

XXI

COMMENTO AGLI ARTT. 3, 4, 5, 6 E 19 DELLA LEGGE 10 DICEMBRE 1993 N. 515

(Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera
dei deputati e al Senato della Repubblica)

LUCIA RUSSO *

1. PREMESSA

Il referendum del 18 aprile dello scorso anno ha segnato il passaggio del nostro sistema da una crisi che significativamente Leonardo Morlino chiama «latente» ad una crisi «manifesta», nel senso che per la prima volta i cittadini hanno partecipato in massa nell'esprimere il loro scontento nei confronti di un determinato metodo di conduzione della vita politica, caratterizzato dal connubio tra interessi privati e partiti politici. «Il corpo elettorale ha colto l'importanza dei quesiti referendari che venivano posti ed il ruolo decisivo che l'esito del referendum avrebbe avuto per l'accelerazione delle riforme istituzionali»¹. Infatti le varie abrogazioni legislative che sono state prodotte hanno richiesto un intervento tempestivo del legislatore, in particolare per quanto riguarda i sistemi elettorali di Camera e Senato. Il finanziamento pubblico dei partiti politici non ha trovato una disciplina autonoma in seno ai lavori affrettati dell'XI legislatura, la quale se ne era già occupata, prima del referendum, nei lavori del comitato ristretto formalizzati nel testo Covatta e poi recepiti nel decreto Amato-Conso, senza però trovare esito positivo a causa del clima di tensione creato dall'inchiesta della magistratura su Tangentopoli. Di conseguenza nell'iter dell'attuale legge 515/93 la discussione si è concentrata soprattutto sulla materia del finanziamento delle campagne elettorali e del relativo regime sanzionatorio, mentre gli altri

* Dottore in Scienze politiche. Università di Catania.

¹ BARILE-GRASSI, *Appendice di aggiornamento al Manuale di Istituzioni di Diritto Pubblico*, Cedam, 1994, 37.

aspetti della disciplina, in particolare il divieto di sondaggi, anche se della stessa importanza, sono rimasti in secondo piano.

La legislazione prodotta dall'ultimo parlamento eletto con il sistema proporzionale nell'aprile del '92 è, comunque, una legislazione transitoria e che ha conosciuto un iter travagliato, da un lato dall'esigenza di modificare il sistema elettorale di Camera e Senato e, dall'altro, da quella di provvedere al più presto possibile prima che quelle stesse Camere, ampiamente delegittimate, data la percentuale di parlamentari inquisiti, venissero sciolte anticipatamente dal Presidente della Repubblica.

Lo scioglimento anticipato delle Camere, il 18 gennaio '94, è dunque intervenuto appena un mese dopo l'approvazione della nuova legge di disciplina delle campagne elettorali.

Nei paragrafi successivi saranno esaminati gli ambiti di intervento degli articoli 3 (Altre forme di propaganda), 4 (Comunicazioni agli elettori), 5 (Divieto di propaganda istituzionale), 6 (Divieto di sondaggi) e 19 (Interventi dei Comuni), nel tentativo di commentarli.

Già la legge 25 marzo 1993, n. 81, che ha introdotto la elezione diretta del sindaco con sistema uninominale maggioritario a doppio turno, ha innovato la disciplina sulla propaganda, che, una volta applicata, ha mostrato come l'adozione del nuovo regime elettorale maggioritario contemporaneamente all'ingresso, anche a casa nostra, delle tecniche provenienti dal marketing, quali indagini di mercato, sondaggi, mailing, test di qualità, ha modificato le caratteristiche della comunicazione elettorale.

“Le nuove regole elettorali, che rappresentano una novità rispetto al proporzionalismo precedente e alla consueta identificazione del candidato con il partito, spingono infatti verso una «personalizzazione del voto», grazie alla quale il rapporto di fiducia, o quanto meno il rapporto più diretto che si instaura tra le singole figure dei candidati e gli elettori, tende a sostituire l'appartenenza di partito e rendono necessaria l'adozione di una comunicazione più personalizzata con i cittadini, al di là delle vecchie clientele e delle appartenenze partitiche ed ideologiche, soprattutto per i candidati sindaci”².

Il sistema maggioritario favorisce, del resto, la presentazione di candidati espressione delle realtà locali che intendono rappresentare, anche se, nelle scorse elezioni dato il mantenimento della correzione proporzionale, sono stati diversi i casi di candidature imposte dall'alto e si sono mantenute le vecchie logiche delle alleanze.

Il nuovo modo di fare campagna elettorale è stato, però, pienamente recepito dal momento che si è dedicata molta attenzione all'agenda degli appuntamenti

² VILLA, *Le amministrative 1993 a Milano: come è cambiata la comunicazione politica*, in *Problemi dell'Informazione*, 1, 1994, 86.

dei candidati e ad una pianificazione consapevole dei propri comportamenti, delle dichiarazioni e delle azioni in funzione degli atteggiamenti e delle opinioni dell'elettorato, del comportamento dei mezzi di comunicazione di massa e dei competitori. Sono venute fuori le migliori tecniche del marketing economico, si pensi alla "logica del sondaggio da effettuare sia per meglio conoscere il territorio, sia per individuare il *segmento di interlocutori* da cogliere (il *bersaglio*), cioè singole categorie di cittadinanza, di mercato, di utenza, sia per mettere a punto stili e tecniche di approccio da adottare"³. I protagonisti sono "da un lato i partiti, laddove autoproducono e gestiscono in proprio l'emissione dei messaggi, e dall'altro gli stessi media sia quando prestano i propri strumenti e canali alla diffusione dei messaggi dei partiti o dei candidati, sia quando producono materiali di comunicazione politica in funzione della campagna elettorale"⁴.

C'è da dire pure che "nel settore della comunicazione politico-elettorale è in corso da anni una significativa evoluzione che sta trasformando radicalmente il modo di comunicare dei partiti, sia durante che al di fuori degli appuntamenti elettorali. È un processo di estremo interesse sia per gli studiosi che lo stanno infatti monitorizzando dall'inizio degli anni ottanta, sia per gli operatori della comunicazione che vi possono vedere un ampliamento del loro campo di intervento"⁵.

2. BREVI CONSIDERAZIONI SULL'INFORMAZIONE E LA PROPAGANDA POLITICO-ELETTORALE NEL NOSTRO SISTEMA DEI MEZZI DI COMUNICAZIONE DI MASSA

Il termine propaganda deriva dal verbo propagare, ossia diffondere messaggi con un fine, però, che è quello di stimolare certi comportamenti. È proprio questo aspetto che, secondo molti, segnerebbe la differenza tra informazione e propaganda, nel senso che la prima evidenzerebbe un messaggio meno viziato e più puro. "In realtà, se esiste un'indubbia differenza a livello analitico tra le due attività sia nella forma che nell'intensità, non può farsene derivare la conclusione che l'informazione sia da considerarsi obiettiva, essendo anch'essa frutto della soggettività e aperta ai rischi di manipolazione"⁶.

L'informazione è indirettamente tutelata dall'art. 21 Cost. Essa, sia come libertà di informare che come libertà di informarsi, "può dirsi presente nel nostro ordinamento come «valore» (o «esigenza», o «tendenza») deducibile da tutta

³ VIGNUDELLI, *La comunicazione pubblica*, Maggioli, 1992, 24.

⁴ MAZZOLENI, *La comunicazione politica alla vigilia della seconda Repubblica*, in *Problemi dell'Informazione*, n. 4, 1993, 387.

⁵ Vedi nota precedente.

⁶ LANCHESTER, *Propaganda elettorale*, in *Enc. del diritto*, 1988, 126 ss.

una serie di norme costituzionali che configurano la posizione giuridica del «cittadino» nello Stato democratico (artt. 1, 3 comma 2, 9, 33, 49 ecc. Cost.): norme dalle quali discende che, per poter esercitare consapevolmente (quanto meno) i diritti politici, i cittadini dovrebbero essere posti in grado di essere compiutamente informati”⁷.

La stampa e la radiotelevisione, tradizionalmente considerati forme atipiche di propaganda rispetto a manifesti, volantini e comizi di cui alla legge 212/56, hanno assunto un ruolo centrale rispetto all’informazione. Un’informazione che in Italia è soprattutto, più che negli altri Paesi, un’informazione politica e questo succede non solo per le dimensioni della crisi economica e dei conflitti del lavoro, ma per la natura stessa delle tragedie del terrorismo e della criminalità organizzata, per non dire poi delle vicende giudiziarie, degli scandali e della mafia, i quali sono tutti fenomeni di particolare rilievo politico. Tutto questo accentua difficoltà e problemi in ordine alla distinzione tra informazione e propaganda elettorale. “Il ripetuto ricorso, poi, allo scioglimento anticipato delle assemblee parlamentari, lo svolgimento dispersivo e disordinato di turni di consultazioni amministrative parziali (oltre alle elezioni europee ed al rinnovo dei consigli regionali) finiscono per assumere, di volta in volta, rilievo ed incidenza generali e fanno sì che, in un certo senso, in Italia siamo sempre in campagna elettorale”⁸. La legge 212/56 non aveva previsto il ruolo fondamentale che avrebbero assunto i mass-media nell’informazione politica ed elettorale, mentre la legislazione sull’uso della stampa e della radiotelevisione ha eluso fortemente quel fine che si era proposto il costituente, ossia rendere possibile l’utilizzo dei mezzi di diffusione da parte del maggior numero possibile di soggetti.

Per la stampa si è adottato il modello dell’impresa privata (legge 8 febbraio 1948, n. 47) il quale, affinché un giornale o periodico possa essere pubblicato, richiede solo che esso venga prima registrato presso la cancelleria del tribunale, nella cui circoscrizione la pubblicazione deve effettuarsi. Nell’esercizio della loro opera i giornalisti devono rispettare il c.d. indirizzo politico-editoriale⁹ e solo di recente la contrattazione collettiva ha introdotto le c.d. «clausole di coscienza», che consentono al giornalista che non condivida il mutamento di linea editoriale

⁷ PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*. Parte speciale, Cedam, 1992, 428 ss.

⁸ FAVA, *L’informazione politica ed elettorale. La responsabilità del giornalista del servizio pubblico*; si trova all’interno dello scritto a cura di ZACCARIA, *Rai, la televisione che cambia*, Sei, 1984, 298-305.

⁹ L’indirizzo politico-editoriale del giornale è impresso alla testata dal proprietario-editore e viene garantito e realizzato dal direttore da questi scelto sulla base di accordi concernenti, in particolare, la linea politica, l’organizzazione e lo sviluppo della testata (PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, 445). Questo aspetto solleva il problema molto complesso relativo all’esercizio del diritto di informazione e di critica nel quadro dei rapporti interni all’impresa giornalistica, di cui non sarà possibile occuparsi in questa sede.

del periodico presso il quale presta la propria attività di sciogliere unilateralmente il rapporto, senza perdita delle indennità di fine rapporto. Una garanzia certo non irrilevante, ma che da sola non risolve affatto i complessi problemi che pone la tutela della libertà di informazione del singolo giornalista all'interno dell'azienda editoriale¹⁰.

Se, dunque, oggi la carta stampata è prevalentemente in mani private (e non di editori «puri», ma di gruppi che sono nel contempo industriali, finanziari ed editoriali), la radio e la televisione sono stati, praticamente fino ad oggi saldamente in mano alle forze politiche. Il modello originariamente adottato è stato quello del monopolio dello Stato sulla radio e poi sulla tv, essendo, del resto, il controllo statale sui media elettronici una caratteristica comune all'intera Europa¹¹.

“Tuttavia nel caso italiano proprietà dello Stato ha significato appropriazione della radiotelevisione da parte dei partiti in tre modalità successive. La prima, dal dopoguerra ai primi anni settanta, è un monopolio statale di stretta dipendenza governativa; la seconda è un monopolio statale controllato dal Parlamento, quindi con la cooptazione subalterna dell'opposizione. La terza fase si intreccia con la seconda ed è costituita dall'avvento dell'emittenza privata e dalla sua rapida concentrazione in una sola proprietà, validamente assistita dalla latitanza del legislatore e del governo”¹².

Enrico Menduni osserva, però, che tale duopolio televisivo era collegato ad una partecipazione politica funzionale a equilibri partitici che sarebbero ormai superati. I nuovi meccanismi elettorali richiederebbero cambiamenti nella ricerca del consenso e richiamerebbero la necessità di una riforma: oltre alla riduzione

¹⁰ Per un'analisi approfondita si rinvia a: CARETTI, *Diritto pubblico dell'informazione*, Il Mulino, 1994.

¹¹ La prima esperienza è quella inglese della Bbc, da cui sono stati mutuati anche i due classici argomenti a favore del monopolio: il carattere finito delle risorse, e la considerazione che tali media sarebbero troppo importanti per farli amministrare da privati e non dallo Stato.

¹² La legge 223/90, c.d. legge Mammì, non ha fatto altro che fotografare l'esistente legittimando le situazioni di fatto come un condono edilizio e determinando una situazione veramente anomala. In nessun Paese al mondo, infatti, due soggetti da soli (RAI+Fininvest) detengono il 90% delle risorse e degli ascolti televisivi del sistema, né mai un solo privato raccoglie il 90% della pubblicità, né lo squilibrio tra televisione e stampa è così evidente. In nessun Paese, infine, un privato può disporre di tante reti nazionali con discipline anti-trust così permissive e cervelotiche insieme: così da impedire l'ingresso nel sistema ai proprietari dei quotidiani, salvo permettere a Silvio Berlusconi di bypassare la regola trasferendo una testata in famiglia, lasciando invece la porta completamente aperta agli editori di settimanali, come appunto il medesimo Berlusconi. Vedi MENDUNI, *Riforma della politica e del sistema comunicativo*, in *Rivista bimestrale di cultura e politica*, n. 1/94, 70 ss.; e ancora MENDUNI, *L'autunno della televisione (a tre anni dalla «legge Mammì»)*, in *Problemi dell'informazione*, n. 4/93, 429 ss.

della superiorità della Fininvest e alla razionalizzazione della struttura pubblica, diverrà importante un aumento dei network locali, capaci di raggiungere un pubblico specifico.

Una maggiore attenzione al locale dovrebbe essere favorita dalle nuove tecniche di comunicazione politica, trasmigrate dall'ambito economico, che costituiranno la base di un lavoro telematico di «coltivazione del collegio», in cui i banchetti e i convegni del politico tradizionale saranno affiancati da una sequenza di contatti-sondaggio con gli elettori per orientare e migliorare, per tutto il corso del mandato, l'operato in Parlamento del deputato. «Grazie alle ridotte dimensioni del collegio e alle potenzialità dell'elettronica anche un politico relativamente oscuro e non ricco potrà presto accedere a raffinati strumenti previsionali e di verifica; lo stesso potranno fare movimenti, gruppi di pressione e tutti i soggetti dell'agire politico. Inoltre il 95% delle famiglie in Italia possiede un telefono: se qui da noi è scarsa la diffusione del Videotel (rispetto ad esempio alla vicina Francia), la telefonia in concessione (Audiotel) che non richiede uno schermo, ma solo un apparecchio telefonico, registra un vigoroso sviluppo. Se i servizi a pagamento hanno avuto per ora un'applicazione piuttosto banale e talvolta equivoca (oroscopi, tarocchi, chat lines), non si può escludere la loro applicazione alla comunicazione politica e addirittura al finanziamento dei partiti da parte dei cittadini»¹³.

3. LE "ALTRE FORME DI PROPAGANDA" SECONDO L'ART. 3 DELLA LEGGE 515/93

Il titolo dell'articolo 3 della legge 515/93 (*Altre forme di propaganda*) lo collega ai due precedenti nella prima parte della legge dedicata al rapporto tra informazione, comunicazione politica e campagna elettorale. Tra le altre forme di propaganda, però, non sono incluse quelle alle quali ho fatto prima riferimento, cioè posta elettronica, numeri di telefono a chiamata gratuita, videocassette, le quali, anche se ancora timidamente, si stanno diffondendo pure in Italia e sono destinate ad incidere notevolmente nel corso delle campagne elettorali.

Il titolo è riferibile solo al primo comma in cui si stabilisce che, sempre a partire dai trenta giorni precedenti la data fissata per le votazioni (termine previsto dall'art. 1 secondo comma, la propaganda, sia per il voto a liste che a singoli che a gruppi di candidati, per mezzo dei manifesti e dei giornali murali è ammessa nei limiti della legge 212/56 come modificata e integrata dalla legge n. 130 del 1975.

La legge 212/56 era l'unica legge generale prima esistente in materia di disci-

¹³ MENDUNI, *Riforma della politica e sistema comunicativo*, in *Rivista bimestrale di cultura e politica*, n. 1/94, 70 ss.

plina delle campagne elettorali, ma fortemente datata, già dal momento in cui era stata approvata, non avendo previsto il ruolo centrale assunto dal mezzo radiotelevisivo, il quale appunto veniva, insieme alla stampa, quasi messo da parte come «forma atipica» di propaganda.

Questa legge disciplina solo il tradizionale armamentario dei manifesti, dei volantini, degli stampati di varia foggia e dei comizi. Infatti, a parte l'art. 4 della legge 103/75 e l'art. 9 *bis* del decreto legge 807/84, si è dovuto attendere fino alla legge sul sindaco (legge 81/93) per una prima disciplina della propaganda elettorale per mezzo della stampa e della diffusione radiotelevisiva.

La legge 212 del '56 «aveva lo scopo di limitare gli eccessi esteriori della caccia al voto operata nel periodo di forte concorrenzialità nel secondo dopoguerra, ed aveva un precedente nella proposta di legge presentata da Piero Calamandrei alcuni anni prima»¹⁴. Infatti, nella relazione alla proposta di legge, Calamandrei denunciava «lo scandaloso spreco di carta stampata con cui i partiti più potenti riuscivano a soffocare la voce dei partiti minori, e ad imporre, per qualche settimana al pubblico lo spettacolo non gradevole di una generale deturpazione carnevalesca delle strade e delle piazze»¹⁵. «Essa fotografava lo sviluppo in materia della prima metà degli anni cinquanta, ma già allora – lo si sottolineò nella stessa discussione alla Camera – non era adeguata alla dinamica del mercato elettorale»¹⁶.

La disciplina della legge 212/56 si svolge basandosi sulla distinzione, fatta dall'articolo 1, tra le affissioni da parte di chi partecipi direttamente alla competizione elettorale (partiti o gruppi politici che abbiano presentato candidati oppure, nel caso di elezioni con sistema uninominale, singoli candidati o partiti o gruppi politici cui essi appartengono) e le affissioni da parte di chi, invece, non partecipi direttamente alla competizione ma voglia influire sulla scelta elettorale. È la giunta municipale che, in ogni comune, tra il trentatreesimo e il trentesimo giorno precedente quello fissato per le elezioni, deve fissare spazi destinati alle affissioni, avendo cura di sceglierli nelle località più frequentate ed in equa proporzione per tutto l'abitato. Quella distinzione iniziale non è senza conseguenze. Essa, in particolare dopo le modifiche apportate dalla legge n. 130 del 1975, ha fondato quello che acutamente Fulco Lanchester ha chiamato un *Parteienprivi-*

¹⁴ LANCHESTER, *Propaganda elettorale*, in *Enciclopedia del Diritto*, 1988, 134.

¹⁵ CALAMANDREI, *Relazione alla proposta di legge n. 2616 del 25 marzo 1952 (Camera dei deputati)*, in *Scritti e discorsi politici a cura di Bobbio N.*, II vol., 1966, 508.

¹⁶ La legge 212/56 era priva in effetti di una completa e consapevole regolazione delle nuove forme di propaganda attraverso i mezzi di comunicazione radiotelevisivi pubblici (e poi privati), mentre il tema della limitazione e del rimborso delle spese elettorali verrà affrontato – solo vent'anni dopo ed in modo disorganico – nell'ambito della legge sul finanziamento pubblico (legge 2 maggio 1974, n. 195), della quale sono ancora applicabili solo poche norme, essendo le altre o abrogate in esito al referendum del 18 aprile 1993 o incompatibili con il testo della legge 515/93.

leg dal momento che, in base all'art. 3, l'assegnazione degli spazi avviene automaticamente ad opera della giunta nei confronti di partiti, gruppi politici e singoli candidati mentre, secondo l'art. 4, i fiancheggiatori, cioè quelli che influiscono ma non partecipano direttamente, devono presentare apposita domanda di affissione entro il trentaquattresimo giorno antecedente la data delle elezioni ed attendere che gli spazi divengano ripartiti secondo l'ordine di presentazione delle domande.

A questo proposito bisogna richiamare la posizione di quanti in dottrina hanno ritenuto la legge in questione non conforme ai principi costituzionali perché non prevede espressamente l'affissione di manifesti anche da parte di associazioni sindacali, culturali, professionali e di movimenti d'opinione. Tale previsione sarebbe necessaria dato il "lento salutare scivolamento della nostra società verso forme di democrazia partecipativa, con una delega sempre più provvisoria alla classe politica, con una partecipazione non più episodica alla vita comunitaria né legata alle sole scadenze elettorali. La legge n. 212 del 1956 è quindi palesemente insufficiente e ciò è dovuto all'epoca in cui è maturata ed alla limitatezza delle previsioni di organizzazioni politicamente rappresentative.

Purtuttavia è possibile interpretarla in maniera evolutiva senza alternarne lo spirito ed il significato"¹⁷.

Per il periodo che va dalla pubblicazione sulla G.U. del decreto di fissazione della data delle elezioni sino al 30° giorno precedente le elezioni, le affissioni elettorali possono essere eseguite secondo le norme che regolano in generale i diritti sulle pubbliche affissioni (d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 639).

La legge 212/56 vieta pure, dal trentesimo giorno precedente la data fissata per le elezioni, ogni forma di propaganda elettorale luminosa o figurativa fissa (cartelloni, striscioni, insegne luminose, ecc.) – escluse le insegne indicanti le sedi dei partiti - nonché il lancio (ma non la distribuzione) di volantini in luogo pubblico o aperto al pubblico e la propaganda luminosa mobile. Nel giorno precedente ed in quelli stabiliti per le elezioni, poi, è vietato effettuare comizi e riunioni elettorali in luoghi pubblici o aperti al pubblico, nuove affissioni e, nei giorni destinati alla votazione, ogni forma di propaganda elettorale, diretta o indiretta, entro il raggio di 200 metri dall'ingresso delle sezioni elettorali.

Ritornando alla lettera della norma del primo comma dell'art. 3 della legge 515/93, notiamo che delle forme tradizionali di propaganda elettorale sono richiamati solo i manifesti ed i giornali murali. Poi, però, il diciassettesimo comma dell'art. 15 (*Sanzioni*) richiama tutte le altre forme tradizionali disciplinate dagli articoli 6, 8 e 9 della legge 212/56, al fine di sostituire alle sanzioni penali, ivi previste, la sanzione amministrativa pecuniaria da lire duecentomila a lire due milioni.

¹⁷ LA CUTE, *Propaganda elettorale e manifestazione del pensiero politico*, in *Giurisprudenza Merito*, 1975, III, 158 ss.

4. LE DIVERSE QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELLA LEGGE 212/56 CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALL'ART. 21 COST. SULLA LIBERTÀ DI MANIFESTAZIONE DEL PENSIERO

Le norme della legge 212/56 sono state spesso sottoposte alla questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 21 Cost. sulla libertà di manifestazione del pensiero. Anche in dottrina, “mentre nei Paesi stranieri si è fatto molto ricorso al principio dell'eguaglianza delle chances, in Italia ci si è accostati alla problematica della propaganda elettorale in maniera meno organica e sulla base prevalente del principio di libera manifestazione del pensiero”¹⁸.

Tutte le diverse questioni “sono state respinte dalla Suprema Corte «perché le disposizioni della legge citata non disconoscono il diritto di libera manifestazione del pensiero politico, ma ne disciplinano le modalità di esercizio»”¹⁹.

Paolo Barile nel suo saggio sulla libertà di manifestazione del pensiero del 1975 osserva che “quanto alla propaganda, i tentativi di stravolgerla fino al punto di farle perdere la sua natura che è quella di una forma particolare, se si vuole, di manifestazione del pensiero, ma non certo di una forma che è «più azione che pensiero, è davvero inane. Anche manifestazioni di pensiero «puro», in materia artistica, ad esempio, «sono suscettibili di trasformarsi in manifestazioni teologiche, propagandistiche». La garanzia dell'art. 21, d'altronde, in presenza di quella dell'art. 33, che tutela indubbiamente manifestazioni di «pensiero puro», se non comprendesse anche la propaganda sarebbe superflua...”

*Questo non toglie che certi tipi di propaganda possano legittimamente essere assoggettati ad «appropriata disciplina»*²⁰.

Una delle sentenze più importanti in materia è la n. 48 del 1964 in cui la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 8 quarto comma (sanzioni penali) della legge 212/56 in riferimento all'art. 21 primo comma stabilendo che, nella strutturazione della scelta, la regolazione delle forme di propaganda non incide sulla libera manifestazione del pensiero, perché la regolazione delle modalità di esercizio costituisce in sostanza l'estrinsecazione di un potere del legislatore da considerare legittimo sempre che il diritto attribuito dalla Costituzione non venga ad essere snaturato. “E proprio durante la campagna elettorale, la concomitante e più intensa partecipazione di partiti e di cittadini alla propaganda politica determina una situazione che giustifica l'intervento del legislatore ordinario diretto a regolarne il concorso con norme che tendono a porre tutti in condizioni di parità per fare in modo che lo svolgimento

¹⁸ LANCHESTER, *Propaganda elettorale*, in *Enciclopedia del Diritto*, 1988, 131.

¹⁹ FURLANI, *Propaganda elettorale*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. XIV, 1967, 94.

²⁰ BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, Giuffrè, 1975, 116.

della vita democratica non sia ostacolato da situazioni economiche di svantaggio o politicamente di minoranza”²¹. La Corte ha escluso l’incostituzionalità di quelle norme anche in riferimento al secondo comma dell’art. 21 Cost., dal momento che esse non instaurano né direttamente, né indirettamente alcuna forma di censura sulla stampa elettorale, né conferiscono poteri di autorizzazione alla pubblica autorità, per la quale non sussiste alcun margine di discrezionalità.

Nella sentenza n. 138 del 1985 la Corte costituzionale ha respinto la questione di incostituzionalità dell’art. 7, secondo comma della legge 24 aprile 1975 n. 130, la quale ha sia abrogato che integrato alcune norme della legge 212/56. Quell’articolo consente, durante i trenta giorni antecedenti la data delle elezioni, l’uso di altoparlanti su mezzi mobili esclusivamente per il preannuncio dell’ora e del luogo in cui si terranno i comizi e le riunioni di propaganda elettorale. La Suprema Corte ha richiamato l’orientamento secondo il quale la disciplina delle modalità di esercizio di un diritto non costituisce per se stessa lesione del diritto medesimo, a meno che ne sia reso arduo, o addirittura impossibile, l’esercizio.

“Anche diritti primari e fondamentali come quello sancito nell’art. 21 Cost (che è, forse, il più alto di tutti) debbono venire temperati con le esigenze di una tollerante convivenza a tutela di interessi fondamentali fra cui quello alla conservazione dell’ordine pubblico, che deve risultare più pregnante proprio in occasione delle consultazioni elettorali e della propaganda svolta in proposito”²². Una parte della dottrina pur condividendo il *decisum*, ossia la costituzionalità della legge in riferimento all’art. 21 Cost., ha criticato la motivazione della Corte per non aver essa individuato dei criteri sufficientemente chiari e precisi per la «deduzione» dei «limiti» alla libertà di manifestazione del pensiero. “Lasceremmo perplessi quelle decisioni che affermano essere limite alla libertà di manifestazione del pensiero la pubblica tranquillità, il decoro, la civile convivenza. Si finisce in questi casi, con il negare la stessa giurisprudenza inaugurata dalla sent. n. 19 del 1962, secondo cui limite ad un diritto costituzionalmente riconosciuto non può che essere un valore tutelato dalla Costituzione medesima”²³.

Così Augusto Cerri, ad una prima lettura della sentenza della Corte del 1985, sosteneva che “forse il problema avrebbe potuto trovare una più convincente soluzione ove ci si fosse chiesti se esiste un diritto a non ascoltare l’altrui propaganda, a selezionare, fra le diverse manifestazioni del pensiero, fra i diversi possibili campi di applicazione del proprio intelletto alcuni e non altri ...

²¹ Corte cost., sentenza n. 48 del 1964, in *Giur. Cost.*, 1964, 605 ss.

²² Corte cost., sentenza n. 138 del 1985, in *Giur. Cost.*, 1985, I.

²³ CERRI, *Diritto di non ascoltare l'altrui propaganda*, in *Giur. Cost.*, 1985, I, 987 ss. Per una sufficientemente compiuta indicazione di tale dottrina v., per tutti BARILE, *La libertà di manifestazione del pensiero e le notizie false, esagerate e tendenziose*, in *Foro it.*, 1962, vol. LXXXV, parte I, spec. 859-862.

Tale diritto troverebbe garanzia nel sistema costituzionale deducendolo dal diritto al pieno e libero sviluppo della propria persona, tutelato «in positivo» dall'art. 3 Cost., ma tutelabile anche «in negativo» di fronte ad aggressioni di terzi o dal medesimo potere pubblico ed, in secondo luogo, anche dalla «libertà negativa» di riunione. È quel diritto «ad essere soli» di cui ci ha parlato la giurisprudenza nord-americana e che è parte, non esclusiva ma integrante, del diritto alla privacy²⁴.

5. IL «COMMITTENTE RESPONSABILE»

Il titolo interno (Altre forme di propaganda) dell'art. 3, legge 515/93, sarebbe riferibile solo al primo comma in quanto, come ora si vedrà, i tre commi successivi si applicano indistintamente a tutti i tipi di propaganda elettorale.

Così il secondo comma pone l'obbligo a tutte le pubblicazioni di propaganda elettorale a mezzo di scritti, stampa o fotostampa, radio, televisione, incisione magnetica ed ogni altro mezzo di divulgazione, di indicare il nome del committente responsabile.

Questa norma, identica a quella del terzo comma dell'art. 29 della legge sull'elezione diretta del sindaco, dovrebbe contribuire ad aumentare la trasparenza degli ordinativi ed a rendere possibili i controlli.

Il principio della trasparenza si è affermato nel nostro ordinamento, per la prima volta, nella legge 241 del '90 che ha disciplinato il procedimento amministrativo, prevedendo, tra le altre cose, pure la figura del "responsabile del procedimento". Come per l'azione della pubblica amministrazione, anche nel caso della propaganda "vengono posti in essere comportamenti che interessano un numero molto elevato di individui. Per questo motivo, il legislatore ha ritenuto opportuno fissare normativamente una garanzia nei confronti di tutti coloro che da tali comportamenti potrebbero venire danneggiati, siano essi soggetti privati che pubblici"²⁵. Il committente responsabile è, infatti, quel sog-

²⁴ Vedi nota precedente.

Sul punto vedi pure Fois (*Propaganda elettorale e mezzo di diffusione del pensiero*, in *Giur. Cost.*, 1964, 954 ss.) il quale ritiene che utilmente la Corte avrebbe potuto considerare l'art. 17 Cost., perciò che tale norma implica riguardo alla disciplina dell'uso di luoghi pubblici a scopo di riunione.

Lanchester, invece, respinge la tesi di Fois in quanto un'interpretazione, a suo parere, eccessivamente formalistica dell'art. 17 limiterebbe in modo pericoloso il diritto di cui all'art. 21 Cost. (LANCHESTER, *Propaganda elettorale*, in *Enc. del Diritto*, 1988, 127 ss.).

²⁵ GARDINI, *Il committente responsabile (art 29)*, all'interno del commento alla legge 25 marzo 1993, n. 81, coordinato dal prof. Barbera.

getto che si assume tutte le responsabilità inerenti alle pubblicazioni di propaganda elettorale.

In sede di applicazione della norma, però, si potrebbero determinare dei problemi soprattutto nel caso di mancata indicazione del committente responsabile, poiché non sarebbe chiaro nei confronti di chi incombe l'obbligo, se alla struttura che realizza la pubblicazione o ai soggetti che la hanno commissionata. Il quarto comma dell'art. 3 si limita a richiamare il secondo comma nel senso che, anche quando le pubblicazioni di propaganda non siano state commissionate dai candidati o dai loro mandatari direttamente, ma da sindacati o associazioni a ciò autorizzati, debbono comunque indicare il nome del committente responsabile.

6. GLI «ACCERTAMENTI» E LE «AUTORIZZAZIONI»

Il terzo comma, a differenza del secondo, individua chiaramente i soggetti che devono provvedere agli accertamenti, cioè i giornali, le stazioni radio e televisive, i tipografi, insomma tutti coloro che siano chiamati a produrre propaganda elettorale. Si tratta dell'obbligo di accertare che i relativi ordini siano fatti direttamente dai segretari amministrativi o delegati responsabili della propaganda, ovvero dai singoli candidati o dai loro mandatari. All'obbligo di accertare si aggiungono quello di emettere la relativa fattura e quello di acquisire copia dell'autorizzazione del candidato o del suo mandatario, solo quando, però, la propaganda sia stata commissionata da sindacati, organizzazioni di categoria o associazioni, secondo quanto previsto dall'ultimo comma dell'art. 3.

Questi ultimi due commi non esistevano nel disegno di legge inizialmente approvato dal Senato, ma sono stati inseriti nei lavori in seno alla prima commissione permanente (affari costituzionali). Essi rientrano nel progetto di moralizzazione delle campagne elettorali e vanno collegati all'art. 8 che prevede tutta una serie di obblighi di comunicazione per gli editori di quotidiani e periodici ed i titolari di concessioni e di autorizzazioni per l'esercizio delle attività di diffusione radiotelevisiva. L'obbligo di emettere la fattura per i servizi prestati e di accertare da chi vengono gli ordini investe, però, tutte le forme di propaganda, quelle tipiche e quelle atipiche. In ogni caso la "ratio" del legislatore è di introdurre un sistema di obblighi di comunicazione incrociati, prevedendo che i servizi elettorali debbano essere documentati da chi li ha resi per offrire garanzie rispetto alla veridicità delle dichiarazioni e dei controlli successivi.

Insomma, "barare non è facile, poiché sono possibili i controlli incrociati. Entro 30 gg. dalle elezioni, infatti, gli editori e i concessionari di frequenze devono consegnare ai Presidenti delle Camere e ai collegi regionali di garanzia elettorale tutta la documentazione relativa alla propaganda trasmessa o pubblicata, indi-

cando i nomi di chi ha effettuato i pagamenti. Se i conti non tornano, scattano subito le sanzioni”²⁶.

L'ultimo periodo del quarto comma contiene un rinvio all'art. 7 per quanto riguarda il calcolo del limite di spesa per i singoli candidati. Così come l'art. 7, secondo comma, stabilisce che le spese sostenute dai partiti o formazioni politiche riferibili a singoli candidati vanno computate tra le spese effettivamente effettuate da questi ultimi, ciò vale anche relativamente alle spese per gli strumenti di propaganda riferibili ad uno o più candidati e prodotti o commissionati da sindacati, organizzazioni di categoria o associazioni. Questi ultimi devono essere autorizzati dai singoli candidati, il cui consenso sarebbe, invece, presunto quando a formulare l'ordine siano il partito o il gruppo per i quali il candidato corre.

7. LE SANZIONI CONSEGUENTI ALLE VIOLAZIONI DELLE DISPOSIZIONI DI CUI ALL'ART. 3

Per le violazioni delle norme dell'articolo in commento si applicano le sanzioni del secondo, terzo e diciassettesimo comma dell'art.15 della legge 515/93. L'impianto sanzionatorio di questa legge si presta a diverse critiche sia per la sua articolazione che per il fatto di aver operato una generale depenalizzazione. In particolare proprio il secondo e diciassettesimo comma hanno incontrato il parere contrario della seconda commissione permanente (giustizia) dal momento che non vi sono specificate le autorità competenti ad irrogare le sanzioni amministrative²⁷.

Per quanto riguarda la propaganda tradizionale, più che intervenire dal punto di vista sanzionatorio, sarebbe forse più opportuno intervenire nel senso di vietare l'utilizzo di certi simboli, come ad esempio la bandiera tricolore, o di certe espressioni che potrebbero trarre in inganno il cittadino che deve recarsi nell'urna a votare. Sempre naturalmente che non venga snaturato il diritto alla libera manifestazione del pensiero.

Volendo ironizzare, in questo momento, se si volesse inneggiare al successo della nostra squadra di calcio ai mondiali degli Stati Uniti, si potrebbe indurre l'ascoltatore a pensare che si stia facendo propaganda ad una forza politica che si candida alle elezioni europee.

In Francia (Paese caratterizzato, come è noto, da un sistema elettorale sostanzialmente uninominale a due turni), esiste una disciplina molto più restrittiva.

²⁶ ZUCCHETTI, *I comandamenti dell'imparzialità*, in *Guida alle Elezioni del Sole 24 Ore*, 41.

²⁷ Si rinvia alla lettura del parere della seconda commissione permanente nella seduta del Senato del 2 dic. 1993 (Lav. Pre., Parte II, 744).

Ad esempio si adotta una limitazione numerica di spedizioni ed affissioni di propaganda elettorale, sono istituiti a livello di ciascuna circoscrizione appositi "comitati" con il compito di garantire parità di condizioni a tutti i candidati e vi è, pure, un'imposizione di precise caratteristiche a manifesti e circolari in termini di dimensioni e perfino di uso dei colori: è vietato fare manifesti o depliant elettorali utilizzando solo i tre colori della bandiera nazionale francese, bianco, rosso e blu.

Il terzo comma dell'art. 15 della legge 515/93 ha il merito di prendere in considerazione, come già è avvenuto nella legge sul sindaco, le spese effettivamente sostenute dal comune per la rimozione della propaganda abusiva. Queste (si stabilisce) sono a carico, in solido, dell'esecutore materiale e del committente responsabile. In questo modo si evita il rischio che le spese per la pulizia dalle deturpazioni del centro abitato sopravanzino l'ammontare della sanzione stabilita per gli abusi propagandistici e si crea pure un efficace deterrente alle violazioni commesse nell'effettuazione della propaganda elettorale.

Il secondo comma dell'art. 15 prevede, infine, una sanzione amministrativa pecuniaria da lire un milione a lire cinquanta milioni in caso di inosservanza delle norme di cui all'art. 3. Come si è già osservato, per il secondo comma dell'art. 3, in caso di violazione, non si capisce chi andrebbe a colpire la sanzione, se l'autore della pubblicazione o il soggetto che ha effettuato l'ordine.

8. IL COLLEGIO UNINOMINALE DI APPARTENENZA DELL'ELETTORE

I nuovi sistemi di Camera e Senato realizzano un "sistema misto". I seggi spettanti a ciascuna delle Regioni, per l'elezione del Senato, e a ciascuna delle circoscrizioni, per l'elezione della Camera, sono assegnati, per tre quarti (cioè il 75%), con il sistema maggioritario in un unico turno di votazione, e, per un quarto (cioè per il 25%), con il sistema proporzionale. Di conseguenza 232 senatori su un totale di 315 e 475 deputati su un totale di 630 vengono eletti con il sistema maggioritario in altrettanti collegi uninominali.

Nell'art. 4 (Comunicazioni agli elettori) della legge 515/93 è previsto che nei comuni il cui territorio sia compreso in più collegi elettorali debba essere inviata a ciascun elettore una comunicazione ove sia specificato il collegio uninominale in cui l'elettore eserciterà il diritto di voto e di sottoscrizione per la presentazione delle candidature. In tal modo, in questa fase di avvio del sistema uninominale nel nostro Paese, ogni cittadino sarà informato dell'ambito territoriale entro il quale sarà chiamato a svolgere i propri diritti politici.

La norma in esame non esisteva nel disegno di legge originariamente approvato dal Senato. Essa è stata introdotta successivamente nel corso dei lavori in

seno alla Camera dei deputati, prima come comma aggiuntivo all'articolo sui contributi ai partiti per le spese sostenute nel corso della campagna elettorale, ma respinto, e poi, invece, come singolo articolo proprio nella prima parte della legge che è rivolta a garantire alle diverse forze politiche e ai diversi candidati in campo quelle "condizioni di agibilità democratica del sistema informativo indispensabili in una moderna democrazia"²⁸.

Essendo questa la *sedes materiae* adeguata, essa venne approvata dalla Camera dei deputati e successivamente anche dal Senato, senza che vi fosse stata alcuna proposta di emendamento.

9. LE ATTIVITÀ DI COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE E LE MISURE PREVISTE DALLA LEGGE CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AL DIVIETO DI CUI ALL'ART. 5, LEGGE 515/93

Accanto alla comunicazione politica caratterizzata dall'informazione politica e dalla comunicazione elettorale, si sta espandendo in questi ultimi anni la comunicazione pubblica. "Con il termine «comunicazione pubblica» ci riferiamo alle attività di informazione che «gli emittenti» Stato e Pubblica Amministrazione, nelle loro complesse articolazioni istituzionali, funzionali e territoriali, hanno il dovere di svolgere nei confronti del pubblico dei cittadini-utenti. Si tratta di attività che vanno da quelle statutarie (informare sulle leggi e sulle deliberazioni) a quelle amministrative (informare, ad esempio come compilare il 740 o come ottenere un certificato) a quelle più banali (ma non meno importanti per gli utenti), come curare la segnaletica di un ospedale o la linea grafica della modulistica.

Oggi il grado di coscienza civica che abbiamo raggiunto ci fa comprendere che il dovere dello Stato di comunicare non è un optional rispetto ad altri più cruciali doveri o presunti tali"²⁹.

Per quanto riguarda la fase preelettorale, però, "il momento comunicativo pubblico deve stare tassativamente fuori dall'area politico-istituzionale in cui si effettuano ed elaborano le scelte, dovendo, per contro, a limite assumere rispetto ad essa un ruolo strumentale, potremmo dire, di obbedienza: *oboedientia facit imperantem*"³⁰.

Così l'art. 28 della legge n. 81 del 25 marzo 1993, sull'elezione diretta del sin-

²⁸ Così espose il senatore Salvi nella sua relazione orale al Senato nella seduta di discussione e approvazione del disegno di legge, il 2 dicembre 1993.

²⁹ MAZZOLENI, *La comunicazione politica alla vigilia della seconda Repubblica*, in *Problemi dell'informazione*, n. 4/93, 383 ss.

³⁰ VIGNUDELLI, *La comunicazione pubblica*, Maggioli, 1992, 37.

daco, nel disciplinare l'accesso alla stampa ed ai mezzi di informazione radiotelevisiva nel corso della campagna elettorale, ha stabilito al terzo comma che la presenza di membri delle giunte degli enti locali interessati dalla consultazione elettorale è consentita solo nelle trasmissioni informative se limitata all'esigenza di assicurare la completezza e l'imparzialità dell'informazione.

L'art. 48 Cost. recita che «il voto è personale ed eguale, libero e segreto». «L'ordinamento costituzionale risulta quindi impegnato a far sì che «l'espressione del voto rappresenti la libera e genuina manifestazione di volontà, reprimendo gli interventi indebiti su singoli o gruppi derivanti sia da soggetti che possano sfruttare posizioni potestative o non diano «garanzia di obiettività e di disinteresse nell'esercizio delle funzioni alle quali aspirano»³¹. È certo che una situazione di non regolazione della fase preparatoria della scelta comporterebbe non soltanto rischi di mancanza di consapevolezza da parte degli aventi diritto, ma anche di fenomeni degenerativi che possono estendersi in modo pervasivo alle stesse istituzioni. Già la legge 212/56 all'art. 8, nel prevedere le sanzioni per la distruzione dei manifesti o per le affissioni fuori degli appositi spazi, ricomprendeva nella disciplina esplicitamente i manifesti delle pubbliche autorità concernenti le operazioni elettorali e, al secondo comma, stabiliva una pena di reclusione più lunga (due anni invece di uno solo) nel caso di reato commesso da pubblico ufficiale.

L'art. 98 del T.U. del 1957 sulle elezioni della Camera dei deputati, rimasto in vigore dopo le ultime modifiche al sistema elettorale apportate dalla legge 4 agosto 1993 n. 277 e dal d. lgs. 20 dicembre 1993, n. 534, punisce il pubblico ufficiale ed altri soggetti investiti di un pubblico potere o funzione civile o militare che, abusando delle proprie attribuzioni e nell'esercizio di esse, si adoperino a vincolare i suffragi degli elettori in favore o pregiudizio di determinati candidati.

In giurisprudenza ci sono stati pochissimi casi e la ragione è da riscontrarsi nel fatto che l'eventuale abuso della propria posizione di autorità pubblica, proprio perché tale, sarebbe evidente alla pubblica opinione e di conseguenza facilmente sanzionabile da essa con una deviazione netta dai suggerimenti di voto, vanificando la stessa c.d. indebita pressione. Si ricorda il caso del funzionario dell'INPS di Campobasso, il quale fu accusato e riconosciuto colpevole nel 1974 del reato di cui all'art. 98 del T.U. del '57 per aver invitato a votare per determinati candidati con lettere ciclostilate intestate all'INPS e correlate di schede elettorali.

Con l'art. 98 sopra citato il legislatore ha inteso non solo garantire la libertà dell'esercizio del diritto di voto, ma anche e soprattutto ha voluto vietare la strumentalizzazione dell'ufficio da parte delle persone esercenti pubbliche potestà per il perseguimento di scopi estranei all'esercizio delle loro attribuzioni.

³¹ LANCHESTER, *Voto (diritto di)*, in *Enc. del diritto*, 1126.

Fondamento comune a tutte le varie norme, sancite a diversi fini, che impongono ai pubblici ufficiali il divieto di considerazione di interessi diversi da quelli degli enti cui appartengono, suole considerarsi l'art. 97 della Costituzione, secondo cui «i pubblici uffici sono organizzati in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità della Pubblica Amministrazione».

Si deve comunque aggiungere che se non lo è quella elettorale, «altre forme di propaganda, sia nelle leggi precedenti alla Costituzione, sia nelle leggi successive, sono previste anche come attività istituzionali di enti ed organi pubblici, e talora queste attività sono previste come obbligatorie, basti pensare, ad esempio, anche ai più recenti e drammatici casi di propaganda per la lotta contro l'AIDS»³². Inoltre, per la realizzazione della trasparenza e della pubblicità dell'attività della pubblica amministrazione nonché della partecipazione del cittadino al procedimento amministrativo – principi affermati in particolare dalla legge 142/90 sull'ordinamento delle autonomie locali e dalla legge 241/90 sul procedimento amministrativo – l'apertura dell'amministrazione a forme di comunicazione con la società civile dovrà sempre più intensificarsi, soprattutto con l'utilizzo delle possibilità offerte dall'informatizzazione³³.

La legge 515/93 si occupa nell'art. 5 dell'aspetto molto delicato dell'esercizio delle pubbliche funzioni in prossimità e nel corso della campagna elettorale. Come si è visto, le pubbliche amministrazioni si possono trovare a svolgere, talvolta anche obbligatoriamente, delle attività di comunicazione e di informazione aventi come destinatari diretti i cittadini. Con questa norma si vieta l'esercizio di tutte queste attività quando abbiano il carattere di propaganda, cioè siano in grado di persuadere a votare o a non votare per determinati candidati o per determinate liste, sia direttamente che in forma mediata attraverso la promozione, appunto, della propria attività istituzionale.

La durata del divieto non copre solo i trenta giorni precedenti la data delle votazioni, ma si estende dai trenta giorni prima dell'inizio della campagna elettorale a tutta la durata della stessa. La campagna elettorale si ritiene comune-

³² ITALIA (a cura di), *L'elezione diretta del sindaco (commento alla legge 25 marzo 1993, n. 81)*, 454-455.

³³ A tal proposito si può citare come esempio il progetto Ancitel dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani, il cui scopo è di «portare il Comune a casa del cittadino attraverso il videotel (e di) ristabilire regole nuove per una democrazia "informata" a livello locale». La fase sperimentale di attuazione del progetto interesserà, a partire da giugno-luglio di quest'anno, un campione pilota di quindici Comuni con più di ventimila abitanti. Questo progetto generale di «trasparenza» della Pubblica Amministrazione prevede, fra i tanti, pure un servizio di informazione su politici, amministratori e personale della Pubblica Amministrazione (Chi è chi), tramite il quale il cittadino può conoscere le responsabilità e l'attività svolta da ognuno. Vedi VICARI, *Stati Uniti, Francia, Italia. Autostrade, Strade e sentieri*, in *Problemi dell'Informazione*, n. 4/93, 406.

mente che abbia inizio con il decreto che indice i comizi elettorali. Il prolungamento della durata del divieto si giustifica con riferimento alla particolare natura dei soggetti investiti dallo stesso, i quali, proprio perché esercitano una funzione pubblica, sono meglio in grado di realizzare pressioni sull'elettorato.

Per pubblica amministrazione bisogna intendere "quel complesso di autorità, di agenti, di organismi da cui l'attività (amministrativa) è dispiegata"³⁴. Quella riserva relativa di legge all'art. 97, primo comma, della Costituzione, secondo cui "i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione", darebbe un fondamento costituzionale al divieto. Se si vuole garantire la parità di chance tra i candidati, del resto, non basta fare in modo di evitare discriminazioni nell'attribuzione degli spazi in TV e nelle affissioni, ma bisogna assolutamente garantire pure un comportamento imparziale da parte degli organi pubblici.

Dunque il divieto di propaganda istituzionale sarebbe funzionale non solo alla libera espressione del voto da parte dell'elettore, ma anche allo svolgimento di una campagna elettorale giusta, ossia a condizioni di parità tra i candidati.

A tal proposito è da considerare l'art. 81 della legge 1° aprile 1981, n. 121, dal momento che si rivolge al caso in cui siano candidati ad elezioni politiche od amministrative soggetti appartenenti alle forze di polizia. Essi, in base alla norma, possono svolgere attività di propaganda solo «al di fuori dell'ambito dei rispettivi uffici e in abito civile».

Se poi consideriamo il caso in cui un ministro in carica si candidi alle elezioni, la questione dell'interpretazione del divieto di propaganda istituzionale si fa più complessa, dal momento che la norma consiste solo in un'enunciazione di principio. Il ministro, in quanto, secondo la Costituzione (art. 95), individualmente responsabile degli atti del proprio dicastero, si può considerare pubblica amministrazione nel momento in cui svolge le sue funzioni di organo di vertice del dicastero; è dubbio invece se si possa considerare pubblica amministrazione quando svolge le sue attività di indirizzo politico, di cui è responsabile sia individualmente che nel Consiglio dei ministri. In concreto è logico che bisogna evitare che il ministro che si candidi alle elezioni utilizzi l'apparato dicasterale per svolgere manifestazioni di propaganda, nonché per stampare e diffondere pubblicazioni tendenti ad esaltare la sua attività di ministro, appunto, in funzione dell'acquisizione di voti. In altri termini, sulle attività del ministero, l'informazione sia da parte del dicastero che da parte del ministro, può essere data in termini burocratici e non esaltativi, o diretti a stimolare un'approvazione dell'opera svolta.

È certo, però, che la distinzione fra i due momenti dell'informazione e della

³⁴ ZANOBINI, voce *Amministrazione pubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, 238.

propaganda è labile e discutibile: si tratta di trovare la giusta misura sia nell'esposizione verbale, sia nelle pubblicazioni a stampa.

10. LE ATTIVITÀ ESCLUSE DAL DIVIETO DI PROPAGANDA ISTITUZIONALE

Le difficoltà interpretative del divieto di propaganda istituzionale avrebbero potuto essere risolte se il secondo periodo della norma, presente solo ora nell'art. 5 della legge 515/93, fosse stato affiancato da successive norme attuative. Queste avrebbero dovuto chiarire i criteri secondo i quali le attività di comunicazione istituzionale possono essere considerate indispensabili per l'efficace assolvimento delle funzioni proprie delle amministrazioni pubbliche ed essere, di conseguenza, escluse dal divieto stesso.

Così si è andati incontro, nella scorsa campagna elettorale, ad un'interpretazione a volte troppo rigida del divieto, rischiando di paralizzare qualsiasi attività amministrativa "sospetta" di strumentalizzazione propagandistica.

Nel febbraio scorso, a seguito di una richiesta di intervento urgente da parte dell'Associazione nazionale dei Comuni (Anci), la Direzione centrale per i servizi elettorali del ministero dell'interno ha adottato una circolare telegrafica con la quale ha espresso l'avviso che «rientrano in questo divieto solo le attività amministrative collegabili, direttamente o indirettamente, a qualsivoglia propaganda elettorale di candidati o liste, con l'esclusione, quindi dal divieto medesimo di ogni altra attività amministrativa la cui efficacia richieda la relativa pubblicizzazione»³⁵. In tal modo è stata accolta la tesi dell'Anci secondo la quale la disposizione di legge doveva essere interpretata in modo da differenziare le attività amministrative collegabili (direttamente o meno) a qualsivoglia propaganda elettorale di uno o più candidati alle elezioni, da quelle che, con tutta evidenza, non possono esserlo.

Ad esempio le comunicazioni informative che si trovano sulla stampa o sono trasmesse in video a cura del ministero dell'interno nel periodo che precede le elezioni e che chiariscono il sistema di elezione, le caratteristiche della scheda elettorale ed il modo in cui correttamente esprimere il proprio voto (cioè se tracciare la crocetta sul simbolo, oppure scrivere per intero il nome del candidato per il quale si vuol votare), sono essenziali alla funzione, propria di questo ministero, di garantire il regolare svolgimento delle operazioni di voto.

Si può, quindi, ritenere che siano indispensabili le comunicazioni non rinviabili e quelle essenziali all'esercizio della funzione amministrativa.

³⁵ MASSARO, *Comuni: precisati i limiti in campagna elettorale*, in *Il Sole 24 Ore*, 2 febbraio 1994, 18.

L'articolo 15 della legge non prevede comunque sanzioni per la violazione dell'art. 5. Nella legge sul sindaco il divieto di propaganda istituzionale si trova, come si è detto, all'interno dell'articolo 29 (Propaganda elettorale) al terzo comma, mentre il quinto comma stabiliva che chiunque contravveniva alle norme dell'articolo era punito con la multa da lire un milione a lire cinquanta milioni. Ciò aveva indotto alcuni interpreti a ritenere che questa sanzione pecuniaria si estendesse anche all'inottemperanza di quel divieto³⁶. Il quinto comma dell'art. 29 legge 81/93, pur rimanendo la disposizione invariata nella sostanza, è stato sostituito dal diciottesimo comma dell'art. 15 della stessa legge 515/93. Esso stabilisce che in caso di inosservanza delle norme di cui al primo comma e delle disposizioni delle autorità di vigilanza si applicano le sanzioni vigenti in materia, mentre per la violazione delle restanti norme si applica la multa da lire un milione a lire cinquanta milioni. Il dubbio, quindi, sull'estendibilità di tale multa anche in caso di violazione del divieto di propaganda istituzionale nel corso di elezioni amministrative permane, nonostante che la mancanza di un riferimento esplicito faccia propendere per ritenere che il rispetto della norma dipenda dalla buona volontà di coloro che esercitano pubbliche funzioni e dalla sicura sanzione sociale, nel senso di rifiuto da parte dell'opinione pubblica nei confronti di posizioni e comportamenti palesemente "di parte".

A questo proposito è opportuno richiamare lo sforzo compiuto dal governo nel corso dell'ultima campagna elettorale per garantire la massima imparzialità dell'esecutivo e che ha addirittura visto il Presidente del Consiglio, Carlo Azeglio Ciampi, rinunciare alla tradizionale conferenza stampa a conclusione della campagna elettorale. «La particolare natura del governo – ha scritto Ciampi nella lettera indirizzata al direttore del TG1 –, il ruolo di garanzia istituzionale, la preoccupazione di evitare interpretazioni parziali pro o contro i protagonisti di questa vigilia elettorale, mi inducono a rinunciare ad una consuetudine»³⁷.

³⁶ Vedi il commento all'art. 29 della legge 81/93 di Alberto Zucchetti, p. 549 del *Commentario alla legge sul sindaco*, a cura di Italia. Ritengo opportuno sollevare tale questione interpretativa alla luce dell'art. 20 il quale, tra le altre cose, stabilisce che alle elezioni dei consigli comunali e provinciali, del sindaco e del presidente della provincia si applicano solo gli artt. 1, 6 (con le relative sanzioni), 17, 18 e 19. Ciò significa che alle elezioni amministrative il divieto di propaganda istituzionale si applicherebbe secondo l'art. 29, legge 81/93, senza che sia possibile escludere dal divieto stesso le attività di comunicazione istituzionale indispensabili alla funzione amministrativa e con il rischio della sanzione da un milione a lire cinquanta milioni in caso di inottemperanza.

Appare evidente, dunque, che anche quest'aspetto della legge richiede un intervento immediato da parte del nuovo Parlamento.

³⁷ Vedi l'articolo apparso su *L'Unità* il 24 marzo 1994: "Ciampi preoccupato: «Non turbare il voto»".

11. I SONDAGGI DI OPINIONE ED ELETTORALI. IL PRIMO TENTATIVO DI DISCIPLINA NELL'ORDINAMENTO ITALIANO (ART. 6, LEGGE 515/93)

L'esame degli ambiti di intervento delle norme commentate in questo lavoro si conclude con l'attenzione ad uno degli strumenti più usati della c.d. democrazia elettronica: il sondaggio.

Il successo dei sondaggi di opinione è un segno dei tempi. Esso, infatti, esprime la tendenza della società moderna a raccogliere informazioni su sé stessa. "Oggi, in particolare, ai media, a chi ha responsabilità decisionali, sia nell'amministrazione pubblica sia nelle attività economiche, interessa poter controllare le reazioni del pubblico. E quale mezzo migliore di un sondaggio, quindi, per avere un quadro completo dei cambiamenti in atto nella società?"³⁸

Attualmente in Italia ci sono circa novanta istituti che dedicano la propria attività ai sondaggi di opinione e alle ricerche di mercato. Si tratta di società raggruppate in tre associazioni di categoria: la AISM, l'ASSIRM e l'ESOMAR, che ne dettano le norme di comportamento.

Nel Codice internazionale per ricerche di mercato e di opinione dell'ESOMAR (European Society for Opinion and Marketing Research) si specifica che con il termine «Ricerca» si intende la raccolta sistematica e l'obiettiva registrazione, classificazione, analisi e presentazione di dati che riguardano il comportamento, i bisogni, gli atteggiamenti, le opinioni, le motivazioni, ecc., di individui o enti, nell'ambito delle loro attività quotidiane, economiche, sociali, politiche. Questo Codice raccomanda dieci regole fondamentali per la pubblicazione a stampa dei sondaggi, cioè l'esplicitazione: del committente; dell'istituto di ricerca; dell'universo rappresentato; della dimensione del campione; della data di rilevazione; del metodo di campionamento; della modalità della rilevazione (telefonica, personale, scritta); delle domande, in chiaro, poste; della dimensione dei «non so»; del conteggio in sede di percentuale delle risposte incerte.

Queste regole minime sono già universalmente accettate, ma si pone un duplice problema poiché, da un lato, il Codice di autodisciplina ESOMAR contiene una serie di norme che, naturalmente sono prive di sanzione, dall'altro, e conseguentemente, il rispetto del Codice è lasciato alla sostanziale buona volontà degli istituti demoscopici.

Il problema si pone soprattutto per i sondaggi pre-elettorali, cioè quelli effettuati nell'imminenza del periodo elettorale e nel corso stesso della campagna elettorale, data la sicura influenza che questi hanno, sia pure indirettamente, sulla scelta dell'elettore e forse anche sull'atteggiamento dei candidati. Il sondaggio

³⁸ CANEPA e MUFFATO, *Novanta società a caccia di opinioni*, in *Il Sole 24 Ore*, 9 maggio 1994.

pre-elettorale è utile soprattutto al candidato in quanto gli dà “la misura dei suoi consensi attuali, ma specialmente quella dei voti potenziali, vale a dire di coloro che lo prendono in considerazione, ma sono ancora indecisi se poi votarlo o meno. Attraverso la ricerca, il candidato cercherà di rilevare chi sono questi elettori potenziali, in termini di caratteristiche socioeconomiche e politiche, quali sono i temi che più li colpiscono e che più possono orientare le loro scelte”³⁹.

“Osservando la più recente esperienza statunitense, si può mettere in evidenza come, nel caso di Perot, l’alto gradimento ottenuto grazie ai sondaggi abbia di colpo fatto di questo sconosciuto imprenditore un candidato di rango pari a quello di Clinton o Bush, superando anche la necessità di istituzioni come le primarie e rendendo del tutto superfluo l’apparato di partito”⁴⁰.

Si trascorre così «dalla democrazia rappresentativa alla democrazia delle opinioni», con un effetto di inganno, e di autoinganno, nella formazione dell’agenda politica sulla base delle indicazioni dei sondaggi. Qui, infatti, torna un tema classico della democrazia diretta, analizzato in particolare con riferimento al referendum: *chi sceglie tema, modalità e tempi del sondaggio?* È proprio questa la scelta destinata ad influire sul risultato stesso del sondaggio e, di conseguenza, sulla formazione dell’agenda politica.

Stefano Rodotà usa il termine «sondocrazia» per individuare una dimensione nella quale variamente si mescolano messaggio, consultazione e decisione. “L’ampliarsi continuo del ricorso ai sondaggi è anche conseguenza delle possibilità offerte dalle tecnologie della raccolta e del trattamento delle informazioni, che hanno favorito la riduzione del campione necessario per ottenere rilevamenti affidabili, la crescita della sua rappresentatività, il restringersi dei margini d’errore. Ma l’accento posto sul risultato identico tra sondaggio ristrettissimo e manifestazione universale del voto non può celare il fatto che, seguendo questa via, si giunge alla negazione della democrazia come processo comune e diffuso di comunicazione, apprendimento, confronto”⁴¹.

Il Centro di iniziativa giuridica Piero Calamandrei nel 1982 ha costituito un gruppo di studio al fine di esaminare i possibili criteri di regolamentazione ed autoregolamentazione dei sondaggi demoscopici ed elettorali. L’ampia ricognizione dei profili giuridici e metodologici ha portato prima alla stesura di alcuni criteri guida, rivolti sia agli istituti demoscopici che ai mass-media in occasione delle elezioni per il Parlamento europeo del 1983, nonché all’organizzazione di un convegno che si è svolto nel maggio 1984 presso l’Università di Roma dal

³⁹ MANNHEIMER, *Sondaggi, che passione*, in *Mondo Economico*, 19 febbraio 1994, 19.

⁴⁰ RODOTÀ, *La sovranità nel tempo della tecnopolitica. Democrazia elettronica e democrazia rappresentativa*, in *Politica del Diritto*, dicembre 1993, 573.

⁴¹ Vedi nota precedente.

titolo: «I sondaggi elettorali fra autodisciplina e regolamentazione», cui hanno partecipato giuristi, sociologi e rappresentanti dei principali istituti.

In quel contesto furono evidenziati alcuni aspetti del fenomeno che, per loro natura, non possono essere lasciati all'autodisciplina. Innanzitutto il problema della qualificazione professionale sia degli istituti demoscopici che degli intervistatori, poi quello dei controlli sulla correttezza della realizzazione e della pubblicazione dei sondaggi che richiederebbe la costituzione per legge di un organo apposito, autonomo e indipendente rispetto al potere esecutivo e a quello giudiziario.

“Il problema di più grave rilevanza giuridica e costituzionale è quello relativo alla possibilità di verifica dei risultati di un sondaggio, in quanto coinvolge questioni relative al diritto al segreto ed anche alla stessa libertà della persona. Questi interessi costituzionalmente rilevanti potrebbero essere garantiti solo dall'integrale rispetto dell'anonimato degli intervistati; e d'altra parte, l'accesso ai soli dati numerici, con l'esclusione di qualsiasi indagine sull'identità degli intervistati, rischierebbe di vanificare del tutto l'utilità e l'efficacia di un controllo sui risultati”⁴². Ci sarebbe inoltre il problema della tutela degli interessi degli istituti demoscopici nei confronti degli organi di stampa, in relazione alla pubblicazione dei risultati del sondaggio in termini non corretti o incompleti.

Tutti questi problemi evidenziati interessano pure gli altri ordinamenti democratici, tanto che in Germania nel 1987, dopo le elezioni, anche se positive per Helmut Kohl, “qualcuno addirittura scriveva che i sondaggi elettorali dovevano essere aboliti”⁴³.

In molti paesi, però, esistono già leggi che vietano, limitano o regolano i sondaggi nei periodi elettorali. In Francia, una legge del 1977 li proibisce nella settimana precedente alla votazione e fino alla conclusione degli scrutini. L'art. 60 della legge elettorale portoghese estende il divieto all'intero periodo che va dal giorno in cui le elezioni vengono indette a quello successivo ai risultati ufficiali (norme analoghe esistono in Brasile, mentre in Canada il divieto riguarda solo radio e televisione nei due giorni precedenti le votazioni). In Germania, una legge federale vieta gli exit poll, nel giorno stesso degli scrutini.

“Proprio nel paese in cui la discussione ha una storia più lunga, gli Stati Uniti, tutto è ancora rimesso all'autodisciplina delle professioni interessate, come in Gran Bretagna. Le polemiche furono particolarmente acute nel 1980, quando, proprio grazie agli exit poll, il famoso commentatore Walter Conkrite poté annun-

⁴² DE MARTINI, *I sondaggi di opinione ed elettorali* (a cura di Vincenzo Zeno Zencovich), Centro di iniziativa giuridica Calamandrei, Jovene, 1985, 9.

⁴³ ROLANDO, “*Nelle pieghe del sondaggio*”, in *Il Mondo*, 23 marzo 1987, 31.

ciare la vittoria di Reagan due ore prima della chiusura dei seggi sulla costa occidentale”⁴⁴.

In Italia il primo tentativo in assoluto di disciplina, in negativo, però (Divieto di sondaggi), lo abbiamo con l'art. 6 appunto della legge 515/93.

La norma vieta la pubblicazione o comunque la diffusione dei risultati dei sondaggi demoscopici sull'esito delle elezioni e sugli orientamenti politici degli elettori, nel periodo che va dal quindicesimo giorno precedente la data delle elezioni fino alla chiusura delle operazioni di voto.

Nel disegno di legge approvato inizialmente dal Senato oggetto del divieto non era semplicemente il rendere pubblici i sondaggi ma pure il commissionarli e l'effettuarli. Inoltre la durata del divieto copriva i trenta giorni precedenti la data delle votazioni fino alla chiusura delle operazioni di voto. Il testo del Senato era probabilmente ancora sotto gli effetti del clima obiettivamente insostenibile che si era determinato nel corso della campagna elettorale per le amministrative di giugno. Questo è, del resto, quanto osservava il relatore nella presentazione del testo della prima commissione (affari costituzionali) alla Camera dei deputati nella seduta dell'11 ottobre 1993. La commissione, dopo un lungo ed approfondito esame, riteneva di dover cancellare del tutto il divieto di commissionare e realizzare i sondaggi, anche per ragioni attinenti alla libertà di ricerca, mentre manteneva solo il divieto di diffondere i risultati dei sondaggi, ma limitatamente agli ultimi dieci giorni che precedono le elezioni, cioè ad una settimana prima che scada il termine per qualsiasi forma di propaganda elettorale che, come è noto, è vietata nelle ultime quarantotto ore⁴⁵.

Effettivamente nel corso della campagna elettorale i sondaggi, se sapientemente utilizzati, possono trasformarsi da strumenti di rilevamento in potenti mezzi di persuasione. Ciò vale soprattutto per i sistemi elettorali maggioritari nei quali il voto dato ad un candidato perdente è un voto disperso, per cui sarebbe meglio indirizzare il proprio consenso verso il candidato meno sgradito, sperando così che possa superare il suo avversario più temibile. Per fare questa scelta diventa importante prevedere il risultato delle votazioni, con la conseguenza che

⁴⁴ RODOTA, *I rischi dei sondaggi*, in *La Repubblica*, 24 marzo 1984.

⁴⁵ Nel corso dell'XI legislatura sono state presentate diverse proposte di legge alla Camera dei deputati, nelle quali si faceva sempre oggetto del divieto la diffusione dei risultati dei sondaggi elettorali, in alcuni casi pure la elaborazione di questi dati ma mai la loro effettuazione. La durata del divieto, invece, oscillava dai 15 giorni, ai 20 giorni e pure ai 30 giorni. La preoccupazione principale era infatti non il sondaggio, ma il suo uso distorto, il rischio che “la facilmente manipolabile «democrazia per campione» si trasformasse in un'incontrollabile forma di plagio democratico”. Si tenevano pure presenti le discipline di alcuni Paesi europei e, così, si prevedeva l'istituzione di un apposito comitato di garanti formato al massimo da 3 membri, nominati dai Presidenti delle Camere fra *ex* componenti della Corte costituzionale o della Corte di cassazione, della Corte dei conti o, ancora, dal Consiglio di Stato.

tutti si orienteranno verso chi nel rilevamento è risultato più forte. Insomma il tema della campagna elettorale rischia di essere il pronostico sui numeri, sugli esiti e sulle classifiche, anziché temi più seri e più strettamente politici.

Nella necessità di intervenire al più presto possibile, data l'introduzione anche in Italia di un sistema elettorale di Camera e Senato prevalentemente maggioritario, il legislatore italiano si è accontentato di un solo articolo all'interno della legge sulla disciplina delle campagne elettorali, ed ha voluto adottare, dal punto di vista delle attività oggetto del divieto e della durata dello stesso, una soluzione che sarebbe una via di mezzo fra i fautori del divieto assoluto e i sostenitori della piena liberalizzazione. Poiché l'obiettivo era di intervenire per evitare ipotizzate influenze sui comportamenti elettorali, esso si è ritenuto sufficientemente raggiunto con il divieto di rendere pubblico o comunque di diffondere il risultato dei sondaggi. Inoltre la riduzione della durata del divieto dai trenta ai quindici giorni precedenti la data delle elezioni lo ha portato più vicino alla media europea.

12. ESAME DEL SECONDO COMMA. CRITICHE ALLA LUCE DELLE DISCIPLINE IN ALTRI PAESI EUROPEI

Anche il secondo comma è il risultato dei lavori preparatori in seno alla Camera dei deputati. Si tratta dell'obbligo, nel momento in cui si diffondono o si pubblicano i sondaggi, di rendere note una serie di indicazioni della cui veridicità è responsabile il soggetto che realizza il sondaggio. La "ratio" sarebbe quella di consentire una verifica e un controllo sull'attendibilità dei sondaggi, per questo si applica anche nel caso in cui si abbiano ancora solo dei risultati parziali.

Devono essere indicati: il soggetto che ha realizzato il sondaggio e le eventuali collaborazioni di cui si è avvalso; chi ha commissionato il sondaggio e gli acquirenti (si presume la possibile non identità dei due soggetti in questione); il numero delle persone intervistate e l'universo oggetto di studio; le domande rivolte; la percentuale delle persone che hanno risposto a ciascuna domanda; i criteri seguiti per l'individuazione del campione; le date in cui è stato effettuato il sondaggio; il metodo di raccolta delle informazioni e di elaborazione dei dati. Tutte queste sono indicazioni necessarie, che erano già presenti nella proposta di legge del 1984, ma non sono senza dubbio sufficienti.

Vi sono una serie di buchi di disciplina che si possono riassumere nella mancanza di un'apposita autorità di controllo, di una considerazione del rapporto tra gli istituti che effettuano le ricerche e gli organi che le pubblicano ed ancora nell'assenza della possibilità di rettifica.

Secondo il quarto comma dell'art. 15, in caso di violazione delle norme di cui all'art. 6, è il Garante per la radiodiffusione e l'editoria ad applicare le sanzioni.

Questa sarebbe dunque una delle tantissime funzioni che affollano l'Ufficio del Garante, tra l'altro privo di mezzi e di personale necessari.

In Francia, dove un'apposita legge (legge n. 77-808) disciplina i sondaggi di opinione insieme a vari decreti di attuazione, funziona un'apposita commissione dei sondaggi composta da membri nominati con decreto del Consiglio dei ministri e scelti tra i componenti del Consiglio di Stato, della Corte di cassazione e della Corte dei conti. Tutte quelle indicazioni di cui anche nella legge italiana devono essere direttamente depositate in occasione della pubblicazione, in Francia, alla commissione da parte dell'organismo che ha effettuato il sondaggio.

Nessuno in Francia può pubblicare sondaggi senza preventivamente impegnarsi presso la commissione a rispettare le disposizioni della legge.

Per quanto riguarda il rapporto tra gli istituti che effettuano il sondaggio e gli organi che lo diffondono, la legge dovrebbe prendere in considerazione il rischio che l'organo che pubblica si discosti dai risultati del sondaggio od anche potrebbe succedere che un soggetto, nel periodo in cui è vietato, diffonda i risultati di un sondaggio pubblicato prima aggirando il divieto stesso. Si veda pure come le ultime elezioni politiche abbiano visto i candidati, in preda a "crisi di sondaggi acute", fare pressioni sugli elettori riportando indiscriminatamente percentuali di voto profetiche, mentre la legge imponeva il black-out alla diffusione dei sondaggi. Insomma sarebbe necessario fare valere il divieto in modo assoluto cioè impedendo che, nel periodo del "black-out", vengano diffusi risultati di sondaggi che erano stati pubblicati quando era ancora possibile. Altrimenti l'elettore continuerà a recepire passivamente percentuali e a rimanere influenzato, mentre legge un giornale, ascolta una radio o guarda la televisione, pur nell'imminenza di recarsi alle urne.

In materia la legge francese sui sondaggi non prevede nulla di specifico, però vi è tra i compiti della commissione pure quello di definire clausole contrattuali obbligatorie dei contratti di vendita dei sondaggi, per cui, ad esempio, potrebbe imporre una clausola in cui si vieta all'acquirente di diffondere nel periodo del divieto (in Francia dura una settimana) i risultati di un sondaggio sugli orientamenti di voto che aveva fatto effettuare ed aveva pubblicato quando era ancora possibile.

La Commissions des sondages deve inoltre vigilare a che non si realizzino intese o convenzioni tra gli organismi preposti alla realizzazione di sondaggi volte, direttamente o indirettamente, ad impedire o restringere la possibilità di effettuare analoga attività da parte di altri soggetti o enti.

Il rischio, poi, che i risultati dell'indagine vengano pubblicati in modo distorto potrebbe essere dominato dall'obbligo di rettifica. Esso in Francia viene fatto valere dalla commissione dei sondaggi.

Anche la legge organica spagnola sulla propaganda (legge n. 5/1985) stabilisce che i mezzi di comunicazione che abbiano pubblicato o diffuso un sondag-

gio violando le disposizioni della legge sono tenuti a pubblicare o diffondere entro tre giorni le rettifiche richieste dalla Giunta Elettorale Centrale.

Certo intervenire in questo settore è per il legislatore un'impresa ardua. L'ideale sarebbe una sorta di autoregolamentazione, ma finora i passi in avanti sia da parte dei mass-media che da parte delle società e degli istituti che effettuano i sondaggi sono troppo modesti per poter sostituire una disciplina legislativa.

Possono comunque essere richiamati come dei piccoli segnali, nel settore radiotelevisivo, quanto era previsto nel Piano Editoriale approvato dal Consiglio di amministrazione della RAI il 30 gennaio 1992 e, in occasione della campagna per le scorse elezioni politiche, nel testo dell'accordo RAI-FININVEST.

Il punto 3.22 del Piano Editoriale della RAI del '92 è stato richiamato nella delibera adottata lo scorso 2 febbraio in vista del codice di autoregolamentazione in materia di propaganda elettorale del 16 febbraio 1994. Tra le altre cose si afferma che è opportuno che la RAI eviti, almeno un mese dall'inizio delle campagne elettorali o referendarie, i sondaggi riguardanti argomenti attinenti la materia politica e referendaria e si stabilisce un impegno a garantire concretamente l'attendibilità dei sondaggi⁴⁶.

Nel testo dell'accordo siglato il 18 febbraio 1994 tra RAI e FININVEST sul comportamento da tenere nelle trasmissioni in vista delle elezioni politiche del 27-28 marzo 1994, si stabiliva all'art. 3 che nelle trasmissioni con la presenza dei protagonisti della competizione elettorale non erano consentite forme di sondaggi di opinione.

13. LA DISCRIMINAZIONE TEMPORALE DEL DIVIETO DI SONDAGGI E LE CONSEGUENZE IN CASO DI VIOLAZIONE

Con il decreto legge 4/2/1994 n. 88, successivamente convertito in legge, il governo, nell'imminenza delle elezioni politiche del 27-28 marzo, ha apportato alcuni ritocchi su aspetti limitati, ma comunque non irrilevanti, della preesistente legislazione. In questa sede interessa l'articolo 1 del decreto con il quale si sostituisce una parte di un comma – il quarto – dell'articolo 15 della legge 515 che riguarda, appunto, le sanzioni in materia di sondaggi.

Secondo l'originaria dizione dell'articolo 15 della legge 515 nel caso di violazione del dettato dell'articolo 6, primo comma, era prevista una sanzione amministrativa pecuniaria di rilevante entità (da 100 milioni di lire a un miliardo) applicata dal Garante per la radiodiffusione e l'editoria.

⁴⁶ Vedi il punto 3.22 del Piano Editoriale RAI del 30 gennaio 1992.

Con il decreto si è sostanzialmente sdoppiato il divieto in divieto di pubblicare i sondaggi nel periodo che va dal quindicesimo giorno precedente fino all'apertura dei seggi e in divieto di diffondere i risultati degli exit-poll prima della chiusura dei seggi. Gli exit-poll sono quei rilevamenti delle preferenze di voto degli elettori immediatamente all'uscita dal seggio, effettuati facendo ripetere il voto in tutta segretezza. In tal modo si è in grado di fornire una proiezione dei risultati un minuto dopo la chiusura delle urne.

Il decreto legge 88/1994 modifica gli effetti della violazione del primo comma dell'articolo 6 prevedendo due precise ipotesi:

a) se la violazione è commessa nei quindici giorni precedenti la data delle elezioni e sino all'apertura dei seggi elettorali rimane invariata la sanzione amministrativa pecuniaria (da 100 milioni di lire a un miliardo);

b) se la violazione è, invece, commessa durante lo svolgimento delle votazioni, proprio in funzione della pesante influenza che i sondaggi possono avere su chi si appresta a votare, non si applica solo la elevatissima sanzione amministrativa pecuniaria, ma scatta anche una sanzione penale detentiva.

Fornire proiezioni demoscopiche durante le votazioni è, con la norma in esame, una condotta che configura un reato rapportabile alla generica figura di turbativa elettorale punita dall'articolo 100, primo comma, del d.P.R. 30/3/1957, n. 361 con la reclusione da due a cinque anni. Per la mancanza totale o parziale delle indicazioni di cui al secondo comma dell'art. 6 si applica invece la sanzione amministrativa pecuniaria da lire un milione a lire cento milioni.

14. CONCLUSIONI

La legge 515/93 è certamente una legge elettorale di contorno abbastanza organica, dal momento che disciplina sia l'accesso ai media che le altre forme di propaganda, i sondaggi demoscopici, le spese elettorali dei candidati e dei partiti o movimenti, i contributi pubblici per le spese elettorali, i controlli e le sanzioni e prevede pure una serie di agevolazioni a vantaggio di candidati e liste. In particolare, dopo gli artt. 17 e 18, i quali prevedono rispettivamente tariffe postali ridotte (lire 70 a francobollo) e IVA al 4% per il materiale di propaganda, l'art. 19 stabilisce che il Comune, dal giorno in cui inizia la campagna elettorale è tenuto a mettere a disposizione di partiti e movimenti politici propri locali già predisposti per conferenze e dibattiti⁴⁷.

⁴⁷ La norma si limita a stabilire che ciò deve avvenire sulla base di norme regolamentari, senza oneri per il Comune e i partiti e movimenti politici ne devono poter usufruire in misura eguale.

La “ratio” del legislatore è quella di assicurare forme di sostegno che in qualche modo interpretino (più efficacemente e in maniera certamente meno degenerativa di quanto in passato si sia fatto attraverso il ricorso a grandi mezzi finanziari) le modalità con cui ci si deve far carico in un paese democratico dei costi della democrazia.

La legge organica spagnola in materia elettorale agli artt. 55 e 56 stabilisce che i comuni mettono a disposizione locali e spazi dove realizzare gratuitamente manifestazioni elettorali, distribuendoli, nel rispetto del principio di uguaglianza, in base al numero dei voti ottenuti da ciascun partito alle elezioni precedenti. La norma italiana a differenza di questa spagnola non chiarisce i criteri che consentano di mettere in misura eguale i locali a disposizione né come questo possa avvenire senza oneri per i comuni. Vi è semplicemente un rinvio ai regolamenti comunali.

Gli articoli della legge esaminati in questa trattazione, in particolare l’art. 5 sul divieto di propaganda istituzionale e l’art. 6 sul divieto di sondaggi, sono soprattutto da collegare al problema di garantire la libera formazione della volontà di voto dell’elettore.

Alla luce della prima recente esperienza applicativa della legge diverse sono le opinioni manifestate dagli studiosi in proposito. Tutti concordano sulla necessità di una disciplina ma differenti sono le idee circa la misura dell’intervento. Rispetto al divieto di propaganda istituzionale rimangono delle perplessità circa la previsione di sanzioni o meno. L’orientamento più dominante è per una funzione semplicemente di monitoraggio da parte del legislatore, funzione che ad esempio in Germania è svolta dalla Corte costituzionale⁴⁸. Nella Repubblica Federale Tedesca, infatti, non esiste una legge che disciplina lo svolgimento della campagna elettorale, ma nella Legge Fondamentale sono stabiliti una serie di principi in materia di elezione del Parlamento, tra i quali quello della libertà di voto. Questo principio è considerato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale tedesca indispensabile per la realizzazione della democrazia.

Rispetto al divieto di sondaggi i rilievi effettuati nei paragrafi precedenti circa la necessità di una maggiore attenzione da parte del legislatore per evitare che venga aggirato il divieto stesso, vengono contestati da alcuni con l’argomentazione che si rischierebbe di mitizzare certi strumenti attribuendo ad essi una

⁴⁸ Per un’ampia rassegna vedi: Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 19. Juli 1966, in Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) Band 20, S. 56 ff.; Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 2. März 1977, in BVerfGE Band 44, S. 125 ff.; Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 10. April 1984, in BVerfGE Band 66, S. 369 ff.; Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 29. Mai 1973, in Die Öffentliche Verwaltung 1974, S. 388 f.; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 7. November 1983, in Deutsches Verwaltungsblatt 1985, S. 170 ff.

potenzialità di condizionamento e di distorsione sproporzionata⁴⁹. Non si può negare però che, data la particolare fase di crisi del partito politico come sede di confronto democratico delle opinioni, “i sondaggi, rimbalzando dalla televisione, acquistano un’autorevolezza ed un peso che schiacciano qualunque opinione diversa e finiscono per diventare una trappola per gli stessi politici che se ne fanno guidare”⁵⁰.

⁴⁹ Vedi in proposito: FUSARO, *La nuova disciplina delle campagne elettorali: contenuto della legge 515/93 e prime esperienze*, in corso di pubblicazione in *Riv. It. di Scienza della Politica*; e ancora ZANAROLI, *Profili sulla regolamentazione dei sondaggi pre-elettorali*, in *Reg. gov. loc.*, n. 1/94, in cui si osserva, tra le altre cose, che il sondaggio come “modalità espressiva” non è ricomprensibile nell’oggetto dell’art. 21, primo comma della Costituzione che tutela la “manifestazione” del pensiero e non l’“espressione” del medesimo.

⁵⁰ AMATO, *Ma chi prende il posto dei partiti?*, in *Panorama*, 25 giugno 1994, 39.