

e non sempre in esclusiva,¹ materiali redazionali (foto, testi e quant'altro) o prodotti editoriali (notiziari, inserti, supplementi) idonei secondo le linee concordate con il direttore responsabile della testata e disponibili per la pubblicazione, con cessione alla stessa impresa editrice di tutti i diritti di utilizzazione.

Nel caso di supplementi la fornitura può essere comprensiva di tutte le attività dirette alla realizzazione dei contenuti sino alla fase del cd. "visto si stampi", con la cura del coordinamento redazionale, secondo standard qualitativi e tecnici predefiniti, della realizzazione grafica, del trattamento giornalistico, del controllo e della correzione anche finale delle bozze.

La nascita e l'espansione dei *services*, in particolare nel settore dei periodici, è dovuta principalmente agli interventi di riorganizzazione operati dalle imprese editrici per il risanamento dei propri bilanci ed il contenimento dei costi del lavoro.

Le società in questione offrono uno sbocco lavorativo a giornalisti non più inseriti in imprese editrici (per riduzioni di organico o scelte personali) e costituiscono luogo di formazione per giovani redattori.

Il rapporto tra la società di *services* e l'impresa editrice si configura, nei diversi casi, come un contratto di appalto ovvero di somministrazione di servizi editoriali, in ipotesi in esclusiva, per prodotti semilavorati o anche finiti.

Le strutture di *service* si configurano, in sostanza, come un'esternalizzazione dell'attività redazionale dell'impresa editrice, attuata attraverso un insieme di prestatori di opera professionale, organizzato in modo autonomo.

Le ripetute strutture non svolgono comunque un ruolo di editore, che rimane proprio del soggetto che utilizza il materiale fornitogli e risponde della pubblicazione del medesimo qualificando *erga omnes* la sua posizione.

Anche nel caso in cui la società di servizio fornisca un prodotto completo, dalla grafica ai contenuti (cd. "chiavi in mano"), editrice è solo l'impresa committente, la quale fa proprio il prodotto pubblicandolo con la propria testata ed assume il rischio della realizzazione dell'opera per il suo sfruttamento economico.

Contro il pericolo di uno svuotamento delle redazioni e della trasformazione di queste in un luogo di assemblaggio di materiali esterni e per evitare lo sviluppo di un'area di lavoro "in nero", sono state stabilite alcune garanzie in sede di rinnovo del contratto collettivo di lavoro giornalistico.

¹ Alcuni *services* non offrono neppure un prodotto standard ma un prodotto modulabile, adattabile alla grafica ed alle esigenze di linea del cliente editore.

A fronte dell'esigenza sostenuta dal Sindacato dei giornalisti di ostacolare la possibilità di utilizzazione dei prodotti forniti dalle società di servizi, cui veniva opposta l'intangibilità della libertà organizzativa e produttiva delle aziende editrici, si è individuata una soluzione contenuta in una "dichiarazione congiunta" delle parti contraenti ed in una "nota interpretativa" elaborata dal Ministero del Lavoro.

La dichiarazione congiunta prevede il ricorso a strutture autonome rispetto alle aziende solo al fine di realizzare il miglioramento della qualità dell'informazione, l'ampliamento della diffusione ed il maggior arricchimento informativo dei giornali. Le caratteristiche funzionali di base delle società di servizi sono dunque quelle di fornire specifico supporto *integrativo* ed *aggiuntivo* ai contenuti informativi elaborati direttamente dalle strutture centrali delle redazioni. Tale supporto viene confezionato in linea autonoma dalle strutture del servizio ma sempre con riferimento agli argomenti indicati dalla società editrice committente e con salvezza del controllo sul materiale fornito da parte dei direttori responsabili della testata, i quali possono disporre interventi redazionali sul materiale stesso per esigenze tecniche ed editoriali. Parallelamente, l'affidamento di un tale servizio a strutture esterne è consentito solo in quanto queste applichino al personale giornalistico dipendente il trattamento contrattuale e contributivo di pertinenza.

La nota interpretativa del Ministero del Lavoro, attinente ai progetti incidenti sulla struttura dei settori informativi del giornale, prevede la disponibilità del Ministro ad effettuare interventi di mediazione qualora dovessero sorgere questioni interpretative relative appunto a progetti incidenti sulla sostituzione degli spazi e dei settori informativi strutturali del giornale.

5. Vendita di gadgets abbinati a quotidiani e periodici

Nell'aprile del 1996 l'A.N.V.I. (Associazione Nazionale Videonoleggiatori Italiani, aderente alla Confesercenti) ed alcuni esercenti del settore presentavano ricorso ex art. 700 cpc avanti al Tribunale di Roma nei confronti delle società ARCA S.p.A. (editrice de "L'Unità"), La Repubblica S.p.A. (editrice de "La Repubblica") e L'Espresso S.p.A. (editrice de "L'Espresso"), nonché analogo ricorso avanti al Tribunale di Milano nei confronti della società RCS Quotidiani S.p.A. (editrice de "Il Corriere della Sera") e Arnoldo Mondadori Editori S.p.A. (editrice di "Panorama"), per ottenere l'adozione di misure inibitorie della iniziativa commerciale di abbinamento di videocassette ai giornali ed alle riviste rispettivamente editi dalle società anzidette, in relazione ad una prospettata violazione delle norme in materia di lealtà della concorrenza ex art. 2598 c.c..

Mentre il Tribunale di Roma respingeva sia il ricorso sia il successivo reclamo, il Tribunale di Milano, sul presupposto

che la fattispecie denunciata integrasse gli estremi della concorrenza sleale ai danni dei ricorrenti, inibiva inizialmente “la ulteriore prosecuzione dell’illecito”. Nella successiva sede collegiale di reclamo revocava, peraltro, l’ordinanza di inibitoria.

La legittimità della pratica commerciale in questione veniva contestata in base all’assunto:

- *della sussistenza di un rapporto di concorrenzialità tra editori della carta stampata e gli esercenti del settore della distribuzione (vendita, noleggio) di prodotti audiovisivi (specificamente videocassette);*
- *della violazione di norme pubblicistiche (amministrative e tributarie);*
- *della vendita sottocosto delle videocassette abbinate;*
- *dell’idoneità della stessa pratica commerciale a provocare effetti distorsivi della normale concorrenza e ad arrecare un danno agli operatori del settore della videodistribuzione.*

In relazione agli accennati profili di denuncia sono state svolte le considerazioni appresso sintetizzate:

- 1) in quanto entrambe le categorie di soggetti si rivolgono, anche se in forma e modi diversi, allo stesso mercato di consumatori, il Tribunale di Roma ha affermato la configurabilità di un *rapporto di concorrenza*, sia pure *indiretto*. In particolare il Tribunale ha disatteso la tesi che voleva i beni in questione - videocassette di film abbinate ai giornali - benché identici sotto il profilo commerciale a quelli oggetto del mercato della videodistribuzione, non idonei a soddisfare gli stessi bisogni o bisogni simili, in quanto relativi ad opere selezionate dall’editore in genere “fuori catalogo”, con esaurite potenzialità di vendita attraverso i circuiti tradizionali, come tali non in grado di ledere gli interessi commerciali degli esercizi aventi ad oggetto la vendita e/o il noleggio di videocassette. Ha rilevato infatti il Tribunale trattarsi pur sempre di opere cinematografiche di elevato valore artistico, o comunque di rilevante interesse culturale e sociale, rese ancora più appetibili al grande pubblico per la vantaggiosità dell’offerta e la reclamizzazione attraverso i mass-media.

Il Tribunale di Milano, a sua volta², premessa la diversità dei settori di mercato, ha affermato l’impossibilità di escludere che l’effetto conseguente alla vendita del giornale con abbinate la videocassetta sia quello di determinare *indirettamente* l’ingresso dell’editore nel segmento della distribuzione delle videocassette, con la conseguente creazione, in linea di fatto,

² Nella decisione in sede di reclamo avverso l’ordinanza di inibitoria inizialmente concessa.

di un rapporto concorrenziale. Ciò sul presupposto, di carattere generale, che siano in concorrenza gli imprenditori "che, in un determinato periodo di tempo, si trovino ad offrire beni o servizi suscettibili di soddisfare - anche in via succedanea - lo stesso bisogno o bisogni simili o complementari nel medesimo ambito di mercato attuale o potenziale". Ha tuttavia sottolineato il Tribunale la necessità di una valutazione rigorosa e prudente delle condotte "intrinsecamente non antigiuridiche" in situazioni, come quelle in esame, nelle quali non emerge una volontà di perseguire il risultato dell'alterazione dei normali meccanismi concorrenziali.

- 2) la vendita di videocassette abbinate alla carta stampata risulta disciplinata, sia sotto il *profilo fiscale* (aliquota IVA) sia sotto quello *amministrativo* (licenza commerciale), da *specifiche norme pubblicistiche*, che regolano la distribuzione al pubblico dei supporti integrativi delle pubblicazioni editoriali.

La violazione delle norme anzidette non configura di per sé la condotta sleale prevista dal comma 3 dell'art. 2598 c.c., essendo necessario a tal fine che la violazione si ponga in relazione di causa ad effetto rispetto al pregiudizio lamentato. E' comunque da sottolineare il carattere non univoco delle norme medesime.

La normativa fiscale (art.3, comma 10, del D.L. n.90/90, convertito nella legge n.165/90) prevede, per i "supporti integrativi"³ abbinati ai quotidiani ed ai periodici, l'assoggettamento allo stesso trattamento del prodotto editoriale cui sono allegati, sia quanto alle aliquote IVA, sia quanto alla detrazione a titolo di forfetizzazione della resa, ove siano "*ceduti per un prezzo indistinto ed in unica confezione, (...) a condizione che il costo del supporto non sia superiore ai tre quarti del predetto prezzo di vendita al pubblico*". Ciò in ragione di un principio di inscindibilità del prodotto composto, caratterizzato dalla reciproca complementarietà della sue componenti.

In ogni caso, ove pure non ricorressero nelle singole fattispecie i presupposti per il trattamento agevolato, ha rilevato il Tribunale di Milano la trascurabile incidenza di un eventuale rincaro del prezzo di vendita del prodotto complessivo, per maggiore imposta inglobata (dell'ordine di poche centinaia di lire), non suscettibile di alterare le condizioni di mercato in relazione alle appetibilità del prodotto medesimo. Per tale verso l'eventuale violazione della norma tributaria non sembrerebbe poter rappresentare un mezzo scorretto di alterazione dell'equilibrio concorrenziale.

³ Costituiti da prodotti merceologicamente qualificabili tra quelli elencati nella norma citata: nastri, dischi, videocassette e altri supporti sonori o videomagnetici.

Riguardo alla necessità o meno della *licenza commerciale*, per l'edicolante che vende con il giornale i supporti integrativi in questione, è da osservare che l'art. 56, commi 3 e 10, del decreto 375/88 del Ministro dell'Industria Commercio e Artigianato fa esclusivo riferimento alla unicità della confezione e del relativo prezzo indistinto di vendita, nonché al valore di mercato del prodotto merceologico di maggior pregio tra quelli contenuti nella confezione di vendita, nello stabilire che *"un esercizio può vendere solo le merci comprese nelle tabelle merceologiche in relazione alle quali è stata rilasciata l'autorizzazione alla vendita"* (comma 3) e che, in deroga a tale regola *"la vendita al pubblico, in un'unica confezione e ad un unico prezzo, di prodotti appartenenti a tabelle merceologiche diverse è consentita nell'esercizio che abbia nella propria tabella merceologica il prodotto che rispetto agli altri contenuti nella confezione risulti di valore ragguagliabile ad almeno i tre quarti del prezzo della confezione stessa, tenendo conto dei valori di mercato dei rispettivi prodotti"* (comma 10).

Al di là della simmetrica e singolare contraddittorietà di tale disposizione rispetto alla norma tributaria sopra ricordata del D.L. 90/90 (contemplando essa lo stesso rapporto percentuale ma a termini soggettivi invertiti), non si è formato in materia un indirizzo univoco, essendosi ritenuto valido in alcune pronunce giudiziali talora il criterio della comparazione tra il valore della pubblicazione e quello del supporto integrativo, altra volta il criterio del carattere accessorio del supporto rispetto allo stampato⁴, altra volta ancora il criterio della inscindibilità della confezione⁵.

Pur osservando che la questione poteva presentare *"valenza causalmente efficiente sul piano concorrenziale"*, il Tribunale di Milano, dati i limiti della deliberazione in sede d'urgenza, non ha ritenuto di andare oltre il rilievo della mancanza di prova immediata dell'assunto di una *"costante violazione della norma amministrativa"*, contrastato dal fatto della commercializzazione *"nella maggior parte delle edicole"* di

⁴ Criterio già approfondito nella circolare n. 52 del 26.7.1985 del Ministero delle Finanze che delinea tre ipotesi:

- a) il supporto integrativo (dischi, nastri, cassette), quale parte integrante della pubblicazione e da esso non scindibile, è considerato bene necessariamente integrativo di quello principale costituito dalla pubblicazione (es. dischi allegati a corsi di lingue);
- b) il testo redazionale che accompagna il disco o la cassetta si presenta come guida all'ascolto del brano stesso ed in tal caso è la pubblicazione elemento integrativo del supporto sonoro;
- c) sia la pubblicazione che il supporto sonoro, anche se si integrano reciprocamente, possono presentarsi scindibili ed idonei ad essere distintamente utilizzati e commercializzati (es. dischi o nastri allegati ad una pubblicazione di musica sinfonica, operistica o leggera).

⁵ Le difficoltà applicative sono rimaste sostanzialmente immutate anche dopo la nota di chiarimento del Ministero dell'Industria dell'8.5.1996 n. 380483, che ha affermato genericamente la possibilità di sostenere l'accessorietà dell'audiovisivo rispetto allo stampato ove il primo svolga rispetto a questo una funzione di sussidio didattico o divulgativo o integrativo venendo venduto *"in modo unitario senza possibilità di vendita disgiunta"*.

videocassette in modo indipendente dalla vendita dei giornali, che indurrebbe a ritenere l'esistenza di ulteriori licenze. Ciò al di là delle perplessità manifestate circa l'ascrivibilità all'editore del comportamento tenuto dagli edicolanti.

Il Tribunale di Roma, contestato il principio per cui il rapporto di accessorietà debba essere identificato avendo a parametro il costo dei due prodotti, ha sostenuto che la vendita della videocassetta ha una funzione promozionale che logicamente la rende accessoria al giornale. Ha escluso, inoltre, che il pubblico sia indotto all'acquisto del giornale solo per poter acquistare la videocassetta: *"Non è detto... che la vendita settimanale della cassetta non determini l'aumento della vendita del giornale nel corso della settimana. Né può dirsi che la videocassetta è un prodotto avulso dal prodotto editoriale. L'editore potrà avere interesse alla diffusione di determinate opere per rendere così più riconoscibili le proprie scelte culturali o politiche della testata"*. Dall'altra parte ha ancora affermato il Tribunale che le opere cinematografiche, se pure normativamente distinte dai prodotti editoriali, si avviano a diventare parte di un sistema della comunicazione e dell'espressione artistica che fruisce di strumenti tecnologici sempre più omogenei in ordine ai quali il concetto stesso di prodotto editoriale distinto da quello audiovisivo finirà verosimilmente per essere superato⁶.

Sempre sul piano della disciplina amministrativa è stato ancora rilevato che il diverso orario di apertura delle edicole rispetto a quello dei negozi di vendita delle videocassette non poteva assumere rilievo, anche in relazione alla notoria circostanza che la diffusione delle videocassette avviene in moltissimi punti vendita attraverso congegni di distribuzione elettronica che assicurano la possibilità di soddisfare il "proprio bisogno cinematografico" in ogni momento della giornata.

- 3) l'ipotesi di *vendita sottocosto delle videocassette*, è stata ritenuta non attendibile sia dal Tribunale di Roma che da quello di Milano, in quanto la riproduzione di un numero elevato di copie della stessa cassetta consente un abbattimento dei costi a livelli tali⁷ (non comparabili con quelli dei costi sostenuti dagli operatori del settore della videodistribuzione) da permettere un sia pur minimo guadagno con il prezzo di vendita fissato in edicola.

⁶ Pur tuttavia è stato sottolineato come la riscontrata mancata unità fisica della cassetta con la pubblicazione possa integrare, qualora si realizzi nella normalità dei casi la vendita separata del supporto dalle pubblicazioni, l'ipotesi di svolgimento di attività commerciale senza licenza e quindi di evasione fiscale.

⁷ Circa 4.100 lire, come da dichiarazione resa dall'Avv. P. Schlesinger per conto della RCS alla stampa, riportata sul quotidiano "Il Sole 24 Ore" il 4.9.96

- 4) circa l'*alterazione della concorrenza ed il conseguente danno*, in relazione alla pratica commerciale in questione, entrambi i Tribunali, sotto il profilo della deliberazione del *periculum in mora*, hanno rilevato la carenza di sicuri indizi sull'esistenza di un pregiudizio economico per gli operatori della videodistribuzione.

E' stato ritenuto in particolare che, anche considerando che *"più condotte.... in sé lecite ... possano se coordinate provocare un effetto distorsivo del normale meccanismo concorrenziale"*, la mancanza di dati sulle vendite e sui flussi di domanda non consentisse di avvalorare le valutazioni espresse dai ricorrenti circa il danno subito, sostanzialmente consistente nello *"sviamento della clientela in un mercato caratterizzato da anelasticità della domanda"*.

Si è rilevata, al contrario, l'impossibilità di escludere un'azione di traino sul mercato, da parte dell'iniziativa contestata, con connessa crescita della domanda di videocassette da parte dei lettori, quali nuovi utenti-clienti stimolati a conoscere il mercato tradizionale delle videocassette con effetto di espansione di questo.

Alla trattazione del merito del giudizio è stato quindi rimesso il necessario approfondimento sull'andamento del mercato e sulle concrete reazioni alle iniziative concernenti i nuovi supporti integrativi del prodotto giornale.

In materia sono intervenute alcune iniziative legislative nel corso dell'attuale legislatura:

- proposta di legge n.94 A.S. (Sen. Lisi) *"Divieto di vendita di giornali e periodici contenenti stampe o regali d'ogni genere"*, presentata il 9.5.96;
- proposta di legge n.1676 A.C. (On. Novelli) *"Norme sul divieto di allegare oggetti a quotidiani o periodici"*, presentata il 27.6.96.

Entrambe le iniziative hanno lo scopo di vietare la vendita abbinata qualora gli allegati non abbiano le medesime caratteristiche del *"giornale recante la testata"*. In particolare, la proposta di legge n.94 demanda al Garante per la Radiodiffusione e per l'Editoria, in caso di violazione del divieto, l'eventuale sospensione della pubblicazione⁸.

⁸ In altra parte della Relazione (Parte V Cap. I) si dà conto della decisione assunta circa la denuncia di abuso di posizione dominante, in danno di imprese editrici di giornali quotidiani locali, in relazione alla pratica commerciale dell'abbinamento ai giornali di prodotti di diverso tipo da parte di alcune delle maggiori testate quotidiane nazionali.

Si è già riferito nella precedente relazione del problema della distribuzione della stampa, che costituisce uno dei punti nodali del sistema.

All'accordo siglato il 22 novembre 1994 tra la FIEG, l'USPI e le associazioni nazionali dei distributori e dei rivenditori, per un progetto di ampia sperimentazione volto a verificare gli effetti della creazione di punti di vendita integrativi rispetto a quelli tradizionali, non è stato dato seguito.

Analoga sperimentazione era prevista nell'art. 10 del decreto legge 28 giugno 1995 n. 254; la norma peraltro non è stata riprodotta nelle successive reiterazioni del decreto (per mancato riconoscimento del requisito dell'urgenza).

Parte settima

LA STAMPA NEL PERIODO ELETTORALE

Capitolo I

La normativa sull'uso dei mezzi di comunicazione di massa nel periodo elettorale

Nella relazione per la radiodiffusione 31 luglio 1995 si è riferito ampiamente: sull'evoluzione della normativa inerente all'uso dei mezzi di comunicazione di massa nel periodo elettorale; sulle novità principali recate dal decreto legge 20 marzo 1995 n. 83 (cd. *sulla par condicio*) e successive reiterazioni; sugli aspetti problematici della disciplina dettata dai decreti legge in questione in riferimento, in particolare, alla potestà regolamentare attribuita al Garante¹, alla decorrenza del "periodo protetto", al concetto di parità di trattamento; sulla pubblicità referendaria e sulle modifiche apportate alla relativa normativa in conseguenza della sentenza 10 maggio 1995 n. 161 della Corte Costituzionale; sui sondaggi relativi agli orientamenti di voto.

Le considerazioni al riguardo già diffusamente esposte possono essere interamente confermate alla luce delle ulteriori esperienze applicative.

In prossimità della decadenza del decreto legge n. 83 del 1995 (primo della serie dei decreti *sulla par condicio*) l'Ufficio ha rappresentato puntualmente, in sede governativa, i rischi di compromissione dell'intera azione amministrativa (di regolazione e sanzionatoria) e di una generale vanificazione del regime valutativo inerente alla relativa disciplina derivanti dalla mancata conversione in legge, tenuto conto della specificità della materia oggetto della stessa decretazione d'urgenza. In particolare, pur muovendosi sempre nella prospettiva di una futura sanatoria legislativa delle situazioni determinate dall'applicazione dei decreti decaduti (in ciò confortato dalla sentenza 84/1996

¹ Si è rilevato in proposito come l'attribuzione al Garante di una potestà regolamentare, incidente sull'economia degli operatori nonché sulla libertà di espressione anche degli stessi soggetti politici e quindi su valori costituzionalmente protetti (in particolare degli art. 21, 41 e 49 Cost.), non risultasse accompagnata da una predeterminazione di parametri e limiti di legge, ancorché la Corte Costituzionale (sentenza 26 aprile 1993, n. 112) avesse avuto occasione di precisare che il principio della riserva di legge posto dall'art. 21 Cost. deve essere rispettato sia sotto il profilo dei limiti sia sotto il profilo dei controlli previsti per le trasmissioni radio-televisive (ed a fortiori per la stampa); con la conseguente necessità: da un lato che i limiti vengano definiti attraverso puntuali norme di legge, dall'altro che all'Organo di garanzia vengano attribuiti non già funzioni ampiamente discrezionali ma poteri delimitati e circoscritti da parametri legislativamente stabiliti.

della Corte Costituzionale), l'Ufficio non ha mai sottaciuto gli aspetti problematici di una sanatoria retroattiva nello specifico campo della configurazione degli illeciti.

Dopo l'ultima reiterazione avutasi con il decreto legge 17 maggio 1996 n. 266, non sono stati emanati ulteriori decreti sulla *par condicio*, né è intervenuta una legge di sanatoria e di salvaguardia delle situazioni sulla base di questi determinatesi.

La disciplina di riferimento nelle tornate elettorali dell'autunno del 1996 è stata dunque quella recata dalla Legge 10 dicembre 1993 n. 515 (di cui i decreti sulla *par condicio* prevedevano l'abrogazione).

Tuttavia, con la legge 23 dicembre 1996 n. 650 (di conversione con modifica del decreto legge 23 ottobre 1996 n. 545) da un lato le sanzioni previste dall'art. 15 della L. 515/93 sono state ridotte ad un decimo nei confronti dei soggetti esercenti la radiodiffusione sonora e televisiva in ambito locale, dall'altro sono state dichiarate prive di efficacia le sanzioni già irrogate nei confronti degli stessi soggetti.

In attuazione della disciplina recata dal D.L. 83/1995 sulla *par condicio* e sue reiterazioni, il Garante ha provveduto ad emanare i seguenti regolamenti:

- *regolamento 22 marzo 1995* (integrativo del precedente del 14 marzo 1995 emanato ancora ai sensi della legge 10 dicembre 1993 n. 515) con riguardo alle elezioni 23 aprile 1995 per il rinnovo dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario e alle elezioni amministrative in numerosi comuni e province tenutesi nella medesima data;
- *regolamento 12 aprile 1995* con riguardo ai 12 referendum abrogativi dell'11 giugno 1995;
- *regolamento 26 aprile 1995* con riguardo alle elezioni suppletive della Camera dei Deputati (collegio uninominale n. 8 della Circoscrizione Emilia-Romagna) e del Senato della Repubblica (collegio uninominale n. 3 della regione Calabria) fissate per il 14 maggio 1995;
- *regolamento 26 aprile 1995* con riguardo alle elezioni comunali nelle regioni autonome della Sicilia, della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige dei mesi di maggio e giugno 1995;
- *regolamento 13 maggio 1995* contenente integrazioni e modifiche delle precedenti disposizioni del 12 aprile 1995 sulle campagne referendarie in dipendenza dell'intervenuta sentenza 10 maggio 1995 n. 161 della Corte Costituzionale in materia di pubblicità;
- *regolamenti 28 luglio 1995 e 2 agosto 1995* con riguardo all'elezione suppletiva della Camera dei Deputati (collegio

uninominale n. 2 della Circoscrizione Campania) del 22 ottobre 1995 (già fissata per il 10 settembre 1995);

- *regolamento 12 dicembre 1995* con riguardo all'elezione suppletiva della Camera dei Deputati (collegio uninominale n. 4 della Circoscrizione Puglia) del 16 gennaio 1996.
- *regolamento 11 gennaio 1996* con riguardo all'elezione suppletiva della Camera dei Deputati (Collegio uninominale n. 24 della Circoscrizione Puglia) del 25 febbraio 1996;
- *regolamento 26 febbraio 1996* con riguardo alle elezioni della Camera dei Deputati e del Senato del 21 aprile 1996;
- *regolamento 18 aprile 1996* con riguardo alle elezioni amministrative del 9 giugno 1996;
- *regolamento 30 aprile 1996* con riguardo alle elezioni amministrative nei comuni del Trentino del 2 giugno 1996;
- *regolamento 2 maggio 1996* con riguardo alle elezioni amministrative nei comuni della Sicilia del 16 giugno 1996;
- *regolamento 7 maggio 1996* con riguardo all'elezione dei deputati all'Assemblea Regionale Siciliana del 16 giugno 1996;
- *regolamento 7 maggio 1996* con riguardo ai referendum regionali abrogativi del Friuli-Venezia Giulia, in materia di sanità, del 23 giugno 1996.

Come già accennato, la mancata reiterazione del decreto-legge 17 maggio 1996 n. 266, ultimo della serie dei decreti ccdd. sulla *par condicio*, ha comportato, con la caducazione *ex tunc* degli effetti della normativa d'urgenza, la riferibilità alla disciplina recata dalla legge 10 dicembre 1993 n. 515 per le successive tornate elettorali.

In coerenza con le previsioni di quest'ultima, sono stati quindi emanati i seguenti regolamenti:

- *regolamento 9 settembre 1996* con riguardo all'elezione suppletiva del Senato (Collegio uninominale n. 3 della Regione Emilia-Romagna) del 27 ottobre 1996;
- *regolamento 9 ottobre 1996* con riguardo alle elezioni amministrative del 17 novembre 1996;
- *regolamento 17 ottobre 1996* con riguardo alle elezioni in alcuni comuni della Regione Siciliana del 1 dicembre 1996.

Nel dettare la disciplina di attuazione di sua competenza il Garante si è sempre limitato ad indicare, nei confronti delle testate giornalistiche, le prescrizioni ritenute strettamente necessarie alla salvaguardia dell'interesse generale perseguito dal legislatore, lasciando alle medesime, nel quadro di una precisa re-

golamentazione, la più ampia libertà operativa (da rendere trasparente attraverso la preventiva pubblicizzazione di appositi codici di autoregolamentazione) compatibile con tale interesse.

Al di là del consolidamento di un ristretto corpus di disposizioni, la relativa normativa, volta ad assicurare l'effettività delle pari opportunità nella concretezza dell'agire, è risultata notevolmente condizionata sia dai sistemi elettorali, profondamente diversi per le diverse categorie di consultazioni, sia dalla occasionale relazione - di contemporaneità o di prossimità - tra differenti consultazioni che ha richiesto, di volta in volta, determinazioni rimesse agli accertamenti ed alle valutazioni del Garante.

Capitolo II

La concreta applicazione della normativa sulla c.d. “*par condicio*” con riguardo al settore della stampa. L’attività consultiva e di supporto dell’Ufficio.

Ai fini dell’espletamento dei compiti istituzionali attribuiti all’Ufficio, il Garante ha ritenuto di affidare all’Osservatorio - Archivio sulla Comunicazione politica della Facoltà di Scienze Politiche, Istituto di Studi Sociali, dell’Università degli studi di Perugia l’esecuzione di uno specifico progetto di osservazione del comportamento della stampa quotidiana e periodica in occasione delle elezioni amministrative e regionali del 23 aprile 1995, dei referendum abrogativi dell’11 giugno 1995 e delle elezioni politiche del 21 aprile 1996.

L’apporto collaborativo fornito dall’Osservatorio-Archivio sulla comunicazione politica è stato di notevole rilevanza; gran parte dei procedimenti per ritenuta violazione dei decreti legge sulla *par condicio* e dei relativi regolamenti attuativi è stata attivata su impulso di detta struttura.

Per favorire la migliore applicazione della complessa disciplina, l’Ufficio si è reso disponibile a fornire tempestivamente, ai singoli operatori ed ai soggetti politici interessati, ogni chiarimento richiesto su aspetti problematici e sulla corretta impostazione di vicende specifiche.

Si è avuto modo di precisare, tra l’altro, che:

- il decreto legge sulla *par condicio* non ha inteso attuare un riassetto organico della normativa in materia di propaganda e pubblicità elettorali nelle varie forme possibili, ma è esclusivamente volto a dettare prescrizioni e vincoli per assicurare la parità di trattamento nei confronti di tutte le forze politiche, nonché la completezza e l’imparzialità dell’informazione, sulla stampa e nelle trasmissioni radiotelevisive; restano pertanto escluse dall’ambito di operatività della normativa le forme di propaganda che si svolgono al di fuori dei giornali e dei mezzi radiotelevisivi, (quali, ad esempio, volantini, depliant, manifesti ecc.) assoggettate a diverse specifiche disposizioni di legge;

- gli annunci relativi a comizi, dibattiti, manifestazioni destinati a svolgersi al di fuori dei mezzi di comunicazione di massa non sono sottoposti alla disciplina del decreto-legge sempre che non rivestano in concreto natura pubblicitaria;
- la pubblicazione del bilancio di un partito politico sulle pagine nazionali di un quotidiano, rispondendo ad esigenze di pubblicità specificamente previste dalla legge, non configura forma di propaganda elettorale, sempre che non sia accompagnata da messaggi o slogan promozionali del partito stesso;
- con riguardo specifico alla “propaganda” sulla stampa, il rispetto del principio di parità di trattamento si impone anche con riferimento alla impaginazione dei relativi spazi;
- malgrado la prospezione informativa, l'intervista a un candidato o un articolo redazionale possono in concreto configurarsi quale propaganda elettorale ove strutturati in modo da orientare univocamente la scelta dell'elettore; non possono di converso qualificarsi come forme di propaganda le espressioni del giornalismo di opinione non volto all'acquisizione del consenso dell'elettore;
- al divieto di “svolgere attività di propaganda di qualsiasi genere, ancorché inerente alla loro attività istituzionale”, posto dall'art. 7 del decreto legge nei confronti delle pubbliche amministrazioni, risultano estranee, per espresso disposto normativo, soltanto le attività di comunicazione svolte in forma impersonale e indispensabili per l'efficace assolvimento delle funzioni proprie della stessa amministrazione. L'impersonalità presuppone l'assenza di ogni riferimento a soggetti preposti a cariche o uffici pubblici; l'indispensabilità attiene ad ipotesi in cui, dal mancato compimento delle attività di comunicazione programmate, assolutamente indifferibili, consegua pregiudizio del buon andamento dell'attività amministrativa; il fine dell'efficace assolvimento delle funzioni istituzionali pubbliche, quale estrinsecazione del principio di funzionalità che presiede all'agire di tutti i poteri pubblici, comporta la stretta attinenza alle funzioni medesime delle attività di comunicazione.