

XX

APPUNTI PER UN COMMENTO AGLI ARTICOLI 1 E 2 DELLA LEGGE N. 515 DEL 1993: DISCIPLINA DELL'ACCESSO AI MEZZI DI INFORMAZIONE E DELLA PROPAGANDA A MEZZO STAMPA E RADIOTELEVISIVA NEL CORSO DELLE CAMPAGNE ELETTORALI

SEBASTIANO FARO *

1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

1.1. La nascita, alla fine degli anni settanta, delle emittenti televisive private (reti locali e *network*) ha fatto segnare una svolta di fondamentale rilievo nel modo di *comunicare* la politica (e, più in radice, nel modo stesso di *fare* politica). Una svolta che si è concretizzata in un ampliamento delle possibilità espressive dei soggetti politici (e quindi del numero delle tematiche e degli argomenti proponibili) e in una maggiore incisività e costanza nel tempo dei contatti di questi con i cittadini-elettori.

Fino ad allora la comunicazione politico-elettorale di partiti e candidati attraverso il mezzo televisivo era stata rappresentata esclusivamente dalle paludate, e sempre meno accattivanti per il pubblico, “tribuna politica” e “tribuna elettorale”, trasmesse dalla RAI a partire dal 1960.

Nelle campagne elettorali del 1979 (elezioni politiche ed europee e referendum) e del 1980 (elezioni amministrative) vi è stato per la prima volta, invece, l'uso massiccio degli spazi offerti dalle emittenti televisive private per la diffusione dei messaggi di propaganda elettorale (di quei messaggi, cioè, tesi “ad influire sull'espressione della volontà elettiva e deliberativa dei cittadini politicamente attivi”¹).

Per la elaborazione di tali messaggi, si è sempre più fatto ricorso *sic et sim-*

* Dottore in Giurisprudenza. Università di Catania.

¹ LANCHESTER, *Propaganda elettorale*, in *ED*, XXXVII, 126 ss., 131

pliciter alle tecniche di suggestione e di persuasione utilizzate per la pubblicità commerciale².

La pubblicità politica televisiva (*spot, short, telecast*) ha finito con il rivelarsi lo strumento dotato di maggiore efficacia, in virtù della sua capacità di “fare *audience*”, raggiungendo pubblici indifferenziati, per cercare di “catturare” quel voto di opinione (cioè non vincolato ideologicamente) che l’analisi politologica ha riscontrato in aumento a partire dal 1979.

Negli anni ottanta si è registrata una costante crescita del ruolo assunto dalla radiotelevisione, ma, più in generale, da tutto il sistema dei *media*, tanto nella offerta di propaganda (il numero degli *spot* è cresciuto vertiginosamente da una campagna all’altra) quanto, anche, di informazione elettorale. Le campagne elettorali di questi anni si sono configurate come *media campaigns*, per la ampia disponibilità di mezzi di comunicazione di massa, che hanno in grande parte sostituito i vecchi canali di comunicazione fra votandi e votanti.

1.2. Questo enorme sviluppo è avvenuto in una situazione di assenza di una organica regolamentazione della propaganda realizzata attraverso la radiotelevisione e la stampa.

Solo per la radiotelevisione pubblica, con la legge n. 103 del 1975, è stata posta (art. 4) una disciplina legislativa delle trasmissioni elettorali. La rubrica

² Ogni forma di comunicazione politica, ogni messaggio di propaganda ha un contenuto di informazione (seppur minimo, seppur limitato a far conoscere anche solo l’esistenza di una idea, di un partito, di un candidato) e di persuasione, ma anche di manipolazione – quale tentativo di regolare le percezioni, strutturare le conoscenze e dirigere il comportamento per ottenere una risposta che soddisfi il comunicatore nel suo migliore interesse. Nel fenomeno della propaganda convivono, allora, sia una istanza di *partecipazione* (propaganda come informazione e, quindi, strumento di raccordo partito-cittadino) sia una istanza di *manipolazione* (insita nella sua natura di comunicazione “di parte”, con fini di persuasione). La rapida commercializzazione delle comunicazioni di massa, con l’avvento della televisione privata, ha portato alla introduzione della filosofia e delle tecniche di *marketing communication* nell’attività comunicativa delle elezioni in Italia: “i partiti e le loro associazioni ausiliarie si vedono costretti ad influenzare le decisioni elettorali pubblicisticamente come fa la *réclame* per le scelte d’acquisto; nasce l’industria del *marketing* politico ... esperti politicamente neutrali sono assunti per vendere politica in modo impolitico” (HABERMAS *Storia e critica dell’opinione pubblica*, Bari, 1977, 257). La propaganda ha finito, allora, con l’utilizzare le medesime tecniche della pubblicità commerciale. E se il messaggio pubblicitario tende ad esaltare il prodotto non per quello che è, ma per le sensazioni, emozioni, componenti affettive che vengono presentate come possibili gratificazioni al possesso di questo (cfr. Giurì dell’Istituto di autodisciplina pubblicitaria, dec. n. 62/1989 in *Notiziario IAP*, n. 83/1989, 16), anche le forme di propaganda che utilizzano le tecniche pubblicitarie piuttosto che tentare di imporre all’attenzione del fruitore del messaggio un’idea, una linea politica, puntano su stimolazioni emotive associate ai contenuti della comunicazione (cfr. ZOLO, *Televisione e potere*, in *Dem. e dir.*, 1993, 223 ss.).

“tribuna elettorale” è stata, infatti, inclusa fra quelle che la commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi [da ora in poi “commissione di vigilanza”] è stata chiamata a disciplinare *direttamente*³ (essendo la concessionaria pubblica assoggettata, per ciò che concerne ogni altra trasmissione nel periodo della campagna elettorale, alle *direttive* e alla *vigilanza* della stessa commissione).

Per la stampa e la radiotelevisione privata, invece, se si eccettua per quest’ultima il divieto di propaganda elettorale nel giorno precedente ed in quelli fissati per elezioni (art. 9 *bis* della legge n. 10 del 1985), tutto è rimasto affidato alla contrattazione privata⁴ e, quindi, alle logiche del mercato. Queste hanno condotto ad un vertiginoso incremento della domanda (e, in conseguenza di ciò, dei prezzi) degli spazi offerti dai *media* e, perciò, dei costi complessivi delle campagne elettorali, sempre più incentrate sulla propaganda radiotelevisiva e – in misura minore, comunque – a mezzo stampa. Tale stato di cose ha messo in condizione di avvantaggiarsi i candidati ed i partiti dotati (o in grado di dotarsi – spesso illecitamente) di maggiori risorse finanziarie o in grado di intrattenere un rapporto privilegiato con i *media* (sulla base di più o meno trasparenti rapporti economici o di convenienze politiche).

1.3. All’inizio degli anni novanta, venuto meno, per il mutato quadro politico, quel controllo interpartitico che a lungo era stato in grado di garantire, di fatto, pur in mancanza di una adeguata normativa, la correttezza di tutte le fasi del procedimento elettorale⁵, appariva ormai ineludibile per il legislatore il problema della disciplina delle campagne elettorali, nell’ambito della quale trovasse spazio anche una organica regolamentazione dell’informazione e della propaganda elettorale realizzata attraverso i *media*⁶.

Spingevano in tale direzione: in primo luogo, il riproporsi in forma drammatica, in una situazione di profonda crisi del sistema dei partiti, della “que-

³ In relazione ai problemi interpretativi posti dalla normativa in discorso v. E. GRASSI, *Elezioni locali e propaganda radiotelevisiva fra pubblico e privato*, in BARILE, CHELI, ZACCARIA (a cura di) *Radiotelevisione pubblica e privata in Italia*, Bologna, 1980, 365 ss.

⁴ Cfr. Pret. Roma, 13 giugno 1989, in *Giur. Merito*, 1989, 1083; Pret. Genova, ord. 31 marzo 1992, in *NGCC*, 1993, I, 459.

⁵ Sul punto v. LANCHESTER, *Quaranta anni di legislazione elettorale in Italia: aspetti problematici*, in *Nomos*, 1989, 27 ss.

⁶ Sulla materia è intervenuto anche il Consiglio d’Europa. Con la ris. n. 900 del 5 maggio 1988 ha raccomandato agli Stati membri l’adozione di misure idonee a garantire, nel corso delle campagne elettorali, l’accesso di tutti i partiti e gruppi politici ai mezzi di comunicazione audiovisiva e a garantire altresì la pluralità e l’indipendenza dei *media* privati e l’obiettiva informazione su tutte le opinioni politiche da parte dei mezzi di comunicazione pubblici.

stione morale”, della questione, cioè, del contenimento dei costi della politica; in secondo luogo, dapprima, l'introduzione, attraverso il referendum del 1991, della preferenza unica e poi la scelta del sistema maggioritario tanto per le elezioni degli enti locali quanto per le elezioni politiche.

Queste riforme, in particolare, hanno determinato una ulteriore accelerazione del processo di “personalizzazione” della politica⁷ (processo avviato proprio dallo sviluppo della pubblicità politica televisiva). Il candidato, per vincere lo scontro diretto con il suo avversario deve rendersi il più possibile “visibile”: deve farsi conoscere da un elettorato che non è più quello tradizionale del proprio partito; di tale elettorato deve conquistare la fiducia e per far questo deve esaltare le proprie doti di persona ed, eventualmente, se è il suo caso, di governante⁸. Più in generale, è proprio alla loro “visibilità” che appaiono “strettamente legate se non subordinate” la forza e l'identità dei soggetti sociali e politici⁹.

Risulta, allora, sempre più rilevante il ruolo della comunicazione politico-elettorale, soprattutto di quella realizzata attraverso la televisione, mezzo che, per la sua capacità di imporre all'attenzione i temi e gli *attori* politici, per la sua “peculiare capacità di incidenza nella formazione dell'opinione pubblica”¹⁰, appare sempre più in grado di sostituirsi, nella costruzione degli atteggiamenti, delle

⁷ V. PASQUINO *Leadership e comunicazione politica*, in *Scritti in onore di Aldo Bozzi*, Padova 1992, 467 ss. Alla personalizzazione si lega il processo di “spettacolarizzazione” della politica, dell'uso cioè dei *mass-media* quale cassa di risonanza, per raggiungere e stupire, con toni e modi estremi, un auditorio il più vasto possibile, al fine di convincere.

⁸ In tal senso acquista particolare rilievo il problema della regolamentazione della *pubblicità istituzionale*, di quella attività di comunicazione, cioè, che “attiene all'attività, al programma, allo scopo del soggetto pubblico coinvolgendo sia il complesso della sua attività normativa, sia l'azione di carattere informativo-organizzativo svolta da alcune parti del suo apparato” (VIGNUDELLI, *Comunicazione pubblica e utenza radiotelevisiva*, in *Dir. Inf.*, 1993, 841 ss., 843). È necessario evitare che questa, specie in periodo preelettorale, degeneri in mera propaganda a favore delle forze politiche che si trovino a svolgere funzioni di governo, per il consolidamento della loro posizione di supremazia. Il divieto di propaganda istituzionale in periodo elettorale è ora posto dall'art. 5 della legge n. 515 del 1993. Nella stessa logica – *di delineare in qualche modo uno “statuto dell'Esecutivo” nel corso della campagna elettorale* – si colloca l'art. 1, quinto comma (v. *infra* nel testo).

⁹ Con l'avvertenza, comunque, che la persuasione televisiva non deriva “tanto dalla semplice permanenza in video, ma molto di più dalla qualità dello spazio ottenuto e dalla capacità di usarlo” (MORCELLINI (a cura di), *La telepolitica: polifonia e rappresentazione*, in corso di pubblicazione in *Problemi dell'informazione*) dalla capacità, cioè, del soggetto politico di affermare un determinato tema, facendosi identificare dal proprio corpo elettorale, riuscendo a fare emergere la propria linea e a differenziarsi nel groviglio di messaggi e proposte presenti sul mercato della informazione e della propaganda politico-elettorale (v. sul punto VIGNUDELLI (a cura di), *La comunicazione pubblica*, Rimini, 1992, 14-15).

¹⁰ Corte cost., sent. n. 148/1981 in *Foro it.*, 1981, I, 2094 ss.

credenze, delle conoscenze dell'individuo, al processo di "socializzazione politica"¹¹.

1.4. In questo quadro, si operavano nel corso della X e della XI legislatura alcuni tentativi, non giunti a buon fine, di elaborazione di una disciplina delle campagne elettorali. Finché si arrivava, proprio in connessione con le riforme sopra richiamate, ad una regolamentazione organica dell'informazione e della propaganda elettorale, dapprima, in maniera poco soddisfacente, nell'ambito della legge n. 81 del 1993 sulla elezione diretta del sindaco (artt. 28 e 29), poi, nell'ambito della legge n. 515 del 1993 (artt. 1 e 2) di disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera e al Senato.

2. PRECEDENTI TENTATIVI DI REGOLAMENTAZIONE DELLA MATERIA NEL CORSO DELLA X E DELLA XI LEGISLATURA. DALLA LEGGE N. 81 DEL 1993 AL TESTO DEL SENATO

2.1. Nella X legislatura la elaborazione del provvedimento legislativo sulla disciplina del sistema radiotelevisivo (legge n. 223 del 1990) aveva dato occasione per affrontare il problema delle trasmissioni di propaganda elettorale.

Nel testo predisposto dal Senato (A. C. n. 4710) era stata inserita una norma (art. 22) che disciplinava (ammettendoli a certe condizioni, puntualmente definite dalla norma stessa), i messaggi pubblicitari di partiti, liste o candidati partecipanti alle elezioni per il Parlamento europeo, politiche o amministrative, trasmessi dai concessionari privati, con l'obiettivo di garantire la parità di trattamento per i partecipanti alle competizioni elettorali.

Nel tormentato *iter* della legge, a fronte dell'esigenza di giungere in tempi rapidi alla sua approvazione, nel corso della discussione in Aula, alla Camera,

¹¹ Secondo tale processo, "gli individui acquisiscono le loro credenze e conoscenze attraverso una lunga fase di esposizione a messaggi e a comportamenti parapolitici o esplicitamente politici nella famiglia, nella scuola, sui luoghi di lavoro, nei rapporti con i «pari»" (PASQUINO, *Comunicazione politica e qualità della democrazia: alcuni spunti*, in PASQUINO (a cura di), *Mass-media e sistema politico*, Milano, 1986, 16). Nella prospettiva delineata nel testo, ci sentiamo più di condividere la posizione di chi evidenzia i rischi di una utilizzazione sregolata del mezzo televisivo, sottolineando la forza pervasiva di questo (LANCHESTER, *Le nuove regole elettorali e la carenza dei controlli*, in *Regione e governo locale*, n. 1/1994, 7ss.) piuttosto che quella di chi ritiene non debba sopravvalutarsi (fino a mitizzarla) l'influenza dei *media* sulle scelte elettorali (FUSARO, *Media, sondaggi e spese elettorali: la nuova disciplina*, in corso di pubblicazione sulla *Riv. It. Sc. Pol.*).

veniva deciso l'accantonamento della norma¹², che non veniva più inserita, in seguito, nel testo definitivo della legge 223.

2.2. Sul finire della legislatura, sotto la spinta dell'innovazione introdotta dal referendum sulla preferenza unica del 9 giugno 1991 – in relazione al previsto inasprimento della contesa elettorale – e a pochi mesi dalle elezioni, in assenza delle condizioni politiche per varare la riforma elettorale vera e propria, il Presidente della commissione affari costituzionali della Camera, on. Labriola, predisponendo un testo unificato per la disciplina della campagna elettorale (per le sole elezioni politiche, con l'intento esplicito di rinviare alla successiva legislatura la definizione di un provvedimento di carattere più ampio).

Tale testo, si proponeva come obiettivo la moralizzazione delle campagne elettorali attraverso la previsione di misure relative, da un lato, ai limiti delle spese elettorali dei singoli candidati e, dall'altro, all'accesso agli organi di informazione.

Proprio quest'ultimo aspetto risultava il più discusso in commissione, dove, nel contrasto tra le varie posizioni, si definiva una disciplina relativa, oltre che alla propaganda diffusa da quotidiani e periodici, esclusivamente alla propaganda radiotelevisiva trasmessa dai concessionari privati (dettando una normativa di principio, che rinviava ad appositi regolamenti emanati dal Garante per la radio-diffusione e l'editoria [da ora in poi "Garante"] e dalla commissione di vigilanza la definizione di regole e tempi per l'accesso alle trasmissioni)¹³.

La limitazione della normativa alla radiotelevisione privata suscitava parecchie perplessità in Aula, dove il provvedimento veniva discusso dal 14 al 17 gennaio 1992.

In tale sede, si riusciva, alla fine, ad approvare solo i primi quattro articoli del testo (relativi alla disciplina delle spese nel corso della campagna elettorale).

2.3. Per quanto riguarda la XI legislatura, è da ricordare, innanzitutto, come uno dei punti sui quali si era formato un consenso largamente maggioritario nel comitato "legge elettorale", istituito in seno alla commissione bicamerale per le

¹² Per la relativa discussione v. A. C. seduta del 31 luglio 1990, resoconto sommario, 10-11.

¹³ Con la disciplina del testo unificato, *in relazione al sistema elettorale proporzionale* (e al ruolo predominante attribuito al voto di lista) si intendeva limitare il peso della propaganda elettorale per il voto di preferenza: non veniva previsto, infatti, l'accesso del candidato alle trasmissioni radiotelevisive (accesso riservato ai partiti o ai gruppi politici) ed era vietata la propaganda per il *voto di preferenza* attraverso l'acquisto di *spazi pubblicitari* sui mezzi radio-televisivi o in organi di stampa, nei trenta giorni antecedenti il voto (artt. 6 e 7).

riforme istituzionali (che ha finito con il produrre, in materia, solo un documento di indirizzo, nella seduta del 10 febbraio 1993), riguardasse l'esigenza che la legge elettorale contenesse norme che regolassero le campagne elettorali per concorrere alla moralizzazione delle competizioni elettorali e della vita politica e per garantire pari opportunità, in particolare con riferimento alle spese elettorali e all'informazione-pubblicità televisiva¹⁴.

2.4. Il legislatore è tornato, poi, ad affrontare il problema della disciplina della propaganda politica e dell'accesso ai mezzi di informazione nel corso della campagna elettorale in occasione della elaborazione delle nuove norme sulla elezione del Sindaco, del Presidente della Provincia, dei Consigli comunali e provinciali (legge 25 marzo 1993, n. 81).

Si è giunti nella circostanza, non senza difficoltà, alla emanazione, per la prima volta nel nostro ordinamento, di una disciplina organica della materia (artt. 28 e 29), che considera tanto la stampa quanto la radiotelevisione¹⁵ sia pubblica sia privata, affidando la normativa di dettaglio (disciplina dei "modi, tempi, spazi d'accesso e tariffe") al Garante, alla commissione di vigilanza ed ai comitati regionali per i servizi radiotelevisivi [da ora in poi "Corerat"] "secondo le rispettive competenze" (creando le condizioni per il delinarsi di una tendenziale uniformità di disciplina¹⁶).

"Un primo tentativo – così lo definiva il relatore Ciaffi, alla Camera – di disciplinare un fenomeno, quello del massiccio ingresso dei *media* nel confronto politico, ancora insufficientemente considerato dalla legislazione vigente" ponendosi, questa normativa, come "opportuno controbilanciamento rispetto alle ... spinte" che si manifestano nella competizione elettorale "in conseguenza della

¹⁴ Cfr. la relazione del sen. SALVI, sulla prima fase dell'attività del comitato "legge elettorale" in *Studi politici*, 1993, 59 ss.

¹⁵ Occorre precisare come, benché nella legge siano individuati come destinatari della norma "i concessionari ed i titolari di autorizzazioni esercenti attività di diffusione *radiotelevisiva*" sia poi omesso qualsiasi riferimento alle trasmissioni radiofoniche.

¹⁶ Significativa appariva in tal senso la previsione del terzo comma dell'art. 28 (*articolo ora abrogato dall'art. 20, terzo comma della legge 515*): "a tutti i concessionari privati per le attività di diffusione radiotelevisiva in ambito locale o nazionale si applicano *le medesime norme stabilite per il servizio pubblico* circa la apparizione in video dei candidati" [corsivo nostro, n.d.r.]. Inoltre, nel primo regolamento attuativo della legge 23 aprile 1993, il Garante, nella premessa, operava un richiamo esplicito all'atto di indirizzo della commissione di vigilanza del 21 aprile 1993. Dalla previsione dell'art. 5 di tale regolamento, poi ("le trasmissioni di propaganda elettorale possono realizzarsi ... secondo criteri che ... consentano una corretta, imparziale, completa e paritaria illustrazione delle posizioni dei diversi candidati"), sembrava trasparire la volontà del Garante di evitare sostanziali differenziazioni tra le trasmissioni diffuse dalle reti pubbliche e quelle delle reti private.

maggiore personalizzazione del confronto politico, indotta dall'elezione diretta dei capi degli esecutivi degli enti locali”¹⁷.

In particolare, il legislatore con gli artt. 28 e 29 della legge n. 81 del 1993 ha inteso perseguire la parità delle condizioni di accesso ai mezzi di informazione nel corso della campagna elettorale e la limitazione delle forme più dispendiose e superficiali di propaganda (*spot* televisivi, inserzioni pubblicitarie, ecc. ...) ¹⁸, indirizzando questa verso contenuti informativi, più che verso contenuti puramente suggestivi.

2.5. A queste medesime linee si conformava, in massima parte, la disciplina della propaganda radiotelevisiva e a mezzo stampa (per tutti i tipi di consultazione, esclusa quella referendaria) contenuta negli artt. 9 e 10 del testo approvato (il 2 marzo 1993) dalla commissione affari costituzionali del Senato (A. S. n. 443 e abb.), relativo alla riforma del finanziamento pubblico ai partiti ¹⁹.

Queste norme, come le altre contenute in tale testo, venivano pressoché integralmente riprese nel decreto-legge (c.d. decreto Amato-Conso) deliberato dal Consiglio dei ministri il 5 marzo 1993, non firmato dal Capo dello Stato (ufficialmente, per ragioni di ordine costituzionale connesse allo svolgimento degli imminenti referendum)²⁰.

Agli artt. 13 e 14 del decreto si attribuiva una potestà normativa al Garante per la disciplina dell'accesso – gratuito ed in condizioni di parità – di tutti i partiti o gruppi partecipanti alle elezioni agli “appositi spazi di trasmissione” predisposti dalle emittenti private (non veniva invece disciplinata la propaganda sulle emittenti radiotelevisive pubbliche). Si vietava nel corso delle campagne elettorali la trasmissione di *comunicati commerciali* di propaganda, nonché la propaganda elettorale a mezzo di *inserzioni pubblicitarie* su quotidiani e periodici (indipendentemente dal contenuto informativo di tali messaggi).

2.6. Durante tutto l'*iter* di formazione della legge n. 515, le norme contenute

¹⁷ Cfr. A. C., XI legislatura, n. 72 e abb.-A, 20.

¹⁸ Questi principi sono stati sviluppati nei provvedimenti applicativi elaborati dalla commissione di vigilanza (21 aprile 1993 e 14 ottobre 1993) e dal Garante il 23 aprile 1993 (G. U. n. 97 del 27 aprile 1993), il 7 ottobre 1993 (G.U. n. 239 del 11 ottobre 1993) e il 16 aprile 1994 (G. U. n. 90 del 19 aprile 1994).

¹⁹ La discussione si svolse su un testo base presentato il 26 gennaio 1993 dal sen. Covatta, testo elaborato dal comitato ristretto che era stato costituito in seno alla commissione il 17 dicembre 1992.

²⁰ Per evitare l'intersecarsi degli effetti del decreto legge con il procedimento già avviato di consultazione referendaria (cfr. la lettera del Presidente della Repubblica del 7 marzo 1993).

negli artt. 28 e 29 della legge n. 81 del 1993, i problemi emersi nel corso della loro attuazione, il modo in cui il Garante ha esercitato le funzioni attribuite al suo ufficio, le insufficienze e le difficoltà interpretative evidenziate dalla dottrina, hanno costituito un utile strumento di confronto tanto per il lavoro del Senato, quanto per quello della Camera²¹. In particolare, gli artt. 1 (*accesso ai mezzi di informazione*), 2 (*propaganda elettorale a mezzo stampa e radiotelevisiva*) e 5 (*deroghe e limitazioni*) del testo approvato dal Senato, in prima lettura (il 1° luglio 1993 – A. C. 2871), riprendevano quasi interamente tali norme²².

La prima commissione del Senato (il testo degli artt. 1, 2 e 5 elaborato da questa non ha subito modifiche in Aula) ha cercato di operare (non riuscendovi totalmente) una distinzione più chiara rispetto a quanto previsto dall'art. 28 (che faceva un generico richiamo alle trasmissioni tanto gratuite quanto a

²¹ Così esplicitamente ELIA, cfr. A. C., seduta del 26 ottobre 1993, resoconto stenografico, 32.

²² L'art. 1 di tale testo si occupava dell'accesso dei gruppi di candidati e delle liste, *in condizioni di parità fra loro*, ai programmi elettorali organizzati dai concessionari e dai titolari di autorizzazioni esercenti attività di diffusione radiotelevisiva, secondo modalità stabilite dalla commissione di vigilanza, dal Garante e dai Corerat, "secondo le rispettive competenze". Al secondo comma dell'art. 2 gli editori di giornali e periodici erano indicati, insieme ai concessionari e ai titolari di autorizzazione esercenti attività di diffusione radiotelevisiva, come obbligati a garantire l'accesso agli spazi di propaganda, che tali soggetti avessero deciso di mettere a disposizione, ai candidati e alle liste "in condizione di parità fra loro ... e praticando tariffe non maggiori della metà di quelle adottate normalmente per la cessione di spazi pubblicitari". Ripresi pressoché testualmente (con le modifiche richieste dal diverso tipo di elezioni considerate) dai secondo e terzo comma dell'art. 28 e dall'art. 29 legge 81/93 risultavano l'art. 1, secondo comma (divieto della presenza dei candidati e dei rappresentanti dei partiti, anche se membri del governo, nelle trasmissioni di intrattenimento, culturali e sportive; ammissibilità di tale presenza nelle trasmissioni informative per far fronte alla esigenza di assicurare la completezza e la imparzialità dell'informazione), l'art. 1, terzo comma (applicazione ai concessionari privati per l'attività di diffusione radiotelevisiva delle stesse norme stabilite per il servizio pubblico circa l'apparizione in video dei candidati), l'art. 2, primo comma (divieto di propaganda elettorale a mezzo di inserzioni pubblicitarie su quotidiani o periodici, *spot* pubblicitari e ogni altra forma di trasmissione radiotelevisiva, fatte salve alcune forme illustrative delle liste, dei programmi e delle attività propagandistiche). Ha rappresentato una novità la previsione del terzo comma dell'art. 2, introdotto nel corso della discussione in Aula – emendamento 2. 4 – ("dalla chiusura della campagna elettorale è vietata qualsiasi forma di propaganda, compresa quella effettuata attraverso giornali e *spot* televisivi"). Legata alla specificità della legge elettorale di Camera e Senato era la previsione, in verità non molto felice, dell'art. 5, secondo comma ("per i giornali, i periodici e le emittenti radiotelevisive a diffusione esclusivamente locale o regionale, le disposizioni della presente legge si intendono riferite ai soli candidati e candidate presenti nei collegi o nelle circoscrizioni elettorali del bacino di diffusione"). Venivano infine indicati, dall'art. 5, primo comma, come non soggetti alle prescrizioni degli artt. 1 e 2 "gli organi di informazione dei partiti e dei movimenti politici" e le "stampe elettorali di liste e gruppi di candidati e candidate impegnati nella competizione elettorale" (pressoché negli stessi termini si esprimeva l'art. 28, quinto comma).

pagamento) fra programmi trasmessi “a qualsiasi titolo” dalle emittenti radio-televisive – nel rispetto delle disposizioni regolamentari da definirsi da parte dei soggetti individuati all’art. 1 (Garante, commissione di vigilanza e Corerat, “secondo le rispettive competenze”) – e spazi di propaganda (concessi anche da quotidiani e periodici); la disciplina dell’accesso a questi ultimi era fissata direttamente dal legislatore (art. 2). Emergeva in tal modo, in maniera più evidente di quanto risultasse dalle norme di cui all’art. 28 (che pur avendo per destinatari anche gli editori di quotidiani e periodici, si riferivano in modo analitico e completo solo alle emissioni radiotelevisive²³) un regime differenziato per la stampa, rispetto alla radiotelevisione, almeno sotto l’aspetto sostanziale, restando, sotto il profilo sanzionatorio, affidata al Garante (art. 4) l’irrogazione di sanzioni amministrative, *ex art.* 31 l. 223/90, per la violazione delle norme di cui agli artt. 1 e 2²⁴.

2.6.1. Tali articoli, in particolare l’art. 1, sono stati profondamente, e definitivamente, modificati alla Camera (l’art. 5 è stato in parte – secondo comma – soppresso, in parte – primo comma – assorbito dall’art. 2) prima in commissione poi, soprattutto, in Aula, essenzialmente sulla base del lavoro svolto dal comitato dei nove che ha avuto un ruolo determinante nella redazione dell’intera legge.

3. LA DISCIPLINA DELL’ACCESSO AI MEZZI DI INFORMAZIONE E DELLA PROPAGANDA ELETTORALE A MEZZO STAMPA E RADIOTELEVISIVA

A. Linee generali

3.1. *Per il periodo dei trenta giorni antecedenti la data delle elezioni*, gli artt. 1 e 2 della legge 515 si occupano della disciplina della propaganda (accesso agli spazi dedicati alla propaganda e forme e contenuti dei messaggi) veicolata dalla stampa (l’art. 1 si occupa della stampa indipendente, l’art. 2 degli organi di stampa, e radiofonici, di partiti e movimenti politici) e dalle emittenti radiotelevisive (pubbliche e private). L’art. 1 definisce altresì, per il medesimo periodo, i

²³ La stampa non era considerata nei provvedimenti del Garante attuativi della legge n. 81/1993 del 23 aprile e del 7 ottobre 1993.

²⁴ Riproponendo così un regime sanzionatorio che già rispetto alla previsione dell’art. 28, quarto comma della legge n. 81 del 1993 era apparso insoddisfacente (v. ITALIA *Commento all’art. 28 legge 81/93*, in ITALIA, BASSANI (a cura di), *L’elezione diretta del sindaco*, Milano, 1993, 483).

principi ai quali devono attenersi le emittenti radiotelevisive nella trasmissione dei programmi e servizi di informazione elettorale.

3.2. Il legislatore ha scelto di mantenere, anche per la disciplina dettata dalla legge 515, lo stesso schema che si è visto essere comune a tutti i precedenti tentativi di regolamentazione sopra richiamati e all'art. 28 della legge n. 81 del 1993 (rispetto al quale perplessità sono state sollevate in dottrina sul merito, ma non sul metodo²⁵). Così, la legge ha provveduto esclusivamente alla fissazione della *normativa di principio*, con la definizione degli essenziali criteri nei limiti dei quali deve muoversi la più completa, e complessa, normativa di dettaglio. Questa è rimessa agli atti e ai provvedimenti della commissione di vigilanza e del Garante. Quest'ultimo, inoltre, ha ritenuto di dover affidare alla autoregolamentazione degli organi di stampa e delle emittenti radiotelevisive la disciplina di taluni aspetti relativi alla applicazione della normativa da lui stesso dettata. Si è delineato, in definitiva, in tal modo, un quadro normativo complessivamente articolato a tre diversi livelli.

3.2.1. La commissione di vigilanza interviene nell'esercizio dei poteri di indirizzo ad essa riconosciuti dall'art. 4 della legge n. 103 del 1975, impegnando la responsabilità degli organi di vertice della RAI²⁶. Inoltre, interviene con la emanazione di atti – che sono espressione di funzioni di amministrazione “attiva” – con i quali disciplina “direttamente” i programmi di informazione elettorale della concessionaria pubblica (essendo in questo caso la diretta destinataria degli obblighi imposti dall'art. 1, primo comma).

²⁵ La critica fondamentale mossa dalla dottrina ateneva alla eccessiva ampiezza dei poteri attribuiti al Garante, alla commissione di vigilanza e ai Corerat, non sembrando fornire la legge criteri e principi direttivi precisi da seguire nella emanazione della disciplina di competenza di tali soggetti (v. ITALIA, *Commento ...*, cit., 461 e 464 e Id. *Candidati attenti alle sirene*, in *Mondo Economico*, 22 maggio 1993, 16).

²⁶ Una nuova articolazione dei rapporti fra il Consiglio di amministrazione e il Direttore generale e fra questi e la commissione di vigilanza è disegnata dalla legge n. 206 del 1993 (“disposizioni sulla società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo”). La previsione esplicita contenuta nell'articolo in commento chiarisce il rapporto, nella specifica materia, fra le funzioni di indirizzo che continuano a far capo alla commissione anche dopo la entrata in vigore della nuova legge, e le ampie funzioni di indirizzo riconosciute al nuovo Consiglio di amministrazione. Secondo la Corte di cassazione (sent. n. 7072/1983, in *Foro it.*, 1984, I, 1329 e ss.), le scelte ed i provvedimenti adottati dalla commissione integrano *atti di indirizzo politico*, non atti amministrativi, e, come tali, non sono suscettibili di sindacato in sede giurisdizionale. La S. C. ha, infatti, ritenuto che i provvedimenti della commissione atengono alla gestione politica degli interessi della collettività ad una completa informazione, a fronte della quale non sono configurabili posizioni di diritto soggettivo o di interesse legittimo.

Il Garante emana un provvedimento di natura regolamentare, fonte normativa di secondo grado che provvede a disciplinare, in sede di attuazione-integrazione dei principî dettati dalla legge, una materia da questa riservata a tale fonte. A tali atti, assoggettati alla giurisdizione amministrativa, non si applicano, in quanto provenienti da una autorità amministrativa indipendente, le norme che l'art. 17 della legge n. 400 del 1988 riferisce ai regolamenti governativi. L'attribuzione al Garante di tale funzione (e dei connessi poteri di controllo e sanzionatori) è stata operata, come è evidente, innanzitutto in ragione della specifica *competenza* di tale soggetto, che la legge n. 223 del 1990 chiama – quale autorità che sovrintende e vigila al corretto funzionamento del sistema misto – ad assicurare la applicazione delle norme poste dal legislatore in materia radiotelevisiva, a presidio della realizzazione effettiva dei valori cui la legge si ispira (art. 1, secondo comma, legge 223)²⁷. È stata operata, però, soprattutto in funzione delle garanzie che possono essere offerte dalla posizione di *indipendenza*, rispetto al governo, di cui gode tale *authority*, in relazione ad una materia di estrema delicatezza – che vuole tutelati molteplici interessi, in particolare quelli di *tutti* i soggetti politici – la cui regolamentazione di dettaglio è opportuno sia sottratta alle scelte della maggioranza di governo (rimane da verificare se, in un sistema maggioritario, altrettante garanzie potrà offrire, anche alle forze sottorappresentate o non rappresentate in Parlamento, la commissione di vigilanza).

I provvedimenti emanati dal Garante il 26 gennaio 1994 (G.U. n. 21 del 27 gennaio 1994), per le elezioni politiche del 27-28 marzo, e il 16 aprile 1994 (G.U. n. 90 del 19 aprile 1994), per le elezioni amministrative, del Parlamento europeo e del Consiglio regionale della Sardegna fissate per il 12 giugno, hanno previsto anche, per la specificazione di dettaglio di alcuni aspetti della normativa relativa all'accesso agli spazi di propaganda, l'emanazione di codici di autoregolamentazione da parte degli editori di quotidiani e periodici e delle emittenti radiotelevisive. Il Garante – come si legge nella relazione da questi presentata al Parlamento per il periodo 31 marzo 1993-31 marzo 1994²⁸ – definite con precisione le regole fondamentali da rispettare per l'attuazione degli obiettivi prefigurati dalla legge n. 515, “non ha ritenuto di interferire nei meccanismi operativi che ogni giornale ed ogni emittente avrebbe dovuto mettere a punto per il corretto funzionamento del sistema delineato. Ciò per non imporre vincoli all'autonomia di ogni singola impresa oltre quelli strettamente necessari per la salvaguardia dell'interesse generale perseguito dalla legge e

²⁷ V. BUONCRISTIANO, *Commento all'art. 6 legge 223/90*, in NLGC, 1991, 673ss.; e CORASANITI, *Commento all'art. 6 legge 223/90*, in ROPPO, ZACCARIA (a cura di) *Il sistema...*, cit., 95 ss.

²⁸ Cfr. *Relazione al Parlamento sull'attività svolta dal Garante per la radiodiffusione e l'editoria e sullo stato di applicazione della legge 6 agosto 1990 n. 223*, per il periodo marzo 1993 – marzo 1994, 87-88.

lasciare, nel quadro della regolamentazione, il margine più ampio possibile di libertà”.

L'art. 1 definisce, quindi, in maniera più chiara di quanto non risultasse dal generico rinvio all'ambito delle rispettive competenze previsto dall'art. 28 della legge n. 81 e dal testo approvato in prima lettura dal Senato, il ruolo della commissione di vigilanza – riferito alla concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo – e quello del Garante – riferito alla stampa ed all'intera emittenza privata (ed anche alla concessionaria pubblica per ciò che concerne le sanzioni). Risulta esclusa ogni funzione normativa dei Corerat, chiamati, esclusivamente, a compiti di verifica e di controllo.

A ciascuno di questi soggetti, viene dunque riservato uno specifico spazio di intervento. E di autonomia (il testo proposto dalla prima commissione prevedeva, invece, che il Garante dovesse muoversi “in armonia” con gli indirizzi dettati dalla commissione di vigilanza).

3.2.2. Sull'adozione di questo modello di disciplina, che corrisponde ad un apprezzabile indirizzo di riduzione dell'ambito materiale di regolazione affidato alla legge, viva è stata la discussione alla Camera, nel corso dei lavori preparatori, tanto in commissione, quanto in Assemblea. In alternativa si era proposto di disciplinare dettagliatamente, *a livello legislativo*, i modi, i tempi e le tariffe per l'accesso di partiti e candidati agli spazi di propaganda predisposti dai *media* ed inoltre le modalità di realizzazione dei programmi e servizi di informazione elettorale da parte del servizio pubblico radiotelevisivo.

La scelta operata dal legislatore riesce certamente a rispondere meglio alla necessità di una normativa di dettaglio flessibile e di pronta adattabilità, necessità imposta dalla portata generale che assumono le disposizioni in analisi. Queste, *ex art. 20 legge 515*, devono essere applicate a tutti i diversi tipi di elezione (per i quali operano sistemi elettorali diversi) e, quindi, devono operare in riferimento a diversi ambiti territoriali e a diversi soggetti in competizione²⁹.

Il modello di disciplina prescelto, inoltre, meglio risponde alle esigenze del settore che si è inteso regolamentare. Quello della radiotelevisione, per sua stessa natura, e più specificamente nella sua funzione di soggetto e di *medium* della

²⁹ Cosicché, il Garante, nel provvedimento del 16 aprile (cfr. gli artt. 14-16, 22-25, 27-29 e 31), ha proceduto alla individuazione, in concreto, dei soggetti per i quali devono trovare applicazione le garanzie e i divieti previsti dagli artt. 1 e 2 della legge 515 (tali articoli fanno riferimento specifico solo ai partecipanti alla competizione per le elezioni politiche e cioè, oltre ai singoli candidati per i collegi uninominali, alle liste – per la Camera – e ai gruppi di candidati – per il Senato). È stata estesa, inoltre, come è logico, anche al periodo compreso fra il primo ed il secondo turno di votazioni, laddove previsto, la disciplina dettata dagli articoli in commento.

comunicazione politica, è un settore che vive una continua evoluzione e trasformazione di tecnologia e di linguaggi che mal si presta ad essere minutamente regolamentata da uno strumento di scarsa elasticità quale è la legge.

3.3. Per quanto riguarda il merito dei principî che sono stati fissati dalla normativa in esame, il ministro Elia, alla Camera, ha sottolineato come il legislatore, “con una scelta molto ambiziosa”, abbia operato con l’intento di giungere a garantire “la genuinità, l’autenticità del formarsi della volontà del corpo elettorale” ed anche una “parità nei limiti del possibile di condizioni fra i candidati alle elezioni”³⁰.

Per il perseguimento di quest’ultimo obbiettivo, accanto alle norme che pongono dei limiti all’attività dei soggetti che partecipano alla competizione elettorale (allo scopo di creare, tendenzialmente, condizioni di pari opportunità per i diversi partiti e candidati, sotto il profilo del finanziamento e delle spese relative alla campagna elettorale), il legislatore ha ritenuto di dover porre dei limiti anche all’attività e alle scelte dei titolari delle imprese editoriali.

La parità di trattamento, nel periodo preelettorale, per i candidati, i partiti e i movimenti politici è il principio fondamentale cui si ispira la disciplina dell’accesso agli spazi di propaganda radiotelevisiva e a mezzo stampa e delle trasmissioni radiotelevisive di informazione³¹. Tutto ciò in vista della garanzia di quel principio di “uguaglianza delle *chances*” (“eguale possibilità di tutte le forze politiche di partecipare alla formazione degli organi rappresentativi ed alla direzione politica dello Stato”³²) che è espressione del principio democratico che vuole assicurato nell’ambito di un libero confronto delle forze politiche, uguali possibilità di accesso alle cariche pubbliche e, quindi, *effettiva competitività del processo di selezione dei candidati*.

A tutela della genuinità del formarsi della volontà del corpo elettorale³³, poi,

³⁰ Cfr. A. C. seduta del 26 ottobre 1993, resoconto stenografico, 31.

³¹ Può discutersi se, per meglio garantire il principio di parità di opportunità per i concorrenti, sia necessario non solo assicurare pari condizioni di accesso secondo tariffe uguali per tutti (accesso che poi, in concreto, a taluno potrebbe rimanere precluso) ma piuttosto imporre anche alle emittenti private – ai diversi livelli, nazionale e locale – la concessione di spazi gratuiti a tutti i partecipanti alla competizione elettorale. L’art. 13 del c. d. decreto Amato-Conso [v. *supra* § II. 5] imponeva ai concessionari privati di “riconoscere a tutti i partiti o gruppi politici partecipanti alle consultazioni l’accesso gratuito in appositi spazi di trasmissione in condizioni di parità tra loro...”.

³² Così RIDOLA *Partiti politici*, in *ED*, XXXII, 82. L’A. evidenzia come tale principio trovi il suo fondamento nell’art. 49 Cost.

³³ Anche tale obbiettivo come quello dell’uguaglianza delle *chances*, si pone in stretta connessione con la forma di Stato di democrazia pluralista. Per gli ordinamenti fondati sulla sovranità popolare, il corpo elettorale è “l’elemento istituzionalmente predisposto ad esprimere, nel grado più alto, la volontà dello Stato comunità” (MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*,

è stato posto il divieto delle forme surrettizie e di quelle più aggressive ed esclusivamente suggestive di propaganda elettorale. Di quei messaggi, cioè, diffusi (ma anche progettati ed elaborati) con quelle tecniche di *marketing*, che puntano a far leva sulla dimensione emotiva ed irrazionale delle scelte, che sono proprie della pubblicità commerciale.

Vietare queste forme di propaganda, in una fase particolarmente delicata quale quella preelettorale, significa impedire che quello che deve essere il più alto momento di *confronto politico* in un ordinamento democratico (affinché il cittadino sia messo nelle condizioni migliori per “conoscere per deliberare”) sia svilito ad un fenomeno “di bombardamenti incrociati di elementi di spettacolarizzazione, di *slogan* accattivanti e spesso fuorvianti ... con sostanziale considerazione dell’elettore come un mero «consumatore di voto»”³⁴.

Si intende, allora, privilegiare quel messaggio di propaganda che, presentandosi in maniera evidente come tale agli occhi del destinatario, dia più spazio ai contenuti informativi, piuttosto che agli *slogan*, stimolando alla riflessione e al ragionamento (così esaltando la dimensione logica e razionale della scelta che l’elettore è chiamato a compiere).

3.3.1. È quindi approntata dalle norme in esame una regolamentazione dell’attività dei *media* nel corso della campagna elettorale che finisce con il coinvolgere rilevanti valori costituzionali quali la libertà del voto, *ex art. 48 Cost.* (libertà del cittadino di votare secondo la propria opinione, formatasi quanto più è possibile liberamente³⁵) e la libertà di iniziativa economica privata (alla quale è riconducibile l’attività di radiodiffusione svolta dai privati); ma, soprattutto (scemato notevolmente, per il sempre più massiccio uso dei mezzi di comunicazione di massa, il rilievo che, rispetto al rapporto diretto, “fisico”, del candidato con l’elettore, aveva in passato il diritto di riunione), il diritto di libera manifestazione del pensiero. A questo (anche se non in via esclusiva) può essere ricondotto il *diritto all’informazione* nella sua duplice valenza: diritto di informare e diritto ad essere informati (nel nostro caso: diritto di partiti e candidati di diffondere le informazioni sulle proprie proposte e, specularmente a questo, diritto dei cittadini ad essere informati per cooperare sempre più consapevolmente alla scelta dell’indirizzo politico).

Il perseguimento degli obiettivi sopra richiamati ha richiesto un bilanciamento di tali valori, bilanciamento che il nostro legislatore ha inteso realizzare

I, Padova, 1975, 460). L’elettore, in quanto componente del corpo elettorale, costituisce il *dominus* alla base dell’ordinamento. Da ciò nasce l’esigenza di normative volte a tutelare la libera espressione – ma prima ancora la libera formazione – della volontà dell’elettore.

³⁴ V. *Relazione al Parlamento ...*, cit., 87.

³⁵ Cfr. BOBBIO, *Quale socialismo?*, Torino, 1978, 43.

secondo quelle che sono le linee prevalenti del diritto europeo (come evidenziava Elia) non discostandosi, peraltro, dall'orientamento seguito dalla preesistente legislazione italiana in materia di propaganda elettorale, sulla quale la Corte costituzionale aveva avuto modo di pronunciarsi positivamente.

Rispetto alle norme introdotte dalla legge n. 212 del 1956 ("norme per la disciplina della campagna elettorale"), la Corte (sentenza n. 48 del 1964)³⁶ riconosceva la legittimità di interventi di disciplina delle forme di propaganda, in quanto, in tal modo, si regola esclusivamente *l'esercizio* del diritto di libera manifestazione del pensiero – non intaccando la *sostanza* del diritto stesso. La Corte sottolineava, inoltre, come, in occasione della campagna elettorale "la concomitante e più intensa partecipazione di partiti e di cittadini alla propaganda politica determina una situazione che giustifica l'intervento del legislatore ordinario diretto a regolarne il concorso con norme che tendono a porre tutti in condizioni di parità per evitare che lo svolgimento della vita democratica [non] sia ostacolato da situazioni economiche di svantaggio o politicamente di minoranza".

In vista della tutela dell'interesse primario del cittadino a non vedere invasa la propria sfera privata da manifestazioni ritenute troppo aggressive di propaganda nascevano, poi, le limitazioni apposte a talune forme di propaganda luminosa e sonora dalla legge n. 130 del 1975 (dell'art. 7³⁷ di tale legge la Corte costituzionale, con la sentenza n. 138 del 1985, ha negato il contrasto con l'art. 21 Cost.).

³⁶ *Giur. Cost.*, 1964, 605. Nello stesso senso Corte cost., sentenza n. 49/1965 in *Giur. Cost.*, 1965, 675.

³⁷ Tale norma proibisce l'uso di altoparlanti su mezzi mobili e lo consente solo per il preannuncio dell'ora e del luogo delle riunioni elettorali il giorno stesso o quello precedente. Nella sentenza n. 138 del 1985 la Corte affermava che "anche i diritti primari e fondamentali come quello sancito dall'art. 21 Cost. (che è, forse, il più alto di tutti) debbono venire temperati con le esigenze di una tollerabile convivenza a tutela di interessi fondamentali fra cui quello alla conservazione dell'ordine pubblico, che deve risultare più pregnante proprio in occasione delle consultazioni elettorali e della propaganda svolta in proposito". Non le conclusioni, ma il percorso argomentativo seguito (il riferimento ad un valore, l'ordine pubblico, non esplicitamente tutelato dalla Costituzione) è stato contestato dal CERRI (*Diritto di non ascoltare l'altrui propaganda*, in *Giur. Cost.*, 1985, I, 987 ss.). Secondo questi, attraverso il richiamo al diritto alla *privacy*, come espressione del diritto al pieno e libero sviluppo della persona ex art. 3, secondo comma Cost., la Corte sarebbe potuta arrivare, più convincentemente, al medesimo *decisum*. In tale condivisibile prospettiva, appare criticabile la mancata previsione per i messaggi di propaganda elettorale di un tetto massimo di affollamento, per le radiotelevisioni, e di spazio, per la stampa, che – come previsto per la pubblicità commerciale – e in previsione di scelte qualitativamente più rilevanti delle scelte d'acquisto – avrebbe contribuito (prima ancora che a garantire il libero formarsi delle opinioni) alla tutela della dignità della persona, come tutela da intollerabili ingerenze nella sfera privata dell'individuo. I regolamenti del Garante del 26 gennaio e del 16 aprile, invece, affermano, nelle premesse, "l'estraneità delle trasmissioni di propaganda elettorale e degli inerenti avvisi ai limiti quantitativi previsti per le emittenti radiotelesive in materia di pubblicità commerciale".

3.4. Scendendo più in dettaglio, nell'ambito delle norme in esame, come accennato, vengono considerati in maniera differenziata gli spazi di propaganda elettorale e i programmi e servizi di informazione, organizzati autonomamente dalle emittenti radiotelevisive (vengono, in tal modo, superate le imprecise formulazioni della legge n. 81 del 1993).

Questa distinzione risponde alla realtà della comunicazione politico-elettorale³⁸ che vede due diversi protagonisti. Da un lato, partiti e candidati in quanto producono *messaggi di carattere pubblicitario-propagandistico* e ne gestiscono l'emissione in proprio (stampa e radio di partito, manifesti, volantini, comizi) o avvalendosi, quali canali di diffusione, dei *media*. Dall'altro, i *media* stessi come *autonomi* produttori di *messaggi di tipo informativo*, quale contributo di genere giornalistico alla dialettica fra i partiti e alla comunicazione fra partiti ed elettori³⁹.

La distinzione richiamata acquista, in relazione al quadro delle norme in discorso, rilievo fondamentale.

³⁸ V. GROSSI, *Il campo della comunicazione politica*, in PASQUINO (a cura di), *Mass-media ...*, cit., 27 ss. e MAZZOLENI, *La comunicazione politica alla vigilia della Seconda Repubblica*, in *Problemi dell'informazione*, 1993, 383 ss.

³⁹ Rimane certamente aperto il problema delle ipotesi di *commistione* tra le due diverse forme di comunicazione, fra propaganda e informazione (finanziamento surrettizio di azioni propagandistiche mediante l'uso delle tecniche proprie della pubblicità redazionale: si fa apparire come frutto dell'iniziativa e del pensiero del giornalista, come proveniente cioè da una fonte indipendente, disinteressata, e perciò tendenzialmente imparziale, quello che non è altro che un messaggio "di parte" (di un partito, di un candidato) del quale, per interesse proprio o della testata, il giornalista si fa occulto portatore). Se vi è chi ha proposto la previsione di "apposite fattispecie penali per sanzionare forme di propaganda surrettizia dietro compensi economici" (DE SIERVO, *La nuova disciplina della propaganda elettorale tramite stampa e radio-televisione*, relazione al convegno su *Informazione e nuova normativa elettorale*, Bologna, 29 ottobre 1993) – ma si pensi alle difficoltà che sorgono già quando si tratta di applicare una sanzione "privata" quale è quella prevista dal Codice di Autodisciplina Pubblicitaria per le ipotesi di pubblicità redazionale (v. GUGLIELMETTI, *Pubblicità nascosta e autodisciplina pubblicitaria*, in *Riv. Dir. Ind.*, 1990, I, 384 ss.) – sempre più negli ultimi anni si tende ad esaltare il ruolo che può avere l'autodisciplina di categoria dei giornalisti nel garantire il rispetto delle regole di deontologia professionale, ex artt. 2 e 48 ss. legge 3 febbraio 1963, n. 69 (v., da ultimo, DELL'ANNA MISURALE, *Per un codice deontologico nazionale dei giornalisti*, in *Contratto e Impresa*, 1993, 391 ss.). Tale problema, in realtà, comporta necessariamente che si sposti l'attenzione sul tema del quadro più complessivo dell'assetto dell'intero sistema dei rapporti fra ceto politico e ceto informativo, cioè su "tutto quell'insieme di pratiche giuridiche (leggi di regolamentazione, direttive governative e parlamentari), economiche (assetto del mercato, finanziamenti, agevolazioni bancarie e creditizie ecc.) e politiche (controllo, censure, nomine, "lottizzazioni") con cui ... il sistema politico cerca di regolare sia il sistema informativo sia il suo rapporto con esso, e in tal modo condiziona, più o meno direttamente, i vari flussi informativi" (GROSSI, *op. ult. cit.*, 41). È difficile che giornalisti ed organi di informazione che – avendo la possibilità di affrancarsi dall'asservimento agli interessi politici – acquisiscano l'"orgoglio" di essere effettivo "quarto potere" – controllo e stimolo della politica – si prestino ad operazioni di occulto sostegno di questa o quella parte.

Rispetto ai principî, in primo luogo: solo per gli spazi di propaganda si pone un problema di garanzia della parità delle condizioni di accesso a tutti gli interessati e quindi di fissazione delle relative tariffe⁴⁰ di utilizzazione degli spazi come strumento per sottrarne la distribuzione alle dinamiche del mercato (secondo le quali prevale necessariamente, come si è già evidenziato, chi ha più disponibilità di mezzi e maggiori collegamenti con le centrali informative). La scelta elettorale rappresenta un “bene” che non può essere sottoposto alle leggi di mercato⁴¹. Il diverso, e ben più delicato, problema di garantire la completezza, e l'imparzialità dell'informazione e la parità di trattamento (che può astrattamente essere intesa in vario modo e, quindi, variamente attuata) per tutti i protagonisti della competizione elettorale si pone invece per i programmi di informazione.

Rispetto ai soggetti destinatari della disciplina, in secondo luogo. Vincoli vengono imposti anche alla stampa (facendo in tal modo il legislatore italiano una scelta più rigorosa di quella operata in altri ordinamenti⁴²); ma tali vincoli riguardano esclusivamente gli spazi di propaganda elettorale. Invece, l'esistenza di un regime concessorio dell'etere⁴³, “*res communis omnium*”, delineato dalla legge n. 223 del 1990, sembra in grado di giustificare l'introduzione dei molto più incisivi vincoli imposti alle radiotelevisioni, proprio alla stregua delle ragioni che tale regime giustificano⁴⁴ (limitata disponibilità delle frequenze – anche in considerazione della natura del fenomeno delle trasmissioni nell'ambito del contesto socio-economico in cui esso si sviluppa – e, altresì, alla luce di tale *physical* e *economical scarcity*, esigenza di garanzia del pluralismo informativo).

Ulteriormente, nell'ambito delle emittenti radiotelevisive viene operata una distinzione fra concessionaria pubblica e privati: questi ultimi, infatti, possono

⁴⁰ Faceva, invece, un riferimento generalizzato alle tariffe “sia per le trasmissioni gratuite che per quelle a pagamento” l'art. 28 l. 81/93.

⁴¹ RODOTA *Repertorio di fine secolo*, Roma-Bari, 1992, 54.

⁴² In Gran Bretagna la pubblicità elettorale sulla stampa viene ad essere regolata più dalle regole di mercato che non dalla disciplina normativa. In Germania, per la stampa, non esiste alcuna disciplina relativa alla ripartizione fra i richiedenti degli spazi pubblicitari e la Corte costituzionale ha anche riconosciuto il diritto degli editori di rifiutare gli annunci di forze politiche non gradite.

⁴³ Cfr. Corte cost., sentenza n. 112 /1993 (in *Foro it.*, 1993, I, 1339ss.).

⁴⁴ Questa argomentazione è stata più volte richiamata nel corso dei lavori preparatori. Certamente, ci si può chiedere quanto di “politico” ci sia in questa scelta di sottoporre a più stretti limiti proprio quello che è il mezzo che si rivela come più efficace strumento di comunicazione politica e quanto, poi, di questa impostazione dipenda più che da ragioni strettamente giuridiche dalla considerazione dell'insoddisfacente assetto complessivo del sistema radiotelevisivo in Italia, strutturato in un duopolio non in grado di garantire quel policentrismo informativo che è funzionale all'obiettività dell'informazione (sul punto vedi più ampiamente *infra* nel testo, § 4. 5).

anche non organizzare spazi di propaganda nei trenta giorni antecedenti il voto. Se l'attività diretta alla diffusione di programmi radiofonici e televisivi viene definita dall'art. 1 legge n. 223 del 1990 come di "preminente interesse generale" e viene costruita unitariamente sull'attività di soggetti pubblici e privati e fondata sui medesimi valori indicati dalla norma stessa (pluralismo, obbiettività, completezza e imparzialità dell'informazione), l'art. 2 della legge parla, per la parte pubblica, di società "concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo" quasi a voler dare ad essa un connotato particolare ed a giustificare "un regime di limiti differenziati, nel quale il rispetto dei c. d. principi comuni venga in realtà affidato soltanto, o comunque prevalentemente, alla concessionaria pubblica"⁴⁵. Secondo questa chiave di lettura il ministro Elia, alla Camera, spiegava: "si è differenziato il servizio pubblico in modo da imporre, attraverso la commissione di vigilanza, obblighi più stringenti che giustifichino l'esistenza di un servizio pubblico. Altrimenti se il contributo alla campagna elettorale fosse lo stesso per le emittenti private, per il servizio pubblico e per la stampa, ovviamente mal si giustificerebbe – almeno da questo punto di vista – l'esistenza di un servizio pubblico"⁴⁶.

B. GLI ARTICOLI 1 E 2 ALLA LUCE DEGLI ATTI DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INDIRIZZO GENERALE E LA VIGILANZA DEI SERVIZI RADIOTELEVISIVI E DEL GARANTE PER LA RADIODIFFUSIONE E L'EDITORIA

I. PROPAGANDA

Per quanto riguarda la concessionaria pubblica, il primo comma dell'art. 1 prevede che la commissione di vigilanza, entro il quinto giorno successivo all'indizione dei comizi elettorali, detti le prescrizioni necessarie a garantire che siano predisposti idonei spazi di propaganda nell'ambito del servizio pubblico e che a tali spazi sia consentito l'accesso sia alle liste ed ai gruppi di candidati, a livello regionale, sia ai partiti ed ai movimenti politici di riferimento a livello nazionale.

La concessionaria pubblica ha, quindi, l'obbligo di predisporre spazi di propaganda, ai quali, però, non è previsto un diritto di accesso dei singoli candidati (tale previsione, specie se riferita ai collegi uninominali, "avrebbe reso la norma praticamente inagibile"⁴⁷).

L'accesso, a livello regionale, è limitato alle liste ed ai gruppi di candidati (si privilegia l'aspetto della competizione elettorale); a livello nazionale, è aperto ai

⁴⁵ Cfr. CARETTI, *Diritto pubblico dell'informazione*, Bologna, 1994, 107.

⁴⁶ Cfr. A. C. seduta del 26/10/1993, resoconto stenografico, 32.

⁴⁷ Così ELIA, alla Camera, nella seduta del 26 ottobre 1993.

partiti e ai movimenti politici, che, con il nuovo sistema elettorale, in virtù del fenomeno delle aggregazioni, possono anche non avere proprie liste o propri candidati a livello regionale (si privilegia così anche l'aspetto più squisitamente politico: il progetto e la proposta generali, il contenuto del patto elettorale che vede come interlocutori i partiti e i movimenti politici nazionali come tali).

A tal fine, per le elezioni politiche del marzo 1994, la commissione di vigilanza ha individuato gli aventi diritto a partecipare alle tribune nazionali ed a quelle a diffusione regionale. Ha altresì determinato direttamente le formule delle diverse trasmissioni televisive e radiofoniche (*interviste, confronti* fra esponenti delle aggregazioni, *faccia a faccia* fra le aggregazioni, *appelli finali* agli elettori), definendo le modalità di ripartizione dei tempi di trasmissione tra gli aventi diritto.

Gli editori di quotidiani e periodici e i concessionari privati per la radiodiffusione sonora e televisiva in ambito nazionale o locale, i soggetti autorizzati ai sensi dell'art. 38 ss. della legge n. 103 del 1975, nonché i soggetti che comunque esercitano in qualunque ambito attività di radiodiffusione sonora e televisiva ai sensi dell'art. 32 legge n. 223 del 1990, e successive proroghe ed integrazioni, non sono tenuti, *ex art. 1, secondo comma*, a predisporre spazi o ad organizzare trasmissioni di propaganda elettorale nei trenta giorni antecedenti quello della votazione. Se intendono farlo, devono, nelle testate edite o nell'ambito della programmazione radiotelevisiva, darne tempestiva comunicazione (in modo da consentire a tutti gli interessati – quale primo passo per attuare la *par condicio*⁴⁸ – di venirne a conoscenza).

La definizione delle modalità e dei contenuti di tale comunicazione viene rimessa al Garante. Questi è chiamato, altresì, a definire le regole relative alle concrete modalità di utilizzazione degli spazi di propaganda ai fini dell'attuazione del principio di *parità*, nonché a fissare (tenuto conto dei prezzi praticati per la cessione degli spazi pubblicitari) i criteri di determinazione e i limiti massimi delle tariffe per l'accesso a tali spazi.

Il Garante, con il suo provvedimento del 26 gennaio 1994, per i soggetti di cui sopra che intendessero predisporre a qualunque titolo spazi di propaganda:

– ha richiesto l'adempimento dell'obbligo di comunicazione previsto dalla legge almeno dieci giorni prima dell'inizio del periodo di trenta giorni regolamentato dalla legge stessa⁴⁹;

⁴⁸ Come chiariscono gli artt. 1 sesto comma e 5, terzo comma provv. 16 aprile che fanno riferimento alla "esigenza di assicurare ai soggetti impegnati nella competizione elettorale un completo e trasparente quadro delle offerte provenienti dai vari mezzi di comunicazione di massa, per le conseguenti scelte, in condizioni di parità, in ordine alle strategie ed alle modalità di utilizzo dei fondi disponibili per la propaganda".

⁴⁹ *Ex artt. 1 sesto comma e 5, terzo comma provv. 16 aprile* tale adempimento costituisce "condizione pregiudiziale di legittimità della diffusione di propaganda elettorale".

- ha definito le modalità di pubblicazione del comunicato;
- ha individuato il contenuto del comunicato (più o meno ampio a seconda dell'adozione di un codice di autoregolamentazione, al quale, eventualmente, il comunicato poteva fare rinvio);
- ha riconosciuto per la stampa la *facoltà* di predisporre un codice di autoregolamentazione nel quale inserire le indicazioni relative: – alle condizioni di prenotazione e alle tariffe per l'accesso agli spazi di propaganda; – ai meccanismi previsti per impedire fenomeni di accaparramento di tali spazi e per garantire l'equa distribuzione degli spazi fra tutti i soggetti interessati; – ad ogni ulteriore circostanza rilevante per la fruizione degli spazi e ad ogni ulteriore regola adottata dagli editori, nell'ambito della loro autonomia, per la disciplina delle pubblicazioni di propaganda;
- ha imposto (art. 8) per le emittenti radiotelesive l'adozione di un codice di autoregolamentazione per le trasmissioni di propaganda (con i medesimi contenuti di quello previsto come facoltativo per la stampa);
- ha previsto l'obbligo di conservazione del codice di autoregolamentazione fino al novantesimo giorno successivo a quello delle votazioni⁵⁰, a disposizione di qualunque interessato.

Per quanto riguarda le concrete modalità di presentazione dei messaggi di propaganda e le modalità di programmazione delle apposite trasmissioni sulle emittenti radiotelesive, è stata imposta la chiara *riconoscibilità* di tali messaggi e trasmissioni rispetto ai contenuti e ai programmi di natura diversa.

Con i due regolamenti finora elaborati dal Garante, le emittenti (a differenza di quanto previsto nei provvedimenti emanati *ex artt.* 28-29 l. 81/93) sono state lasciate libere di scegliere formule e modalità delle trasmissioni di propaganda (da predisporre, comunque, secondo criteri idonei a consentire, in condizioni di parità, una corretta illustrazione delle rispettive posizioni da parte dei singoli competitori) essendone imposta, peraltro, la diffusione in fascia oraria identica relativamente alla medesima categoria di competitori interessata.

Per ciò che concerne le tariffe (la cui determinazione in concreto è stata rimessa agli editori e alle emittenti, secondo le rispettive politiche tariffarie, nei limiti della misura massima fissata, sulla base di criteri diversi per stampa e radiotelevisione, negli artt. 5 e 14 provv. 26 gennaio), di particolare rilievo è l'obbligo di riconoscere a tutti i candidati, a tutte le liste, a tutti i gruppi di candidati ed a tutti i partiti e movimenti politici, le condizioni di miglior favore praticate ad alcuno di essi⁵¹.

⁵⁰ *Ex art.* 6 provv. 16 aprile il silenzio dell'ufficio del Garante non implica verifica di legittimità del codice, verifica che rimane riservata al momento della segnalazione di eventuali violazioni.

⁵¹ L'art. 14 provv. 16 aprile fa altresì discendere dal principio di parità di condizioni posto dall'art. 1 legge 515 l'obbligo per chi abbia concesso uno spazio di propaganda ad una lista

II. DIVIETO DI PUBBLICITÀ ELETTORALE

L'art. 2, primo comma dichiara vietata, per i trenta giorni anteriori al voto, ogni forma di propaganda che si avvalga delle tecniche proprie della comunicazione pubblicitaria (inserzioni pubblicitarie, *spot* ed ogni altra forma di trasmissione pubblicitaria televisiva); in particolare quelle forme prive di un reale contenuto informativo o che comunque mirano ad esaltare l'aspetto emotivo del contenuto del messaggio, piuttosto che il contenuto stesso.

All'art. 6 del provvedimento del 26 gennaio (art. 4 provv. 16 aprile), il Garante ha definito *inserzioni* pubblicitarie vietate le pubblicazioni esclusivamente di *slogan* positivi o negativi, di foto o disegni, di inviti al voto non espressamente accompagnati da adeguata, ancorché succinta, presentazione politica di candidati e/o di programmi e/o di linee ovvero da una critica motivata nei confronti dei competitori.

Secondo l'art. 15 (art. 10 provv. 16 aprile) devono considerarsi *trasmissioni* pubblicitarie vietate ai sensi dell'art. 2 della legge n. 515: le trasmissioni contenenti esclusivamente elementi di spettacolarizzazione, scene artificiosamente accattivanti anche per la non genuinità di eventuali prospettazioni informative, *slogan*, inviti al voto non accompagnati da una adeguata – ancorché succinta – presentazione politica di candidati e/o di programmi e/o di linee; le trasmissioni che usano, attraverso elementi atti a destare rifiuto, le stesse tecniche di suggestione di cui sopra per dare esclusivamente una immagine negativa dei competitori.

Sono ammesse esclusivamente inserzioni e trasmissioni commerciali (diffuse cioè su commissione e previo corrispettivo) di contenuto informativo. Il legislatore espressamente ha previsto – tassativamente – una serie di casi: annunci di dibattiti, tavole rotonde, conferenze, discorsi; pubblicazioni o trasmissioni destinate alla presentazione dei programmi, delle liste, dei gruppi di candidati e dei candidati; pubblicazioni o trasmissioni di confronto tra più candidati (sia – deve ritenersi – nell'ambito del meccanismo di ripartizione dei seggi di tipo uninominale, sia in quello a base proporzionale)⁵².

Della *ratio* di tale normativa si è ampiamente detto [cfr. *supra* § III. 3.]. Certamente però, in concreto, molti problemi interpretativi rimangono aperti. Sia

o ad un candidato di consentire a tutte le altre liste ed a tutti gli altri candidati l'accesso ad analogo spazio di propaganda ad identiche condizioni.

⁵² Sono ammessi quindi i messaggi che concernono le attività, le occasioni attraverso le quali le liste, i gruppi di candidati e i candidati direttamente si fanno conoscere, fanno conoscere le proprie idee e il proprio progetto politico. Restano esclusi gli annunci di iniziative di altro genere (culturali, sportive), che prevedono la presenza di candidati o che comunque siano da questi promosse, che abbiano finalità indirettamente propagandistiche.

in relazione all'individuazione delle forme di propaganda vietate ("siamo di fronte ad un coraggioso e, in fondo, encomiabile sforzo di definire l'indefinito, un esempio di alto equilibrismo normativo ... destinato ad aprire un contenzioso senza fine" ⁵³). Sia in relazione alla delimitazione delle ipotesi in cui sono ammessi i messaggi di propaganda: il rischio di elusione della normativa – che spesso si accompagna ad un tentativo di elencazione tassativa di una serie di casi – è, nel caso specifico, evidente, come l'esperienza fatta in sede di applicazione dell'art. 29, l. 81/93 – pressoché identico nella sua formulazione alla norma in commento – sembra aver dimostrato ⁵⁴.

Ex art. 2, secondo comma, infine, nel giorno precedente e in quelli stabiliti per le elezioni è vietata ogni forma di propaganda.

III. INFORMAZIONE ELETTORALE

La legge impone degli obblighi concernenti i programmi di informazione, come detto, esclusivamente alle emittenti radiotelesive.

Per la concessionaria pubblica la commissione parlamentare è chiamata ad assicurare, nei programmi e servizi di informazione elettorale, la parità di trattamento, la completezza e l'imparzialità rispetto a tutti i partiti ed i movimenti presenti nella campagna elettorale ⁵⁵.

Il richiamo alla completezza dell'informazione è stato inteso dalla commissione come impegno per il servizio pubblico a dare conto di tutti i fatti rilevanti e dei diversi punti di vista che su di essi vengono espressi.

Per le emittenti private il legislatore ha fatto riferimento solo ad un dovere di parità di trattamento nei programmi e servizi di informazione elettorale. Il Garante, – art. 16 provv. 26 gennaio – ha riferito esplicitamente anche alle emit-

⁵³ FUSARO, *op. cit.*, 10. Le difficoltà di applicazione poste dalla normativa in discorso venivano segnalate a chi scrive anche da un funzionario dell'ufficio del Corerat della Toscana, che evidenziava la necessità di una più chiara definizione da parte del legislatore e del Garante delle fattispecie vietate, anche, eventualmente, alla luce della preziosa esperienza accumulata dai Corerat e dai Circoli delle costruzioni telegrafiche e telefoniche in sede di prima applicazione della legge.

⁵⁴ Si pensi solo a come possa essere difficile definire in concreto, nell'ambito di messaggi radiofonici o televisivi di poche decine di secondi, in quali termini possa dirsi realizzata la "presentazione" (che in tal caso non può essere più che un semplice richiamo) dei programmi.

⁵⁵ La recente campagna elettorale ha evidenziato come il problema si ponga non tanto in relazione ai telegiornali (le scelte in questo caso sono in gran parte orientate dal rilievo oggettivo delle notizie) quanto per i programmi di approfondimento giornalistico (*infotainment* – i. e. *information* e *entertainment* –, *talk show*, *rotocalchi*). I protagonisti della campagna elettorale hanno scelto proprio questi programmi come "spazio argomentativo per eccellenza" (v. MORCELLINI, *op. cit.*, *passim*).

tenti radiotelevisive private l'obbligo di completezza e di imparzialità della informazione (che discende, del resto, oltre che dall'art. 1, secondo comma, legge 223/90, anche dagli artt. 16, diciottesimo comma e 20, sesto comma della stessa legge che impongono ai concessionari in ambito locale e nazionale l'obbligo di programmazione di trasmissioni informative).

Così come ha fatto la commissione di vigilanza nella sua deliberazione sulla trasmissione delle tribune, anche il Garante ha inteso tradurre il principio sulla parità di trattamento nell'obbligo per le emittenti di assegnazione di *tempi uguali per tutti i competitori* (indipendentemente dal peso politico – per quanto astrattamente valutabile secondo criteri oggettivi – di questi): in riferimento al complesso dei programmi e dei servizi di informazione elettorale, ha previsto l'equa ripartizione del tempo dedicato rispettivamente ai gruppi di candidati, ai partiti o movimenti politici, secondo un criterio di non discriminazione riferito sia alle fasce orarie di messa in onda, sia alla distribuzione dei tempi.

Non è stata, però, dal Garante sufficientemente considerata la struttura che in concreto, com'era prevedibile, ha finito con l'assumere la competizione elettorale del 1994 (in relazione alla tendenza, nel passaggio da un sistema proporzionale ad uno maggioritario, alla formazione di coalizioni fra i vari soggetti politici). La regola dell'*equal time* – riferita ai singoli partiti e movimenti piuttosto che ai raggruppamenti – ha, infatti, finito con il determinare una “preponderante visibilità dei raggruppamenti composti da un maggior numero di partiti”, che hanno avuto “l'opportunità di sommare presenze e tempi”⁵⁶.

Tanto per la concessionaria pubblica, quanto per le emittenti private, *ex art. 1*, quinto comma, esclusivamente nelle trasmissioni informative (oggettivamente individuate quali quelle riconducibili alla responsabilità di una specifica testata giornalistica, *ex art. 10* legge 223/90) è ammessa, nei trenta giorni antecedenti il voto, la presenza di candidati, esponenti di partiti e movimenti politici, membri del governo, delle Giunte e Consigli regionali e degli enti locali.

Tale presenza è ammessa solo nei limiti in cui sia necessaria a garantire la completezza e l'imparzialità dell'informazione. È vietata in ogni altro tipo di trasmissione (anche di carattere pubblicitario, anche per quei soggetti che normalmente svolgono la loro attività in televisione, qualora decidano di candidarsi).

Scopo della norma è tanto garantire lo spettatore-elettore rispetto alla trasparenza del messaggio di propaganda, che, percepito come tale, viene valutato con più attenzione, maggiore senso critico, rispetto ad altri messaggi e ad

⁵⁶ Cfr. MORCELLINI, *op. cit.*, 14. Ulteriormente meritano di essere meglio definite da parte del Garante le modalità di verifica del rispetto dei principi posti dalla legge – tanto in riferimento a ciascuna trasmissione quanto in riferimento ad un ciclo di trasmissioni – (RAI e Fininvest hanno sostenuto che la verifica della ripartizione degli spazi televisivi debba effettuarsi non in riferimento alle singole trasmissioni, ma globalmente ed in via definitiva nel loro complesso).

altre trasmissioni, quanto garantire la *par condicio* nell'accesso agli spazi di propaganda (per poter essere attuato tale principio richiede la chiara individuazione e netta differenziazione degli spazi di propaganda da quelli di altra natura).

La commissione di vigilanza ha invitato la Rai, per ciò che riguarda le trasmissioni di intrattenimento, culturali, dedicate a dibattiti su temi di attualità, sportive e simili, ad una particolare vigilanza per evitare la lesione del principio della pari opportunità di presenza di tutti i partiti e i movimenti politici (dovendo evitare queste trasmissioni di favorire, anche solo indirettamente, una o più formazioni politiche, ovvero singoli partiti e movimenti).

Il Garante ha rimesso al codice di autoregolamentazione, obbligatorio per le emittenti, la individuazione del ricorrere dei presupposti idonei a rendere la presenza dei soggetti indicati dall'art. 1, quinto comma necessaria ai fini della completezza e della imparzialità dell'informazione⁵⁷. Ha chiarito inoltre come non debba considerarsi "presenza in trasmissione" la ripresa dei soggetti sopra ricordati nel corso di una telecronaca o di un programma di intrattenimento ove tale ripresa sia occasionale, non ripetuta e tecnicamente non evitabile, senza pregiudizio dell'integrità della trasmissione e ove rimanga, comunque, escluso qualsiasi intervento personale o citazione dei soggetti medesimi.

IV. FUNZIONI DEI COMITATI REGIONALI PER I SERVIZI RADIOTELEVISIVI

Il quarto comma dell'articolo 1 espressamente richiama la possibilità per il Garante di avvalersi, anche nell'esercizio delle funzioni attribuitegli dalla legge 515, dei Corerat⁵⁸.

In particolare, in relazione all'esercizio delle funzioni sanzionatorie ad esso attribuite, il Garante, con i suoi regolamenti, ha assegnato ai comitati regionali compiti di *verifica* e *controllo* – quale attività preparatoria, priva di autonoma rilevanza esterna – ("ai fini di assicurare la corretta ed uniforme applicazione della normativa in materia elettorale"), con conseguente obbligo di immediata segnalazione al Garante delle violazioni commesse dai concessionari privati e, oltre che al Garante, anche alla commissione di vigilanza delle violazioni commesse dalla concessionaria pubblica del servizio radiotelevisivo.

⁵⁷ Per i codici delle reti Fininvest tale presenza è necessaria quando taluno dei soggetti di cui all'art. 1, quinto comma abbia preso parte ad un avvenimento comunque connesso alle elezioni, sia fonte esclusiva di una determinata informazione riguardante le elezioni, sia stato oggetto di azioni connesse alla competizione elettorale.

⁵⁸ Questi sono chiamati esplicitamente dalla legge a verificare il rispetto delle disposizioni dettate per le trasmissioni radiotelevisive tanto dal Garante quanto, anche, dalla commissione di vigilanza.

Come evidenza pure il Garante nella sua relazione al Parlamento, i Corerat tendono sempre più ad assumere, in virtù di attribuzioni quali quelle in discorso, una configurazione di organi “misti”. Non solo “organi di consulenza delle Regioni in materia radiotelevisiva” (*ex art. 7 legge 223/1990*), ma anche organi incaricati dell’esercizio di funzioni (di carattere tecnico o esecutivo) estranee alle Regioni, dalle quali promanano e dalle quali sono disciplinati esclusivamente sotto il profilo organizzativo, sviluppandosi così quelle possibilità che il quinto comma dell’art. 7 legge 223/90 (espressamente richiamato dall’articolo in esame) ha lasciato aperte prevedendo il possibile instaurarsi di un rapporto di “avvalimento”⁵⁹ tra organi dello Stato (ministero delle poste e Garante) e comitati regionali e provinciali.

V. ESENZIONI

Le norme di cui agli artt. 1 e 2, in base al disposto del terzo comma dell’art. 2 non si applicano agli organi ufficiali di stampa e radiofonici dei partiti e dei movimenti politici (non esistono emittenti televisive di partito) e alle stampe elettorali di liste, gruppi di candidati e candidati impegnati nella competizione elettorale.

Il significato della norma è evidente: l’organo di partito o le stampe elettorali svolgono, per la loro stessa natura, una funzione di propaganda, che risulta ben evidente e trasparente.

Ex art. 7 provv. 26 gennaio si considera organo ufficiale di partito o di movimento politico il giornale quotidiano o periodico che risulti registrato come tale presso la cancelleria del Tribunale ovvero che rechi indicazioni in tal senso nella testata ovvero che risulti indicato come tale nello Statuto o altro atto ufficiale del partito o del movimento politico⁶⁰.

Si considera organo ufficiale radiofonico di partito o di un movimento politico, *ex art. 17 provv. 26 gennaio*, l’emittente titolare di testata giornalistica che risulti registrata come organo del partito presso la Cancelleria del Tribunale ovvero che risulti indicata come tale nello Statuto o altro atto ufficiale del partito o del movimento politico.

⁵⁹ Ravvisano l’esistenza di un tale rapporto in senso tecnico LUCARELLI, *Commento all’art. 7 legge 223/90*, in *NLGC*, 1991 a p. 696 e ZACCARIA, *Commento all’art. 7 legge 223/90*, in ROPPO, ZACCARIA (a cura di) *Il sistema ...*, cit., 156.

⁶⁰ Ai fini della ricostruzione della normativa relativa alla *stampa di partito*, devono richiamarsi: gli artt. 1 e 20 legge n. 416 del 1981; l’art. 9 legge n. 67 del 1987; l’art. 3 legge n. 250 del 1990.

4. RILIEVI CRITICI E CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

4.1. L’emanazione di un provvedimento relativo alla disciplina delle campagne elettorali, che si occupa di entrambi i problemi di rilievo che meritano di essere considerati dal legislatore, accesso ai mezzi di informazione e regolamentazione della propaganda elettorale, da un lato, e limiti e controlli delle spese e trasparenza dei finanziamenti della campagna, dall’altro, è certamente un fatto positivo. Un fatto positivo rispetto alla situazione di carenza (o comunque di insufficienza) della normativa che ha caratterizzato, per molti aspetti, in materia, il nostro ordinamento (a meno che non si ritenga che una disciplina certo criticabile per molti versi – quale sicuramente è quella posta dalla legge 515 – valida, comunque nelle sue linee ispiratrici, sia, in ogni caso, male peggiore di una totale assenza di normativa).

Secondo il ministro Elia, con la legge 515 si è inteso portare “anche il nostro Paese ad allinearsi alle altri grandi democrazie su un argomento cruciale per l’ordinato svolgersi della dinamica politica in un regime democratico”⁶¹.

Quello in discorso è un provvedimento che, secondo l’ex Presidente della Camera Napolitano, vale a completare quella riforma istituzionale, realizzata con le nuove leggi elettorali, che appare in stretta connessione con gli obiettivi di moralizzazione della vita pubblica per ristabilire “legalità e moralità nell’esercizio di funzioni pubbliche e nella gestione di risorse pubbliche”⁶².

Queste finalità risultano particolarmente evidenti rispetto alla disciplina delle spese e del finanziamento: la trasparenza che si è cercato di imporre a questo e i limiti posti a quelle vogliono essere un deterrente nei confronti delle “tentazioni tangenziali”, della ricerca di compromessi e complicità per la raccolta del denaro necessario ad alimentare una campagna elettorale dispendiosa ben oltre livelli, anche solo moralmente, accettabili⁶³.

La legge 515 segna, inoltre, dopo il primo tentativo rappresentato dagli artt. 28 e 29 della legge n. 81 del 1993, un ulteriore passo in direzione del superamento di quella che è stata definita la “finzione” – per la verità, non casuale né disinteressata, in un sistema, quale quello italiano, volto, per quarant’anni, all’accrescimento e al consolidamento del *Parteinprivileg* – “dell’irrelevanza per l’ordinamento di tutte quelle attività di diffusione della propria immagine condotte dai partiti politici durante la campagna elettorale”⁶⁴.

⁶¹ Cfr. A. C. seduta del 26 ottobre 1993, resoconto stenografico, 30.

⁶² Cfr. NAPOLITANO, *Bilancio della XI legislatura. Conferenza alla scuola ufficiali dei carabinieri*, Roma, 4 febbraio 1994, 17.

⁶³ Sembra che si vogliano superare le ambiguità della precedente normativa sul finanziamento pubblico dei partiti che tendeva ad escludere ogni *effettivo* controllo (v. art. 2 legge n. 441 del 1982 e art. 4 legge n. 659 del 1981).

⁶⁴ E. GRASSI, *op cit.*, 376.

Se buone erano le intenzioni, la legge in discorso, come accennato, sotto numerosi profili merita delle critiche; ha, in tal senso, risentito, in maniera evidente, dei non ampi margini di manovra consentiti dal carattere complesso e dalla delicatezza della materia sulla quale si è proposta di intervenire e dalla carica fortemente innovativa del provvedimento. Al tempo stesso, ha risentito dell'urgenza con la quale il legislatore si è dovuto muovere per garantire l'approvazione di un provvedimento che veniva riconosciuto come una integrazione necessaria delle nuove leggi elettorali per la Camera ed il Senato⁶⁵.

4.2. Al di là delle questioni che si è cercato di evidenziare nel corso della trattazione, il maggior rilievo critico che può essere mosso al complessivo impianto normativo posto dagli articoli sopra esaminati attiene al *troppo breve periodo di tempo assoggettato a regolamentazione*⁶⁶.

Se le prescrizioni della commissione di vigilanza devono, infatti, intervenire entro cinque giorni dall'indizione dei comizi elettorali (con l'impegno immediato per il Consiglio d'amministrazione e il Direttore generale della RAI di assicurare l'osservanza delle indicazioni contenute nel documento di indirizzo), la disciplina prevista per le radiotelevisioni private e per la stampa, la norma di cui all'art. 1, quinto comma e il divieto di pubblicità elettorale trovano applicazione (con conseguente possibilità di intervento dell'organo di garanzia) solo per i *trenta giorni precedenti la data della votazione*⁶⁷.

Si finisce, così, per disciplinare quella che rappresenta solo la *fase conclusiva* della campagna elettorale, fase nella quale ormai le principali idee – e suggestioni – dei partecipanti alla competizione elettorale – indipendentemente dalla loro individuazione formale – sono state espresse e assimilate dagli elettori.

Si creano, allora, le condizioni per il massimo intensificarsi dello scontro nella fase precedente a quella regolamentata (almeno *dalla data dell'indizione dei comizi elettorali* si apre la campagna per influenzare la volontà degli aventi diritto al

⁶⁵ In Senato, intervenendo nella seduta del 2 dicembre 1993, il relatore Salvi riconosceva che, in particolare per i primi cinque articoli, “con una minore urgenza di apprestare regole adeguate per la campagna elettorale, sarebbe stato possibile introdurre ulteriori modifiche e miglioramenti” rispetto al testo approvato dalla Camera.

⁶⁶ In questo stesso senso: CAPOTOSTI, *Garante: c'è una falla*, in *Il Messaggero*, 27 gennaio 1994; LANCHESTER, in occasione della lezione tenuta a Firenze al Seminario “S. Tosi”, il 17 marzo 1994, sul tema *Le nuove leggi elettorali*. Questo aspetto è, inoltre, evidenziato nel *Rapporto dell'Ufficio del Garante concernente il periodo elettorale* del 6 maggio 1994.

⁶⁷ Lo stesso periodo di tempo di 30 giorni è disciplinato dalla legge n. 212 del 1956 (art. 2, come modificato dalla legge n. 130 del 1975). Questa, però, trova applicazione a mezzi di propaganda di ben minore pervasività ed efficacia, *dei quali viene impedito l'uso prima di detto periodo*.

voto). Ciò vuol dire possibilità di libero ricorso a tutte quelle tecniche di propaganda che il legislatore ha ritenuto non conformi alle esigenze di un corretto svolgimento delle campagne elettorali.

Tutto questo in una fase certamente delicata che rimane priva di ogni specifica regolamentazione e rispetto alla quale non è possibile rinvenire un quadro normativo che appaia idoneo a garantire tanto l'uguaglianza delle *chances* per i partiti e i candidati quanto la massima libertà e consapevolezza della scelta degli elettori.

Per ciò che concerne l'informazione, quella radiotelevisiva in particolare, mancano quelle condizioni di effettivo pluralismo, che, nel periodo di tempo non regolamentato dal legislatore, potrebbero rappresentare il migliore strumento di garanzia, consentendo la realizzazione di quei "principi fondamentali" dell'intero sistema radiotelevisivo che l'art. 1, secondo comma legge 223/1990 individua nella "obiettività, completezza e imparzialità" e nella "apertura alle diverse opinioni, tendenze politiche, sociali, culturali e religiose".

Ai messaggi di *propaganda elettorale*, poi, può senza dubbio trovare applicazione l'art. 15, nono comma legge 223/90 che vieta la trasmissione di messaggi cifrati o di carattere subliminale⁶⁸. Certamente, però, alla comunicazione di carattere propagandistico non possono applicarsi le norme contenute nella legge n. 223 del 1990 (art. 8) e il decreto legislativo n. 74 del 1992 (relativo alla repressione della pubblicità ingannevole) che regolano la *pubblicità commerciale*⁶⁹ sotto

⁶⁸ La tecnica di comunicazione subliminale consiste nella diffusione di messaggi (immagini, suoni) percepibili solo a livello di subconscio, al di sotto della soglia – *sub limine*, appunto – delle percezioni sensibili. La norma di cui all'art. 15 ha una portata ampia, svolge un ruolo non solo sul piano dei rapporti privati (quali quelli coinvolti dall'attività pubblicitaria), ma anche su quello dei rapporti politici. È una norma che si inserisce in una strategia complessiva di contenimento rispetto agli effetti conformativi sulle opinioni e sui comportamenti che il messaggio pervasivamente diffuso e ripetuto, attraverso radio e televisione, può avere, in vista della tutela, sostanzialmente, di quel valore di fondo del nostro ordinamento che è la dignità della persona (sulle tecniche utilizzate per i messaggi subliminali v. MOORE, *Subliminal advertising: what you see is what you get*, in *Journal of Marketing*, Spring 1982, 38 ss.).

⁶⁹ Nel concetto di "pubblicità", come definito dall'art. 1 della direttiva Cee n. 89/552, cui la legge n. 223 del 1990 dà attuazione, e dall'art. 2 lett. a del d. lgs. n. 74 del 1992, non può rientrare la propaganda politica. Il messaggio di pubblicità commerciale, quale momento di intermediazione fra produzione e consumo, ha come autore un soggetto che esercita una attività economica e come destinatario il consumatore ("controparte non professionale dell'impresa"), per influire sui comportamenti economici di questo, piuttosto che il cittadino o l'elettore.

La Corte costituzionale ha affermato la netta distinzione fra le manifestazioni del pensiero (nell'ambito delle quali è certamente riconducibile l'attività di propaganda elettorale – cfr. Corte cost., sentt. 48/1964, 49/1965, 131/1973, 89/1979, 138/1985) e la pubblicità commerciale, della quale, in più occasioni (sentt. 225 e 226/1974 e 202/1976) ha sottolineato la natura di "fonte finanziamento" degli organi di informazione, indicando in modo inequivoco che la pubblicità commerciale "è considerata una componente della attività delle imprese, come tale

il profilo *quantitativo* (in relazione al problema della distribuzione delle risorse disponibili ai fini del finanziamento delle emittenti radiotelevisive e della stampa, ma anche in relazione alla tutela da intollerabili intrusioni nella sfera privata del destinatario del messaggio) e *contenutistico* (ai fini di tutela dalle forme più deleterie di pubblicità suggestiva – per la salvaguardia dei valori della persona – e dall’inganno pubblicitario)⁷⁰.

4 2.1. Il problema sopra delineato è emerso in tutta evidenza nel corso della campagna elettorale per le elezioni politiche del 1994, con riferimento al periodo – dal 17 gennaio (data della pubblicazione del d.P.R. che ha indetto i comizi elettorali) al 25 febbraio – che rimaneva “libero” da prescrizioni e da vincoli nei confronti dei giornali e delle emittenti radiotelevisive.

“E proprio in siffatta fase – denuncia il Garante nel suo rapporto⁷¹ – che specialmente le maggiori emittenti (gruppo Fininvest) hanno in tutto il mese di febbraio fatto un uso massiccio e martellante di spot”.

Già la commissione di vigilanza, nel documento di indirizzi del 19 gennaio, sottolineava l’esigenza per il servizio pubblico di assicurare, anche prima dei trenta giorni regolamentati, una “informazione politica corretta, completa e imparziale”.

Il governo rinunciava ad intervenire con un apposito provvedimento (richiesto da più parti e la cui necessità, pure, appariva evidente) per correggere, insieme ad altri, anche questo aspetto della legge 515. Si temeva che potesse apparire “intempestivo” ed “espressione di parzialità”⁷² un simile intervento a distanza di poche settimane dall’approvazione della legge, nel corso di una campagna elettorale combattuta come poche altre nella storia repubblicana.

I Presidenti delle Camere (su iniziativa del Presidente del Senato), poi il Garante (il 5 febbraio) e, successivamente, il 14 febbraio, congiuntamente, il

assistita dalle garanzie di cui all’art. 41 Cost., e assoggettabile, in ipotesi, alle limitazioni ivi previste al secondo e terzo comma” (sent. 231/1985, in *Foro it.*, 1985, I, 2829 ss., con nota di PARDOLESI). Ai messaggi di propaganda non sono nemmeno applicabili, alla luce della nozione di pubblicità contenuta nelle definizioni preliminari, le norme del Codice di Auto-disciplina Pubblicitaria (V. le decisioni del Giurì nn. 81 e 82/1986 e 44/1991 e BILANCIA PELLETIERI, *Autodisciplina della pubblicità e comunicazione pubblicitaria*, in *Dir. Radiodiff. Telecom.*, 1979, 280 ss.).

⁷⁰ In questo stesso senso CAFAGGI, *Commento all’art. 2, d. lgs. 74/1992*, in *NLGC*, 1993, 672ss., 681 e FUSI, TESTA, COTTAFVI, *La pubblicità ingannevole*, Milano, 1993, 104. *Contra* GARDINI, *Commento all’art. 28, legge 81/93*, in BARBERA (a cura di), *Elezione diretta del sindaco*, Rimini, 1993, 165 testo e nota 9; ZUCCHETTI, *Commento all’art. 29, legge 81/93*, in ITALIA, BASSANI (a cura di) *L’elezione ...*, cit., 532.

⁷¹ V. *Rapporto dell’Ufficio del Garante ...*, cit., 2.

⁷² Così il ministro BARILE (cit. dal Garante nella sua *Relazione al Parlamento ...*, cit.).

Garante e il Presidente della commissione di vigilanza, a titolo personale (nel periodo della campagna elettorale la commissione si è trovata nella impossibilità di funzionare per la costante mancanza del numero legale necessario per la validità delle riunioni), non potevano far altro che *invitare* tutti gli operatori del sistema radiotelevisivo ad attenersi da subito, senza attendere la decorrenza dei termini di legge, ai principi e ai criteri posti dalla nuova disciplina⁷³.

Si arrivava, infine, a pochi giorni dall'inizio del periodo regolamentato, il 18 febbraio, alla sottoscrizione di un protocollo di autoregolamentazione, dichiarato immediatamente operativo, fra i vertici della Rai e quelli della Fininvest (niente più, in realtà, che un *gentlemen's agreement*, nato dalla volontà di placare le polemiche e le accuse di faziosità rivolte da più parti a tutte le emittenti, sia pubbliche sia private).

4.2.2. Le considerazioni sopra svolte e le vicende brevemente tratteggiate (per quanto legate ad una situazione politica ed istituzionale del tutto particolare)⁷⁴ evidenziano *la necessità di rivedere il criticato aspetto della legge* (con le modifiche che si rendano necessarie per l'esatta individuazione dei soggetti e delle forme di comunicazione ai quali riferire la disciplina posta dalle norme in discorso, individuando criteri diversi da quello che la riferisce ai soggetti in competizione e ai messaggi inerenti all'attività di propaganda svolta da questi).

Si possono certamente trarre delle utili indicazioni in proposito dalla esperienza straniera (la legge francese pone per i tre mesi antecedenti alle elezioni – cioè per tutta la durata della campagna elettorale – il divieto della utilizzazione

⁷³ Quelli del Garante e dei Presidenti delle Camere sono stati esclusivamente, come essi stessi li hanno definiti, interventi di *moral suasion*. Nessun potere normativo e/o sanzionatorio la legge 515 attribuisce al Garante per il periodo antecedente ai trenta giorni precedenti il voto. La legge n. 206 del 1993 assegna ai Presidenti delle Camere esclusivamente un potere di nomina dei cinque membri del Consiglio di amministrazione della Rai. A tale potere (come pure al potere di designazione del Garante per la radiodiffusione e l'editoria, nominato con d.P.R.) non consegue in alcun modo una potestà di intervento nel merito della effettiva gestione del servizio (in tal senso SPADOLINI, *Perché non posso "imporre" il galateo in TV*, in *La Stampa*, 9 febbraio 1994).

⁷⁴ La campagna elettorale per le prime elezioni tenute con il sistema uninominale maggioritario (in piena situazione di crisi del sistema politico italiano) ha avuto fra i suoi protagonisti, come leader di una nuova forza politica, il maggior azionista delle tre più importanti reti televisive private a diffusione nazionale, oltre che di altri *mass media*. Questo ha contribuito a fare dell'uso dei *media* da parte delle forze politiche il tema più dibattuto nel corso della campagna elettorale. Si è ampiamente parlato, in proposito, di "telepolitica" e di "videocrazia", ovvero "del trionfo del potere che si esercita non più soltanto attraverso la parola parlata, che pochi sono disposti ad ascoltare, o quella scritta, che pochissimi hanno tempo per imprimersi nella mente, ma attraverso l'immagine che entra insistentemente nelle case di tutti e si fissa nella memoria ben più che un discorso" (BOBBIO, *Quell'Italia modello Berlusconi*, in *La Stampa*, 20 marzo 1994).

a fini di propaganda elettorale di qualunque pubblicità commerciale effettuata tramite mezzi radiotelevisivi – art. 14 legge 86-1067 –), ma anche, senza andare troppo lontano, dall'art. 5 della stessa legge 515 che prevede il divieto di propaganda istituzionale anche per i trenta giorni antecedenti l'inizio della campagna elettorale, oltre che per la durata della stessa (nel caso, evidentemente, di scadenza naturale della legislatura).

Come accennato si potrebbe fare riferimento – questa appare la soluzione più equilibrata – alla data dell'indizione dei comizi elettorali (che può precedere, *ex art.* 61 Cost., al massimo di settanta giorni la data delle elezioni).

4.3. Se l'esiguità del periodo regolamentato dagli artt. 1 e 2 rappresenta il limite forse più grave⁷⁵ della legge 515 rispetto alla disciplina dell'accesso ai mezzi di informazione e della propaganda realizzata attraverso la stampa e la radio-televisione, aggrava ulteriormente questa insufficienza la *scarsa incisività* (determinata anche dalle procedure previste per la loro irrogazione) delle sanzioni introdotte dall'art. 15.

Nel primo comma di tale articolo sono *specificamente*⁷⁶ individuate le sanzioni per le ipotesi di violazione degli artt. 1 e 2 nonché delle disposizioni dettate dalla commissione di vigilanza e dal Garante.

Soggetto competente ad irrogare tali sanzioni è il Garante.

Questi può infliggere, innanzitutto, sanzioni amministrative pecuniarie. L'entità di queste è determinata, nel minimo e nel massimo, in misura crescente in relazione al tempo, nell'arco dei trenta giorni anteriori al voto, in cui la violazione viene commessa, considerandosi tanto maggiori gli effetti distorsivi del corretto svolgimento della campagna, prodotti dalle violazioni delle norme di

⁷⁵ È questo il limite più grave se si accetta, comunque, la validità del modello che, già sperimentato con la legge n. 81 del 1993, il legislatore anche in questa occasione ha voluto seguire, affidando funzioni normative e di controllo alla commissione di vigilanza e al Garante. C'è però chi (pensando alla disciplina della propaganda-informazione in termini "positivi, cioè regolativi") ha mosso una critica di fondo a questa impostazione (BETTINELLI, *L'informazione radiotelevisiva e la propaganda elettorale. La nuova disciplina contenuta nella legge n. 81 del 1993: un modello davvero definitivo?* – Relazione svolta al Convegno *I diritti dell'utente radiotelevisivo*, Santa Margherita, 7-8 maggio 1993). Sarebbe necessaria non una disciplina "roz-zamente e ipocritamente negativa", fondata sui divieti, ma l'intervento di una apposita "autorità indipendente e sapiente in fatto di comunicazioni di massa, che possa disporre non soltanto di poteri inibitori, ma anche di poteri negoziali non rigidamente precostituiti nei confronti delle imprese di comunicazione radiotelevisiva e degli stessi attori delle campagne elettorali, per l'ideazione di trasmissioni interessanti e coinvolgenti; e non soltanto di *spazi*".

⁷⁶ Nel testo approvato dal Senato si faceva un generico rinvio ai commi 1-5 dell'art. 31 legge 223/90. Tale norma veniva riproposta dall'art. 12, primo comma del testo approvato dalla prima commissione della Camera.

legge e regolamentari, quanto più queste siano commesse in prossimità del voto.

È prevista la sanzione pecuniaria anche nei confronti dei soggetti a favore dei quali sono state commesse le violazioni qualora ne sia accertata la corresponsabilità.

All'applicazione della sanzione pecuniaria può aggiungersi anche l'applicazione delle sanzioni interdittive.

“Qualora la violazione avvenga durante la campagna elettorale” (*rectius*: qualora la violazione venga accertata e contestata nel corso della campagna elettorale) il Garante diffida immediatamente al ripristino entro un termine congruo, comunque non superiore a tre giorni, delle condizioni previste dagli artt. 1 e 2, la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo “ovvero i soggetti di cui al comma 2 dell'art. 1” (i provvedimenti del Garante del 26 gennaio e del 16 aprile riferiscono, però, la norma – come sembra corretto – esclusivamente alle violazioni da parte di emittenti radiotelevisive e non anche agli editori di quotidiani e periodici, per i quali possono trovare applicazione – esclusa ogni possibile estensione analogica – solo le sanzioni pecuniarie).

All'inottemperanza alla diffida consegue il provvedimento di sospensione da parte del Garante dell'efficacia della concessione o della autorizzazione (e quindi la sospensione di ogni trasmissione) per un periodo da undici a trenta giorni.

È da ritenersi che la diffida conservi la sua efficacia, in mancanza di diversa indicazione, per tutto il periodo dei trenta giorni anteriori al voto: così come stabiliscono i provvedimenti del Garante⁷⁷, non ne è necessaria la rinnovazione⁷⁸ per l'adozione del provvedimento impeditivo dell'attività di radiodiffusione in caso di reiterazione di identiche violazioni.

Nei casi più gravi, infine, il Garante può proporre al ministro delle poste la revoca della concessione o della autorizzazione⁷⁹.

4.3.1. Il sistema sanzionatorio che si è delineato presenta delle carenze che sono state accentuate nell'esperienza della prima applicazione della legge, dalle

⁷⁷ Art. 24 provv. 26 gennaio 1994 e art. 20 provv. 16 aprile 1994.

⁷⁸ In caso contrario basterebbe una breve cessazione del comportamento vietato per sottrarsi sistematicamente all'applicazione della sanzione.

⁷⁹ Non essendo ancora entrato a regime il sistema concessorio delineato dalla legge n. 223 del 1990, l'art. 5, secondo comma del d.l. 23 febbraio 1994 n. 129 (G.U. n. 47 del 26 febbraio 1994), *in considerazione della attività svolta da emittenti prive di concessione o di autorizzazione*, ad integrazione delle disposizioni di cui sopra, ha previsto, in caso di violazioni delle norme richiamate dal primo comma dell'art. 15 da parte di tali emittenti, l'immediata disattivazione degli impianti da queste gestiti, per tutto il periodo preelettorale. Si è in tal modo provveduto a garantire il rispetto della disciplina dettata dalla legge 515 anche da parte delle emittenti attive ma prive di concessione, non previste esplicitamente fra i soggetti indicati nel secondo comma dell'art. 1.

difficoltà legate alla struttura organizzativa dell'ufficio del Garante (*unico* soggetto legittimato ad irrogare le sanzioni) e alla macchinosità del sistema dei controlli ai quali si è dovuto ricorrere per seguire oltre seicento emittenti su tutto il territorio nazionale.

Per ciò che concerne quest'ultimo aspetto, il Garante, nel suo rapporto concernente il periodo elettorale, ricordando la mancanza di un ruolo organico per il suo ufficio (*ex art. 6, sesto comma legge 223/90* "alle dipendenze del Garante è posto un ufficio composto di dipendenti dello Stato e di altre Amministrazioni collocati fuori ruolo nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti ...") ha lamentato come sia stato solo "in virtù del fortissimo impegno personale di alcuni settori dell'ufficio che si è riusciti a fronteggiare un lavoro immenso: lavoro che il legislatore ha addossato all'ufficio, senza prima porre norme valide, chiare ed efficaci, senza nemmeno uno "studio di fattibilità", senza dotare l'ufficio di mezzi e di personale necessari"⁸⁰.

Per lo svolgimento dell'attività di controllo, il Garante si è avvalso dell'attività dei Circoli delle costruzioni telegrafiche e telefoniche (organi del ministero delle poste spesso privi di strutture adeguate e di personale sufficiente), dei comitati regionali per i servizi radiotelevisivi (non costituiti in tutte le Regioni) e della Guardia di Finanza (*ex art. 4 d.l. 129/1994*). In molti casi le segnalazioni di questi soggetti sono arrivate solo dopo la chiusura della campagna elettorale.

Questo non ha fatto che accentuare quello che è il difetto di fondo della normativa, rappresentato dalla mancanza di strumenti per un *intervento immediato* già nel corso dei trenta giorni regolamentati.

In base al disposto del diciannovesimo comma dell'art. 15, per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie devono rispettarsi, infatti, le procedure previste dalla legge n. 689 del 1981⁸¹. Così, dopo aver accertato la violazione, il Garante deve notificare un atto di contestazione (art. 14) al trasgressore. Questi ha trenta giorni di tempo (art. 18) per far pervenire scritti e documenti e chiedere di essere sentito dal Garante. Essendo esplicitamente esclusa l'applicabilità dell'art. 16 della legge n. 689 (che consente il pagamento in misura ridotta, con

⁸⁰ "Non esiste alcun caso, nel nostro ordinamento, di organo monocratico sprovvisto di una rete, espressamente prevista dalla legge, di articolazioni operative finalizzate all'efficace esercizio delle proprie funzioni" (CORASANITI, *Commento...*, cit., 99).

⁸¹ Il richiamo operato dal diciannovesimo comma dell'art. 15 alle disposizioni generali contenute nelle sezioni I e II del Capo I della legge n. 689 del 1981 (solo per ciò che riguarda, però, l'applicazione delle *sanzioni pecuniarie*) implica anche che, contro l'ordinanza-ingiunzione di pagamento della sanzione, l'interessato possa proporre opposizione mediante ricorso davanti al *Pretore* del luogo in cui è stata commessa la violazione (art. 22). Avverso le sanzioni interdittive, invece, può essere promosso ricorso davanti al Tar. È soggetta alla giurisdizione amministrativa, altresì, la diffida, quale atto-presupposto dell'applicazione della sanzione interdittiva.

conseguente immediata chiusura del procedimento), la procedura descritta deve in ogni caso essere seguita.

Se questo ritardo dell'applicazione della sanzione rispetto alla fase della campagna elettorale non impedisce alla previsione della sanzione pecuniaria (di natura esclusivamente punitiva) di svolgere la sua funzione deterrente (almeno per le piccole emittenti⁸²), è da evidenziare come circostanza criticabile la mancata previsione di una *procedura d'urgenza* che consenta l'immediata adozione (non subordinata a preventiva diffida e anche nell'ultimo giorno della campagna, se necessario) dei provvedimenti cautelari più idonei a ripristinare la situazione di correttezza della contesa elettorale che la violazione degli artt. 1 e 2 da parte di una emittente abbia alterato⁸³ (provvedimenti, comunque, non necessariamente di carattere interdittivo)⁸⁴.

4.4. Ancora una critica può essere mossa alla legge n. 515, in relazione agli aspetti considerati da questo lavoro. Come già la legge n. 212 del 1956, la legge 515 è nata *non pienamente adeguata alla attuale dinamica della comunicazione politico-elettorale*.

⁸² Nella sua *Relazione al Parlamento* (cit. 92), il Garante sottolinea come sia la offerta, sia la domanda di comunicazione politica, specie sulle emittenti locali, sia stata penalizzata dalle remore "determinate dalle difficoltà di applicazione di regole non sempre univoche, per la cui violazione sono previste pesanti sanzioni".

⁸³ Tanto la commissione di vigilanza, quanto il Garante, nei loro atti, hanno evidenziato il ruolo che ai fini della tutela del preminente interesse alla trasparenza e alla correttezza della competizione elettorale può svolgere l'istituto della *rettifica*. La commissione nel suo atto di indirizzo ha *invitato* "quanti sono chiamati ad applicare e a rendere operative le richieste di rettifica a compiere il massimo sforzo per accelerare il più possibile le relative procedure, anche al di là dell'esigenza di rispettare i termini previsti dalla legge". Secondo l'art. 23 del provvedimento del 26 gennaio e l'art. 18 del provvedimento del 16 aprile del Garante "i giornali quotidiani e periodici e le emittenti radiotelevisive sono tenute a provvedere immediatamente alle rettifiche rispettivamente previste dall'art. 8 della legge 2 febbraio 1948, n. 47 e dall'art. 10 della legge 6 agosto 1990, n. 223". Al di là del fatto che comunque tali atti non possono in alcun modo imporre deroghe al regime dei termini che devono essere rispettati nelle procedure previste dalle norme richiamate, è, in particolare, insoddisfacente, ai fini della garanzia della correttezza di un periodo del tutto peculiare quale è quello della campagna elettorale, l'applicazione della normativa prevista dall'art. 10 della legge n. 223. Questa è, infatti, una normativa poco "agile", per le procedure e i termini previsti (v. CORASANITI *Commento all'art. 10 legge 223/90*, in *NLGC*, 1991, 721 ss.). L'ambito di applicazione di questa norma è, inoltre, molto ristretto (si applica solo alle trasmissioni informative, rispetto alla specifica imputazione alla responsabilità di un soggetto di fatti oggettivamente verificabili in termini assoluti di verità o falsità) ben lontano dalle esigenze di un confronto politico che sulle emittenti radiotelevisive si svolge "a tutto campo", come le esperienze recenti dimostrano.

⁸⁴ Si pensi a forme analoghe a quelle di *corrective advertising* o alla denuncia pubblica delle violazioni commesse dalle emittenti e dai candidati.

La legge n. 515, infatti, non si occupa⁸⁵ del fenomeno, ancora in fase di lento sviluppo in Italia, ma ben conosciuto in altre esperienze straniere (Stati Uniti e Francia in particolare), dell'impiego a fini di propaganda elettorale delle nuove tecnologie e dei nuovi mezzi di comunicazione, in particolare di quelli "interattivi"⁸⁶.

Fax, televideo, telefono – numeri di telefono con il prefisso per la gratuità della chiamata o a tariffa⁸⁷ –, audiotex, sistemi telematici di trasmissione di messaggi o comunicazioni personali possono essere utilizzati tanto ad integrazione di strumenti "classici" come la radio e la televisione (si pensi alla possibilità per il pubblico di intervenire tramite telefono o videotel alle trasmissioni⁸⁸) quanto in alternativa a questi.

Se negli Stati Uniti l'ultima campagna per le presidenziali ha visto un massiccio ricorso a tali strumenti, in Italia, ad alcuni di essi hanno fatto ricorso tanto i promotori dei *referendum* del 1993, quanto i candidati alle elezioni amministrative del 1993 e alle politiche del 1994.

In questi ultimi due casi, proprio i limiti alla pubblicità elettorale posti dalle leggi 81 e 515 del 1993 hanno contribuito, in buona misura, a spingere alla utilizzazione di queste nuove forme di comunicazione.

4.4.1. Queste nuove tecnologie rappresentano la più avanzata frontiera della informazione e della comunicazione di massa e la prevedibile diffusione della loro applicazione alla comunicazione politica, a quella elettorale in particolare, come più innovativa risorsa di quelle strategie del *marketing politico* al cui massiccio ricorso sembrano inevitabilmente destinate, nel futuro, le campagne elettorali di partiti e candidati, avrebbe dovuto imporre fin da ora, per lo meno, un primo tentativo di regolamentazione (per quanto aperto alle modifiche che il consolidarsi del fenomeno avrebbe eventualmente potuto suggerire)⁸⁹.

⁸⁵ Un unico riferimento potrebbe individuarsi nell'art. 3, secondo comma laddove si prevede che "tutte le pubblicazioni di propaganda elettorale a mezzo di scritti, stampa ... ed ogni altro mezzo di divulgazione debbono indicare il nome del committente responsabile".

⁸⁶ Cfr. VICARI, *Stati Uniti, Francia, Italia: autostrade, strade e sentieri*, in *Problemi dell'informazione*, 1994, 393 ss., 403.

⁸⁷ Delle spese telefoniche sostenute dai candidati si occupa l'art. 11 della legge 515: è previsto che queste, insieme ad altre, siano calcolate in misura forfettaria, in percentuale fissa del 30% dell'ammontare complessivo delle spese ammissibili e documentate. È da segnalare, inoltre che le linee telefoniche a tariffa ("le linee 144") rappresentano oltre che strumento di propaganda anche un mezzo di raccolta di fondi.

⁸⁸ Questa ipotesi è prevista nell'accordo Rai-Fininvest del 18 febbraio 1994, all'art. 3 che vieta, nelle trasmissioni che prevedono la presenza dei protagonisti della competizione elettorale, le telefonate del pubblico "per evitare le possibili alterazioni delle regole di parità sotto qualsivoglia profilo".

⁸⁹ In Francia, l'art. 4 legge 90-1955 del 15 gennaio 1990 vieta nei tre mesi che precedono

Una tale regolamentazione, in verità, appare necessaria tenendo conto che è in tali forme atipiche di propaganda che “il potere sociale, con l’aiuto delle nuove tecnologie rischia di prevaricare l’uguaglianza delle *chances* provocando fenomeni distorsivi”⁹⁰. Ma, poi, soprattutto, nella logica della tutela della genuinità del formarsi delle volontà dell’elettore, tenendo conto della maggiore capacità di penetrazione, di intrusione nella sfera privata dell’individuo, della maggiore capacità suggestiva e persuasiva di messaggi che spesso possono essere calibrati su *target* molto ristretti, e perciò ben definiti nei loro caratteri, quando non, addirittura, sulla singola persona⁹¹.

4.5. In conclusione, appare opportuno porsi, seppure brevemente, in una più ampia prospettiva per osservare come esistano necessari momenti di collegamento fra la disciplina complessiva del sistema della informazione, e più in particolare l’ordinamento radiotelevisivo, e la regolamentazione della comunicazione politico-elettorale (propaganda e informazione).

Tale regolamentazione diventa tanto più problematica quanto meno sono garantite nel sistema radiotelevisivo quelle condizioni di pluralismo che la Corte costituzionale individuava nella sentenza n. 826 del 1988⁹² come necessarie per soddisfare, attraverso una pluralità di voci concorrenti, il diritto del cittadino alla informazione.

“Compito specifico del servizio pubblico radiotelevisivo – si legge in questa sentenza – è di dar voce – attraverso una informazione completa, obiettiva, imparziale ed equilibrata nelle sue diverse forme di espressione – a tutte, o al maggior numero possibile di opinioni, tendenze, correnti di pensiero politiche, sociali e culturali presenti nella società, ... secondo i canoni del pluralismo interno.” Ed ancora, “per quanto riguarda l’emittenza televisiva privata, invece, si tratta di comporre il diritto alla informazione dei cittadini e le altre esigenze di rilievo costituzionale in materia con le libertà assicurate alle imprese principalmente dall’art. 21, oltre che dall’art. 41 Cost., in ragione delle quali il pluralismo interno e l’apertura alle varie voci presenti nella società incontra sicuramente dei limiti. Di qui la necessità di garantire, per la emittenza privata il massimo di pluralismo esterno ...”.

il primo giorno delle elezioni, fino al giorno dello scrutinio definitivo, la pubblicizzazione da parte dei candidati o di liste di candidati di numeri gratuiti telefonici o telematici.

⁹⁰ LANCHESTER *Propaganda ...*, cit., 136.

⁹¹ Nello stesso senso LANCHESTER *Le nuove regole ...*, cit., 11.

⁹² *Foro it.*, 1988, I, 2477. La Corte costituzionale ha indicato nel principio pluralistico “il valore costituzionale più importante in materia di emittenti radiotelevisive” (sentenza n. 153/1987) e un “valore essenziale per la democrazia” (sentenze nn. 1030/1988 e 348/1990).

La legge n. 103 del 1975 recepiva una serie di indicazioni (dipendenza dal Parlamento, diritto di accesso, autonomia per i giornalisti) fornite dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 225 del 1975, relative agli interventi necessari a garantire il pluralismo interno alla concessionaria pubblica. Da tale legge, però, la gestione del sistema radiotelevisivo veniva affidata ai partiti, che hanno tradotto i nobili principi dell'imparzialità e della obbiettività della informazione nella molto meno nobile pratica della spartizione di tutti i posti disponibili, a tutti i livelli, all'interno della RAI. È stata proprio la politicità del personale radiotelevisivo a rendere difficile, negli anni settanta e ottanta, l'attuazione del principio dell'uguaglianza delle opportunità nel corso delle campagne elettorali ("l'informazione politica veicolata dai canali RAI ... - osserva Mazzoleni⁹³ - è stata funzionale ... ai rapporti di forza fra i partiti tradizionali")⁹⁴.

Sull'altro fronte, le norme *antitrust* poste dalla legge n. 223 del 1990 non sono state capaci di creare l'auspicata situazione di pluralismo esterno, ma (ammettendo per un medesimo soggetto la titolarità di tre concessioni a livello nazionale⁹⁵) hanno perpetuato quella situazione di oligopolio che la Corte costituzionale aveva dichiarato inaccettabile. Nella sentenza sopra richiamata la Corte affermava che, in sede nazionale, "il pluralismo non potrebbe in ogni caso considerarsi realizzato dal concorso tra un polo pubblico ed un polo privato che sia rappresentato da un soggetto unico o che comunque detenga una posizione dominante nel settore privato".

Il vero problema resta proprio l'articolazione del sistema radiotelevisivo in un duopolio caratterizzato da ricorrenti momenti di forte tensione e conflitto fra polo pubblico e polo privato.

Come evidenzia Panebianco⁹⁶, l'effetto della combinazione di un duopolio televisivo con una competizione elettorale tendenzialmente bipolare è quello dello schieramento (che porta, come è evidente, ad una informazione partigiana)

⁹³ MAZZOLENI *La comunicazione ...*, cit., 385.

⁹⁴ Qualche elemento di novità ha apportato la legge n. 206 del 1993, che ha sottratto la nomina del Consiglio di amministrazione della RAI alla commissione parlamentare di vigilanza, puntando, con una ridefinizione dell'assetto dei vertici della azienda, ad una riduzione dei fenomeni distorsivi della "lottizzazione". V. ROPPO, *Approvata la riforma della RAI*, in *Corr. Giur.*, 1993, 1035 ss.

⁹⁵ Rilevano, ai fini evidenziati, inoltre: l'attribuzione al requisito del preesercizio degli impianti del carattere di titolo preferenziale per il rilascio dei provvedimenti concessori in sede di prima applicazione della legge n. 223 e, inoltre, l'inclusione nel novero dei criteri oggettivi per il rilascio della concessione dei requisiti della presenza sul mercato e della potenzialità economica degli aspiranti. Sul punto v. GENTILI, *Commento all'art. 15 legge 223/90*, in *NLGC*, 1991, 750 ss. e LANZILLO, *Commento all'art. 15 legge 223/90*, in ROPPO, ZACCARIA (a cura di), *Il sistema ...*, cit., 293 ss.

⁹⁶ PANEBIANCO, *Al di sopra delle parti*, in *Corriere della Sera*, 21 febbraio 1994.

di ciascun polo a favore di una delle due parti politiche, “in base alla regola ferrea della politica secondo cui il nemico del mio nemico è per definizione mio amico”.

Se è vero, come pure non ignorava l'on. D'Andrea, relatore della legge n. 515 alla Camera, che la qualità della democrazia dipende dalla qualità dell'informazione, allora, appare evidente che, senza la realizzazione di un sistema radiotelevisivo davvero concorrenziale che dia spazio ad una pluralità di voci (perché vi possa essere la comparazione e la verifica delle informazioni acquisite), sembra difficile immaginare che possa trovare soluzione veramente appagante il problema della uguaglianza delle opportunità per tutti i concorrenti nel corso delle campagne elettorali. Facile è, infatti, imporre criteri rigidi di ripartizione degli spazi di propaganda; ben più difficile (in considerazione dei diritti e degli interessi che risultano coinvolti) è per il legislatore definire spazi di intervento del Garante – o di un qualunque altro soggetto – sulla programmazione autonoma delle emittenti e sulle scelte frutto del libero esercizio della professione giornalistica, per imporre una parità di trattamento che non è, in questi casi, certamente, solo il risultato di una equa ripartizione dei tempi e degli spazi.