CAMERA DEI DEPUTATI N. 6040

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MATTARELLA, AGRUSTI, AIARDI, AMALFITANO, ANSELMI, ANTONUCCI, ARMELLIN, AZZOLINI, BALESTRACCI, BERTOLI, BIANCHINI, BORRA, BOTTA, BRUNI FRANCESCO, BUONOCORE, CARELLI, CARRUS, CASATI, CASINI PIERFERDINANDO, CASTAGNETTI PIERLUIGI, CASTRUCCI, CHIRIANO, CILIBERTI, CORSI, COSTA SILVIA, D'AIMMO, D'ANGELO, DAL CASTELLO, FARAGUTI, FOSCHI, FRACANZANI, FRASSON, FRONZA CREPAZ, FUMAGALLI CARULLI, GALLI, GEI, GELPI, GOTTARDO, GREGORELLI, GRILLO, LEONE, MANCINI VINCENZO, MARTINI, MARTUSCELLI, MATULLI, MAZZUCONI, MELELEO, MENSORIO, MENSURATI, MERLONI, NAPOLI, NUCCI MAURO, ORSENIGO, PATRIA, PERANI, PICCIRILLO, PICCOLI, PORTATADINO, RABINO, RADI, RAVASIO, RIGHI, RINALDI, RIVERA, ROCELLI, RUSSO FERDINANDO, RUSSO FRANCO, RUSSO GIUSEPPE, SANESE, SANGALLI, SANTUZ, SANZA, SAPIENZA, SERRA GIUSEPPE, SILVESTRI, SINESIO, SPINA, STEGAGNINI, TASSONE, TEALDI, TESINI, TORCHIO, TRAVAGLINI, VAIRO, VISCARDI, VITI, VOLPONI, ZAMPIERI, ZARRO, ZOLLA, ZOPPI

Presentata il 18 ottobre 1991

Misure urgenti per la disciplina della propaganda elettorale con riferimento al sistema delle telecomunicazioni di massa

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Come è stato opportunamente posto in luce nel corso del dibattito parlamentare sulla legge 6 agosto 1990, n. 223, cosiddetta « legge Mammì », le norme volte a disciplinare i rapporti fra mezzi di comunicazione di massa e propaganda elettorale non sono, in realtà, disposizioni sul sistema delle comunicazioni, ma vere e proprie norme sul sistema politico. I valori che sono in giuoco in una disciplina del genere sono quelli che sono alla base di un autentico sistema democratico: il problema di fronte al quale ci si trova è, infatti, quello del modo stesso di formazione del consenso, se a seguito di un libero dibattito e di un aperto confronto delle idee e dei valori, oppure in funzione del potere di acquisto di chi, avendo più disponibilità finanziarie, riesca ad usufruire mag-

giormente delle opportunità offerte dal sistema delle comunicazioni, traducendo così una maggiore disponibilità di denaro in una maggiore disponibilità di voti. Una situazione del genere spiega, poi, agevolmente, come il consenso che in tal modo viene realizzato riguardi in realtà, non questa o quella idea che costituisce oggetto del dibattito politico, ma semplicemente questo o quel candidato: la necessità di creare consenso attraverso i meccanismi di persuasione offerti dal sistema delle comunicazioni a chi ha le necessarie disponibilità finanziarie si risolve in una costante sottolineatura dei singoli candidati che di tali meccanismi si servono ed in un vero e proprio « straniamento » delle idee del dibattito politico, che viene compresso e, talora, addirittura espulso dalla campagna elettorale.

L'esigenza di disciplinare in qualche modo i rapporti tra sistema delle comunicazioni e propaganda elettorale trova, pertanto, il proprio fondamento nella necessità di garantire, per quanto possibile, la genuinità del consenso, e, più alla radice, nella necessità di salvaguardare la qualità stessa del dibattito politico. Ciò spiega perché, nella sensibilità del cittadino, si fa strada con sempre maggior forza l'urgente esigenza di porre un limite al fenomeno della pubblicità elettorale individuale, sempre più preoccupante per la dimensione finanziaria delle spese e per le possibilità di abuso da parte dei mezzi di comunicazione, che ad un così massiccio impiego di risorse finanziarie sono direttamente collegate.

D'altra parte, se si passa dalla ricognizione di tali esigenze al « sistema » di norme che disciplina oggi la pubblicità elettorale, è facile rendersi conto che si è di fronte ad un complesso di regole in parte lacunoso, in parte largamente disapplicato. A rigore, infatti, il sistema attuale non sembra consentire propaganda elettorale preferenziale mediante affissioni, e mediante mezzi come la televisione ed i giornali: l'articolo 1 della legge 4 aprile 1956, n. 212, sembra, infatti, escluderla in via generale, tranne che per quanto riguarda i candidati in collegi uninominali.

Tale carente disciplina normativa volta a limitare la pubblicità elettorale individuale è, nei fatti, ampiamente disattesa, mentre il ricorso a strumenti di pubblicità elettorale di generale efficacia, come i giornali e la TV, è disciplinato esclusivamente da una semplice circolare del Ministro dell'interno; è, altresì, spesso disattesa la norma di cui all'articolo 9-*bis* del decreto-legge 6 dicembre 1984, n. 807, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 febbraio 1985, n. 10, volta ad assicurare, attraverso l'estensione del divieto di diffondere propaganda elettorale nell'ultimo giorno prima delle elezioni ed in quello stabilito per le stesse, l'esigenza di mantenere un sia pur minimo spazio di riflessione.

Una situazione del genere – la cui gravità è ulteriormente sottolineata dall'avvicinarsi del prossimo confronto elettorale, caratterizzato dalla preferenza unica – rende pertanto non più procrastinabile, nell'attesa della elaborazione di una disciplina complessiva dei rapporti tra politica e pubblicità, l'adozione di alcune regole che siano ad un tempo semplici ed efficaci.

È a tale esigenza che intende, appunto, rispondere la presente iniziativa legislativa, attraverso l'indicazione di alcune norme che, pur enunciando precetti in qualche modo nuovi, appaiano capaci di inserirsi, completandolo, nel sistema vigente della disciplina della propaganda elettorale.

L'articolo 1, comma 1, della proposta, pone pertanto il divieto di svolgere propaganda elettorale per il voto di preferenza dei singoli candidati, a mezzo di manifesti murali, giornali murali, inserzioni pubblicitarie su quotidiani e periodici ed a mezzo di trasmissioni pubblicitarie radiotelevisive. Si tratta peraltro di un divieto che non è assoluto, ma che, essendo volto a facilitare la libera riflessione del cittadino nell'avvicinarsi della competizione elettorale, scatta dal trentesimo giorno precedente la data fissata per le elezioni. In tal modo si è inteso espressamente collegare la nuova disciplina a quella già vigente che, all'articolo 6 della

legge n. 212 del 1956, vieta dal trentesimo giorno precedente la data delle elezioni, ogni forma di propaganda elettorale luminosa o figurativa, a carattere fisso in luogo pubblico.

I successivi commi 2 e 3 dello stesso articolo 1 circoscrivono, peraltro, doverosamente, la portata oggettiva del divieto posto dall'articolo 1, comma 1, escludendo dal medesimo quelle che sono forme di diffusione del dibattito politico sulle idee e l'attività preordinata a tale diffusione.

Risulta, pertanto, esclusa dal divieto di cui al comma 1 la partecipazione a dibattiti, convegni, conferenze, e l'emissione dei relativi comunicati.

L'articolo 2 esclude, poi, correttamente, dall'ambito di applicabilità del divieto, le elezioni effettuate con il sistema uninominale. La ragione di tale esclusione è evidente, dal momento che, in tale tipo di elezioni, sono proprio i singoli candidati a venire espressamente in rilievo. Anche per tali elezioni, tuttavia, sussiste l'esigenza di riaffermare il primato del dibattito politico come confronto di valori e di proposte; sicché la norma, con disposizione di tipo chiaramente direttivo, prescrive che la propaganda elettorale, anche in tali elezioni, sia svolta con riferimento alle indicazioni programmatiche del partito o del gruppo cui il candidato si richiama.

L'articolo 3 della proposta di legge contiene poi una disposizione a carattere penale, prevedendo la reclusione fino ad un anno e la multa da lire 500.000 a lire 10.000.000 per i soggetti che contravvengono al divieto posto dall'articolo 1.

La norma configura la violazione del divieto come un delitto (donde la rilevanza dell'elemento psicologico ai fini della configurazione del reato). Si tratta, peraltro, di disposizione del tutto identica (salvo per la determinazione dell'ammontare della multa, i cui valori minimi e massimi sono stati aggiornati) a quella prevista dal quarto comma dell'articolo 9 della legge 4 aprile 1956, n. 212, per la violazione del divieto di comizi e di propaganda elettorale nel giorno precedente ed in quello stabilito per le elezioni. L'identità del bene protetto dalle due norme e la gravità che ha assunto il fenomeno della pubblicità elettorale ed individuale a mezzo della stampa e della televisione giustificano ampiamente l'applicazione alle due fattispecie di una sanzione penale sostanzialmente identica (salvo quanto si è detto per l'ammontare della multa)

L'articolo 4 della proposta di legge configura, invece, ferma l'applicazione della sanzione penale, una sanzione amministrativa a carico dei soggetti titolari di concessione per la diffusione di programmi radiotelevisivi, qualora la diffusione della pubblicità elettorale avvenga a mezzo dei medesimi.

Una norma generale appare ampiamente giustificata dalla speciale rilevanza della pubblicità elettorale individuale realizzata a mezzo delle trasmissioni radiotelevisive, e si inserisce nel sistema sanzionatorio previsto in via generale dalla cosiddetta legge Mammì.

È previsto infatti che il garante per la radiodiffusione e l'editoria – cui nella legge 6 agosto 1990, n. 223, spetta anche tale potere – possa deliberare, per l'ipotesi di propaganda elettorale irradiata a mezzo della radio e della televisione in violazione dell'articolo 1, la sospensione dell'efficacia della concessione.

Allo stesso garante è riconosciuta la facoltà di proporre, per i casi di recidiva, la revoca della concessione, mentre l'autorità deputata all'adozione dei relativi atti, conformemente al disegno istituzionale tratteggiato dalla legge 6 agosto 1990, n. 223, è identificata nel Ministro delle poste e delle telecomunicazioni.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. In occasione delle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo, delle elezioni politiche, delle elezioni regionali e amministrative, dal trentesimo giorno precedente la data fissata per le elezioni, è vietato svolgere propaganda elettorale per il voto di preferenza dei singoli candidati, a mezzo di manifesti murali, stampati murali, giornali murali, di inserzioni pubblicitarie su quotidiani o periodici, *spot* pubblicitari e trasmissioni pubblicitarie radiotelevisive, ad eccezione di quanto previsto dai commi 2 e 3.

2. Non rientra nel divieto di cui al comma 1 la partecipazione a dibattiti, convegni, conferenze che siano trasmessi da emittenti radiotelevisive o riportati, parzialmente o per intero, dalla stampa.

3. Non rientra, altresì, nel divieto di cui al comma 1, l'indicazione del nominativo di candidati alle elezioni di cui al comma 1 in comunicati che annuncino dibattiti, tavole rotonde, conferenze, discorsi o interventi comunque denominati.

ART. 2.

1. La disciplina prevista dall'articolo 1 non si applica nelle elezioni con il sistema uninominale. Anche in tali elezioni la propaganda elettorale è, comunque, svolta con riferimento alle indicazioni programmatiche del partito o del gruppo cui i candidati si collegano.

ART. 3.

1. Chiunque contravviene alle norme dell'articolo 1 è punito con la reclusione fino ad un anno e con la multa da lire 500.000 a lire 10.000.000.

ART. 4.

1. Ferma restando l'applicazione della sanzione penale, qualora lo svolgimento della propaganda elettorale vietata ai sensi dell'articolo 1 sia stata effettuata a mezzo di radio o di televisione, il garante per la radiodiffusione e l'editoria delibera la sospensione dell'efficacia della concessione per un periodo da cinque a quindici giorni.

2. Nel caso di recidiva nelle stesse violazioni il garante può proporre al Ministro delle poste e delle telecomunicazioni la revoca della concessione.