

LA CAMPAGNA ELETTORALE IN ITALIA: DISCIPLINA E FINANZIAMENTI

di Simona URSO (*)

SOMMARIO: *Parte Prima:* Introduzione. — 1. Un po' di storia. — 2. Le proposte della X e XI legislatura. - 2.1. La X Legislatura. - 2.2. Il testo del 13 gennaio 1992. - 2.3. Le proposte *in fieri*. - 2.4. Il « Committente responsabile ». - 2. La XI Legislatura. — *Parte Seconda:* 3. I mass media. - 3.1. Il sistema radiotelevisivo pubblico e privato. - 3.2. Fonti normative e breve cronistoria della legislazione sul sistema televisivo. - 3.3. La nuova riforma RAI. — 4. Propaganda elettorale e nuove tecnologie: comunicazione politica e democrazia elettronica. - 4.1. Introduzione. - 4.2. La situazione italiana a confronto con quella estera. - 4.3. Gli esempi stranieri. Gli U.S.A. - 4.4. Il caso francese.

PARTE PRIMA

Introduzione.

« La propaganda elettorale è la pubblicità che i gruppi fanno a se stessi e ai propri candidati, e i singoli candidati fanno a se stessi e al gruppo politico a cui appartengono nei trenta giorni precedenti le elezioni » ⁽¹⁾.

In Italia la campagna elettorale, a causa del frequente ricorso alle urne, non è un momento episodico della vita politica, ma rappresenta quasi un investimento costante di risorse da parte dei partiti, assorbendo ingenti quote del finanziamento pubblico e dell'autofinanziamento.

Le prime ambiguità in materia di disciplina risalgono allo stesso impianto costituzionale. La costituzione stessa (art. 48 C) legittima l'indeterminatezza dell'oggetto, non specificando in alcun modo le modalità di svolgimento delle elezioni ⁽²⁾. Né d'al-

(*) Laureata in Lettere - Università di Bologna.

(1) PAOLO BARILE, *Corso di diritto pubblico*, Padova, Cedam 1975.

(2) Si noti che gli artt. 72/3, 82/2, 83/3 mettono però in rilievo la tutela delle minoranze.

tra parte lo stesso articolo disciplina il criterio di suddivisione dei collegi elettorali (gli stessi dal '48 al 18 aprile '93) ⁽³⁾: il solo pronunciamento in materia è quello che vieta la presenza di un candidato in non più di tre collegi.

L'oggetto della nostra ricerca quindi nasce già ambiguo e resta un argomento a margine del dibattito sulle riforme elettorali e sul finanziamento pubblico dei partiti.

Ma la campagna elettorale, in materia di disciplina e finanziamenti, va raccordata anche alla normativa sull'uso dei media, alla regolamentazione del monopolio televisivo pubblico e privato, e alla legislazione *antitrust*.

Il controllo sui mezzi di comunicazione deve garantire, nel periodo di competizione, la pluralità di informazioni e uguali condizioni di accesso per tutti i candidati (soprattutto dopo il referendum del 18 aprile). Ma poiché la consultazione elettorale è anche un momento forte della comunicazione politica fra eletti ed elettori il legislatore dovrà porsi il problema dell'impatto che in futuro le nuove tecnologie avranno su questa comunicazione, nelle loro potenzialità democratiche o autoritarie ⁽⁴⁾.

1. *Un po' di storia.*

Già nella terza legislatura (58-63) emerge con urgenza la questione della campagna elettorale, con la proposta Sturzo del 1958 « Disposizioni riguardanti i partiti politici e i candidati alle elezioni politiche e amministrative » in cui per la prima volta la discussione sulla propaganda elettorale perde i connotati della legislazione di contorno di una riforma elettorale e acquista vita propria.

⁽³⁾ Accanto a ciò la Costituzione, nel definire la natura giuridica dei partiti politici (art. 49), non mette in discussione i criteri di formazione delle liste elettorali, attribuendo agli stessi parlamentari i controlli sull'inserimento delle candidature (argomento, questo, che attiene ad una discussione sullo stato giuridico dei partiti, e che non è di nostra competenza, ma che va segnalato).

⁽⁴⁾ Si pensi al rapporto diretto fra eletto ed elettore nato dopo la approvazione della 81/93, e al ruolo che a livello locale 142/90 e 241/90 stanno dando all'accesso dei cittadini alle amministrazioni e alla trasparenza degli atti amministrativi. Ciò prelude ad una riqualificazione della comunicazione politica (in particolare si veda l'art. 4 della 142 sugli statuti comunali).

Il dibattito si riapre solo nel '74 con la legge 195, nata per regolamentare il finanziamento pubblico dei partiti, che dedica alla campagna elettorale solo pochi articoli (« Contributo dello stato al finanziamento dei partiti politici », artt.1 e 2).

La legge 195 distribuisce il 15% dei finanziamenti in misura uguale fra i partiti; la somma residua viene divisa in proporzione ai voti ottenuti nelle elezioni politiche, su uno stanziamento totale di quindicimila milioni.

L'art. 2 stabilisce che le quote di finanziamento devono essere assegnate *ex post*, in seguito ai risultati delle consultazioni politiche.

Si noti, già da questa legge, come le intenzioni del legislatore oscillino fra parità e libertà, due elementi di non facile conciliazione: se la 195, in materia di finanziamento pubblico dei partiti, stabilisce per la prima volta il principio di pubblicità della provenienza delle spese (art. 8 sulla redazione dei bilanci) nulla di simile vi è per quanto riguarda la campagna elettorale. Libertà di spesa (poiché non v'è menzione neppure di un limite alle spese), quindi, ma anche « libera concorrenza », e disuguaglianza di fondo nella competizione elettorale, poiché i finanziamenti sono attribuiti a posteriori ⁽⁵⁾.

La garanzia del pluralismo, e di uguali condizioni di partenza, che avrebbero dovuto guidare la 195/74, e che dalla legge sono disattese, trova un precedente in queste parole di Costantino Mortati:

In ordine a queste ultime (le elezioni) io penso che esse debbano essere assunte in proprio dallo stato, in misura uguale per i vari partiti, e naturalmente mantenendole ad un livello tale che, pur soddisfacendo alle esigenze della propaganda, non consente quelle manifestazioni di tipo americano che servono solo a deturpare il volto della città ed a corrompere il costume civico e politico.

Una piu' larga disponibilità di mezzi radio televisivi a favore dei partiti che si contendono il favore popolare potrebbe egregiamente servire a dare la migliore e piu' diffusa conoscenza ai loro uomini e ai loro programmi.

⁽⁵⁾ Si noti come questi provvedimenti in Italia siano sempre attuati sull'onda dell'emergenza: nel caso della 195 lo scandalo dei petroli.

Si legga il commento di G. PASQUINO in *Contro il finanziamento pubblico di questi partiti*, in *Degenerazione della politica e riforme istituzionali*, Laterza, Bari, 1982, pp. 45-46.

Si potrebbe anche introdurre il sistema inglese di richiedere il rimborso delle spese sostenute per partiti che non riescono a raggiungere almeno un minimo dei voti ⁽⁶⁾.

I provvedimenti legislativi successivi non cambiano sostanzialmente l'impianto della 195, anzi la integrano. Hanno però il difetto di prevedere obblighi differenti a carico di soggetti diversi; manca così non solo un controllo d'insieme, ma anche un criterio univoco in materia di disciplina e sanzioni ⁽⁷⁾.

Nella sostanza, per quanto attiene alla propaganda elettorale, non c'è grande novità.

I testi qui analizzati sono: La legge 441 del 1982, « Pubblicità della situazione patrimoniale dei titolari di cariche elettive »; la legge 659 del 1981 « In materia di contribuzioni dello stato al finanziamento pubblico dei partiti », art.3 modificato dalla legge 22 gennaio 1982. Infine, a seguito della 659, in materia di pubblicità, sono stati redatti, con il D.P.R. 212 del 1982, i modelli di bilancio dei partiti.

Cosa manca a questo pacchetto di leggi: in primo luogo, come abbiamo già notato, una organicità di fondo; in secondo luogo manca una reale disciplina dei finanziamenti in campagna elettorale (ancora l'assenza del limite di spesa), e le norme sulla pubblicità non sono sufficienti.

I soli elementi nuovi in margine alla disciplina della campagna elettorale sono: legge 441 artt. 2, 3, l'obbligo di presentare dichiarazione di spesa all'ufficio di Presidenza o l'attestazione di essersi avvalsi dei mezzi messi a disposizione dal partito; legge 659 art. 4, 1° comma, il divieto di finanziamenti e contributi da parte delle pubbliche amministrazioni, 3° comma: qualora i contributi per la campagna personale superino i cinque milioni è richiesta una dichiarazione congiunta da parte di chi elargisce i finanziamenti e da parte di chi li riceve; tale dichiarazione va presentata ai Presidenti delle Camere.

Nello stesso senso va la legge 413/85 che stabilisce l'obbligo di allegare al bilancio una relazione sulle spese elettorali.

⁽⁶⁾ Intervento, in *Indagine sul partito politico*, a cura dell'ISLE, tomo III°, 1968, pp. 945 e ss.

⁽⁷⁾ Si ricordi il referendum dell'11-12 giugno 1978 in cui il 56,3% si espresse per il mantenimento della 195.

Ma i controlli e le sanzioni non sono realmente cogenti: si pensi per esempio alle dichiarazioni di spesa elettorale dei singoli parlamentari al Presidente della Camera, cui si fa cenno all'art. 2 della 441. L'art. 7 della stessa legge limita le sanzioni in caso di falso al piano politico e solo eventualmente (a discrezione del Parlamento) all'ambito disciplinare.

In materia di controlli si lascia, nel bene e nel male, grande libertà d'azione al Parlamento: la 441/82 per esempio (art. 9) per quanto attiene alla pubblicità stabilisce la pubblicazione delle dichiarazioni di spesa in bollettino a cura dell'ufficio di Presidenza, ed allo stesso Presidente (art. 8) si affidano i criteri per rendere pubbliche le « dichiarazioni congiunte » ⁽⁸⁾.

Trattiamo questo pacchetto di leggi come un unico *corpus* perché di fatto esprimono una tendenza comune, che vede nelle due Camere il solo strumento di controllo dell'attività dei parlamentari, anche in materia di propaganda elettorale.

2. *Le proposte della X e XI legislatura.*

2.1. *La X Legislatura.*

La X legislatura è ricca di proposte di legge che mirano (caratteristica comune a tutte) a tutelare la campagna elettorale dei partiti minori, e a garantire a tutti uguali condizioni di partenza (eco anche del referendum del 5 aprile 1992).

Se escludiamo questo principio, cui tutte si attengono, troviamo, in materia di propaganda elettorale, tentativi frammentari e parziali per affrontare vecchi problemi non risolti (e che anche la X legislatura non risolverà, demandandoli alla successiva, che infatti riprenderà alcune delle più significative proposte, la Veltroni, Pecchioli, e Spini, per esempio).

I disegni di legge si possono raggruppare attorno ad alcuni nodi tematici: la disciplina dell'attività radio televisiva, la fissazione di un limite di spesa per le campagne elettorali, e la for-

⁽⁸⁾ Criteri non regolamentati in alcun modo. A proposito delle sanzioni si noti che è ancora il Parlamento a scegliere gli interventi disciplinari (legge 441 art. 7).

mulazione di alcune proposte, alternative alla forma classica del finanziamento in campagna elettorale, a tutela dei partiti minori.

La proposta del senatore Pollice (DP), per esempio, prevede forme di agevolazione per i partiti con riduzioni tariffarie e l'esonero del pagamento Iva per quanto attiene all'attività associativa, soprattutto in campagna elettorale (art. 2); in materia di affissioni predispone spazi per evitare l'affissione abusiva (art. 3). L'art. 4 prevede invece fasce periodiche di accesso alle emittenti televisivi, aperte a tutti i partiti in lizza (ed estende le norme ai gruppi organizzati e non a scopo di lucro, quindi non necessariamente ai partiti, art. 5). Vanno in questo senso anche le proposte di istituire « servizi per l'iniziativa politica » (art. 8) e banche dati regionali (art. 7).

Anche i finanziamenti sono previsti a livello regionale.

La proposta Pollice tocca aspetti che, singolarmente, ritroviamo anche in altri disegni. In materia di accesso ai servizi radiotelevisivi, nella proposta Veltroni ritroviamo la previsione di un accesso di tutti ai mezzi radio televisivi (art. 1), in cui si demandano gli eventuali controlli al garante. A differenza della proposta DP non chiede spazi autogestiti, ma

la parità di accesso di tutti i partiti in lizza alle trasmissioni elettorali e a qualsiasi spazio di pubblicità elettorale, secondo regole definite dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, e la gratuità per i programmi diffusi da concessionari che trasmettono in oltre dodici bacini d'utenza.

In materia di limite alle spese elettorali, la proposta Veltroni è la sola a stabilire un tetto (art. 2).

Le altre proposte (Piro, Bruno Antonio, Leoni) non affrontano né il problema dei limiti di spesa, né di fatto quella della regolamentazione del servizio televisivo: Piro si limita ad enunciare di principio in materia di trasparenza, Antonio (PSDI) prevede un comitato di garanti presso gli uffici di presidenza della Camera per rilevare le spese elettorali; il leghista Leoni pone solo il problema della presentazione delle liste.

La proposta Mattarella limita la propaganda individuale, con generico riferimento alla disciplina dei media, ma senza alcun riferimento alle forme di questa propaganda. Ma è la sola a riprendere, pur se parzialmente, gli argomenti della proposta Veltroni in materia di propaganda radiotelevisiva.

In nessuna delle due proposte è però affrontato il nodo del sistema radiotelevisivo pubblico.

Nessuna di queste proposte si pone il problema di come l'accesso ai media (e non solo alla TV, quindi) può essere regolamentato, né individua nella stampa e nella pratica dei sondaggi un elemento da regolamentare ⁽⁹⁾. Si può interpretare questa assenza con la generica funzione di controllo attribuita al garante per l'editoria, la cui delega, in questi disegni, è troppo generica ⁽¹⁰⁾.

È della decima legislatura anche una proposta di legge costituzionale che prevede la costituzionalizzazione dei limiti di spesa, la pubblicità della provenienza dei finanziamenti e della loro destinazione (art. 3).

Se escludiamo i punti non ancora risolti, limite alle spese elettorali, disciplina della propaganda televisiva e pubblicità delle entrate e uscite, la X legislatura presenta altri disegni di legge che integrano lo spirito della citata proposta Pollice, volta alla tutela delle minoranze e dei movimenti di opinione. Nello stesso senso, infatti, si orienta la proposta Bassanini, Mattarella, Zangheri, che stabilisce il sostegno da parte dello stato ai gruppi informali. Importante questo punto perché permette, anche a livello locale, la nascita e lo sviluppo di movimenti di opinione trasversali ai partiti.

Andando anche oltre i problemi dell'associazionismo in senso proprio... si pone la questione di forme ancor più precarie, ma non per questo meno importanti, della partecipazione democratica. Il comitato promotore di un referendum abrogativo (che svolge funzioni e ha attribuzioni di grandissimo rilievo), il comitato promotore di una

⁽⁹⁾ Nessun riferimento è fatto alle forme di *direct marketing* con cui i partiti intrattengono rapporti con gli elettori; né sui sondaggi elettorali ci si chiede quale influenza abbiano sul voto, né chi li commissioni, anche in riferimento ai sondaggi promossi dai giornali.

⁽¹⁰⁾ Il fatto per esempio che la legge 223 affidi al garante per l'editoria poteri di controllo sulla qualità (con quale criterio?) delle trasmissioni TV ne è una prova. La figura del garante assume un ruolo confuso che si ripercuote anche sulle campagne elettorali. Ai poteri di governo che dovrebbe avere per essere efficace si sostituiscono poteri di controllo che per essere incisivi andrebbero per lo meno elencati più dettagliatamente.

Su questo punto, come vedremo, il testo unificato della X legislatura e la legge 81/93 sono più chiari.

legge di iniziativa popolare, il gruppo o il comitato di cittadini nato per sostenere una singola battaglia politica, sociale e culturale (l'è cosiddette « single issues associations ») sono elementi preziosi della dialettica democratica, ma, a differenza dei partiti, dei sindacati, o dello stesso associazionismo, non possono essere sostenuti attraverso la previsione legislativa generale di un contributo finanziario dello stato (se non in casi particolari, sotto forma di rimborsi successivi per le attività svolte).

In materia di accesso ai finanziamenti è da notare una proposta socialdemocratica (Caria), che ipotizza la nascita di fondazioni in cui i partiti dovranno costituirsi per accedere ai finanziamenti in campagna elettorale, che ritroveremo modificata nel testo unico del 13 gennaio 1992 e nel decreto Conso-Amato della XI legislatura (che presuppone le fondazioni come oggetto dei finanziamenti pubblici ai partiti non solo in campagna elettorale, ma per l'attività politica corrente) ⁽¹¹⁾.

La discussione sulla campagna elettorale è quindi collegata, e questo è un dato positivo, alle riforme istituzionali, non solo al problema del finanziamento pubblico e dello stato giuridico dei partiti, ma anche, nel caso della proposta Pecchioli, (art. 13) alla riforma del Parlamento ⁽¹²⁾.

2.2. Il testo del 13 gennaio 1992.

Le seguenti proposte di legge confluiscono nel testo unificato del 13 gennaio 1992, su cui occorre soffermarsi perché è il vero punto di partenza delle iniziative della successiva legislatura.

Sul piano delle sanzioni il testo unificato ha ritenuto più pe-

⁽¹¹⁾ In margine a questa discussione va osservato che la X legislatura si pone il problema dello stato giuridico dei partiti.

La proposta Crescenzi (DC) tocca la questione del rapporto fra partiti e iscritti, secondo una ipotesi di revisione dell'art. 49. Si potrebbe affermare che il problema della democrazia interna ai partiti riguarda anche la formazione delle liste elettorali, ma ora, dopo il referendum del 18 aprile, forse non è più questione urgente (art. 9, in cui si predispongono consultazioni per l'elezione delle assemblee di partito contemporaneamente alle consultazioni elettorali).

⁽¹²⁾ Un breve accenno si può fare a sporadiche proposte delle precedenti legislature che non hanno trovato seguito: in particolare la proposta radicale (Stanzani Ghedini Spadaccia) sul rimborso delle spese elettorali, (VIII legislatura) e sul diritto all'informazione dei cittadini (comunicata alla Presidenza il 7 ottobre 1980) che non ha avuto seguito.

nalizzante l'interdizione dai pubblici uffici rispetto ad altre sanzioni ⁽¹³⁾.

In merito al problema dell'accesso ai media si è intervenuti, come già abbiamo visto, solo per il settore privato, e non per quello pubblico, e tanto le proposte succitate quanto il testo unico si limitano a generali dichiarazioni d'intenti e a regolamentare le private.

È comunque vero che una riqualificazione del rapporto fra comunicazione politica e sistema radio televisivo pubblico attiene anche ad una eventuale riforma della legge 223/90, che potrà garantire il pluralismo assai più di una legge sulla campagna elettorale ⁽¹⁴⁾.

In materia, comunque, il testo unico prevede che nei trenta giorni precedenti la campagna elettorale gli editori di giornali e periodici e i concessionari privati riconoscano uguali condizioni per tutti i partiti in lizza secondo regole stabilite dal garante per l'editoria e dalla Commissione parlamentare di vigilanza.

Importante (rinviamo all'art. 3 della 223, che disciplina l'apparizione in video dei candidati sia per le TV pubbliche che private) è l'accenno che il testo unico fa al divieto di partecipare alle trasmissioni di intrattenimento (L'art. 7 disciplina invece la propaganda personale).

Si potrebbe osservare che le forme di autopromozione dei candidati spesso trovano altri canali, e andrebbero (in particolare nel caso delle trasmissioni televisive) comunque regolamentate non solo nel periodo di campagna elettorale. Nuova è invece la figura del « Committente responsabile » che, secondo il testo unico, assume su di sé la responsabilità legale, in ogni coalizione o partito, della propaganda e della pubblicità ⁽¹⁵⁾.

⁽¹³⁾ Si noti che in seguito alle critiche a proposito delle pene pecuniarie simboliche (un giorno di reclusione) ipotizzate dal testo unico, la prima Commissione le aveva soppresse, limitando le pene al titolo III libro VI del Codice di procedura penale (il giudizio per direttissima).

⁽¹⁴⁾ È proprio di questi giorni la notizia che la Camera sta approvando una « leggina » di riforma della 223, su cui ci soffermeremo nel prossimo paragrafo.

⁽¹⁵⁾ Sul piano delle sanzioni è opportuno osservare che le norme che disciplinano la propaganda sono più severe di quelle che puniscono la violazione del finanziamento, limitate soprattutto all'interdizione dalle cariche e alla reclusione simbolica.

Il testo unico è ripreso dalla legge 81/93 sulla elezione diretta del sindaco, e dal successivo regolamento attuativo.

Questa recente legge è il reale banco di prova della riforma elettorale e anche della disciplina della propaganda.

Gli artt 1 del testo unico (che stabilisce un limite di spesa per i partiti in campagna elettorale) 2 (che istituisce l'obbligo di documentare le spese) 3 (che obbliga a pubblicizzare i contributi privati), 4 (che predispone, da parte dei partiti, l'uso di moduli prestampati per dichiarare le fonti dei finanziamenti in campagna elettorale) si ritrovano in parte negli artt. 28, 29 e 30 della legge 81 (¹⁶).

Nuova, e non contenuta nel testo unico, è la disposizione contenuta nell'art. 30, 2° comma, della legge 81, che stabilisce la pubblicazione di un bilancio preventivo cui le liste devono uniformarsi, in modo da permettere controlli sulla campagna elettorale:

Nei comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti, il deposito delle liste o delle candidature deve comunque essere accompagnato dalla presentazione di un bilancio preventivo di spesa cui le liste e i candidati devono vincolarsi. Tale documento deve essere reso pubblico tramite affissione all'albo pretorio del comune. Allo stesso modo deve essere altresì reso pubblico, entro trenta giorni dal termine della campagna elettorale, il rendiconto delle spese dei candidati e delle liste.

In materia di diffusione via etere restano inalterate le norme (art. 28 3°, 4°, 5° comma della 81/93) già isolate nel testo unico.

(¹⁶) Questi sono in sintesi i contenuti della legge 81: l'art. 28 stabilisce che giornali ed emittenti private nei trenta giorni precedenti il voto debbano garantire pari opportunità e pari trattamento pubblicitario a tutti i candidati; l'art. 29 proibisce l'uso di spots televisivi e inserzioni sulla stampa per la pubblicità dei singoli candidati (tutto il materiale a stampa deve inoltre recare il nome del committente). L'infrazione comporta una multa da 1 a 5 milioni.

L'art. 30 stabilisce la pubblicità delle spese elettorali. I candidati in lizza in centri oltre i 10.000 abitanti devono dichiarare preventivamente le spese da sostenere, ed esibire, alla fine, il rendiconto delle spese sostenute. Nei centri oltre i 50.000 abitanti c'è l'obbligo di accludere la dichiarazione preventiva alla presentazione della lista.

Nonostante il passo avanti contenuto nella legge gli ultimi due punti, all'art. 30, non mi sembrano completi: non si fa menzione di sanzioni per chi non presenta la dichiarazione di spesa, né si capisce se l'assenza della documentazione (in caso di comune sopra i 50.000 abitanti) comporti o meno l'esclusione dalla competizione.

Ancora una volta la legittimità è sancita dal garante.

Poco definita resta la figura del « Committente responsabile », (art. 29) che ritroviamo anche nell'inattuato decreto Conso-Amato. È quindi possibile affermare che il testo unico del 14 gennaio 1992 costituisce il materiale su cui si è lavorato per dare vita alle prime proposte concrete (indipendentemente dal giudizio di valore che se ne dà) in materia di finanziamento pubblico dei partiti (il decreto Conso) e in materia di riforma elettorale (la legge 81).

Ma quali sono le carenze del testo unico?

1) È ipotizzata, in materia di violazione del finanziamento, una responsabilità dei singoli ma non dei partiti, che sono comunque (e sarà ancora così, nonostante la riforma elettorale) i primi beneficiari dei finanziamenti ⁽¹⁷⁾.

2) Scarso è il controllo verso forme di consultazione, come quella referendaria, che mettono in campo un investimento in termini di propaganda elevatissimo; i controlli finanziari in questo caso dovrebbero riguardare i comitati promotori oltretutto i partiti.

3) Non sono menzionate proposte di modifica del modello di bilancio ora in vigore, che stabilisce la pubblicità dei finanziamenti, e da cui non è possibile estrapolare con chiarezza il reale ammontare delle spese elettorali (D.P.R. 212 del 4 agosto 1982).

4) È presente una tendenza eccessiva alla parlamentarizzazione. I parlamentari sono giudicati, in caso di inadempienza, dal Parlamento stesso, e non sono tenuti a dichiarare la fonte reale dei finanziamenti provenienti dal partito.

Ciò privilegia sempre di più il Parlamento come principale organo di controllo, ma anche di autotutela dei gruppi parlamentari. In senso contrario a questa tendenza vanno la proposta Pollice, che ipotizza sovvenzioni a livello locale ai partiti, e quella Bassanini di sostegno a forme di aggregazione non « parlamentarizzate ».

5) Il limite ai finanziamenti va posto anche alle contribu-

⁽¹⁷⁾ Il controllo sui partiti è fondamentale se non altro perché i parlamentari stessi, qualora dichiarino che le loro fonti di finanziamento provengono dai partiti (legge 441) non sono tenuti a renderne conto; attribuire responsabilità ai partiti servirebbe ad evitare travasi di « fondi neri » e a garantire e tutelare i gruppi minori.

zioni private, per garantire indipendenza e reali condizioni di partenza a tutti ⁽¹⁸⁾.

6) I controlli devono riguardare anche l'uso dei servizi e delle strutture, del personale dei partiti o delle coalizioni in campagna elettorale. La soluzione potrebbe essere quella di esercitare non solo un controllo sulle spese dei partiti ma anche sul momento della raccolta di fondi e risorse, e un censimento dei materiali utilizzati.

In questa ottica G. Troccoli ipotizza un « sistema alla francese », la dislocazione cioè di un periodo (in Francia è di un anno) di raccolta fondi elettorali. Ma come possiamo essere sicuri che, in Italia, tra una campagna elettorale e un'altra trascorra un anno? Il rischio è di trovarsi in uno stato permanente di raccolta di fondi.

2.3. *Le proposte in fieri.*

Interessante a questo proposito, è una ipotesi che viene dalla Gran Bretagna ⁽¹⁹⁾.

La breve durata della campagna elettorale inglese permette un controllo maggiore e la possibilità di fissare un tetto credibile ai finanziamenti per il singolo candidato. Accanto a ciò la Pubblica Amministrazione inglese contribuisce tramite un servizio ausiliario, la spedizione gratuita di un volantino a tutti gli elettori del collegio. Questo garantirebbe un abbattimento dei costi e uguali condizioni di partenza per i candidati e tuttavia presupporrebbe un sistema uninominale secco e collegi di dimensioni ridotte.

C'è però un elemento utile nella proposta: la funzione della pubblica amministrazione, che potrebbe fornire dati e strutture, soprattutto alle formazioni minori (si pensi ai comitati promotori dei referendum) prive di infrastrutture proprie.

⁽¹⁸⁾ L'obiettivo di queste proposte è il controllo politico sulla reale indipendenza dei candidati, per permettere pari condizioni ed evitare una logica lobbistica nelle contribuzioni private. Si veda come a questo proposito il decreto Conso ha ipotizzato la deducibilità dalla dichiarazione dei redditi, per una cifra non superiore al 2% dell'imponibile. Questa scelta è allo stesso tempo un calmier ai contributi privati e una forma di pubblicità alle spese dei privati.

⁽¹⁹⁾ Franco FERRARESI, *Ridurre i costi si può*, « Corriere della Sera », 3 maggio 1993.

In questo senso va anche la proposta Chiarante-Tedesco (PDS) della XI legislatura:

È stato un errore... concepire la funzione dei partiti esclusivamente come contributo finanziario diretto alla amministrazione dei partiti stessi sottovalutando l'alternativa dell'offerta di servizi adeguati per lo svolgimento delle loro funzioni. Particolarmente grave è stata la separazione concettuale e legislativa fra l'attività politica dei cittadini che caratterizzano una democrazia pluralistica e quella delle istituzioni. I proponenti così chiamano la legge « Concorso dello stato all'attività politica di cittadini e cittadine ».

Proposte « di struttura » di questo tipo mirano a scardinare anche l'intervento di gruppi di pressione nell'attività politica.

2.4. *Il « Committente responsabile ».*

Secondo il testo unico è committente responsabile una fondazione, un comitato elettorale, o anche il candidato stesso, chiunque sia titolare di un conto corrente bancario, della documentazione e della contabilità durante la campagna elettorale.

Questa parte del testo unico, non presente nella legge 81, la ritroviamo invece nel decreto Conso, scorporata in due figure: il mandatario delegato (art. 10) che è il referente per la raccolta di fondi in campagna elettorale, e il « committente responsabile » (art. 15) per la stampa e la propaganda.

Il decreto Conso riprende anche altri temi già toccati dalla nostra analisi: la proposta di fondazioni (art. 1) cui è demandato anche il compito di occuparsi della stampa (escluso il periodo della campagna elettorale).

Inoltre per agevolare pubblicità e disciplina delle contribuzioni private (questo aspetto non riguarda solo la campagna elettorale ma l'intero finanziamento ai partiti) si ipotizzano contributi volontari detraibili (non superiori al 2% dell'imponibile) ⁽²⁰⁾.

Importante per il finanziamento pubblico ma anche per la campagna elettorale è l'istituzione di una autorità di vigilanza che sottrae i controlli (art. 9) al Parlamento e crea un potere indipendente, un organismo designato dai Presidenti della Corte Costituzionale, della Corte dei Conti, e del Consiglio di Stato ⁽²¹⁾.

⁽²⁰⁾ Per le norme sull'accesso ai media (art. 15) c'è sintonia con il testo unico, perché si stabilisce il divieto di partecipare a trasmissioni di intrattenimento.

⁽²¹⁾ Una figura che ricorda il garante per l'editoria. È una tendenza, quella di scegliere organismi di controllo indipendenti?

2.5. *La XI Legislatura.*

Le proposte della XI legislatura si caratterizzano per una attività notevole in materia di finanziamento pubblico dei partiti; in materia di propaganda elettorale gli esempi sono pochi ma utili, perché rappresentano un correttivo ad alcune carenze evidenziate nella precedente legislatura.

Abbiamo innanzitutto (proposta Chiarante, Tedesco) La figura di una autorità indipendente, analoga a quella del decreto Conso, ma di nomina parlamentare (art. 2); in secondo luogo in materia di campagna elettorale si presta finalmente attenzione (art. 7) alle elezioni locali, con l'intenzione di favorire la regionalizzazione dei partiti, e si ipotizza anche una corretta regolamentazione del servizio televisivo pubblico e privato: garanzia di pari condizioni, trasmissione di propaganda televisiva secondo gli indirizzi stabiliti dal garante, e una durata minore per gli spot dei singoli candidati (con un tetto minimo del 40% per le candidate).

La vera novità della proposta consiste però in due articoli: l'art. 7 sulla regolamentazione delle spese (contributi elettorali scorporati per regione in base alla proporzione fra popolazione regionale e nazionale); l'art. 13 (contributi privati detraibili dall'Irpef), l'art. 14 (fondazioni promosse dai partiti) e le agevolazioni tariffarie (art. 18) e fiscali (art. 19), anche in appoggio alle feste di partito (art. 20) e alle sedi e ai locali dei partiti (art. 21). Sono proposte di più largo respiro ma che bene si adattano anche alla propaganda. E, come l'art. 22 (distacco di dipendenti pubblici presso i partiti), abbatterebbero senza dubbio i costi della propaganda.

Novità, a proposito dell'istituto referendario, è il titolo III « Contributi per gli istituti di democrazia diretta » in cui si garantisce il rimborso delle spese di autenticazione e certificazione delle firme, e si dispongono contributi pubblici per la campagna elettorale dei partiti minori (artt. 11-12).

A proposito di garanti è interessante l'esperienza francese: in Francia esiste una commissione nazionale sui contenuti della campagna elettorale, che ha un filo diretto con l'autorità giudiziaria, e che è diretto referente del Parlamento, cui fa un rapporto periodico con osservazioni di rilievo politico, e cui presenta annualmente un bilancio della propria attività. Lo spirito di questo organismo è quello di dare un giudizio anche politico sulle spese dei partiti.

La proposta liberale (Compagna) ripropone la deducibilità delle elargizioni liberali (art. 5), la destinazione del 70% alle articolazioni periferiche (art. 6, 4°, 6° comma): rispetto alla proposta PDS cambiano le quote e il principio, che era fissato solo in base proporzionale. Interessante, e assente dalla proposta PDS, è il fatto che le somme devono essere devolute, per il 70%, a livello regionale (si ipotizza anche un controllo dei bilanci da parte della Consob) ⁽²²⁾.

Interessante la novità della proposta Pecchioli e Salvi sull'introduzione dello scrutinio nazionale maggioritario a doppio turno, in materia di disciplina dell'accesso alle trasmissioni televisive e di limite alle spese elettorali (artt. 15 e 16):

garantire medesimi modi, tempi, e spazi di accesso nelle medesime fasce orarie, nonché pari condizioni economiche per tutti i partiti e le formazioni politiche interessate. L'accesso alle trasmissioni elettorali diffuse da concessionari che trasmettono mediante interconnessione in oltre dodici bacini d'utenza è gratuito (art. 15).

In campagna elettorale (art. 15 3° comma) l'accesso alle trasmissioni di intrattenimento è limitato « alla sola esigenza di assicurare la completezza e l'imparzialità dell'informazione » (per le sanzioni si rinvia all'art. 31, dal 1° al 5° comma della legge 223/90).

Le spese elettorali non possono essere superiori alle dodici mensilità dell'indennità parlamentare (art. 16 1° comma); accanto alla dichiarazione e documentazione delle spese c'è l'obbligo di depositare presso la cancelleria del tribunale competente la dichiarazione di spesa.

In regime di continuità con la legge precedente il PDS ripropone e chiarisce quindi le modalità dell'accesso ai mezzi di comunicazione; rispetto alla proposta Veltroni della X legislatura fissa i termini e i limiti dell'accesso, ma si ripropone anche

⁽²²⁾ La proposta di fondazioni è anche nella proposta Acquarone (PSI) al capo III, artt. 21-27.

In margine alla proposta socialdemocratica si può osservare che la maggior attenzione ai finanziamenti per la periferia nascono dal minore radicamento che certi partiti hanno a livello periferico, e dalla assenza di strutture decentrate dei partiti minori.

Diverso è invece il caso del PDS, che a livello locale ha una forte presenza organizzata (e minori costi relativi, quindi, in campagna elettorale).

di regolamentare tempi, spazi, fasce orarie e condizioni economiche. L'accenno alle trasmissioni in interconnessione dimostra la percezione del pericolo costituito dai networks che attraverso il regime della interconnessione aggirano la legislazione corrente.

Le proposte citate della XI legislatura non solo riprendono il testo unico della precedente legislatura ma vanno anche oltre: in materia di accesso ai canali radio televisivi, di pubblicità dei finanziamenti, di decentramento della politica, e di regionalizzazione dei finanziamenti. Infine, non viene tralasciato neppure l'istituto del referendum.

C'è quindi una crescita nella qualità delle proposte, anche grazie allo sbocco che il decreto Conso-Amato avrebbe potuto dare con la figura del committente, con l'istituzione di fondazioni (presenti quasi in tutte le proposte di legge) e con la detrazione dalle tasse di eventuali atti di liberalità da parte dei cittadini.

Si fa forte il bisogno di sostituire, come possiamo leggere, i finanziamenti dello stato con il sostegno alle strutture, con agevolazioni fiscali e tributarie per gli oneri di campagna elettorale, per attuare garanzie di parità e per abbattere costi troppo alti.

Ciò presuppone che la campagna sia un momento di competizione paritaria fra i partiti; si aggiunga a questo il fatto che la regionalizzazione dei finanziamenti e il sostegno ai comitati promotori dei referendum preludono ad una concezione della politica attiva che vada aldilà dei tradizionali schieramenti politici.

Infine, la proposta di pubblicazione delle previsioni di spesa è un segnale di trasparenza e interpreta le spese dei partiti come una valutazione politica sull'operato dei partiti stessi.

2.6. *I bilanci dei partiti.*

Il bilancio dovrebbe essere soprattutto un documento politico e uno strumento utile al legislatore, che, grazie ad esso, può capire quali sono i costi reali della politica e della propaganda ⁽²³⁾.

⁽²³⁾ Sull'argomento cfr GIORGIO PACIFICI, *Il costo della democrazia*, Roma, 1983.

Si noti che il bilancio attiene anche all'argomento « controlli » che non ci compete, e su cui non ci siamo soffermati a lungo. Per mancanza di tempo non si sono analizzati i bilanci dei singoli partiti.

Una rapida incursione in questo argomento mi ha fatto capire che ci sarebbe materiale, in questo paragrafo, per una, o forse due, tesi di laurea. In queste

Ma, al momento, il modello di bilancio non evidenzia le spese reali in campagna elettorale. La lettura delle singole voci dimostra la necessità di riportare il discorso anche a livello locale, dove le disparità fra le condizioni di partenza dei singoli partiti saltano agli occhi.

L'ammontare relativo delle spese del PDS in campagna elettorale, per esempio, è minore rispetto a quello degli altri partiti, a causa di un maggiore radicamento nel territorio. L'uso di strutture preesistenti e funzionanti abbate, per questo partito, i costi di propaganda.

Anche le entrate sono diverse, nel caso del PDS, che ha maggior apporto da parte dell'autofinanziamento e dal tesseramento; la DC, partito di maggioranza relativa, ha entrate complessive ufficialmente minori perché non ha forti contributi di autofinanziamento.

Leggendo le voci di bilancio possiamo notare come il quadro attuale appaia falsato soprattutto nelle voci di spesa: « le spese per attività di informazione e propaganda » sono una voce separata dalle « spese elettorali », anche quando entrambe concorrono a determinare le uscite di bilancio per la campagna elettorale.

Il bilancio tipo quindi è un conto economico che non fotografa la situazione patrimoniale dei partiti, e non aiuta a capire le risorse reali che rendono di fatto i partiti diversi fra di loro.

In particolare si vedano le seguenti voci:

(*entrate*) « Atti di liberalità », che rappresentano i versamenti, i canali fra partiti e gruppi di pressione, in cui si riversano anche i « finanziamenti oscuri » di campagna elettorale;

(*uscite*) « spese per attività editoriali, convegni audiovisivi, feste ». Quanto di ciò rientra nella propaganda corrente e quanto nella campagna elettorale?

« Spese straordinarie per campagna elettorale ». L'anomalia dei meccanismi di finanziamento si vede in queste spese che dovrebbero essere una voce saltuaria e invece rientrano nelle previsioni di spesa annue (le sottovoci sono: manifestazioni di mas-

pochissime pagine, quindi, mi limito ad enunciare alcune indicazioni di ricerca e a porre all'attenzione del lettore un argomento che avrebbe bisogno di ben altro spazio. Non c'è quindi alcuna pretesa di completezza, ma anzi, la consapevolezza della « pochezza » di questo paragrafo.

sa, stampa e diffusione di opuscoli, audiovisivi e uso di reti private).

Nel caso del PDS, il partito che ha maggior struttura organizzata (cultura della militanza e radicamento nel territorio), come abbiamo visto, le spese elettorali e di propaganda sono minori. Quindi il dato sulle reali spese del PDS e della DC in campagna elettorale è più virtuale che reale: per capire, meglio sarebbe, nel caso del PDS, porre in relazione i due capitoli di spesa, « Spese straordinarie di campagna elettorale » e « i contributi per organi periferici » che ci danno un quadro migliore.

I partiti meno radicati sul territorio, invece, hanno più « spese straordinarie di campagna elettorale » e necessitano di maggiori contributi statali soprattutto a livello periferico.

Il finanziamento in campagna elettorale deve essere quindi anche di infrastrutture. È un circolo vizioso, il partito più organizzato spende di più in proporzione alle proprie esigenze e dimensioni, ma relativamente agli altri partiti spende senz'altro di meno.

In teoria, quindi, l'analisi del bilancio può essere uno strumento utile per capire le esigenze dei partiti minori e per andare verso una nuova legislazione che le contempli. Ma il modello attuale, concepito secondo le voci e i capitoli disposti dal D.P.R. 2123/82, non è un documento attendibile né sulle risorse messe realmente in campo dai partiti, né sulle entrate e uscite in campagna elettorale.

Sulla pubblicità dei bilanci le recenti leggi sono intervenute, chiedendo la pubblicazione delle spese di campagna elettorale, o un preventivo di spesa. Ma c'è anche altro da fare. Ecco tre proposte possibili:

— accanto alla dichiarazione delle spese elettorali richiesta dalla legge (legge 659) occorre redarre bilanci locali (che di fatto forniscono, partito per partito anche un quadro della diffusione delle risorse e servono per capire le reali necessità in materia di propaganda) ⁽²⁴⁾;

— è indispensabile fare un censimento della situazione patrimoniale dei partiti;

⁽²⁴⁾ Si noti che la legge 81/93 va in questo senso.

— è auspicabile anche una maggior pubblicizzazione dei bilanci attraverso gli organi di stampa, e non solo quelli di partito. Si potrebbe ipotizzare anche il contributo, per la pubblicizzazione di questi dati, dell'ufficio stampa del Parlamento, attraverso spazi sul servizio pubblico televisivo.

Questo permetterebbe controlli e valutazioni politiche da parte dei cittadini, e farebbe uscire il bilancio da quella ambigua collocazione di conto economico del partito.

* * *

È possibile costruire un modello di Bilancio cui i partiti debbono uniformarsi?

Non esiste un modello perché il continuo ricorso a strumentazioni più sofisticate in campagna elettorale (nuove tecnologie, tecniche di stampa, audiovisivi, ma anche altro, nella gestione amministrativa del partito, telefax e minitel nella trasmissione veloce di comunicazioni di servizio e nel controllo del dato elettorale) avrà sempre più influsso sulle finanze dei partiti e sarà sempre più difficile da scorporare e controllare. Ma la proposta, fino ad ora ignorata, di controllare e inventariare lo stato patrimoniale del partito prima ancora del bilancio, e l'ipotesi di rendere obbligatori e pubblicizzare bilanci locali vanno in questo senso.

La legge 81/93 in materia sta già contribuendo a dare un significato politico alle dichiarazioni di spesa dei candidati. È già una indicazione per il futuro.

PARTE SECONDA

3. *I mass media.*

3.1. *Il sistema radiotelevisivo pubblico e privato.*

Come abbiamo constatato, le proposte di legge in materia di campagna elettorale dalla X legislatura in poi riguardano anche l'opportunità di regolamentare l'accesso a radio e TV. Non si fa menzione particolare, nelle proposte in oggetto, del sistema pubblico, ma semplicemente si equiparano pubblico e privato, senza entrare nel merito.

La garanzia di pluralismo nell'accesso ai canali TV è una costante nelle proposte di legge citate, ma apre un nuovo capitolo. È possibile garantire questo pluralismo allo stato attuale, con la vigente legislazione in materia di televisione? Come può un Consiglio d'Amministrazione RAI composto da 16 membri garantire il pluralismo e non la frammentazione degli interessi? La domanda non è oziosa, e dimostra che per operare più profondamente sul terreno della propaganda elettorale bisogna conoscere a fondo la storia giuridica recente del sistema radiotelevisivo, e operare per una riforma concreta di questa istituzione in senso realmente pluralistico.

Nel quadro delle riforme istituzionali, quindi, anche la riforma RAI è importante quanto quella elettorale e quella del finanziamento pubblico dei partiti.

Ecco quindi perché incentivare un aspetto della ricerca su questo punto. Conoscere la disciplina giuridica e l'evoluzione del sistema televisivo è indispensabile al legislatore che voglia affrontare, in un quadro di più vasto respiro, la disciplina e i finanziamenti in campagna elettorale.

3.2. Fonti normative e breve cronistoria della legislazione sul sistema televisivo.

Fino al 1975 il monopolio RAI faceva capo all'IRI, e quindi direttamente al governo.

La riforma RAI da tempo auspicata passa attraverso quindici anni di attività della Corte costituzionale, fino alla legge 223/90.

Dopo le sentenze Corte Costituzionale del 1974 (sentenza 225/74 in cui la RAI è dichiarata detentrica del monopolio televisivo, e sentenza 226/74 in cui la Corte Costituzionale rivede, in materia di servizio pubblico, le garanzie del 21C e del 43C) nel 1975 il controllo sulla RAI passa dal governo al Parlamento (legge 103/75, che introduce novità come il diritto di accesso dei cittadini ai microfoni RAI). L'intenzione è quella di tutelare così le minoranze ⁽²⁵⁾.

⁽²⁵⁾ Con la legge 103/75 nasceva la commissione di controllo e vigilanza RAI di tipo bicamerale. E dopo la sentenza 202 del '76 doveva esserci un'altra legge che non ci fu.

A proposito della Commissione di vigilanza è doveroso fare una osservazio-

È il momento di esplosione delle TV private: la sentenza 202/76 liberalizza la TV condannando il falso pluralismo del servizio pubblico; la Corte stabilisce così un regime misto ⁽²⁶⁾.

Nell'80 la proliferazione delle private viene bloccata dalla magistratura, cui subentra nuovamente, nell'81 la Corte Costituzionale, (sentenza 148/81) stabilendo una volta per tutte la legittimità del monopolio pubblico.

È dello stesso anno un nuovo decreto legge, la cui legittimità è sancita da una nuova sentenza Corte Costituzionale (826/88). *In extremis*, prima di un ulteriore ricorso alla Corte, interviene la legge 223/90, che di fatto regola l'esistente ⁽²⁷⁾.

La figura del garante, nominato dai Presidenti delle Camere, vigila sulla applicazione della legge.

Questo spettro mostra un ruolo politico della Corte, a fianco della quale la legislazione non fa che sancire l'esistente. L'attore politico è il giudice, non il legislatore.

La storia costituzionale della televisione è quindi divisa in due fasi; la seconda fase si apre con la sentenza 202/75, che rompe il monopolio pubblico. Nello stesso senso va la sentenza 148/81 che realisticamente tiene conto di varianti tecnologiche ed economiche accettando come un dato di fatto l'assenza di leggi *antitrust*.

Il messaggio implicito della Corte è sempre la legittimità del monopolio, e spesso la sua necessità. Ma ancora più evidente è

ne: la corrispettiva Commissione americana (la FCC, Commissione Federale di controllo) vigila sull'intero sistema e non ha, come quella italiana, solo poteri di indirizzo, ma anche poteri di censura e sanzione, fino alla revoca delle licenze per i trasgressori della legge sulla comunicazione. In questo senso la FCC assomiglia più ad un Consiglio di Amministrazione che non ad una Commissione di vigilanza. La FCC è composta da cinque membri, di nomina presidenziale, che prendono le decisioni a maggioranza semplice, dentro la quale sono rappresentate maggioranza e opposizione. Ora, se è vero, come qualcuno sostiene, che la FCC è un concentrato degli interessi lobbistici, è anche vero che garantisce efficienza e velocità decisionale. In questo senso, credo, la commissione Parlamentare di vigilanza RAI dovrebbe venire modificata.

⁽²⁶⁾ Le private, dal canto loro, aggirano il divieto di trasmettere su scala nazionale attraverso le interconnessioni.

⁽²⁷⁾ Alla FININVEST toglie però il diritto di avere giornali e TV; in teoria dovrebbe avere una efficace funzione *antitrust* (Caretto), cui la realtà non sempre corrisponde.

l'atteggiamento di *realpolitik* con cui ha anticipato decisioni legislative, o ha ratificato l'esistente.

La sentenza 826/88 stabilisce per esempio già la ammissibilità del duopolio, prefigurando così la di poco successiva legge Mammi.

La 223 legalizza il duopolio. Ha però anche elementi nuovi:

1) Fissa un limite alle programmazioni pubblicitarie, per esempio, e disciplina le imprese di pubblicità ⁽²⁸⁾.

2) La figura del garante trova ampliato il proprio ruolo dalla stampa anche alla radiotelevisione: rinnovabile ogni tre anni, questa figura ha poteri ispettivi e di controllo ma non di governo. Ma ha anche poteri impropri e discutibili, in particolare la valutazione della qualità delle programmazioni ⁽²⁹⁾.

3) Ha obbligato la FININVEST ad abbandonare le parte-

⁽²⁸⁾ In questo caso però dobbiamo distinguere fra spots e telepromozioni. Sull'argomento è di questi giorni una diatriba fra il garante Santaniello e il mondo dell'imprenditoria televisiva. Il garante ha, nel regolamento suggerito il mese scorso in materia di pubblicità, proposto di conteggiare le telepromozioni nell'affollamento orario, a stregua degli spots. Questa limitazione è parsa a molti (M. S. Giannini, la Federazione Editori, la FININVEST, e anche il sindacato, C.G.I.L., C.I.S.L. e U.I.L.) controcorrente e restrittiva rispetto alla direttiva CEE, che in materia è più elastica (si veda in proposito il documento prodotto nel 1991 dal Consiglio d'Europa e intitolato *Sponsorizzazioni e nuove forme di promozione commerciale in televisione; Mass media*, file n. 9), che consente le telepromozioni e si limita ad affermare « I programmi TV sponsorizzati... devono essere chiaramente riconoscibili... e indicare il nome... all'inizio e/o alla fine del programma ».

Queste le parole di commento di Giannini: « Che senso ha stabilire per legge, in modo così dettagliato, se una certa attività è telepromozione o un'altra cosa? Non sarebbe più conveniente lasciare le cose un po' nel vago come fa la stessa direttiva della Comunità?... ».

Cfr. su questo punto l'articolo *Avanti sponsor*, di Tino Oldani, « Panorama », 2 maggio 1993, e l'intervista di Oldani a M.S. Giannini (cit.).

⁽²⁹⁾ « All'inizio il garante per l'editoria doveva emanare semplicemente dei regolamenti applicativi alla legge, e le sue funzioni erano chiare. Con il passare del tempo, però, queste funzioni si sono enormemente ampliate per due ragioni. Le questioni che dovevano essere regolate per legge non lo sono state, così che tutto viene continuamente rimesso alle decisioni del garante. Inoltre, sul piano tecnico-giuridico, la materia cui il garante sovrintende si è enormemente complicata. In astratto, quindi, un'autorità collegiale sarebbe senz'altro preferibile.

Tuttavia credo che non se ne farà nulla... », parole di Massimo Severo Giannini, in *A prova di garante*, intervista di Tino Oldani con M. S. Giannini, « Panorama », 23 maggio 1993.

cipazioni nella carta stampata, e le ha proibito di fornire pubblicità ad altre emittenti che non fossero le sue ⁽³⁰⁾.

4) Ha aperto la strada alle autorità *antitrust* che nel 1992 hanno posto allo studio la questione relativa al superamento da parte di Berlusconi dei limiti di concentrazione ⁽³¹⁾.

3.3. *La nuova riforma RAI.* ⁽³²⁾.

È di questi giorni la nuova riforma della TV di Stato « La riforma RAI è per noi prioritaria come quella elettorale », ha detto il Ministro per i rapporti con il Parlamento Barile.

La riforma è passata, alla Camera, in questi giorni, con 469 presenti, 413 votanti, 342 a favore, 71 contrari, 56 astenuti. Hanno votato contro Lega, PLI, MSI, PSDI. Astenuti, Rifondazione Comunista.

Lo spirito della nuova « leggina » è il superamento della 223, che ha istituito un regime di duopolio dell'etere ⁽³³⁾.

⁽³⁰⁾ Norma anch'essa aggirata perché l'attuale editore del « Giornale » di Montanelli è Paolo Berlusconi, il fratello di Silvio.

⁽³¹⁾ Si vedano, in merito, i seguenti testi: PAOLO BARILE-ENZO CHELI, *La stampa quotidiana fra crisi e riforma*, Bologna, Il Mulino, 1976; D'ONOFRIO, *Riforma dei servizi radiotelevisivi e sistema di governo*, Milano, 1978; PAOLO BARILE (e altri), *Radiotelevisione pubblica e privata in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1980; JADER JACOBELLI (a cura di), *Verso il diritto all'informazione*, Bari, Laterza, 1991; ENZO ROPPO e ROBERTO ZACCARIA, *Il sistema radiotelevisivo pubblico e privato*, (commento della legge 223/90), Milano, 1991.

Si veda anche, *Democrazia e diritto*, nn. 3-4, 1990, *La società multimediale*, in particolare i seguenti saggi: PAOLO CARETTI, *Normative antitrust in occidente*; SALVATORE D'ALBERIGO, *Radiotelevisione fra pubblico e privato*; ENZO ROPPO, *La politica surrogata: quindici anni di giurisprudenza della Corte Costituzionale*; ELIO TESTONI, *Disciplinare il sistema radiotelevisivo: il lungo percorso di una proposta di legge controversa*.

⁽³²⁾ Non citiamo nuovamente la legge 81/93, ma ci limitiamo a ricordare che anch'essa ha contribuito a regolamentare l'accesso dei candidati al mezzo radiotelevisivo: secondo la citata normativa, accolta dal garante nel suo provvedimento del 23 aprile, le emittenti radiotelevisive non potranno dare spazio ai candidati né all'interno delle trasmissioni di intrattenimento o dei contenitori sportivi, né tantomeno nei TG. Unica deroga consentita, pena le sanzioni amministrative e penali, è la presenza dei candidati nel quadro di iniziative che assicurino la completezza e l'imparzialità dell'informazione artt. 28 e 29).

⁽³³⁾ Ma, come ha affermato Giuseppe Giulietti della FNSI « ...è meglio tenere lontani i facili ottimismo ». CORRADO FORMIGLI, *RAI, si cambia canale*, « Il Manifesto », 27 maggio 1993.

I punti forti sono la riduzione dei consiglieri d'Amministrazione da 16 (di questi 16, ormai decaduti, ne sono rimasti 11) a 5; di questi « garanti » la nomina è affidata ai Presidenti di Camera e Senato; cinque garanti «*super partes* », come deterrente (per la neutralità e il criterio della nomina, orientata verso « personalità di forte indipendenza di comportamento e di riconosciuto prestigio professionale », e per il numero limitato) alla lottizzazione.

Un'altra novità consiste nella figura del Direttore Generale: nominato dall'IRI, e quindi dal governo, ora ha poteri di censura sulla linea editoriale dei TG. Con la legge nuova la nomina di questa carica spetterà agli stessi garanti, « d'intesa con l'azionista ». Ciò obbligherà l'IRI a scoprirsi e a motivare pubblicamente un eventuale veto. Resta comunque valida la legge 10/85 che garantisce all'IRI i poteri editoriali.

Queste le parole di Luciano Radi, Presidente della Commissione di vigilanza sulla RAI:

Una vera rivoluzione copernicana cancella al vertice la lottizzazione e consentirà alla RAI di riformarsi in base a principi di professionalità e di svolgere con coerenza il ruolo di servizio pubblico. Il suggerimento della riforma è partito dalla Commissione di vigilanza parlamentare che ha così dimostrato di poter diventare organo di concreta consulenza e di impulso per la soluzione di problemi legislativi che riguardano il sistema radiotelevisivo ⁽³⁴⁾.

Positivi potranno essere anche gli effetti sulla comunicazione politica e sulla qualità della propaganda; se, come s'è visto, le proposte citate nei paragrafi precedenti tralasciano il nodo del servizio pubblico, è perché solo in concomitanza con una riforma del sistema stesso sono auspicabili maggiori controlli e trasparenza sui servizi ⁽³⁵⁾.

« ...L'USIGRAI, battagliero sindacato dei giornalisti RAI, che dell'approvazione di questa legge ha fatto la verifica tangibile dei ventilati buoni propositi del ...Parlamento italiano, ha ragione quando sostiene che è arrivato un segno ». TERESA DE SANTIS, *Una riforma dall'aria bianca*, « Il Manifesto », 30 maggio 1993.

⁽³⁴⁾ CORRADO FORMIGLI, *RAI, si cambia canale*, « Il Manifesto », 27 maggio 1993.

⁽³⁵⁾ Si può osservare comunque che la permanenza dei poteri editoriali

3.4. Verso il diritto all'informazione.

Accanto alla disciplina della RAI è da segnalare anche quella sulla stampa quotidiana e periodica. Se di fatto l'accesso in campagna elettorale è regolato dalla legge è comunque vero che la legge stessa, in materia di propaganda, deve operare controlli anche sulle concentrazioni editoriali, e garantire la libertà, ma anche la completezza dell'informazione.

Ad esempio, la 223/90 per quanto attiene alla radio televisione, nonostante i limiti, ha avuto una funzione *antitrust*. Il mondo della carta stampata è invece così regolamentato:

dal 3° comma dell'art. 21 sulla libertà di stampa, e dalla legge 47/1948. Successivamente troviamo, con la legge 172/1975, l'obbligo di pubblicazione dei bilanci da parte dei quotidiani che chiedono sussidi per la stampa; la legge 416/81, disciplina invece le imprese editrici: titolarità (persone fisiche), pubblicità per il trasferimento delle azioni, normativa *antitrust*, redazione di bilanci tipo, e l'istituzione della figura del garante (ex Presidente della Corte Costituzionale, o ex giudice della medesima). L'obbligo di registrazione comprende anche le imprese di pubblicità che vanno inserite nella stessa normativa ⁽³⁶⁾.

A tutela della libertà di stampa la legge 416/81 prevede contributi per l'acquisto di carta, riduzioni tariffarie, finanziamenti per l'impianto di tipografie, misure previdenziali per i giornalisti. Ciò agevola la nascita di imprese cooperative, ed è un deterrente alle concentrazioni monopolistiche ⁽³⁷⁾.

Questo il quadro normativo.

Ma qual è il ruolo del giornalista? su questo punto, che definirei essenziale, poiché è il giornalista il primo referente anche in campagna elettorale, il dibattito non è solo di tipo legislativo, ma rientra nel quadro della deontologia professionale; non è sot-

dell'IRI è la conferma di una resistenza a perdere il controllo del sistema pubblico da parte governativa.

⁽³⁶⁾ Esistono anche direttive comunitarie (CARETTI, *op. cit.*, p. 218), in particolare la direttiva 89/552 CEE che armonizza le legislazioni nazionali nell'editoria; si noti che anche la 223 art. 17 disciplina i rapporti fra TV e imprese pubblicitarie: in caso di monopolio pubblicitario il governo può revocare le concessioni.

⁽³⁷⁾ Si ricordi che in materia è stata modificata, però, dalla successiva legge 67/87.

toposto quindi solo a controlli normativi, ma interni alla corporazione dei giornalisti ⁽³⁸⁾.

Al momento è in corso un dibattito all'interno della FNSI e dell'USIGRAI. Come affermano Corso Bovio e Oreste Massai è indispensabile un codice deontologico per la categoria, prioritario anche rispetto al controllo sulle fonti di informazione dei giornalisti ⁽³⁹⁾.

Su questo secondo punto Bovio sottolinea anche il problema delle banche dati cui accedono i giornalisti: occorre un controllo

⁽³⁸⁾ Il dibattito che segue è ricostruito in base ai seguenti testi: ALDO LOJODICE, *Contributo allo studio sulla libertà di informazione*, Napoli, 1967; UGO RONFANI, *Del cattivo giornalismo*, Milano, 1984; GIUSEPPE CORASANITI, *Diritto e tecnologie dell'informazione*, Milano, 1990; ROBERTO ZACCARIA, *Rapporto sullo stato dell'informazione in Italia, 1988-1989*, Dip. informazione e editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1991; J. JACOBELLI (a cura di), *Verso il diritto all'informazione*, cit. Per questo paragrafo ci siamo avvalsi anche della lezione inedita del dott. O. Massai tenuta al Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari « Silvano Tosi », 1993.

⁽³⁹⁾ Il diritto all'informazione è un altro aspetto del dibattito: alcuni si sono posti il problema di riformare l'art. 21C (Di Giovine), poiché l'informazione è anche un potere (Loiodice) e come tale va disciplinato. La libertà è anche libertà di informarsi.

L'interpretazione dell'art. 21 va estesa anche agli strumenti necessari per tutelare il diritto ad essere informati, oltre che ad informare. È un diritto sociale.

« Il diritto all'informazione non può essere garantito dal diritto. Se, e in quanto diritto, il diritto all'informazione dovrebbe implicare un corrispettivo dovere. Il dovere di coloro che detengono e producono l'informazione di informare completamente e correttamente tutta la comunità ».

« Il diritto all'informazione nella misura in cui può essere davvero promosso e garantito dipende dal pluralismo e dalla competizione tra le fonti e dalla trasparenza dei processi decisionali ».

« Chi voglia davvero approfondire la tematica del diritto all'informazione deve pertanto rivolgere la sua attenzione alla materialità dei rapporti fra le forze politiche, economiche, sociali e culturali di un sistema dato ». GIANFRANCO PASQUINO, *Le condizioni politiche*, in *Verso il diritto all'informazione*, cit., p. 135.

Secondo PASQUINO esiste anche un problema di controlli, non solo di deontologia professionale, ed è un diritto che riguarda tanto il politico quanto il giornalista.

« Pertanto la campagna elettorale se criticamente seguita e riportata dai mass media costituisce uno strumento indispensabile per quel dialogo di massa che è la democrazia ».

Pluralismo delle fonti, competizione fra di loro, deontologia professionale e competenze giornalistiche costituiscono in questo quadro le basi per garantire nel modo migliore un diritto all'informazione », pp. 135-137.

sulle fonti e la possibilità di accesso dei cittadini alle fonti stesse ⁽⁴⁰⁾.

Occorre quindi (Caveri) una carta dei diritti e doveri del giornalista ⁽⁴¹⁾.

In questo senso va studiata anche la comunicazione istituzionale (Rolando) come si è proposto di fare il « Dipartimento per l'informazione e editoria » della Presidenza del Consiglio, che ha competenza sull'informazione politica e amministrativa.

Il ruolo di questa Commissione non trascende il nostro argomento, perché come la comunicazione istituzionale è la ricerca di una dialettica fra il potere politico e il cittadino attraverso i media e attraverso i canali istituzionali, così deve diventare anche la campagna elettorale, che può essere maggiormente controllata dai cittadini e diventare non solo autopromozione ma momento di dibattito politico (a livello locale, in materia di elezioni amministrative, la cosa è già fattibile: cfr. 142 e 241 del 1990).

Anche la proposta di riforma dell'Ordine dei Giornalisti (Ronfani) e del sindacato vanno in questo senso, perché sono organi corporativi di categoria in un momento in cui teoricamente tutti hanno il diritto di accesso all'informazione e i mezzi tecnici per accedervi.

Marco Rositi ipotizza l'istituzione di un servizio informativo 24 ore su 24, pubblico, che permetta ai cittadini di accedere ai dati e di conoscere tutto sui candidati, sulla discussione politica, e anche su quella parlamentare.

Ormai sembra acquisito che mezzi così potenti e così coinvolgenti debbano essere soggetti a regole d'uso poste a garanzia della libertà dei cittadini, regole valedoli sia per il pubblico che per il privato. Questa esigenza è facilmente avvertita in materia di pubblicità, di campagna elettorale, di tutela dei soggetti deboli. Il diritto dei cittadini ad essere informati deve comportare regole speciali per il sistema radiotelevisivo che per il carattere suo proprio può facilmente farci confondere pubblicità e informazione, può alterare una campagna elettorale, può strumentalizzare e suggestionare i soggetti deboli ⁽⁴²⁾.

⁽⁴⁰⁾ Cfr. la sentenza 348/90 codice civile sull'accesso dei cittadini alle informazioni delle regioni e le sentenze 826/88 e 155/90 codice civile sull'informazione e la partecipazione democratica in merito al pluralismo dell'informazione, concetti ribaditi nella sentenza 318/90 codice civile.

⁽⁴¹⁾ LUCIANO CAVERI, *Un interesse collettivo*, in *Verso il diritto all'informazione*, cit., p. 37.

⁽⁴²⁾ FRANCO ROSITI, *Dai poteri ai doveri*, in *Verso il diritto all'informazione*, cit., p. 173.

4. *Propaganda elettorale e nuove tecnologie: comunicazione politica e democrazia elettronica.*

4.1. *Introduzione.*

Le forme della politica passano indubbiamente attraverso i nuovi media, il cui sviluppo in Italia è senz'altro più lento che altrove, ma non assente.

In materia di disciplina, però, alla nascita di sempre nuovi strumenti di comunicazione politica non corrisponde un controllo legislativo, né una efficace analisi sugli scenari possibili, e sui futuri sviluppi del rapporto fra nuove tecnologie e propaganda ⁽⁴³⁾.

Per sfatare il pregiudizio che vede nella propaganda una mera pubblicità politica, e non uno strumento di comunicazione fra candidati e cittadini, è opportuno analizzare, conoscere, capire, controllare le forme in cui la propaganda si attua; perché non si trasformi in un fenomeno autoritario ma diventi, anche grazie all'ausilio delle nuove tecnologie, uno strumento di partecipazione democratica e soprattutto di controllo sulle istituzioni da parte del cittadino.

In questo paragrafo si vuole fornire qualche informazione sul rapporto fra comunicazione politica e tecnologie all'estero e in Italia ⁽⁴⁴⁾.

⁽⁴³⁾ In materia di legislazione italiana e straniera rimando ai seguenti testi: MARIO G. LOSANO, *Il diritto pubblico dell'informatica*, Torino, Einaudi, 1986; ID., *Informatica per le scienze sociali*, Torino, Einaudi, 1985.

In questi due volumi si analizza il rapporto fra informatica e giurisprudenza, e viene fatta una panoramica sulla legislazione italiana ed europea. Manca, comunque, una analisi del controllo sulle tecnologie in materia di comunicazione politica; la legislazione in materia riguarda unicamente la libertà dell'individuo e il controllo informatico. Su questi temi era già intervenuto anche STEFANO RODO-TÀ (*Cittadino ed elaboratore elettronico*, ricerca IRSTA, Bologna, Il Mulino, 1973. RODO-TÀ stesso li ripropone anche nel 1992 (*Repertorio di fine secolo*, Bari, Laterza, 1992).

⁽⁴⁴⁾ Sull'argomento rimando ai seguenti testi: DE MICHELIS-MARTINOTTI, *Sviluppo della democrazia locale e nuove tecnologie dell'informazione*, in *Amministrare*, n. 1-2, 1989; G. DE MICHELIS, *Il possibile dell'informatica e i nuovi processi democratici*, in *Amministrare*, n. 3, 1990, pp. 203-208; PAOLA MANACORDA, *Le nuove tecnologie della comunicazione per la democrazia locale*, *Ibidem*, pp. 185-189; SERENA VICARI, *La democrazia locale e le nuove tecnologie: gli U.S.A.*, *ibidem*, pp. 355-385; DAVID LYTEL, *La democrazia locale e le nuove tecnologie. La Francia, ibidem*, pp. 388-431; ID., *La politica dei nuovi media: il Giappone*,

Si forniranno dati sull'uso della telematica in Francia e negli U.S.A., i paesi in cui telecomunicazioni e servizi di messaggia elettronica sono più diffusi (accanto al Giappone, che non includiamo nella ricerca perché non contempla un uso pubblico delle nuove tecnologie).

Si analizzeranno così i principali strumenti telematici (tele-text, CATV, ...) e le loro possibilità di impiego, le loro caratteristiche strutturali, quindi pregi e difetti che il loro uso comporta.

Questo per fornire materiali per una futura regolamentazione giuridica del settore, e per valutare quanto, nella comunicazione politica, conviene investire sulle nuove tecnologie ⁽⁴⁵⁾.

4.2. *La situazione italiana a confronto con quella estera.*

In Italia la comunicazione elettronica e telematica, come strumentazione, è limitata ad un poco diffuso e costoso uso del videotel, a limitate aree di dibattito telematico, al collegamento in rete di alcuni canali informativi del Ministero dei Beni Culturali ⁽⁴⁶⁾.

Lo scenario politico, d'altra parte, presenta solo uno stru-

ibidem, pp. 433-460; STEFANO RODOTÀ, *Protezione dei dati e circolazione delle informazioni*, Bologna, Il Mulino, 1984; AA.VV., *La comunicazione elettronica*, Roma, Ediesse, 1990; C.R.S., Seminario del 20 febbraio 1990, *Libertà di informazione: quali poteri, quali garanzie*, introduzione di E. Milano e A. Zollo. Atti del Convegno CGIL CRS, *Tecnologie della comunicazione e diritti*, Bologna, 6 dicembre 1990.

⁽⁴⁵⁾ È mia opinione che non se ne possa fare a meno; non si può più scegliere se aprire o no le porte alla telematica, conviene invece, poiché negarle significherebbe essere fuori dal circuito mondiale della comunicazione, saperle regolamentare, sapere su cosa è indispensabile esercitare un controllo.

⁽⁴⁶⁾ Mi riferisco a SBN, che collega le biblioteche statali e universitarie, nelle quali, a Bologna (ALMATEL) per esempio, è affiancato un servizio di messaggia elettronica internazionale, con la possibilità di accesso *on line* alle banche dati delle principali biblioteche mondiali, e con possibilità di dialogo interattivo e di posta elettronica.

Cito questo esempio perché è senza dubbio il sistema più avanzato attualmente presente in Italia di utilizzo di telematica e elettronica affiancate, tramite un sistema di collegamento che sfrutta la rete telefonica.

Cfr. su questo « dossier ALMATEL », a cura del CIB dell'Ateneo di Bologna, Bologna, 2 ottobre 1992.

A fianco di questo strumento ne esistono però alcuni « informali », in particolare il servizio di messaggia elettronica dei Centri Sociali, denominato « decoder », che collega i principali gruppi informali italiani. Questo strumento, ai li-

menti alternativo alla propaganda cartacea o televisiva, che permette la diffusione capillare del messaggio elettorale: il *direct marketing*, una forma di comunicazione personale fra il candidato (o lo staff del partito che sostiene il candidato) e l'utente, a mezzo telefono. Scarsissime sono invece (ma utilizzate dai gruppi informali) le aree di dibattito telematico attraverso il videotel, o attraverso la posta elettronica (che, per essere attivate, richiedono un collegamento in rete, e quindi competenze e fondi).

Un altro fenomeno legato alle consultazioni politiche è il sondaggio preelettorale (ovviamente informatizzato; ma la novità dello strumento consiste non solo nella efficacia della strumentazione, ma nella sua pervasività, e nell'abuso che ne fanno soprattutto i newsmagazines), commissionato da un partito o da un periodico. Questo strumento, che in Italia non ha ancora regolamentazione alcuna, può essere fuorviante, e può avere anche una funzione di indirizzo dell'opinione pubblica.

Effetto del *direct marketing* è una comunicazione frammentata e personalizzata, che va spesso a scapito della coerenza del programma, e in cui il localismo prevale inevitabilmente sulla rappresentanza nazionale.

Entrambi, sondaggio e *direct marketing*, hanno alcuni elementi in comune: la scelta di un campione cui rivolgersi, nel caso del sondaggio un campione rappresentativo dell'italiano medio, nel caso del *direct marketing* un campione rappresentativo della fascia di popolazione a cui il candidato si sente legittimato a rivolgersi ⁽⁴⁷⁾: campioni scorporati per aree geografiche, appartenenza sociale, categoria, fascia d'età.

miti della legalità, è un sintomo della necessità, a livello dell'associazionismo di base, di una comunicazione rapida e con forme nuove. È proprio il proliferare di queste forme che obbligherà, in futuro, lo stato, a regolamentare il settore, per evitare nuove concentrazioni e per tutelare esperimenti come quello di « decoder ». Sia chiaro che esperienze di tale genere non dovranno essere « spente », ma agevolate, senza innescare però un regime di « far west » come accadde negli anni '70 per il sistema televisivo.

⁽⁴⁷⁾ A proposito del *direct marketing*. Rientra in una tendenza ormai crescente della comunicazione elettorale, quella di adattare il programma al *target*, secondo il modello delle indagini di mercato.

A ciò contribuiscono, quindi, come in un circolo vizioso, i risultati dei sondaggi, che non hanno solo uno scopo informativo, quando sono commissionati dai partiti, ma anche « formativo » di adattamento, nelle proposte politiche, alle risposte del campione selezionato.

Ma se regolamentare il *direct marketing* è quasi impossibile lo stesso non si può dire per il sondaggio, che andrebbe disciplinato ⁽⁴⁸⁾ in base a questi interrogativi: chi commissiona il sondaggio, qual è il campione scelto e in base a quali criteri, quale agenzia di sondaggi è coinvolta.

Queste sono le variabili principali.

Non dobbiamo comunque dimenticare che la formulazione delle domande è di per sé un ulteriore strumento di indirizzo alle risposte. Esperti della comunicazione hanno infatti verificato che ad una stessa domanda formulata diversamente le risposte possibili presentano uno scarto del 20% ⁽⁴⁹⁾.

La soluzione non è proibire i sondaggi (cosa che potrebbe contrastare con l'art. 21C), ma richiedere trasparenza nei criteri di campionatura e nella committenza, e soprattutto attribuirne il controllo ad un garante ⁽⁵⁰⁾ e limitarne l'accesso (o la pubblicazione, se sono effettuati dai partiti) in campagna elettorale. In Spagna, per esempio, durante l'ultima settimana di campagna elettorale, i sondaggi sono vietati.

Un altro compito che un eventuale garante dovrebbe avere, è, secondo me, l'esclusione di alcuni quesiti dalla pratica del sondaggio, per evitare che domande rischiose o demagogiche diventino strumenti di consenso. È stata verificata la pericolosità, per esempio, del sondaggio affiancato alle immagini televisive. L'accoppiamento di diverse tecnologie ha spesso l'effetto di « gonfiare » le risposte ⁽⁵¹⁾.

Se escludiamo l'uso degli audiovisivi, che comunque sono

⁽⁴⁸⁾ Giovanni Sartori, a proposito dei media, parla di videopolitica, con riferimento agli States, e con particolare riguardo alle forme di *direct marketing* avviate tramite CATV, sostenendo che hanno l'effetto di legare il candidato agli interessi locali, annullando l'idea di politica come bene comune (G. SARTORI, *Videopolitica*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1989, pp. 185-189). Lo stesso affermano GIANDOMENICO MAJONE (*Le scelte pubbliche e le nuove tecnologie*, in *Amministrare*, 1990, pp. 255-290) e STEFANO RODOTÀ (*Repertorio di fine secolo*, cit.).

⁽⁴⁹⁾ PAOLA MANACORDA, cit., p. 203-205. E le EXIT-POLL? In che misura sono una violazione della privacy del cittadino?

⁽⁵⁰⁾ Eventualmente lo stesso garante per l'editoria, o un garante per le nuove tecnologie. Ma va da sé che il sistema delle comunicazioni è ormai interattivo e multimediale; non c'è più indipendenza fra telematica, informatica, televisione e telefono, e non ha senso affidarle ad organismi differenziati.

⁽⁵¹⁾ Cfr P. MANACORDA, cit., pp. 206-207.

solo uno strumento di supporto, l'uso della telematica nella comunicazione politica in Italia è poco diffuso ⁽⁵²⁾.

Le telecomunicazioni sono gestite dalla SIP, che sta investendo per allineare il paese con l'Europa nel settore della telefonia di base. I servizi di V.A. (Valore aggiunto, è il termine tecnico) stentano quindi a decollare perché non sono sostenuti dagli investimenti (Manacorda): non sono ancora stati definiti i soggetti istituzionali ed economici ⁽⁵³⁾

All'estero l'uso telematico in comunicazione politica è una

⁽⁵²⁾ « L'ITATEL, che appartiene alla STET, cioè alla stessa finanziaria a cui appartiene anche la SIP, è rimasta in Europa l'unico esempio di integrazione fra manifattura e servizio.

« In Italia due sono le novità e riguardano l'OLIVETTI e la STET. L'OLIVETTI costituisce ovviamente l'impresa leader e si pone fra i grandi in Europa, il suo punto di forza è costituito dalla rete commerciale, il mutamento del rapporto con l'At&T, (il colosso americano delle telecomunicazioni di cui ITALTEL e OLIVETTI sono partners) hanno modificato le sue prospettive. Particolarmente dinamica sembra essere la politica della società nel campo dell'Information service, con l'acquisizione di numerose software house sia in Italia che in Europa ». LUCIO DE CARLINI, cit., pp.18-20.

Un'ultima osservazione: sulla telematica il quadro di riferimento normativo, a livello comunitario è già attivo dall'88: nel giugno 1988 è uscito un *green book* CEE che definisce i criteri di adeguamento dei singoli paesi al mercato internazionale delle telecomunicazioni (MANACORDA, cit.).

⁽⁵³⁾ « Non c'è oggi chi non veda che il Ministero delle poste e telecomunicazioni così come è organizzato non è in grado di svolgere la funzione di indirizzo, programmazione e controllo necessaria per governare un sistema tanto strategico e delicato; ma quando si tratta di spostare competenze e poteri da altri ministeri e dalle Partecipazioni Statali nessuno intende rinunciare....

« La questione generale che ancora non è stata risolta è il ruolo di indirizzo, programmazione e controllo che lo stato deve assumere al di là della gestione diretta dei servizi. Il disegno di legge presentato dal Ministro Mammì, che ha sicuramente il pregio di essere il primo provvedimento presentato dal governo in materia, affidando la gestione dei servizi di telecomunicazione ad un unico concessionario nell'IRI, libera lo stato dall'intervento diretto per affidare al riformato Ministero delle poste e telecomunicazioni il compito di programmare e controllare.

Il superamento dell'azienda di stato per i servizi telefonici rappresenta la fine di decenni di sprechi e sovrapposizioni; la costituzione di un unico gestore del polo pubblico delle telecomunicazioni consente di indirizzare in modo omogeneo i flussi di investimento verso lo sviluppo e ammodernamento della rete di base », pp. 10-11. LUCIO DE CARLINI, Relazione introduttiva al convegno CGIL *La dimensione del lavoro e il diritto all'informazione*, in AA.VV., *La comunicazione elettronica*, Roma, Ediesse, 1990.

realtà, e grazie all'analisi dei modelli stranieri possiamo trarre dati utili, valutare i rischi (e quindi gli orientamenti normativi) e i pregi di queste forme di comunicazione.

Il minitel, le audiovideoconferenze, la messaggia elettronica, la televisione via cavo (CATV) permettono all'utente di seguire il dibattito in differita, permettendo forme di « issue networks », comunicazione orizzontale fra i cittadini (all'estero molto usati per consultazioni referendarie di tipo locale).

Abbiamo di fronte strumenti che possono riqualificare la comunicazione politica, ma anche discriminare l'utenza nell'accesso, e veicolare comunicazione autoritaria.

Dalle ricerche analizzate il primo problema che emerge è « chi guida il processo », chi determina (per esempio nel caso del referendum elettronico) l'oggetto del contendere, chi formula il quesito.

Nel caso della comunicazione con i cittadini un altro problema è la necessaria brevità della comunicazione: il minitel, per esempio, permette risposte di non più di otto righe, e non più di 25 parole, e quindi una comunicazione interattiva necessariamente sintetica. Ciò richiede (in questo sta la discriminazione) un utente in grado di parlare, di scrivere e di sintetizzare. In Italia, di fronte al dilagante analfabetismo di ritorno, ciò presuppone altre riforme di struttura e una rialfabetizzazione dell'utente ⁽⁵⁴⁾

Un altro inevitabile handicap nell'uso della messaggia elettronica o delle aree di dibattito telematiche, per esempio, consiste nella scarsa diffusione del mezzo. Negli U.S.A., per avviare la comunicazione politica (si noti che il momento di avvio di questi esperimenti è sempre in campagna elettorale, perché lo spirito è quello del controllo dei cittadini sulle intenzioni dei

⁽⁵⁴⁾ È il caso verificato negli USA tramite CATV, che permette il dialogo telefonico con i candidati, e quindi è meno vincolante. Nel caso delle messaggie elettroniche, la selezione di una utenza autoselezionata di buona cultura e buon livello di politicizzazione ha decretato il fallimento delle esperienze, che andavano a toccare i soggetti già coinvolti dalla discussione elettorale e politica. Utile è stata invece la messaggia elettronica nel caso di trasmissione dati sull'attività dei parlamentari (Alaska): la tendenza è questa, quindi, la riuscita dello strumento nel caso della comunicazione « istituzionale », e la parziale inefficacia nel caso della comunicazione politica e elettorale.

candidati, ed è sempre avviato a livello locale) si è proceduto ad installare terminali presso i centri civici, per permettere l'accesso a tutti, anche grazie ad una forte campagna stampa, ma nessun esperimento ha dato garanzie di continuità.

In Francia, invece, il solo paese al mondo ad avere una rete diffusissima di minitel, la propaganda dei partiti, proprio per la capillarità dello strumento, si sta avviando verso la costituzione di sempre maggiori canali telematici ⁽⁵⁵⁾

Un altro modo di sfruttare la comunicazione elettronica è l'istituzione di referendum locali. Anche in questo caso si sono riproposti tutti i problemi citati, autoselezione del pubblico e disinteresse di parte della popolazione al mezzo.

Sull'onda delle esperienze straniere gli studiosi italiani hanno ipotizzato anche l'uso del « voto elettronico » ma per fare questo occorre che i cittadini capiscano il senso delle tecnologie impiegate ⁽⁵⁶⁾.

Come afferma Paola Manacorda le video conferenze e le conferenze via cacomputore potrebbero innestare un sistema di co-

⁽⁵⁵⁾ Il rovescio della medaglia è l'uso « ludico » che i cittadini fanno di questi strumenti dimostrando che, pur essendo diffusa la strumentazione, l'alfabetizzazione è ancora in fase di sviluppo, e ha tempi ben più lunghi della riconversione tecnologica.

⁽⁵⁶⁾ Sul voto elettronico: « Si potrebbe ad esempio cambiare radicalmente il meccanismo elettorale dando ad ogni cittadino, non un voto, ma cento voti, da distribuire tra i partiti ed eventualmente tra le persone. con questo meccanismo l'elettore potrebbe esprimere in modo compiuto il suo orientamento, anche quando il suo giudizio non è di piena adesione ad un partito » . Giorgio De Michelis, pp. 218-219.

Polemizzando con questa ipotesi Rodotà si domanda perché , a proposito di un problema che appartiene al futuro immediato, non si parla anche del diritto alla privacy dei cittadini.

Il ragionamento sulle nuove tecnologie deve partire anche da lì, per estendersi poi ai « diritti sociali », il diritto ad essere informati, e il richieder controlli sull'attività delle amministrazioni, o sull'attività dei partiti durante la campagna elettorale.

In un saggio recente ipotizza, in materia di controlli sull'informazione politica « sindacati ispettivi dei cittadini » sul modello dell'Alaska, in cui il terminale è un modo per accedere all'attività legislativa e amministrativa degli eletti. Non solo in campagna elettorale, quindi, ma anche nel quotidiano, per avere accesso alle banche dati, alle delibere, alle gare d'appalto, ai PRG, alle licenze edilizie, (cosa che potrà accadere se l'ente locale si doterà di un software con banca dati *on line* e interfaccia verso i cittadini). *Repertorio di fine secolo*, cit.

municazione fra candidati e cittadini, e, orizzontalmente, dei cittadini fra di loro, ma ciò presuppone « un alto livello di progettualità che presuppone anche un alto livello di integrazione e condivisione di risorse » ⁽⁵⁷⁾.

4.3. *Gli esempi stranieri. Gli U.S.A.*

Tre sono le aree sperimentali negli Stati Uniti: la CATV, il televoto (forma mista di CATV e telefono), e la posta elettronica mediante calcolatore (utilizzata per inviare messaggi ai rappresentanti in Parlamento e per chiedere informazioni sul loro operato, come avviene in Alaska), videotext (calcolatore collegato in rete con abbonati in possesso di un PC, sul modello del minitel francese). Se escludiamo il televoto, fra tutte la forma più fallimentare, gli altri esperimenti, il videotext *in primis*, hanno dato vita, in taluni casi, a forme di democrazia diretta scavalcando mediazioni fra cittadini e candidati, o eletti.

L'Alaska: Per necessità l'Alaska ha investito molto nelle telecomunicazioni, soprattutto per le consultazioni elettorali. Dal 1979 ha due reti telematiche (LTNC-LTN) che permettono ai cittadini di seguire l'*iter* delle proposte di legge, ottenere copie delle proposte stesse o di progetti.

Il sistema collega i centri civici (all'inizio 5, 71 nell'89, a cui ha contribuito in modo determinante il contributo del volontariato). Il collegamento con un elaboratore centrale permette anche un servizio di posta elettronica.

Le due reti sono ormai parte integrante della scena politica locale (nel 1984 il dato riporta una presenza alle teleconferenze di 17.661 persone, rispetto alle 8.745 dell'81).

Altre esperienze più localizzate territorialmente: QUBE e Berkcommunication.

Si tratta di due esperienze di comunicazione tramite CATV ⁽⁵⁸⁾. Dalla fine degli anni '60 negli U.S.A. la CATV è

⁽⁵⁷⁾ PAOLA MANACORDA, cit.

⁽⁵⁸⁾ Si noti che la CATV contribuisce al P.N.L. per 25 miliardi e a una crescita dell'occupazione annua del 2%. Esistono 7.000 sistemi via cavo che servono 19.000 comunità. Nell'85 si sono abbonate più di 35 milioni di famiglie, e l'incremento annuo degli abbonati è di mezzo milione.

stata vista come un mezzo per fare politica dal basso, a livello della singola comunità, che spesso mette a disposizione locali e materiali; l'Amministrazione decide quindi se investire e se legare la CATV alle esigenze locali.

Negli anni '80 le concentrazioni nel campo delle nuove tecnologie hanno scavalcato le CATV. Ma queste hanno sempre un primato; c'è per esempio un canale che trasmette le sedute degli organi federali dal 1978 (C. SPAN), finanziato dalle 23 maggiori compagnie private di CATV. Per il resto i privati spesso tentano a mettersi a disposizione del pubblico, e questo ha spesso reso difficili i rapporti con le amministrazioni comunali. C.SPAN ha, comunque, dal 1980 un servizio continuativo di domande e risposte chiamato « Call-in », che totalizza 200 chiamate al minuto.

QUBE. È un servizio di servizi interattivi CATV della Warneramex installato in Ohio, a Houston, Dallas, Pittsburgh e Columbus (la città campione). L'interazione avviene attraverso una console in dotazione agli abbonati, con la possibilità di comporre frasi di non più di 25 parole. QUBE ha effettuato sondaggi e consultazioni preelettorali con i futuri amministratori locali: nel caso dei sondaggi, poiché il campione degli abbonati non era rappresentativo della comunità, non c'è stata alcuna conseguenza di tipo politico (e molta ambiguità fra informazione politica e intrattenimento).

L'impatto sulla cittadinanza quindi è stato inferiore alle previsioni.

BERKS COMMUNITY TELEVISION. Un altro caso di CATV, nata nel 1976 per gli anziani di Reading, (tre centri di produzione presso altrettante comunità per anziani) con lo scopo di fornire loro canali di accesso alle informazioni. In seguito Berks è diventato strumento di tutta la comunità, collegando 7 centri civici e diventando strumento di comunicazione durante le campagne elettorali locali e nazionali: Il programma « Inside cityhall » ha

Sono in mano ai privati e hanno un canone mensile di 5 dollari per un sistema a dodici canali, e di 10-15 dollari per sistemi a 54 canali. La concessione all'emittente è rilasciata dall'amministrazione comunale, ma è regolamentata anche a livello federale con particolare riguardo per la libertà di stampa, poiché è definita risorsa di pubblica utilità dalla Costituzione.

messo in contatto gli amministratori uscenti con i cittadini; dall'83 trasmette anche le udienze pubbliche sul bilancio e le riunioni della Commissione urbanistica.

In margine a queste iniziative gli utenti hanno cominciato ad accedere alle trasmissioni mediante telefono.

Il ricercatore sottolinea che questo sistema ha permesso al sindaco di essere rieletto ininterrottamente dal 1975 al 1983; ciò ha comportato anche, da parte del sindaco stesso, un maggior investimento in queste forme di comunicazione.

Appare quindi evidente che la presenza di un leader in grado di usare il nuovo mezzo è una garanzia di successo del mezzo stesso.

Valutazioni: la fortuna dell'esperimento sta nel suo mantenersi vivo con mezzi propri, grazie al contributo del sindaco, degli anziani e di altri volontari. Il contributo dell'Amministrazione ha permesso la diffusione quasi capillare nei luoghi pubblici della CATV per chi ne era sprovvisto. Infine, l'ampia discrezionalità degli argomenti proposti, la libertà e l'assenza di screening nelle domande hanno assicurato la fortuna del mezzo.

TELEVOTO. Tramite l'uso del telefono si è voluto tentare un esperimento di teledemocrazia per promuovere la partecipazione dei cittadini alle decisioni degli organi di governo. L'argomento principale sono state le riforme istituzionali:

S. Josè in California, nel 1974, ha costituito il primo esempio (votazione sul sistema scolastico locale). Il Consiglio municipale decise collegialmente quali dati presentare, contro e a favore. Dopodiché ci fu una pubblicazione dei dati sugli organi di stampa e una sensibilizzazione dell'opinione pubblica. Il cittadino si iscriveva alle votazioni, riceveva un numero di matricola che lo rendeva riconoscibile dal calcolatore e, al momento del voto, componeva il proprio codice tramite i tasti del telefono⁽⁵⁹⁾. Nel 1974 furono fatti 9 esperimenti in 7 mesi.

Valutazioni: Il voto non era rappresentativo perché il campione di votanti si autoselezionava, e l'effetto fu una sostanziale omogeneità sociale fra i votanti, che lasciava indietro le frange più emarginate. L'impatto politico fu quindi nullo. Esperienze come questa potrebbero essere valide dove esistono radicate for-

(59) Un difetto di questo modello è la scarsa tutela della privacy.

me associative di base, perché il televoto potrebbe essere un modo per organizzare gruppi di elettori « transpartitici » in grado di interagire in campagna elettorale (ma non solo) fra di loro e con le istituzioni. Sarebbe in fondo un modo per creare comitati d'opinione ⁽⁶⁰⁾

Bilancio provvisorio delle esperienze:

1) La maggior parte delle esperienze citate hanno avuto grande contributi da volontari e dalle università, (alle Hawaii, a S. Josè, a Reading). In molti casi il contributo degli studenti universitari è stato più determinante di quello dei cittadini volontari (a parte casi, come Reading, in cui era lo stesso sindaco a mobilitare la cittadinanza e a investire); conseguenza di ciò è stato, in molti casi, l'abbandono delle iniziative ogni volta che mancava il contributo dei campus, e quindi degli studenti.

2) La bassa percentuale e la troppa omogeneità sociale dei partecipanti sono gli handicap maggiori di queste iniziative.

Inoltre, poiché a rispondere agli appelli è una utenza già politicamente attiva il rischio più grosso è quello di pilotare il voto e appiattirlo sulle esigenze di una fetta ristretta di cittadini. Conseguenza ultima, e tipica contraddizione della democrazia diretta, è che i cittadini « normali » sono espulsi dal processo di rinnovamento ⁽⁶¹⁾

3) In nessun caso si è provveduto a regolamentare l'accesso, o ad esercitare un vero controllo sui dati, per evitare che gruppi di pressione potessero pilotare il voto o la consultazione,

⁽⁶⁰⁾ Anche alle Hawaii fu tentato un esperimento simile, in margine alle consultazioni per la Constitutional Convention. Anche qui si riproposero gli stessi problemi.

La valutazione politica del televoto fu negativa, perché gli orientamenti della Convention non tennero affatto conto dell'esito della votazione e si orientarono verso scelte che corrispondevano a quelle di una bassissima percentuale di votanti (15%).

Nel 1981 fu tentato un esperimento simile anche in Nuova Zelanda, per consultare i cittadini sulle riforme istituzionali. Nel 1982 il quesito fu usato per prevedere i risultati dei referendum popolare sul nucleare, sul risparmio idrico, e sulla messa al bando delle armi per uso personale. Il risultato del campione ha riflettuto il risultato complessivo del referendum.

⁽⁶¹⁾ Una indagine del 1984 dimostra che, nel settore della CATV, non c'è diffusione generalizzata tale da permettere ipotesi democratiche di vasto respiro. M.L. Moss, *War public policy and community uses of CATV*, in *Urban Affairs Quarterly*, dec. 1984, pp 233-254.

o il confronto con i candidati. L'errore è una visione asettica della politica, da parte di chi si fa carico a livello istituzionale di lanciare i dati o di avviare il dibattito.

4) Esistono quindi due scenari possibili, partecipazione e controllo sui rappresentanti eletti, o disuguaglianza e controllo da parte delle istituzioni dell'opinione pubblica.

5) Perché QUBE e BERKS sono esempi isolati? Per la diffidenza dei politici, che, sottoposti ad un rapido *turnover*, non possono garantire la continuità dell'esperimento.

6) Questioni strutturali. La proprietà dei media. La convergenza di sistemi radiotv, telematica, elettronica nelle mani degli stessi soggetti, (i grandi network) porta al monopolio. Lo stesso vale per le CATV.

7) Un altro problema riguarda la disciplina della pubblicità. Nuovi e vecchi media, negli U.S.A., sono in continua concorrenza per assicurarsi quote di pubblicità; queste scelte economiche determinano un inevitabile conflitto fra cultura civica e cultura dei consumi. L'effetto, pericoloso, è che si aprano le porte a nuove forme di collusione fra élite e grandi media. Per creare un vero rapporto fra democrazia e tecnologie occorreranno adeguate politiche di intervento in questi settori ⁽⁶²⁾.

4.4. *Il caso francese.*

Per cominciare, alcune cifre: in Francia, per migliorare le reti telefoniche, nel 1981 sono stati spesi 3,2 miliardi di dollari; il 17% delle famiglie francesi possiedono un minitel, e accedono a ben 7.000 servizi on-line. Nel 1987, 808 milioni di chiamate per 62 milioni di ore di collegamento. Le entrate lorde sono più di un miliardo di dollari e i fornitori di servizi *on line* hanno incassato più di 230 milioni di dollari lordi. Il sistema telematico francese è tre volte superiore alle reti telefoniche e elettroniche U.S.A.

⁽⁶²⁾ Ultim'ora: « Ridisegnate in pochi giorni le strategie USA della comunicazione. Unificando i destini di alta definizione, TV cavo e telefoni ».

« ... il 17 maggio si celebra il matrimonio dell'anno, tra Time Warner Entertainment e US West, ovvero tra CATV e telefonia avanzata; il 24 maggio i concorrenti per la televisione ad alta definizione americana firmano la pace ».

FRANCO CARLINI, *Pronto, il tuo video ti parla*, « Il Manifesto », 6 giugno 1993.

Questa notizia, è inutile sottolinearlo, prefigura uno scenario nuovo, le cui conseguenze non sono ancora prevedibili.

La Francia copre, a tutt'ora, più traffico telematico di tutte le altre nazioni al mondo.

È la Francia il punto d'osservazione ottimale per individuare il rapporto fra propaganda politica, partecipazione democratica e nuove tecnologie. Tre sono le forme della comunicazione politica in Francia: la campagna elettorale, il rapporto fra cittadini e istituzioni, la costituzione di gruppi d'interesse. Spesso lo scopo è attivare vecchi canali di propaganda politica con strumentazioni nuove, ma non solo ⁽⁶³⁾.

I SERVIZI ELETTORALI. Sono i servizi telematici più usati.

« Democratie directe » è il primo nato di questi servizi, e risale all'85. Ora è il servizio politico più forte della rete teletel. Nel 1986-87 ha diffuso incessantemente i risultati elettorali, nel 1990 più di 90 teleconferenze; dall'86 ha un notiziario e un database (più di mille schemi) sulle istituzioni politiche francesi. Dopo le elezioni del 1986 DD ha fatto teleconferenze su Chernobyl, sull'AIDS (70.000 collegamenti e almeno 3.000 domande).

Nell'88, durante le elezioni, entra in contatto con Antenne 2 e nasce un software che attiva fino a 500 chiamate al giorno in campagna elettorale e un servizio per tutti i partiti. Nella politica gestionale di DD i sondaggi sono esclusi, perché gli stessi dirigenti della rete li ritengono pericolosi e non controllabili.

La sua finalità, quella di essere un servizio indipendente per tutti i partiti, la porta a fare estrema attenzione agli spazi che propone, e ad essere assolutamente paritaria. A livello locale ben 25 sindaci nel 1985 si sono sottoposti alle domande di DD ⁽⁶⁴⁾.

SOFRES. Agenzia di opinione e sondaggi francese che usa la telematica per sondaggi campione, e risponde tramite minitel con i risultati in pochi minuti. Alle famiglie campione che ne sono sprovviste si offre un minitel.

Alcuni dati: nella campagna elettorale del marzo 1988 il candidato comunista alla presidenza della Repubblica si è sottoposto alle domande tramite minitel; erano collegate 47.000 persone.

⁽⁶³⁾ Mancano, al momento, però, inchieste su come il pubblico usa il minitel, con campionature di pubblico, e analisi dettagliate.

⁽⁶⁴⁾ Il direttore di DD, Prenant, ammette che l'impatto sulle decisioni politiche di DD è pressoché nullo.

(David Lytel, da una intervista con J.Prenant).

In base ai dati di SOFRES si può notare come il giudizio di questi 47.000 non mutò molto fra l'inizio e la fine dell'inchiesta. Il 24% a favore si elevò solo al 29%.

I senza opinione (questo è il solo dato confortante) scesero dal 17 all'8%. Secondo il direttore di SOFRES il minitel è il miglior strumento di consultazione e di comunicazione, proprio perché permette tanto la consultazione quanto la comunicazione con il candidato e consente di valutare gli effetti del rapporto diretto in termini di sondaggi immediati (nonostante l'utenza, come si può vedere, non muti molto le posizioni iniziali).

GAO. Gauche Assistee par l'ordinateur. Servizio telematico di propaganda e intrattenimento della sinistra francese, su una rete del minitel.

Fu smantellata dopo le elezioni del 1986. Fu un parziale successo e una delusione, in particolare a causa della scarsa utenza, ma soprattutto perché subì il difficile legame con il lavoro politico tradizionale.

LIBÈ. In Francia la maggiore audience telematica è quella dei giornali, Liberation in particolare. L'elemento politico è minoritario rispetto all'intrattenimento (il 18%, secondo un test aggiornato al giugno 1989). LIBÈ fa sondaggi telematici periodici: nel biennio 86-87 su 4.000 persone invitate a rispondere via minitel il 49% usava lo strumento almeno due volte a settimana; di questi quasi il 15% non aveva mai letto l'edizione a stampa di Liberation.

LIBÈ ha contribuito molto alla circolazione della propaganda di sinistra: si calcola che nell'88 ha tenuto, in campagna elettorale, due teleconferenze settimanali con i candidati alle elezioni politiche. In occasione delle presidenziali il numero di chiamate giornaliere è cresciuto fino a 10.000 chiamate. LIBÈ si è occupata anche di sondaggi politici senza alcuna pretesa di rappresentanza con un campione autoselezionato.

PSINFO. Per gli iscritti al partito socialista, ha fornito dati sui quadri e sulla informazione di partito. La campagna elettorale dell'86 non fu positiva perché si totalizzarono solo 30 chiamate al dì. Non riuscì ad entrare « dentro » il meccanismo tradizionale del partito.

JACKLANG/TONTON/GENERATION MITTERRAND. Dopo la sconfitta socialista del 1986 Lang diede vita ad una organizzazione poli-

tica di sostegno alle sue idee, che si dotò anche di un canale telematico, con codice di accesso JLANG. Era un servizio di posta elettronica, con quotidiani commenti politici di Lang stesso e una rubrica aperta al dialogo con il pubblico intitolata « se tu fossi il Presidente ». Questo canale servì, nell'88, a sostenere la candidatura di Mitterrand (con due codici di accesso, TONTON e Generation Mitterrand).

In questo modo furono raccolte 15.000 firme per sollecitare Mitterrand a ricandidarsi. Dopo la candidatura fu creato un « muro » (uno schermo vuoto) in cui i cittadini dovevano inviare dichiarazioni di sostegno a Mitterrand. Ma fu un fallimento.

Questo canale non si considerò mai organo del partito, ma strumento di un movimento. Nell'88, in campagna elettorale, ricevette almeno 2.500 chiamate al dì.

Il PCF. Fu il primo partito ad introdurre la telematica nella comunicazione politica, nel 1983. Lo strumento fu sfruttato però solo nella comunicazione con gli iscritti, e per interviste alla festa de *L'Humanité*. In campagna elettorale forniva dati agli iscritti sui candidati. Non è mai realmente decollato, e ancora adesso è usato solo nelle feste.

RPR, DIRECT, PANEL RESP. Canali telematici dei gollisti, attivi dal 1985. Anch'essi fornivano solo materiale sul partito agli iscritti.

Non sono più attivi. Secondo gli osservatori l'elevata età media dei sostenitori è stata alla base del fallimento di questo strumento ⁽⁶⁵⁾.

I servizi degli enti locali. Il Servizio Pubblico ha un programma di teletel *on line*, con un elenco telefonico, e con servizi accessori. Ogni amministrazione con più di 10.000 abitanti destina a questi servizi quote di bilancio. I più avanzati sono il servizio di Nantes, che ha 20.000 collegamenti teletel (TELEM), e di Grenoble (CLAIRE). Sono servizi di informazione sull'attività amministrativa del comune, e di consultazione sui servizi del comune, utilizzati anche in occasione delle elezioni amministrative (gli utenti chiedevano dati alla centrale sull'operato di amministratori che si ricandidavano e sui nuovi).

⁽⁶⁵⁾ Altri servizi episodici furono quello di Le pen (codice LEPEN), e quelli dell'UDF, che forniva dati sulle campagne elettorali: i nomi dei coordinatori, i luoghi di dibattito, ecc... anche in questo caso solo per gli iscritti.

Biarritz è il solo comune che ha sperimentato un mezzo diverso dalla telematica. Una rete telefonica a fibre ottiche. Ha avuto un successo limitato, anche se ha impiantato un servizio di videoteca e una CATV. Nel 1985 è stata utilizzata in campagna elettorale, per le elezioni amministrative, con invio agli utenti di messaggi tramite il videotelefono da parte dei candidati. Gli alti costi dell'esperimento e la scarsa diffusione del mezzo ne hanno decretato l'insufficienza ⁽⁶⁶⁾.

LE ASSOCIAZIONI. Sono forse i gruppi che più fanno uso dello strumento telematico. Le più interessanti sono: « Alternatik », istituita da un gruppo di studi sociali (CII, centre d' Information su l'informatisation) usato come banca dati continuamente attiva sui problemi delle donne, dell'immigrazione, sulla disoccupazione. Permette la consultazione di dati, e risultati di ricerche sociali (rigorosamente scientifica perché CII è un gruppo di sociologi e statistici) ed è sfruttato anche dai politici.

Importante è anche l'uso del minitel che hanno fatto gli studenti nel 1986, durante il movimento di protesta seguito alla politica di Chirac sul sistema universitario francese. Hanno creato un servizio autogestito su LIBÈ.

Tre sono stati gli aspetti vincenti dell'idea. 1) La organizzazione del primo sciopero di studenti telematicamente guidato. 2) La velocità e capillarità di organizzazione. 3) La possibilità di coniugare divertimento e informazione.

SNES, USTEL. Reti telematiche del sindacato insegnanti, con informazione e rassegne stampa sulla situazione politica e sui diritti sindacali (Snes è un sindacato che raggruppa quasi il 65% dei docenti).

CFDT. È il secondo sindacato dei lavoratori, ha due servizi, uno interno di posta elettronica, e uno esterno che fornisce continue informazioni sui diritti sindacali, con una guida ai diritti dei lavoratori e un programma di calcolo delle aliquote fiscali sulle imposte dirette (non possediamo dati sulla diffusione dello strumento, ma i servizi sono ancora tutti attivissimi).

⁽⁶⁶⁾ Gli osservatori notano che se il videotelefono fosse stato venduto separatamente dal circuito CATV cui era collegato avrebbe avuto costi più bassi e più accesso. (Lytel).

* * *

Qual è dunque il rapporto fra politica e nuovi mezzi di comunicazione?

In primo luogo è necessario, come abbiamo visto, saper comunicare, e questo discrimina gli utenti non altamente scolarizzati.

Positivo è il fatto che gli strumenti di dibattito telematico possono essere usati sia in tempo reale che in differita.

Un dato negativo è l'anonimato dell'utente, che obbliga anche ad una selezione dei messaggi da parte della struttura. Inoltre ciò stimola, più che la rappresentanza, la frantumazione e può disincentivare la partecipazione fisica, creando forme di « comunicazione sedentaria ».

D'altro canto il sistema permette la partecipazione anche a chi non può essere fisicamente presente. E questo è senz'altro positivo in aree con scarsa densità di popolazione.

Le nuove strumentazioni, quindi, possono essere strumento di decentramento, ma, proprio per l'assenza di controlli, possono diventare un ulteriore strumento di accertamento. Solo la creazione di « issues network » può contribuire alla partecipazione e discussione orizzontale fra cittadini. In Francia, per esempio, un limite del minitel è la presenza, fra i gestori del sistema, delle organizzazioni ma non dei singoli.

Tutto ciò dimostra la apparente neutralità del mezzo, e la necessità, ovunque se ne faccia uso, di regolamentarne l'accesso e controllarlo per evitare che diventi uno strumento pericoloso.

BIBLIOGRAFIA

Sulla propaganda elettorale e sul finanziamento dei partiti.

ROSSO G.A., *Il bilancio dei partiti politici*, in *Studi parlamentari*, n.26, 1974.

BARILE P., *Corso di diritto pubblico*, Padova, 1975.

MARCONI P., *Finanziamento dei partiti: una legge tutta da rifare*, Mondoperaio, 43/44, 1979.

PASQUINO G., *Contro il finanziamento pubblico di questi partiti*, in *Degenerazione dei partiti e riforme istituzionali*, Bari, 1982.

OPPO E., Voce « partiti », *Dizionario di politica*, a cura di Bobbio, Matteucci, Pasquino, Torino, 1983.

PACIFICI G., *Il costo della democrazia*, Roma 1983.

CHIMENTI C., *I partiti politici in Manuale di diritto pubblico*, a cura di Amato e Barbera, Bologna, 1986.

MORTATI C., *Intervento*, in *Indagine sul partito politico*, a cura dell'ISLE, tomo 3°, Milano, 1986.

— *Per una nuova legge sul finanziamento dei partiti*, in *Quaderni del circolo Rosselli*, n. 2, 1988.

ZOLO D., *Una legge per i partiti*, in *Quaderni del circolo Rosselli*, n. 2, 1988.

TROCCOLI G., *I finanziamenti in campagna elettorale*, in *Quaderni costituzionali*, 1991.

Sulla stampa e la radiodiffusione.

GESSA CARLO, *Sull'ordinamento giuridico dell'informazione*, Roma, 1972.

LOJODICE ALDO, *Problematica costituzionale dell'informazione*, Bari, 1973.

BARILE PAOLO, CHELI ENZO, *La stampa quotidiana fra crisi e riforme*, Bologna, 1976.

D'ONOFRIO, *Riforma dei servizi radiotelevisivi e sistema di governo*, Milano, 1978.

CHIARENZA ALDO, *Il cavallo morente. Trent'anni di radiotelevisione italiana*, Milano, 1978.

PALADINI (a cura di), *La libertà di informazione (studi di diritto pubblico comparato)*, Torino, 1979.

BARILE e altri, *Radio e televisione pubblica e privata in Italia*, Bologna, 1980.

MANCINI PAOLO, *Videopolitica, telegiornali in USA e in Italia*, Torino, 1980.

RONFANI UGO, *Sul cattivo giornalismo*, Milano, 1984.

BOVIO CORSO, *Diritto, informazione studiare da giornalista*, Roma, 1986.

GAMALERI GIAMPIERO, *Quale TV per l'Europa, Premio Parlamento*, Roma, 1987.

CORASANITI GIUSEPPE, *Trasparenza, pluralismo, interventi pubblici nella disciplina delle imprese editoriali*, Padova, 1988.

MORELLO GIUSEPPE, *Informazione-Parlamento*, Istituto Studi e Ricerche Cattaneo, Bologna, 1988.

CORASANITI GIUSEPPE, *Diritto e tecnologia dell'informazione*, Milano, 1990.

MILANI ELISEO, *Per una politica della comunicazione*, in *Democrazia e Diritto*, 3-4, 1990, p. 121.

Nello stesso numero.

CARETTI PAOLO, *Normativa antitrust in Occidente*, p. 207.

MELE MARCO, *La trama delle concentrazioni nello scenario internazionale*, p. 231.

D'ALBERIGO SALVATORE, *Radiotelevisione fra pubblico e privato*, p. 241.

ROPPA ENZO, *La politica surrogata; quindici anni di giurisprudenza televisiva della Corte Costituzionale*.

TESTONI ELIO, *Disciplinare il sistema radiotelevisivo. Il lungo percorso di una proposta di legge controversa*, p. 265.

GIULIETTI GIUSEPPE, *Pluralità delle fonti e diritto all'informazione*, p. 293.

ZACCARIA-ROPPA, *Il sistema radiotelevisivo pubblico e privato*, Milano, 1991.

JACOBELLI JADER (a cura di), *Verso il diritto all'informazione*, Bari, 1992.

Convegni e dibattiti.

Il sistema dei media, Associazione CRS, Roma, maggio 1989.

Il terzo soggetto, dalla libertà di parola al diritto all'informazione, CGIL, Roma, dicembre 1989.

Telecomunicazioni e informazioni: quali prospettive, Roma CGIL, novembre 1989.

Libertà di informazione: quali poteri, quali garanzie, Associazione CRS, Roma, febbraio 1990.

Informazione: usi e consumi Convegno CGIL, Bologna, dicembre 1990.

Sulle nuove tecnologie.

RODOTÀ STEFANO, *Elaboratore elettronico e controllo sociale*, IRSTA, Bologna, 1973.

ID., *Protezione dei dati e circolazione delle informazioni*, Bologna, 1984.

LOSANO MARIO, *Informatica per le scienze sociali*, Torino, 1985.

ID., *Il diritto pubblico dell'informatica*, Torino, 1986.

Da « Amministrare », a. XX, n. 2-3, agosto-dicembre 1990:

DE MICHELIS GIORGIO, *Il possibile dell'informatica e i processi democratici*, p. 203.

MANACORDA PAOLA, *Le nuove tecnologie per la comunicazione nella democrazia*, p. 229.

VICARI SERENA, *La democrazia locale: gli USA*, p. 355.

MAJONE GIAMPIERO, *Le scelte pubbliche e le nuove tecnologie*, p. 56.

LYTEL DAVID, *La democrazia locale e le nuove tecnologie: la Francia*, p. 387.

ID., *La politica dei nuovi media: Il Giappone*, p. 433.

MARSOCCI PAOLA, *Il valore della comunicazione e le nuove regole*, in *Democrazia e diritto*, n.3-4, 1990, p. 307.

Fonti normative.

Legge 2 maggio 1974 n. 195, « Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici ».

Legge 14 aprile 1975 n. 103, « Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva ».

Legge 16 gennaio 1978 n. 11, « Modifica della legge 195 concernente norme sul contributo dello stato ai partiti politici ».

Legge 8 agosto 1980 n. 422, « Concorso dello Stato alle spese elettorali dei partiti politici per le elezioni al Parlamento europeo e per i Consigli regionali ».

Legge 5 agosto 1981 n. 416, « Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'Editoria ».

Legge 18 novembre 1981 n. 659, « Modifica ad integrazioni alla legge 195 sul contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici ».

Legge 27 gennaio 1982 n. 22, « Modifica dell'art. 4 della legge 659 recante modifiche e integrazioni alla legge 195 ».

Legge 5 luglio 1982 n. 441, « Disposizioni per la pubblicazione della situazione patrimoniale di titolari di cariche elettive e di cariche direttive di alcuni enti ».

Legge 8 agosto 1985 n. 413, « Aumento del Contributo dello Stato a titolo di concorso nelle spese elettorali sostenute dai partiti politici ».

Legge 25 febbraio 1987 n. 67, « Rinnovo della legge 416 recante disciplina delle imprese editrici e provvidenza per l'editoria. ».

Legge 1990 n. 223, « sulla disciplina delle emittenti radiotelevisive ».

Legge 7 agosto 1990 n. 230, « Contributi alle imprese radiofoniche private che abbiano svolto attività di informazione di interesse generale ».

In bibliografia sono elencate anche leggi non citate, pur se analizzate e tenute in debito conto.

Sentenze della Corte Costituzionale:

Sent 225-226/1974, 148/1981, 231/1985, 826/1988.