

Capitolo II

Gli aspetti problematici della disciplina recata dalla legge 10 dicembre 1993 n. 515

1. Il ritorno alla disciplina della legge 515/93 (1) - conseguente alla decadenza per mancata conversione del decreto-legge 17 maggio 1996 n. 266, ultimo della serie dei decreti sulla c.d. *par condicio* che fa capo al decreto-legge 20 marzo 1995 n. 83 - da un lato ha semplificato le regole della materia, dall'altro ha riproposto in sede applicativa i problemi determinati dai limiti di una normativa improntata ad una configurazione sostanzialmente repressiva di «illeciti formali», scarsamente flessibile, che non lascia grandi spazi per una sua adattabilità alle connotazioni particolari dei casi concreti.

Gli aspetti propositivi, concernenti l'agevolazione dell'accesso ai mezzi di comunicazione di massa a fini di propaganda ed un'impostazione «di servizio» dell'attività informativa, rimangono condizionati, rispettivamente, dalle remore degli operatori ad adeguarsi a criteri di parità assoluta tra i competitori (in particolare nel contesto di normative elettorali non di tipo maggioritario) e dal carattere sostanzialmente schierato del giornalismo italiano.

2. Il punto di maggior resistenza che si verifica nell'applicazione della legge riguarda la presenza nelle trasmissioni radiotelevisive diverse da quelle di propaganda, nei trenta giorni antecedenti la data delle votazioni, dei soggetti indicati nel comma 5 dell'art. 1 della L. 515/93 (candidati, esponenti di partiti e movimenti politici, membri del Governo, delle giunte e consigli regionali e degli enti locali).

Va ricordato, al riguardo, che nel sistema della legge:

- per gli spazi di propaganda autogestiti e per le trasmissioni di propaganda realizzate dall'emittente (nelle varie forme di tribune, tavole rotonde, dibattiti, conferenze stampa ecc.), vi è il principio della «pari opportunità» ovvero delle «parità di accesso e nell'accesso», in forza del quale ogni mezzo, se ed in quanto autonomamente preveda spazi e/o trasmissioni di propaganda, da esso definiti secondo libere scelte imprenditoriali, deve rispettare condizioni di parità nell'offerta e nelle concrete modalità di fruizione/partecipazione da parte degli interessati;

(1) Per le elezioni comunali e provinciali si applica, in luogo dell'articolo 2 della legge 515/93, l'art. 29 della legge 81/93.

— è vietata la presenza dei soggetti sopra indicati in tutte le altre trasmissioni, ad eccezione di quelle riconducibili alla responsabilità di una specifica testata giornalistica registrata, nelle quali, peraltro, la presenza «deve essere limitata esclusivamente alla esigenza di assicurare la completezza e l'imparzialità dell'informazione». Ciò con l'ovvio intento di evitare forme di promozione ed ingiustificate alterazioni dell'equilibrio competitivo in spregio al principio della pari opportunità di accesso al mezzo radiotelevisivo nel periodo elettorale.

I limiti ed i divieti in questione sono funzionali alla tutela dell'interesse costituzionale alla corretta formazione dell'opinione pubblica in tale periodo — presupposto primo per un libero esercizio del diritto di voto — ed all'esigenza di assicurare l'uguaglianza di fatto in uno dei momenti essenziali della vita democratica.

3. Sempre a proposito dei limiti e dei presupposti della presenza nelle trasmissioni, l'Ufficio ha dovuto ribadire l'essenzialità del discrimine, sancito dalla legge, tra trasmissioni informative riconducibili ad una testata giornalistica registrata (in ordine alle quali la legge si preoccupa solo di evitare eventuali «deviazioni» rispetto alla effettiva esigenza di un'informazione completa ed imparziale) e tutte le altre trasmissioni, anche di carattere informativo, data la riferibilità delle trasmissioni del primo tipo ad un direttore responsabile, professionalmente qualificato, tenuto al rispetto della deontologia della professione giornalistica ed in principio garante «sul campo» della non surrettizia strumentalizzazione degli spazi informativi.

Per legittimare la deroga al generale divieto di presenza in trasmissione (ove ricorrano le esigenze indicate dall'art. 1, comma 5, della L. 515/93) è dunque necessario il duplice presupposto della natura oggettivamente informativa della trasmissione e della riconduzione della trasmissione informativa alla «responsabilità» di una testata giornalistica registrata (cioè del suo direttore), requisito, quest'ultimo, di rilievo *sostanziale* nel quadro dell'organizzazione delle attività dell'emittente e delle modalità di attuazione dei programmi.

La natura derogatoria della disposizione relativa alle trasmissioni informative riconducibili alla responsabilità di una testata giornalistica registrata — rispetto al generale divieto di presenza nelle altre trasmissioni — ne preclude un'integrazione analogica (art. 14 delle preleggi) con riguardo ai talk-show ed alle trasmissioni di cd. «approfondimento informativo» gestite dalle reti e non da testate registrate. (2)

4. L'Ufficio ha avuto anche occasione di precisare che, nella sua applicazione alle campagne elettorali per le elezioni suppletive dell'una o dell'altra Camera — direttamente ricomprese per identità di natura nella previsione normativa delle «elezioni della Camera dei deputati e del Senato (art. 1)» — ed

(2) Mancherebbe, in ogni caso, riguardo a queste ultime trasmissioni, la *eadem ratio* giustificativa dell'integrazione analogica.

alle campagne elettorali per le elezioni amministrative (ai sensi dell'art. 20 della stessa legge 515/93), il divieto di presenza in trasmissione trova una necessaria relativizzazione — riferita, secondo un fondamentale canone di ragionevolezza, al carattere specifico ed alla dimensione della consultazione popolare — in una prospettiva di adeguatezza del mezzo al fine.

Tale relativizzazione, se da un lato riguarda l'area di diffusione delle trasmissioni, in relazione alla copertura di quella specificamente interessata dalla consultazione elettorale, dall'altro può portare ad escludere il rilievo della presenza in trasmissione di soggetti politici non candidati né direttamente collegati allo stesso territorio interessato dalla consultazione elettorale, ove questi non affrontino temi elettorali, sempreché non si tratti di membri del Governo e/o esponenti di partito di assoluto rilievo nazionale ai quali si colleghi, con immediatezza, presso l'opinione pubblica locale, il richiamo alla forza politica rappresentata.

5. Un nodo problematico della normativa venuto in evidenza con specifico riferimento alle emittenti *nazionali* è quello determinato dal concatenamento di una serie di elezioni locali, talvolta estremamente circoscritte e (fuori dei casi di elezioni suppletive della Camera dei Deputati o del Senato della Repubblica ovvero di tornate di elezioni amministrative interessanti un rilevante numero di elettori nelle diverse aree del territorio nazionale) prive di riflessi in campo nazionale. In tali casi, in ragione della copertura da parte delle stesse reti nazionali del territorio via via interessato dalla consultazione popolare, può verificarsi l'ininterrotta applicazione per periodi apprezzabilmente lunghi di disposizioni recanti restrizioni concepite per la durata di una singola campagna elettorale. L'assenza di una normativa di coordinamento rende allora oggettivamente problematica la potrazione dell'attenzione di una programmazione di livello nazionale, indiscriminatamente riferita ad un'audience generale, a situazioni di mera valenza locale.

In ogni caso, ed in termini generali, sembrerebbe più appropriato un sistema di sanzioni che, a differenza di quello attuale, non sia legato al singolo episodio-evento ma venga connesso, invece, al complessivo comportamento tenuto dall'emittente nell'intero periodo elettorale.

6. Per quanto concerne i divieti di pubblicità elettorale e di diffusione dei sondaggi (rispettivamente nei trenta giorni e nei quindici giorni precedenti la data della votazione) nonché la prescrizione delle indicazioni che devono accompagnare la pubblicizzazione degli esiti dei sondaggi stessi (nei periodi in cui questa è consentita), deve registrarsi una sempre maggiore consapevolezza degli operatori ed un atteggiamento quindi di maggior rispetto delle regole.

Vanno comunque confermate tutte le indicazioni già espresse nelle precedenti relazioni, in particolare circa l'uso

giornalistico del sondaggio in chiave di evento-notizia ed alcuni aspetti di criticità delle indicazioni metodologiche.

7. Circa la sottrazione degli «*organi ufficiali* di stampa e radiofonici dei partiti e dei movimenti politici» (art. 2, comma 3, della L. 515/93) (3) agli obblighi ed ai divieti in materia di propaganda, pubblicità ed informazione elettorale, l'Ufficio ha avuto occasione di precisare come, in base al chiaro dettato legislativo, sia da escludere il rilievo della circostanza in sé che l'attività di un'emittente risulti, di fatto, espressione di istanze politiche in ipotesi riconducibili in modo univoco ed esclusivo ad un determinato partito o movimento.

In altri termini, la legge da un lato prende in considerazione solo movimenti politici effettivamente esistenti ed affermati come tali (equiparandoli ai partiti politici), dall'altro richiede un legame strutturale puntualmente ufficializzato tra il movimento ed il mezzo di comunicazione, rimanendo di per sé irrilevante il contenuto ideologico così come la finalità politica eventualmente da questo perseguita.

(3) «*Organi ufficiali* di informazione dei partiti e dei movimenti politici» nel testo dell'art. 29, comma 7, della L. 81/93.

Nei regolamenti del Garante si precisa che:

– si considera organo ufficiale di partito o movimento politico il *giornale quotidiano o periodico* che risulti registrato come tale presso la cancelleria del tribunale ovvero che rechi indicazione in tal senso nella testata ovvero che risulti indicato come tale nello statuto o altro atto ufficiale del partito o del movimento politico;

– si considera organo ufficiale di partito o di movimento politico l'*emittente* titolare di testata giornalistica che risulti registrata come organo del partito presso la cancelleria del tribunale ovvero che risulti indicata come tale nello statuto o altro atto ufficiale del partito o del movimento politico.

Capitolo III

Il riconoscimento giurisprudenziale della legittimità della normativa legislativa e di quella emanata dal Garante.

Come già sottolineato in precedenti relazioni, la disciplina dell'uso dei media nel periodo elettorale costituisce il punto di confluenza di diversi precetti costituzionali e quindi di bilanciamento dei valori da questi rispettivamente presidiati, inerenti alla libertà di manifestazione del pensiero (art. 21), al principio di pari dignità dei cittadini e della loro effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (art. 3), al diritto d'iniziativa economica (art. 41), al diritto di concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale (art. 49), alla libertà di voto (art. 48), cioè alla possibilità di esprimere le proprie scelte al riparo da qualsiasi forma anche psicologica di pressione.

Di qui il delicato problema di assicurare, in un momento in cui viene esaltato al massimo il ruolo dei media, che le forme della comunicazione si esplichino su di un piano al tempo stesso competitivo e paritario per i protagonisti del sistema politico.

A tal riguardo un significativo riconoscimento della legittimità della normativa legislativa e di quella emanata dal Garante, in relazione ai loro referenti costituzionali, si è avuto in sede giurisdizionale con la sentenza 20 gennaio 1998 n. 477 della Corte di Cassazione - che ha accolto il ricorso del Garante avverso la sentenza 26 novembre 1994 n. 4931 della Pretura di Milano - della quale si riportano qui di seguito alcuni brani:

«La legge 10 dicembre 1993, n. 515, recante la disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, premessa la regolamentazione dell'accesso ai mezzi di informazione (art. 1), stabilisce nel successivo art. 2, la cui rubrica ha ad oggetto la «propaganda elettorale a mezzo stampa e radiotelevisiva», che a partire da trenta giorni precedenti alla data delle votazioni, è vietata la propaganda elettorale a mezzo di inserzioni pubblicitarie su quotidiani e periodici, spot pubblicitari e ogni altra forma di trasmissione pubblicitaria radiotelevisiva; (...)

La medesima legge, allo scopo di consentire l'applicazione effettiva e puntuale delle previsioni in essa contenute, demanda (art. 1, comma terzo) al Garante per la radiodiffusione e l'edito-

ria il compito di definire le regole alle quali gli editori di quotidiani e periodici, i titolari di concessioni e di autorizzazioni radiotelevisive in ambito nazionale o locale, nonché tutti coloro che esercitano, in qualunque ambito, attività di diffusione radiotelevisiva i quali intendano diffondere o trasmettere a qualsiasi titolo propaganda elettorale nel periodo di tempo innanzi indicato, debbono attenersi per assicurare l'attuazione del principio di parità nelle concrete modalità di utilizzazione degli spazi di propaganda, nonché le regole atte ad assicurare il concreto conseguimento della parità di trattamento anche nei programmi e servizi di informazione elettorale.

L'art. 15 definisce il quadro sanzionatorio, con l'attribuzione al Garante del potere di irrogazione delle sanzioni ivi indicate.

Per completezza mette conto di rilevare che la predetta autorità ha adottato, in attuazione della delega di cui si è detto, un regolamento il quale dispone, per quanto qui rileva, che le trasmissioni di **propaganda** elettorale possono realizzarsi nelle formule e nelle modalità definite dalla singola emittente secondo criteri che, in relazione ai tempi destinati alla trasmissione, consentano, in condizioni di parità, una corretta illustrazione delle rispettive posizioni da parte dei singoli competitori (art. 13). Mentre, poi, il successivo art. 15 include nella nozione di **pubblicità**, oltre gli spot, le trasmissioni contenenti esclusivamente elementi di spettacolarizzazione, scene artificiosamente accattivanti anche per la non genuinità di eventuali prospettazioni, slogan, inviti al voto non accompagnati da un'adeguata, ancorché succinta presentazione politica di candidati e/o di programmi e/o di linee; le trasmissioni che usano, attraverso elementi atti a destare rifiuto, le stesse tecniche di suggestione di cui innanzi per dare un'immagine esclusivamente negativa dei competitori. (...)

La **pubblicità** elettorale o politica, pur costituendo una manifestazione del pensiero in forma di propaganda, è fondata sull'impiego di tecniche usate dal mercato commerciale, e si sostanzia, come si è potuto rilevare in occasione di recenti elezioni, in un'attività promozionale che finisce con il trattare i soggetti politici ed i loro programmi alla stregua di un prodotto commerciale; il messaggio, infatti, è enunciato privilegiando l'immagine e la tecnica di rappresentazione rispetto al contenuto, con la scoperta finalità di «catturare» il consenso del destinatario.

La **propaganda**, in quanto caratterizzata da una valenza manipolativa e persuasiva poiché il messaggio che a suo mezzo viene trasmesso ha la finalità di provocare l'adesione dei destinatari verso l'opzione enunciata dall'autore della comunicazione, si distingue concettualmente dall'informazione, ma come avvertono gli studiosi della comunicazione, la distinzione, agevole in astratto, può in concreto presentare difficoltà nei casi limite.

Risulta evidente, alla stregua di tali premesse, la concreta portata dell'illecito sanzionato nell'art. 2 che appare definito nei suoi effettivi contorni, ponendo esso il divieto di propaganda elettorale, oltre che a mezzo di spot, a mezzo di ogni altra forma di **trasmissione pubblicitaria**, nel dichiarato intento di assi-

curare la parità di trattamento fra tutti i partecipanti alla competizione elettorale, enunciato nell'art. 1, già citato. La norma viene, poi, specificata con le indicazioni di cui all'art. 15 del provvedimento del Garante del quale si è detto, ma il complessivo apparato normativo così articolato non denota gli aspetti di illegittimità dedotti nella discussione dal difensore della società controricorrente il quale ha posto in dubbio la legittimità della integrazione del precetto contenente la sanzione con una fonte secondaria, quale è il citato regolamento, sotto il profilo della violazione del principio di legalità. L'obiezione non si palesa, tuttavia, fondata poiché nel caso in esame, come si rileva agevolmente dal confronto fra le disposizioni contenute nei due atti normativi, l'atto normativo secondario ha la funzione di precisare, sul piano semantico, gli elementi della fattispecie determinati in via legislativa nel loro nucleo essenziale, sicché la specificazione della condotta vietata contenuta nella norma regolamentare appare del tutto consentita, trattandosi del mero richiamo al significato corrente delle locuzioni adottate nella previsione della legge, senza porsi in contrasto con il testo di essa. Va, conseguentemente, esclusa la postulata lesione del principio di legalità operante anche nel campo delle sanzioni amministrative ai sensi dell'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689, il quale è del tutto salvaguardato quando, come nella specie, la previsione sanzionatoria dell'illecito amministrativo richiama elementi normativi extragiuridici, come quelli di propaganda, pubblicità, e simili, il cui significato nel contesto sociale di riferimento è agevolmente percepibile.

La norma, poi, neppure si pone in contrasto con gli artt. 3 e 21 della Costituzione secondo la prospettazione della controricorrente (terzo motivo del ricorso incidentale condizionato).

Ed invero, quanto alla prima delle due citate norme costituzionali, la dedotta disparità di trattamento che si ravviserebbe rispetto alla carta stampata, è giustificata e razionale avuto riguardo, per un verso, alla diversa capacità espansiva della televisione rispetto ai giornali, per i quali la legge, del resto, contiene analoghi divieti, per altro verso, alle modalità di accesso del pubblico con tali mezzi di informazione, modalità più immediate e più agevoli relativamente al mezzo televisivo.

Per quanto concerne l'asserito contrasto con la norma dell'art. 21 mette conto di rilevare che se, da un lato, qualsiasi normativa volta a regolare in modo organico la propaganda politica nel periodo che precede le consultazioni elettorali deve misurarsi con le garanzie costituzionali poste a tutela della libertà di manifestazione del pensiero, dall'altro lato occorre tenere conto del peculiare modo di essere questa fondamentale situazione giuridica costituzionalmente garantita nel senso che il diritto del singolo di esprimere il proprio pensiero è riconosciuto non soltanto al fine di consentire all'uomo di comunicare con il proprio simile, ma anche con riguardo al suo rilievo sociale, nell'ottica del corretto funzionamento del sistema democratico e ciò comporta, secondo la linea costantemente espressa dal giudice delle leggi, la legittimità costituzionale di disposizioni limitatrici di determinate forme di propaganda elettorale, atteso che

«la disciplina delle modalità di esercizio di un diritto non costituisce per se stessa lesione del diritto medesimo, sempre che le restrizioni che ne derivano non siano tali da comportare lo snaturamento del diritto» (in tal senso: Corte Costituzionale 9 maggio 1985, n. 138). E nel caso di cui si tratta questa evenienza non si configura atteso che l'area del divieto è circoscritta alla «propaganda elettorale a mezzo di inserzioni pubblicitarie e ogni altra forma di trasmissione pubblicitaria televisiva», mentre non è operante relativamente alle altre forme di comunicazione indicate nella norma e delle quali si è innanzi riferito. In tal modo la disposizione, lungi dal contrastare con la Costituzione, ne attua puntualmente i principi da essa desumibili, quali il rispetto della libertà di scelta degli elettori e della democraticità della competizione elettorale, coordinando la libertà di manifestare il pensiero con quella degli altri cittadini, di formare le proprie determinazioni senza essere illegittimamente prevaricati da una propaganda scorretta, ed altresì con il carattere democratico della Repubblica (art. 1) che impone la partecipazione «ad armi pari» alla competizione elettorale, valori chiaramente emergenti dagli artt. 48 e 49 della Costituzione, surrettiziamente insidiati da una tale forma di propaganda.

Alla stregua di quanto sin qui osservato ne deriva che costituisce trasmissione propagandistica vietata ai sensi della legge 515/1993, non soltanto quella in cui sia nominativamente indicato il candidato o il gruppo politico a cui vantaggio venga apertamente fatta (come mostra di ritenere il pretore), ma anche quella che, pur non riferendosi specificamente all'uno o all'altro, sia idonea, attraverso l'intervista casuale, ad esercitare sullo spettatore una tale capacità suggestiva da orientarne le libere scelte, senza che rilevi la individuazione della parte politica a favore della quale operi siffatta incidenza. In altri termini, il sistema introdotto con la legge di cui si tratta comporta che «il messaggio informativo deve rispettare i canoni della correttezza, dell'obiettività, della completezza e dell'imparzialità, sia in relazione ai contenuti, sia in relazione alle modalità, evitando le ambiguità degli accostamenti accattivanti o delle tendenziose supposizioni e ogni altra forma di comunicazione surrettizia o deformante anche per l'omissione di particolari o di circostanze rilevanti per l'esatta rappresentazione dei fatti», secondo il testuale tenore del protocollo di intesa sottoscritto dalle concessionarie radiotelevisive RAI e la FININVEST in data 18 febbraio 1994 per regolare in modo uniforme lo svolgimento delle trasmissioni di carattere politico-elettorale in vista delle elezioni politiche del 27 e 28 marzo 1994(3), e ciò vale quanto dire che la sfera di operatività del divieto comprende, sia la propaganda «trasparente», sia quella che tale non è, ma che riveste un maggior grado di scorrettezza, proprio perché agisce in modo più insidioso ed ha una maggiore potenzialità adescatrice.»

Conforme è la coeva sentenza 478/98.

(3) Il riferimento è al protocollo sottoscritto presso l'Ufficio del Garante dalla concessionaria del servizio pubblico e dal maggior gruppo televisivo privato italiano, su sollecitazione congiunta del Presidente della Commissione Parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi e dello stesso Garante.

Capitolo IV

Le consultazioni referendarie

1. Com'è noto, a differenza dei decaduti decreti-legge sulla *par condicio*, la legge 515/93 non si interessa dell'uso dei mezzi di comunicazione di massa con riguardo alle campagne ed alle consultazioni referendarie.

In occasione delle consultazioni del 15 giugno 1997 il Garante ha ritenuto comunque di intervenire esortando i media ad assicurare l'informazione necessaria per il corretto gioco della democrazia, con la nota in data 4 giugno di seguito riportata:

«La celebrazione di referendum nei casi e modi previsti dalla Carta costituzionale costituisce esercizio di un diritto politico fondamentale, che va salvaguardato come tale nella sua effettività.

La protezione dell'istanza referendaria risponde invero ad un'esigenza costituzionale che, come ha portato a riconoscere ai promotori del referendum abrogativo lo status di potere dello Stato per la migliore tutela di essa contro ogni eventuale illegittima interferenza di altri poteri costituiti, così impone - contro ogni possibile prevaricazione anche in forma omissiva dei poteri di fatto che orientano i comportamenti sociali - che vengano assicurati i presupposti perché la valutazione che i cittadini sono chiamati ad operare sia da questi espressa nella piena consapevolezza delle relative implicazioni.

Ciò che va protetto, in altri termini, non sono le ragioni del Sì, ma la stessa corretta celebrazione del referendum che postula un corretto processo di formazione della volontà referendaria, sia essa destinata ad esprimersi in un voto, positivo o negativo, ovvero in un ponderato comportamento di astensione.

Nella prospettiva degli (almeno cinquecentomila) elettori o dei (cinque almeno) Consigli regionali che hanno promosso il referendum, la mancanza di informazione sui relativi temi risulta lesiva nella sostanza della loro legittima pretesa, fondata sulla Costituzione, a che i cittadini si esprimano liberamente e responsabilmente sul quesito da essi proposto. Nella prospettiva di coloro che sono stati convocati nei comizi elettorali, l'assenza di informazione, se non impedisce una partecipazione formale alla consultazione, non rende concreta ed effettiva la libertà di scelta, contenuto essenziale del loro diritto di cittadinanza. La misura dell'informazione condiziona, infatti, la misura della democrazia.

Grande è allora la responsabilità dei mezzi di comunicazione di massa ed in particolare dell'emittenza pubblica e priva-

ta, rispettivamente tenuta ad assicurare i presupposti di conoscenza anzidetti per obbligo proprio del servizio pubblico, «chiamato a contribuire al corretto svolgimento della vita democratica» (art. 1 della convenzione approvata con D.P.R. 28 marzo 1994), e per rispetto dell'imperativo costituzionale di un diritto all'informazione qualificato dalla completezza, dalla correttezza e dalla continuità, che si impone a tutti i concessionari (Corte Cost. 112/93).

Appare in conclusione necessario, nei pochi giorni rimasti prima della consultazione referendaria del 15 giugno, destinare adeguati spazi di approfondimento informativo all'illustrazione dei contenuti dei singoli quesiti e delle ragioni rispettivamente di sostegno e di opposizione ai medesimi.

Se il fondamentale principio di imparzialità richiede l'equilibrata rappresentazione delle contrapposte posizioni, è in ogni caso da tener presente che, nella campagna referendaria, all'essenziale presenza dei promotori, il cui rilievo costituzionale si è sopra ricordato, non necessariamente fa riscontro uno schieramento, giuridicamente caratterizzato, formalmente costituito per opporsi alla loro proposta.

L'eventuale assenza di questo (al di là della surrogabilità con presenze ed argomenti di singoli o di forze sociali orientati per il No) non può quindi costituire impedimento alla realizzazione di programmi o servizi rispettosi di procedure che, rifuggendo da distorsive forme di spettacolarizzazione e suggestione, siano idonee a fornire una corretta base di orientamento sulla materia in discussione.»

2. Ancora in tema di referendum è da segnalare la sentenza della Corte Costituzionale 12 marzo 1998 n. 49, intervenuta sul conflitto di attribuzione sollevato nei confronti della Commissione Parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi da promotori e presentatori di alcuni referendum, che si dolevano della menomazione delle loro attribuzioni derivante dall'essere stato previsto, nella delibera della Commissione disciplinatrice delle trasmissioni di tribune da parte della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo(4), un ciclo di quattro dibattiti riservato esclusivamente ai gruppi parlamentari, anche se costituiti in un solo ramo del Parlamento, e dall'essere stata la stessa delibera approvata in ritardo (il 20 maggio 1997) con una conseguente illegittima restrizione della campagna televisiva referendaria (in relazione alla consultazione del 15 giugno 1997).

Tali doglianze sono state respinte dalla Corte per le ragioni qui di seguito testualmente riportate:

«(...) La circostanza che per questi ultimi dibattiti non fosse prevista la partecipazione dei comitati promotori non ha comportato alcuna vulnerazione della loro posizione giuridica

(4) Delibera adottata in base alla generale disciplina della legge 14 aprile 1975 n. 103.

né alcuna menomazione della sfera di attribuzioni loro garantita. La scelta della Commissione di mantenere distinte le trasmissioni destinate ai comitati da quelle riservate ai gruppi parlamentari, anche se non imposta dalla Costituzione, rispecchia una non arbitraria visione del referendum tendente a valorizzare la complessa posizione che l'istituto assume nel sistema costituzionale: da un lato, manifestazione di sovranità popolare non mediata che, in quanto tale, postula un dibattito aperto nella società civile nel quale abbiano voce, oltre ai promotori, di norma favorevoli all'abrogazione, anche i soggetti che si organizzino per esprimere un orientamento contrario; dall'altro, deliberazione su una legge, che investe, cioè, un prodotto della rappresentanza politica e che non può pertanto vedere esclusi dal dibattito pubblico i gruppi parlamentari, riflesso istituzionale del pluralismo politico, che del sistema rappresentativo costituiscono struttura portante.

Da nessun principio costituzionale è desumibile un divieto a che, in tema di propaganda radiotelevisiva referendaria, i due piani — quello del libero e in qualche modo contingente aggregarsi delle idee, delle opinioni e degli interessi attorno ad un quesito specifico, sul quale si muovono i comitati, e quello delle più stabili aggregazioni politiche, proprio dei gruppi parlamentari — siano mantenuti distinti per una più chiara percezione da parte dell'elettore della complessiva consistenza del quesito e della molteplicità delle sue valenze.

È vero che il disegno costituzionale è sul punto sufficientemente elastico da permettere, nella propaganda attraverso il servizio pubblico radiotelevisivo, anche un'impostazione diversa e da consentire, in assenza di un'apposita disciplina legislativa, che nella delibera della Commissione bicamerale il processo politico referendario sia considerato unitariamente, con la previsione di programmi di confronto diretto tra rappresentanti dei gruppi e promotori, come avveniva nelle deliberazioni adottate dalla Commissione in occasione di precedenti tornate referendarie.

L'essenza del principio desumibile in materia dalla Costituzione, infatti, è la necessaria democraticità del processo politico referendario e l'esigenza che in esso sia offerta dal servizio pubblico televisivo la possibilità che i soggetti interessati, anche attraverso organizzazioni costituite in vista della consultazione referendaria, partecipino alla informazione e alla formazione dell'opinione pubblica; i modi e le forme in cui tale partecipazione deve svolgersi sono rimessi, però, in assenza di disposizioni di legge, alla discrezionalità della Commissione parlamentare che incontra i limiti, nella specie non oltrepassati, dell'idoneità e della congruità della scelta rispetto al fine da perseguire.

Non depone nel senso dell'esistenza di uno schema di propaganda radiotelevisiva fisso ed infungibile l'art. 52 della legge n. 352 del 1970, invocato dai ricorrenti, il quale, nella ripartizione degli spazi destinati alle affissioni, tratta i promotori come un unico gruppo, sullo stesso piano, cioè, dei gruppi politici rappresentati in Parlamento.

Questa disposizione pone la regola che ai promotori del referendum non possono essere destinati spazi di propaganda minori o meno importanti di quelli riconosciuti ai gruppi politici;

non se ne desume l'ulteriore e diversa regola che gruppi e comitati debbano disporre contestualmente dei medesimi spazi.

Dalla disciplina delle affissioni non si argomenta dunque il diritto dei promotori di partecipare alle stesse trasmissioni riservate ai gruppi politici, tanto più che l'applicazione, nel significato preteso dai ricorrenti, dell'art. 52, il quale equipara gruppi politici e comitati senza dare alcun rilievo all'orientamento che i primi intendano manifestare in vista della consultazione referendaria, sarebbe stata difficilmente conciliabile con la scelta, non irragionevole e non preclusa alla Commissione bicamerale, di valorizzare il carattere binario del quesito e di adottare, nella ripartizione dei tempi di trasmissione, il criterio della rigorosa equiparazione tra le opposte indicazioni di voto, sia nei confronti tra comitati, sia nei dibattiti tra rappresentanti dei gruppi politici.

Infondata è pure la censura dei ricorrenti secondo i quali la menomazione delle proprie attribuzioni deriverebbe dalla tardiva adozione della delibera, approvata dalla Commissione parlamentare il 20 maggio 1997 in relazione a referendum indetti per il 15 giugno 1997; ciò che avrebbe determinato, a loro avviso, una illegittima compressione del periodo di campagna referendaria.

Nessuna disposizione di legge stabilisce quanto tempo prima del giorno previsto per la consultazione popolare debba essere adottata la delibera relativa alla trasmissione delle tribune referendarie. L'art. 1 della legge 10 dicembre 1993, n. 515, che effettivamente dispone che tale deliberazione debba intervenire non oltre il quinto giorno successivo alla indizione dei comizi elettorali, riguarda le elezioni politiche della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica; e, mentre il successivo art. 20 estende la disciplina alle elezioni del Parlamento europeo, dei Consigli regionali, provinciali e comunali, del Sindaco e del Presidente della provincia, nessuna norma si riferisce espressamente al referendum. Anche a voler applicare in via analogica alle consultazioni referendarie il principio ricavabile dal citato articolo 1, tale applicazione non può che limitarsi, appunto, al principio e questo non è nel senso che l'intero periodo compreso tra la data di adozione della delibera e quella delle votazioni debba essere ininterrottamente coperto dalle trasmissioni del servizio pubblico; è infatti positivamente richiesto soltanto che gli spazi di propaganda siano «idonei», adeguati, cioè, a una corretta e completa informazione radiotelevisiva che è tutto quanto necessita all'espressione di un voto consapevole da parte degli elettori.

D'altronde, una lesione delle attribuzioni dei comitati promotori, in ordine alla propaganda referendaria, non potrebbe consistere nel mero dato formale del ritardo nell'adozione della delibera. Perché la lesione sussista, occorre che essa sia sostanziale, che cioè il periodo di effettiva propaganda e gli spazi ad essa destinati risultino insufficienti ed inadeguati secondo un criterio di ragionevolezza. Ma l'applicazione di tale criterio porta a ritenere che nessuna irragionevole compressione delle attribuzioni dei promotori si è nella specie verificata, se si considera che l'atto impugnato prevedeva, in loro favore, per ciascuno dei quesiti referendari un ciclo di confronti suddivisi in più trasmissioni e un ciclo di appelli ai votanti nella giornata di venerdì 13 giugno 1997, in orario serale.»

Parte undicesima

I PROBLEMI APPLICATIVI

PAGINA BIANCA

Capitolo I

Problemi applicativi della normativa sulla stampa

Le intestazioni fiduciarie di azioni o quote di società editrici da parte dei partiti politici

Prevede l'art. 1, comma 9, della L. 416/1981 che i partiti politici rappresentati in Parlamento e le associazioni sindacali rappresentate nel CNEL possano intestare fiduciariamente, con deliberazione assunta secondo i rispettivi statuti, le azioni o quote di società editrici di giornali quotidiani o periodici e di società intestatarie di azioni o quote di società editrici di giornali quotidiani o periodici.

Nel periodo in riferimento l'Ufficio ha avuto occasione di verificare:

- la conformità o meno a tale disposizione di un mandato fiduciario, da parte di un partito politico, a sottoscrivere aumenti di capitale (o ad acquistare azioni) di una società editrice, in quanto la precedente esperienza attuativa concerneva solo casi di partiti politici, già proprietari delle azioni, che le avevano intestate fiduciariamente ad altro soggetto;
- l'ammissibilità di un'intestazione fiduciaria di azioni di società editrice (o di società intestataria di azioni di società editrice) operata da un partito politico in capo non a persona fisica ma ad una società, in relazione a quanto previsto dall'art. 1, comma 4, della stessa L. 416/81;

Al riguardo l'Ufficio ha ritenuto di poter svolgere le seguenti considerazioni.

1. In base alle previsioni dell'art. 1 della L. 416/81, che riservano alle persone fisiche (imprenditori) ed alla società commerciali l'esercizio dell'*impresa* editoriale di giornali quotidiani, risulta precluso ai partiti politici (come ai sindacati), in quanto associazioni non riconosciute, l'esercizio diretto di un'impresa editrice.

L'attività editoriale, strumentale allo scopo associativo (di natura non economica), può essere dunque esercitata dai partiti politici (e dai sindacati) solo in via indiretta, attraverso la partecipazione in società commerciali.

2. Il comma 6 dell'art. 1 della L. 416/81 vieta l'intestazione a *società fiduciarie* della maggioranza delle azioni o quote delle società editrici (o di controllanti di queste) ovvero di un numero di azioni o quote che, comunque, consenta il controllo di dette società.

Tale divieto, riferito specificamente alle "società fiduciarie" per la peculiarità della situazione giuridica derivante dall'intestazione ad esse di beni (che secondo taluni darebbe luogo, *in forza delle relative previsioni di legge*, ad una particolare forma di "proprietà fiduciaria" - parallela all'effettiva "proprietà di diritto comune" del fiduciante - caratterizzata da connotazioni *non riproducibili per atto di autonomia contrattuale* nei confronti di soggetti diversi dalle società fiduciarie, e secondo altri, invece, varrebbe a trasferire solo la "legittimazione all'esercizio del diritto" ma non anche la "titolarità" di questo) (1), non copre l'intera area del fenomeno dell'intestazione fiduciaria (discendente dalla realizzazione di un negozio fiduciario) come dimostra la previsione dell'obbligo di comunicazione dell'acquisto del controllo di una società editrice "anche attraverso intestazione fiduciaria delle azioni o delle quote", contenuto nella stessa legge (art. 1, comma 8), che si porrebbe altrimenti in contraddizione con il divieto anzidetto.

3. A proposito del negozio fiduciario, l'elaborazione giurisprudenziale distingue tra "fiducia dinamica" (implicante collegamento tra due negozi) e "fiducia statica" (2).

- La fiducia dinamica si realizza allorché ad un negozio di carattere *esterno* (intercorrente tra fiduciario da un lato e fiduciante ovvero soggetti terzi dall'altro), che comporta il sorgere di una situazione giuridica (o il trasferimento di un diritto) in capo al fiduciario, si collega un negozio di carattere *interno* - il *pactum fiduciae* (intercorrente tra fiduciante e fiduciario) - che comporta l'obbligo del fiduciario di (ri)trasferire al fiduciante (o ad un terzo) la situazione giuridica attribuitagli con il precedente negozio.
- La fiducia statica si ha nel caso in cui, preesistendo una situazione giuridica attiva in capo ad un soggetto (poi assunto come fiduciario), questi si obbliga, con il *pactum fiduciae*, a modificarla a richiesta e nel senso voluto da altro soggetto (fiduciante).

(1) Secondo l'opinione prevalente i creditori della società fiduciaria non possono aggredire i titoli ad essa intestati per conto altrui e l'effettivo proprietario può rivendicarli presso terzi aventi causa dalla società fiduciaria; di contro, il vincolo fiduciario risultante dal *pactum fiduciae* resta un vincolo puramente interno, non opponibile ai terzi (ivi compresi i creditori del fiduciario), la cui violazione può solo legittimare il fiduciante ad un'azione di risarcimento dei danni per inadempimento del fiduciario.

(2) (Cassaz. 10768/95; Cassaz. 6024/93; Cassaz. 11025/91; Cassaz. 5663/88; Cassaz. 4438/82; Cassaz. 1798/76; Cassaz. 3911/75; per un'ipotesi di mandato senza rappresentanza sottostante ad un negozio fiduciario, avente ad oggetto la costituzione di una società di capitali con un terzo con obbligo di ritrasferimento delle quote sociali o delle azioni, v. Cassaz. 6764/90).