini di una maggiore effettività delle regole, la nuova normativa reca un'importante novità, e cioè la sanzione costituzionale della *decadenza* dalla carica per coloro che hanno violato le disposizioni in tema di finanziamento, sanzione “che finora è stata la grande assente nell'ordinamento democratico italiano per ciò che concerne le campagne elet-

regime prevalente in Europa da quello degli Stati Uniti: si tratta di una differenza di obiettivi. Considerando l'aspetto del finanziamento delle campagne elettorali, il ministro ha rilevato che, diversamente dall'Europa – dove prioritaria è la esigenza di assicurare la parità tra i concorrenti –, negli Stati Uniti non è consentito il finanziamento pubblico delle campagne elettorali, né limiti di spesa in questo campo. L'esperienza dei PAC statunitensi (*political action committees*) testimonia che la raccolta di fondi (senza limiti) viene interpretata come manifestazione di consenso, e quindi, in senso lato, come libera manifestazione del pensiero.

⁹⁷ Ci pare, peraltro, che in riferimento alle norme in materia di spesa si ponga un rilevante problema di eguaglianza delle *chances*: in effetti, se i limiti di spesa sono stati concepiti con lo scopo primario di assicurare una effettiva parità di opportunità tra i competitori, paradossalmente sembra, però, che nel corso della campagna elettorale si possa avvantaggiare chi sia detentore di mezzi di comunicazione di massa rispetto, invece, a chi non li possiede.

⁹⁸ Cfr. NAPOLITANO, *Il bilancio della XI legislatura*, op. cit., 18.

torali”⁹⁹. Pare anche da evidenziare il fatto che il legislatore non ha ritenuto opportuno affidare esclusivamente ad organi del Parlamento il potere di controllo sull’attuazione delle norme riguardanti le spese per la campagna elettorale e le relative fonti di finanziamento, ma abbia preferito attribuire tale potere ad appositi organi collegiali (il Collegio regionale di garanzia elettorale e il collegio istituito presso la Corte dei conti). Tali organi, infatti, anche per la loro composizione, sembrano rispondere al meglio a quella esigenza di *imparzialità* ed *indipendenza* dal sistema dei partiti che è alla base di qualsiasi attività di verifica¹⁰⁰.

Come già rilevato, pare in definitiva opportuno richiamare l’esigenza di attendere ulteriori verifiche della legge 515 nel corso delle prossime campagne elettorali, anche per individuare quanto di quello che in esse si verifica sia da attribuire alla legge piuttosto che al contesto istituzionale e politico. C’è da auspicarsi che possano trovare conferma i segnali positivi che, specie in materia di contenimento e pubblicità delle spese e di trasparenza dei finanziamenti, sembrano emersi nel corso della recente campagna elettorale (“... mai prima d’ora – osserva Fusaro – un cittadino avrebbe potuto conoscere in dettaglio le spese elettorali di candidati e partiti poche settimane dopo il voto”¹⁰¹).

⁹⁹ Intervento del ministro ELIA alla Camera dei deputati, in data 26 ottobre 1993.

¹⁰⁰ È tuttavia da notare che la legge n. 515 non sembra aver definito in modo esplicito la natura di questi organi (poiché sono composti, oltre che da magistrati, anche da *esperti*); è inevitabile, pertanto, che sorgano delle questioni sulla configurazione di questi organi, sul tipo di controllo che sono tenuti a svolgere e sull’individuazione degli organi chiamati a occuparsi dei ricorsi.

¹⁰¹ Cfr. FUSARO, *op. cit.*