CAMERA DEI DEPUTATI N. 2323

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato BOATO

Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie

Presentata il 26 settembre 1996

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Mentre era ancora in vigore il decreto-legge 17 maggio 1996, n. 266 (settima iterazione dell'originario decreto-legge 20 marzo 1995, n. 83), nella seduta della Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati di mercoledì 26 giugno 1996 il rappresentante del Governo, sottosegretario Vincenzo Vita, annunciava la volontà del Governo stsso di non ulteriormente reiterare il decreto-legge in materia di parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie, intendendo regolare la materia attraverso la presentazione alle Camere di un disegno di legge ordinario.

Da parte di numerosi deputati di diversi gruppi parlamentari, della maggioranza e dell'opposizione, era stata riconosciuta l'importanza della scelta annunciata dal Governo di sostituire la decretazione d'urgenza in materia con una iniziativa legislativa ordinaria, sottolineando al tempo stesso la necessità di far salvi gli effetti e di regolare i rapporti giuridici sorti sulla base della catena di otto successivi decreti-legge sulla *par condicio*.

Per corrispondenza a quest'ultima esigenza, il presentatore della presente proposta di legge aveva già il giorno stesso dell'annuncio sopra ricordato, 26 giugno 1996, presentato una proposta di legge ai sensi dell'ultimo periodo del terzo comma dell'articolo 77 della Costituziione. Tale proposta di legge (A.C. n. 1643) è stata assegnata alla competenza della Commissione affari costituzionali, che ne ha avviato l'*iter* in sede referente nella seduta di

mercoledì 25 settembre 1996 con la relazione del deputato Cananzi e con l'inizio della discussione generale.

Tuttavia, ancora a tale data esattamente tre mesi dopo l'annuncio del sottosegretario Vito, non risulta che il Governo abbia ancora dato attuazione alla preannunciata presentazione del disegno di legge ordinario in materia di *par condicio*.

Per tale motivo viene autonomamente presentata, con iniziativa parlamentare, la presente proposta di legge, che si limita intenzionalmente a riprodurre in modo Festuale (salvo qualche aggiustamento formale) e in modo integrale il contenuto normativo del decaduto decreto-legge 17 maggio 1996, n. 266, a suo tempo presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri Dini e dal Ministro delle poste e telecomunicazioni Gambino, di concerto con il Ministro di grazia e giustizia Caianiello.

È questa la ragione per cui, pur essendo ovviamente la presente proposta di legge aperta al libero confronto parlamentare e a tutte le modifiche che il Parlamento vorrà apportare alle singole disposizioni anche sulla base dell'esperienza maturata in vigenza degli otto successivi decreti-legge sulla *par condicio*, non è stata in questa sede introdotta alcuna modifica sostanziale e, quindi, ad illustrazione della proposta di legge, viene qui di seguito integralmente riprodotta la relazione governativa che accompagnava l'ultimo decreto-legge:

« Il decreto-legge che il Governo ha l'onore di presentare in Parlamento per la conversione costituisce adempimento di uno dei principali obiettivi del programma governativo. Esso è giunto ad una ulteriore doverosa reiterazione da parte del Governo, data l'assenza di qualunque, seppure provvisorio, indirizzo parlamentare in materia, ferme rimanendo le modifiche di carattere meramente tecnico e alcune disposizioni di natura interpretativa già introdotte.

La ragione di fondo dell'assunzione dell'impegno è costituita dall'esigenza primaria di tutelare il cittadino nella sua massima e più significativa espressione politica. A questo scopo si è ritenuto di dovere dare certezza e serenità alle campagne elettorali in modo da assicurare a tutti libertà e consapevolezza nel processo di formazione ed espressione della loro volontà politica ed elettorale ed ai contendenti parità di condizioni nella competizione, con riguardo all'accesso ed all'utilizzo dei mezzi di comunicazione di massa.

Per realizzare tali scopi, il Governo si è reso conto di dovere apprestare misure di efficacia operativa già durante la campagna elettorale, dato che la vigente normativa, pur non del tutto inadeguata dal punto di vista della disciplina sostanziale, non ha dato buona prova di sé quanto all'incisività dell'impianto sanzionatorio.

La proposta normativa del Governo tocca i seguenti aspetti principali:

l'estensione della normativa a tutte le campagne elettorali;

l'individuazione di precise fattispecie nelle forme di utilizzo del mezzo di comunicazione di massa a fini elettorali;

l'estensione del periodo « protetto » e la graduazione temporale al suo interno dei limiti all'azione elettorale a tutela della parità;

l'introduzione di misure di reintegrazione dell'equilibrio nella competizione elettorale e la previsione di sanzioni adeguate alle diverse infrazioni, di cui sia ragionevolmente ipotizzabile una assai celere applicazione, così da prevenire gli attentati ad una campagna imparziale;

la definizione degli spazi di parità sufficientemente articolata da adattarsi a qualsiasi tipo di competizione;

il rafforzamento della posizione del Garante per la radiodiffusione e l'editoria ed il riconoscimento di un congruo ruolo ai Comitati regionali per i servizi radiotelevisivi (Corerat).

Scendendo all'esame dell'articolato, l'articolo 1, al comma 1, delimita il campo di applicazione del provvedimento proposto: esso disciplina le modalità di accesso ai mezzi di comunicazione di massa da

parte dei candidati e delle forze politiche durante lo svolgimento di ogni tipo di campagna elettorale (politica, amministrativa, europea, referendaria), affinché tale accesso avvenga in condizioni paritarie per ciascuno di tali soggetti. Per la definizione sostanziale della parità di trattamento si rinvia all'articolo 10.

La finalità della normativa introdotta consiste nell'assicurare, oltre alle citate condizioni di parità per l'accesso ai mezzi di comunicazione, anche l'imparzialità del mezzo informativo rispetto a tutti i competitori nella campagna elettorale in corso, finalità, questa, posta alla base dell'intero sistema dell'informazione radiotelevisiva già dalla legge 6 agosto 1990, n. 223 (si veda l'articolo 1, comma 2, di quella legge).

Gli articoli 2 e seguenti disciplinano le più rilevanti forme di espressione dei soggetti politici durante la campagna elettorale.

Si è ritenuto di ricorrere ad una distinzione tipologica di tali forme, sulla scorta dell'elaborazione in proposito proveniente sia dalla legge 10 dicembre 1993, n. 515, sia dai più recenti provvedimenti attuativi emanati dal Garante per la radiodiffusione e l'editoria.

Sono così individuabili almeno tre distinte fattispecie:

la propaganda elettorale, che ha ad oggetto prevalentemente la presentazione dei candidati e dei programmi di ciascun soggetto politico, oltre che, più in generale, degli elementi caratterizzanti di questo;

la pubblicità elettorale, consistente nella diffusione di messaggi « brevi » avente carattere essenzialmente illustrativo e nettamente differenziata dalla contestualmente vietata pubblicità elettorale denigratoria e surrettiziamente suggestiva;

l'informazione elettorale, che comprende i servizi e gli altri programmi informativi radiotelevisivi aventi ad oggetto la competizione elettorale.

La disciplina sostanziale della propaganda elettorale si rinviene nell'articolo 2. La disposizione, al comma 1, individua le forme in cui si può svolgere la propaganda elettorale, tanto sulla stampa quanto nella programmazione della concessionaria pubblica e delle emittenti private. In sede di reiterazione è parso opportuno chiarire esplicitamente che gli annunci relativi a propaganda svolta con mezzi diversi dai « mass-media » (quali, ad esempio, comizi di piazza) non sono disciplinati dal presente decreto-legge.

Tale disciplina è efficace per tutta la durata del periodo cosiddetto « protetto », che si estende dal giorno in cui sono convocati i comizi elettorali fino all'ultimo giorno in cui è consentita la propaganda, fino a quando, cioè, si chiude la campagna elettorale (comma 4). Può essere utile ricordare che i procedimenti elettorali hanno una durata variabile, a seconda della consultazione cui essi sono preordinati, da 70 a 45 giorni.

Rispetto alla disciplina della citata legge n. 515 del 1993, dunque, appare sensibilmente ampliata la durata del periodo protetto, a maggiore tutela della parità di trattamento di tutti i contendenti politici.

È stato introdotto il principio che la propaganda elettorale è gratuita per ogni mezzo di comunicazione, pubblico e privato (articolo 2, comma 2). Si dispone inoltre l'obbligo di rispetto del principio della parità di trattamento (analoga ma più articolata disposizione, comprensiva anche dell'offerta di pubblicità elettorale, per le emittenti private e gli editori si rinviene all'articolo 4).

Si stabilisce, inoltre, che la propaganda sia collocata in spazi, all'interno della testata o della programmazione, adeguatamente riconoscibili dal lettore o dallo spettatore e autonomi rispetto agli articoli od alle trasmissioni residue.

Secondo l'articolo 3, la pubblicità elettorale consiste – come si è detto – nell'esposizione, in forma breve, degli elementi oggettivi caratterizzanti il soggetto politico. Essa si può realizzare nella forma dello *spot* radiotelevisivo ovvero in quella dell'inserzione sulla stampa.

A fronte dell'attuale divieto (articolo 2, comma 1, della legge n. 515 del 1993) per un periodo limitato a trenta giorni si è

ritenuto di ampliare notevolmente il periodo protetto (che, anche in questo caso, inizia dal momento della convocazione di comizi), specificando maggiormente la portata del divieto di pubblicità elettorale.

È sancito, in particolare, il divieto di pubblicità elettorale per la concessionaria pubblica, mentre si è disposta la facoltatività per la stampa e le emittenti private.

Anche per questi ultimi mezzi di comunicazione resta fermo il divieto di qualsiasi forma di pubblicità negli ultimi trenta giorni della campagna, per consentire un periodo di libera riflessione all'elettorato, ed è introdotto un apposito divieto di diffusione di pubblicità relative a consultazioni successive a quella per cui è in corso di svolgimento la campagna elettorale in cui vi sia il pericolo della reciproca influenza tra le campagne. Questa disposizione non trova applicazione nei confronti delle consultazioni referendarie in ottemperanza agli indirizzi emersi nella sentenza della Corte costituzionale n. 161 del 1995, alla quale ci si è adeguati anche con riferimento all'ammissibilità dei messaggi pubblicitari per tutta la durata della campagna referendaria. Queste modifiche sono state confermate nel presente decreto.

Per il precedente periodo, si è inoltre vietato il ricorso:

alla pubblicità (nonché alla propaganda) con prospettazioni comunque false, sia che miri a favorire un soggetto politico sia che miri a lederne un altro;

a quella denigratoria;

più in generale, a quella mirante ad offrire un'immagine negativa, cioè lesiva dei diritti della persona, di un altro contendente nella campagna elettorale usando tecniche idonee a suggestionare gli elettori.

Così specificato il divieto, si è ritenuto di ammettere – ma appunto solamente fino al trentunesimo giorno prima delle elezioni – forme di pubblicità corretta, in quanto avente specifico contenuto informativo, seppure in forma concisa. La ragione di questa scelta legislativa risiede nell'opportunità di consentire all'elettorato una maggiore conoscibilità delle diverse forze, specie se partecipanti a nuovi o vecchi raggruppamenti politici.

Si è altresì disposto che gli spazi di pubblicità elettorale, tanto sulla stampa quanto nel mezzo radiotelevisivo, siano immediatamente riconoscibili come messaggi di pubblicità elettorale. La collocazione di questi spazi deve essere tale che essi siano percepibili come *spot* ed inserzioni elettorali nettamente distinti rispetto alla ordinaria pubblicità commerciale.

Al Garante è attribuito il compito di individuare in concreto le modalità di distinzione della pubblicità elettorale da quella commerciale.

La regolamentazione concreta delle modalità di accesso alla stampa ed alla radiodiffusione viene lasciata alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi ed al Garante, ciascuno secondo le proprie competenze istituzionali.

La Commissione ed il Garante, nell'adottare la regolamentazione relativa alla propaganda elettorale, dovranno specificamente tenere conto dei codici deontologici che eventualmente siano stati adottati dagli operatori del settore della comunicazione di massa.

Al Garante è altresì affidato il compito di individuare quali siano, in concreto, i mezzi radiotelevisivi ed editoriali concretamente rilevanti nella competizione (articolo 16, comma 1). Ciò è particolarmente significativo qualora si tratti di campagna elettorale per competizioni a carattere strettamente locale, onde evitare una indiscriminata (e non necessaria) applicazione della normativa in esame.

Per quanto concerne le condizioni di accesso agli spazi di propaganda e pubblicità offerti dalle emittenti private e dagli editori, è disposto il necessario rispetto del principio della parità di trattamento dei soggetti politici (la nozione sarà esplicitata nell'articolo 10), sia con riferimento alla quantità di spazi e tempi, sia con riferimento alle tariffe, laddove previste (articolo 4, comma 1).

È stata poi prevista una norma « organizzativa » comune alle due forme di pro-

mozione della propaganda e della pubblicità (articolo 4, comma 2). Si prevede che editori ed emittenti private disponibili a offrire spazi di propaganda o pubblicità diano tempestiva comunicazione della circostanza al pubblico, secondo apposite modalità provenienti dal Garante, indicando inoltre il domicilio eletto ai fini della presente normativa. È affidata ad una reciproca consultazione tra Commissione parlamentare e Garante, nell'ambito della rispettiva competenza e tenuto conto di eventuali codici deontologici originanti dagli operatori, la definizione dei criteri concernenti le caratteristiche della propaganda ed i criteri di offerta della pubblicità elettorale.

Per la pubblicità elettorale, in particolare, rispetto alla stampa e alle emittenti private, il Garante provvede a regolamentare l'offerta degli spazi nonché le modalità del loro utilizzo, con particolare riferimento al limite di « martellamento » ed alle fasce orarie di diffusione (articolo 4, comma 3). Tale regolamentazione dovrà concernere, ancora, il numero massimo degli *spot* e delle inserzioni per ciascun soggetto politico, sia esso individuale o collettivo, nonché le connesse caratteristiche, quali durata, dimensione e collocazione. L'applicazione della norma, anche alla luce di passate, seppure non identiche, esperienze, potrà dare luogo a non agevoli problemi tecnici e quindi a spazi di discrezionalità amministrativa, che debbono essere coperti alla stregua del fondamentale criterio dell'imparzialità, intesa nel caso come parità di condizioni, assunto dal presente decreto. Il Garante dovrà quindi provvedere, utilizzando tale discrezionalità, ad un'applicazione complessiva dei criteri di cui all'ultima parte dell'articolo 4, che tenga conto sia di ciascuno di essi sia del loro effetto sinergico a tutela dell'indicato principio di parità di trattamento.

Un indirizzo conforme a quello individuato negli articoli precedenti si riscontra nella disciplina, dettata dall'articolo 5, in ordine all'informazione elettorale, nella quale vanno, tra l'altro, ricompresi, ai sensi dell'articolo 22, comma 2, telegiornali e giornali radio della concessionaria pubblica e delle emittenti private.

La disciplina – operante come già quella corrispondente della legge n. 515 del 1993, per il solo mezzo radiotelevisivo – trova applicazione dalla convocazione dei comizi ed è ispirata al perseguimento della parità di trattamento tra i soggetti politici, oltre che dei fini ordinariamente assegnati all'informazione radiotelevisiva (articolo 1, comma 2, della legge n. 223 del 1990).

Anche in tal caso, l'estensione della disciplina alla stampa, oltre a produrre l'effetto di una modificazione dell'attuale rapporto di omogeneità tra mezzo editoriale e mezzo radiotelevisivo, si sarebbe dimostrata non conforme al dettato costituzionale.

Per quanto concerne, infine, l'equiparazione della disciplina dell'informazione elettorale sulle emittenti private a quella della concessionaria pubblica, essa trova le proprie origini già nell'attuazione della corrispondente disposizione contenuta nella legge n. 515 del 1993 ed appare conforme ai princìpi sottostanti alla regola generale dell'informazione, portata dalla legge n. 223 del 1990.

È vero, infatti, che l'articolo 1, comma 1, della legge n. 515 del 1993, disciplina l'informazione elettorale della concessionaria pubblica in conformità ai criteri della parità di trattamento, della completezza e dell'imparzialità dell'informazione, mentre l'articolo 1, comma 2, si riferisce, a proposito dell'informazione elettorale delle emittenti private, alla sola « parità di trattamento ».

È altresì vero, però, che i princìpi della completezza e dell'imparzialità sono connaturati all'informazione radiotelevisiva, secondo quanto disposto dall'articolo 1, comma 2, della legge n. 223 del 1990.

Si spiega così la ragione per cui nei provvedimenti attuativi del Garante (si veda, per esempio, l'articolo 16, comma 1, del provvedimento in data 26 gennaio 1994) è dettato l'obbligo pure per le emittenti private di attenersi, nei loro programmi informativi, oltre che alla parità di

trattamento, ai criteri dell'imparzialità e della completezza.

L'articolo 6 incide in maniera rigorosa su ogni forma di propaganda elettorale condotta sui mezzi di comunicazione di massa diversa da quella espressamente consentita dall'articolo 2 (comma 1).

Il divieto di propaganda nel periodo protetto riguarda, in particolare, quella forma di propaganda surrettizia eventualmente presente nei programmi radiotelevisivi di intrattenimento o, comunque, non espressamente disciplinati dal presente provvedimento.

È dunque fatto esplicito divieto di influenzare le scelte elettorali a tutti i soggetti che appaiano in tali programmi (conduttori ed ospiti), o che li gestiscano (registi). Ai conduttori ed ai registi è altresì imposto uno specifico dovere di correttezza, preordinato, attraverso la loro imparzialità, a non influenzare le scelte dell'elettorato.

Particolarmente significativa è la previsione, nel comma 1, di un divieto di utilizzare la composizione della programmazione radiotelevisiva a fini politici e/o elettorali.

Al comma 2 si prendono in esame quelle trasmissioni, note ordinariamente con il nome di *talk show*, per le quali, da varie parti politiche e sociali, più si avverte il pericolo di strumentalizzazione a fini elettorali. La normativa proposta mira a salvaguardare la correttezza e la neutralità rispetto ai predetti fini, introducendo un ulteriore periodo protetto – peraltro assai ristretto – immediatamente a ridosso delle consultazioni: negli ultimi cinque giorni, infatti, le condizioni di parità di trattamento sono definite in maniera particolarmente accentuata.

Il comma 3 – sempre con riferimento alle appena citate trasmissioni di intrattenimento – individua i criteri-guida funzionali al perseguimento delle finalità illustrate. In sede di reiterazione si è ritenuto di chiarire che non sono considerati « ospiti » di una trasmissione radiotelevisiva i soggetti che intervengono telefonicamente in diretta, senza che vi sia alcun accordo o intesa con l'emittente privata o la concessionaria pubblica. Resta fermo il generale dovere di correttezza ed imparzialità del conduttore, che si traduce – nel caso di specie – nell'assunzione delle iniziative opportune ad evitare che l'elettorato possa essere influenzato dal contenuto dell'intervento telefonico nella propria libertà di scelta.

Al comma 4 si rinviene il criterio di rigida regolamentazione della partecipazione di uomini politici ad ogni trasmissione radiotelevisiva, secondo linee già tracciate nel vigore della legge n. 515 del 1993.

L'articolo 7 mira a regolamentare – entro limiti assai ristretti – la propaganda relativa alle attività istituzionali proprie di ogni pubblica amministrazione. La finalità della disposizione consiste nell'indurre ad un comportamento neutrale rispetto alle competizioni elettorali, che si dovrebbe tradurre nel rispetto di una linea generalizzata del silenzio dei soggetti pubblici proprio per tutelare la libera scelta elettorale dei cittadini che, si diceva, è alla radice del presente intervento legislativo.

Ai sondaggi, dato il crescente ricorso che ad essi viene fatto dai mezzi di comunicazione di massa, è dedicata un'apposita disciplina (articolo 8), che rende ancora più stringente – rispetto alla legge n. 515 del 1993 – la regolamentazione degli stessi durante la campagna elettorale ed anche durante il periodo « libero ».

La durata del divieto di diffusione dei sondaggi ad oggetto politico-elettorale è ampliata da quindici a venti giorni (comma 1) ed è così equiparata a quella del divieto assoluto di ogni forma di pubblicità elettorale, dato l'uso sostanzialmente non dissimile che dei due strumenti viene fatto.

La portata dell'interdizione è stata chiarita rispetto alla previgente disciplina essendo specificato che il divieto – non diversamente dalla normativa francese – si estende altresì alla diffusione di sondaggi realizzati precedentemente al ventesimo giorno prima delle consultazioni elettorali.

Per quanto concerne la disciplina ordinaria dei sondaggi politico-elettorali, al comma 2 sono fissati i criteri ai quali gli

autori degli stessi devono attenersi: i criteri di legge costituiscono il nucleo della normazione secondaria, che sarà emanata dal Garante. Questo, in particolare, analizzerà attentamente e, se del caso, recepirà i parametri provenienti dalle istituzioni demoscopiche più autorevoli – non necessariamente soltanto nazionali – tenendo pure conto delle future valutazioni di organismi di verifica della cui prossima istituzione si ha notizia nell'ambito delle associazioni di *marketing* più accreditate.

I commi 3 e 4 dell'articolo 8 prendono infine in considerazione, vietandole, talune forme di indagine demoscopica: in particolare, l'ipotesi del cosiddetto « televoto », disciplinata dal comma 3, è preclusa per la sua comprovata scarsissima attendibilità.

Il comma 5 introduce una prima reazione dell'ordinamento in risposta alla violazione delle norme concernenti le indicazioni tecniche di cui devono essere corredati i sondaggi. Al provvedimento, di competenza del Garante, si aggiungono le sanzioni ordinarie, ai sensi dell'articolo 14, comma 4, ultima parte.

Particolarmente significativo appare l'articolo 9, che introduce una importante forma di responsabilizzazione professionale degli operatori dell'informazione radiotelevisiva. Essi sono, infatti, soggetti ad uno specifico codice deontologico, che ne sanzioni i doveri di fronte all'elettorato.

Ai fini dell'accertamento delle eventuali violazioni delle norme deontologiche, l'Ordine dei giornalisti potrà istituire un apposito organo, al cui interno potranno essere presenti anche membri della magistratura – ordinaria ed amministrativa – purché di qualifica non inferiore a quella di magistrato di Corte di cassazione, anche a riposo, ovvero di qualifica equiparata. La partecipazione, naturalmente, dovrà essere autorizzata dagli organi competenti, qualora il magistrato sia in servizio.

Va segnalato che la normativa in questione trova applicazione prevalente nell'ambito dell'informazione radiotelevisiva, mentre, per quanto concerne la stampa, ne è esclusa l'informazione, essendo disciplinata soltanto la propaganda elettorale. Ciò non significa, naturalmente, che per i giornalisti operatori dell'informazione editoriale non trovino applicazione eventuali ulteriori norme professionali appositamente sanzionate. L'efficacia dell'intervento in caso di violazioni del codice deontologico giornalistico è affidata in prima istanza all'apposito organo di categoria, da istituirsi da parte dell'Ordine dei giornalisti. Qualora, però, si verifichi l'inottemperanza di provvedimenti emanati da tale organo, il Garante annovera fra i suoi poteri d'intervento d'urgenza, ai sensi dell'articolo 13, quello di ordinare la pubblicazione sul mezzo di comunicazione di massa del comunicato redatto dall'organo dell'Ordine dei giornalisti (articolo 13, comma 2, lettera *f)*.

L'apparato *lato sensu* reintegratorio affidato all'Ordine dei giornalisti non esclude naturalmente distinti interventi di regolamentazione e sanzione predisposti dall'ordinamento, ed in particolare dalla presente normativa, a carico dei mezzi editoriali e radiotelevisivi.

Uno dei cardini della disciplina è contenuto nell'articolo 10, che definisce concretamente la parità di trattamento nell'uso di mezzi informativi.

La disposizione offre alla Commissione parlamentare ed al Garante i criteri per definire in concreto come saranno distribuiti alle singole forze politiche gli spazi nei mezzi di informazione di massa durante le campagne elettorali.

Le innovazioni che la norma presenta, per le elezioni alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica disciplinate dalla vigente legge elettorale (leggi 4 agosto 1993, nn. 276 e 277), sono volte ad attribuire alle forze politiche che pretendono di conseguire la maggiore rappresentatività (presentandosi nella grande maggioranza delle circoscrizioni e dei relativi collegi) gli spazi idonei a diffondere le proprie linee politiche.

Per quanto riguarda i seggi attribuiti nei collegi uninominali, la disposizione recepisce il senso della competizione elettorale che si svolge col sistema maggioritario. Assegnando ai raggruppamenti più rappresentativi nel contesto della competizione

spazi proporzionali alla rappresentanza parlamentare, essa incentiva una sostanziale convergenza delle varie forze politiche verso due principali ed opposti raggruppamenti.

La norma riprende lo spirito delle diverse legislazioni, anche nelle interpretazioni giurisprudenziali, che regolano l'accesso ai mezzi di informazione nei Paesi europei. In particolare, la legislazione francese attribuisce uno spazio congruamente diviso ai partiti che fanno parte della maggioranza ed a quelli che appartengono all'opposizione, lasciando spazi minori alle piccole forze che preferiscono presentarsi da sole.

Il meccanismo della convenzione, ancora una volta analogo a quello previsto in Francia, lascia all'autodeterminazione delle forze politiche componenti il raggruppamento la concreta distribuzione dei tempi e degli spazi, in modo tale da promuovere la partecipazione dei soggetti interessati alla assegnazione degli spazi di cui godranno.

L'esigenza, tuttavia, di non penalizzare le minoranze e le forze politiche di più recente nascita ha imposto le previsioni successive. Per queste forze, la scelta è stata quella di non creare gabbie e di non imporre limiti predeterminati che avrebbero potuto sacrificarne il diritto di accesso.

Per le quote di seggi attribuite in misura proporzionale è stato seguito un sistema parzialmente diverso, che garantisce un equilibrio degli spazi elettorali a tutte le forze già presenti nell'organo da ricostituire, senza escludere, però, le forze nuove che non abbiano ancora rappresentanza.

È ovvio che la nozione di parità di trattamento dovrà essere adattata alle concrete esigenze editoriali e di programmazione: per esempio, pubblicazioni o trasmissioni che non abbiano cadenza giornaliera.

Va altresì osservato che le disposizioni dettate dall'articolo 10 rappresentano un criterio-guida per le elezioni politiche, al cui sistema elettorale fanno diretto riferimento. Diversamente, per le altre competizioni elettorali, la Commissione parlamentare ed il Garante definiscono le concrete modalità di realizzazione della parità di trattamento in ogni contesto: troverà applicazione, nei limiti in cui ciò sarà concretamente possibile, lo stesso principio sottostante alle norme dettate per le elezioni politiche.

Dall'articolo 11 iniziano le norme procedimentali.

È confermato l'obbligo per le emittenti private e la concessionaria pubblica di registrare integralmente le proprie trasmissioni. In sede di reiterazione si è ritenuto di eliminare l'obbligo di consegna delle registrazioni a carico di tutte le emittenti. In ogni caso, l'introduzione all'articolo 12, comma 1, dell'immediato ritiro delle registrazioni oggetto di denuncia da parte della Guardia di finanza scongiura il pericolo di manipolazioni delle registrazioni e consente un pronto avvio dell'istruttoria.

In secondo luogo, il controllo, compatibilmente con le proprie strutture tecniche, è svolto anche dagli uffici periferici del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni.

Secondo l'articolo 12, le violazioni sono denunciabili dai singoli candidati, dai movimenti, dai comitati, dai partiti e dalle diverse forze politiche. È questa, infatti, la portata della nozione di soggetto politico, come sarà definito all'articolo 22, comma 2.

Si è voluto, così, privilegiare le parti direttamente interessate ad un retto svolgimento della campagna elettorale. Esse sono apparse, infatti, depositarie di un interesse generale e politicamente rappresentative dell'elettorato. Inoltre, la scelta di una loro legittimazione si spiega con l'individuazione di un livello sufficientemente riconoscibile, tale da evitare un uso arbitrario ed emulativo dei mezzi di tutela, il quale avrebbe finito e finirebbe per annullare la funzionalità della presente disciplina.

L'interesse generale al rispetto delle disposizioni del decreto-legge è comunque garantito dall'intervento d'ufficio del Garante – e dei Corerat per le campagne a carattere locale – e dall'attribuzione agli

uffici periferici del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni (Circostel) del potere di denunciare le violazioni riscontrate nelle trasmissioni oggetto del loro controllo.

Il procedimento è caratterizzato dal connotato dell'immediatezza, al precipuo fine di garantire un pronto accertamento della violazione. Si vuole, infatti, che il comportamento tenuto in dispregio di regole che tutelano valori di rango tanto elevato sia colpito, pur nel rispetto di ogni diritto, in tempi brevi, anche perché il perpetuarsi nel tempo della violazione potrebbe provocare un'irreparabile alterazione della competizione.

Altra norma centrale del sistema normativo è l'articolo 13.

Esso attribuisce al Garante il potere di dettare ogni genere di provvedimento anche a contenuto innominato, giacché le violazioni si presentano nelle più diverse forme e necessitano di una risposta specificamente adeguata.

Scopo dei mezzi di tutela, sia di quelli esemplificati che di quelli che potrebbero trovare fonte nella norma, è la reintegrazione del soggetto leso nella propria posizione nel più breve tempo possibile, come si evince dal comma 1.

Al fine di reintegrare i soggetti lesi nei loro diritti, tra le altre misure, sono stati esemplificativamente previsti: un diritto di rettifica rafforzato dall'obbligo di concedere il medesimo risalto della notizia rettificata; trasmissioni con la prevalente partecipazione dei soggetti illegittimamente esclusi dalle trasmissioni precedenti, anche con riferimento ad una squilibrata selezione degli ospiti; l'attribuzione di spazi di propaganda elettorale compensativi; la diffusione di comunicati; la trasmissione di messaggi recanti l'indicazione della violazione commessa.

In ogni caso di inottemperanza al provvedimento del Garante – salve le altre sanzioni imposte dal decreto-legge – il Garante stesso dispone l'inibizione delle trasmissioni della concessionaria pubblica o dell'emittente privata inottemperante ovvero la pubblicazione sulla stampa di un apposito comunicato relativo all'inottemperanza da parte dell'editore.

Avverso questi provvedimenti del Garante è ammesso il ricorso, secondo i casi, all'autorità giudiziaria ordinaria ovvero amministrativa, nei termini brevi connaturati al procedimento in via d'urgenza come si è chiarito nella nuova stesura della norma. È anche imposto un termine assai breve per la decisione del ricorso stesso.

Con l'articolo 14, per quanto riguarda le sanzioni pecuniarie, in primo luogo, sono distinte nettamente le emittenti locali e le emittenti nazionali. Se il mezzo di comunicazione è lo stesso e identici devono essere i rimedi di tutela reintegratori a fronte delle violazioni della parità di trattamento, le sanzioni pecuniarie non possono non tenere conto delle differenti dimensioni dei soggetti ai quali vengono irrogate. Si deve, ancora, tenere conto del maggiore pregiudizio arrecato ai valori tutelati dalla normativa, nonché del maggiore allarme sociale che le infrazioni commesse, con un'eco diffusa sul territorio nazionale, indubbiamente provocano.

In secondo luogo, si è separato il trattamento delle violazioni di carattere procedimentale rispetto a quelle di carattere sostanziale.

Le prime, infatti, portano all'inflizione di una sanzione pecuniaria minore, poiché non si vuole colpire in modo eccessivo l'inadempimento di obblighi formali.

Resta fermo, tuttavia, che laddove si dovesse evincere la volontà di attentare alla disciplina sostanziale, pur commettendo un'infrazione di carattere procedimentale, si dovranno applicare le sanzioni gravi previste per le infrazioni di carattere sostanziale.

Sono, ancora, state recepite le istanze che si rivolgevano ad un aumento dei minimi previsti per la sanzione pecuniaria, giacché i minimi precedenti si erano rivelati un deterrente scarsamente efficace per chi deliberatamente avesse avuto intenzione di violare le norme sulla parità di accesso.

Il comma 3 prevede, comunque, una sanzione più pesante, per i casi più gravi, con un effetto preventivo piuttosto mar-

cato. Essa consiste nella inibizione della programmazione accompagnata dall'obbligo di mantenere in video una immagine fissa con l'indicazione che l'emittente ha violato le presenti disposizioni.

In caso di violazione delle norme sui sondaggi, la sanzione pecuniaria per una illegittima pubblicazione è particolarmente elevata e, in particolari circostanze, è abbinata ad una pena detentiva. Una sanzione così rigorosa era già prevista dalla legge n. 515 del 1993. Essa non è stata modificata poiché si è considerato il particolare disvalore che esprime il tipo di violazione in esame.

Nelle ultime disposizioni del medesimo comma si conserva l'impostazione generale volta a distinguere la violazione di princìpi sostanziali da omissioni colpevoli di lieve o minore importanza.

Il comma 5 riprende un principio già presente nella legge n. 515 del 1993. Esso sanziona, se viene accertata, la corresponsabilità di politici ed editori, al fine di porre un freno al possibile intreccio tra gestione dei mezzi di informazione e diffusione, di parte, delle idee politiche.

Il comma 6, infine, prevede che la sanzione irrogata possa essere articolata in funzione della diffusione territoriale e della capacità di incisione economica sull'autore della violazione e della gravità del pregiudizio arrecato. Esso recepisce, quindi, un principio di ordine generale che vuole la sanzione adattata al singolo caso.

Con l'articolo 15 si accentua il ruolo istruttorio e di controllo della Guardia di finanza, cui si attribuisce anche l'incombenza delle comunicazioni e notificazioni d'ufficio previste dalla legge. Quest'ultimo aspetto si rivela importante, essendo connesso con l'esigenza di celerità delle procedure di controllo. Il beneficio, infatti, che si ricava dall'imposizione di tempi ravvicinati risulterebbe interamente compromesso se i procedimenti di notificazione e comunicazione non fossero anch'essi estremamente veloci.

L'articolo 16 riprende una statuizione dell'articolo 1, che dichiara applicabili, in quanto compatibili, le disposizioni della legge ad ogni genere di consultazioni. Ciò è particolarmente importante per la determinazione degli spazi da attribuire in presenza di sistemi elettorali diversi. Allo scopo, le indicazioni dell'articolo 10 rappresentano i criteri generali con cui Commissione e Garante si dovranno orientare per individuare le modalità per le elezioni diverse da quelle politiche.

La determinazione dei soggetti e dell'ambito territoriale rilevanti da parte del Garante avviene, oltre che per le consultazioni in ambito locale, anche per le elezioni politiche suppletive, in considerazione del ristretto ambito territoriale coinvolto.

Il comma 2 detta taluni princìpi speciali per la campagna referendaria, vista la peculiare divisione degli schieramenti che si rivolge in due diverse direzioni. In tale campagna gli orientamenti sono riconducibili a due diverse ed opposte posizioni, ma è necessario comunque garantire alle varie parti sociali interessate dal *referendum* una adeguata esposizione sui mezzi di comunicazione.

Dato il sostanziale incremento – quanto a verifica, istruttoria, interventi d'urgenza e sanzioni – dei poteri attribuiti al Garante, l'articolo 17 istituisce, al fine di garantire l'immediata efficacia e l'incisività della sua azione, il ruolo organico del personale dell'Ufficio del Garante, fissando, in ogni caso, il principio che la relativa copertura debba avvenire tramite ordinarie procedure concorsuali, salva la prima parziale copertura del ruolo stesso.

Si è altresì presa in considerazione l'esigenza di un incremento del personale per i periodi particolarmente delicati delle campagne elettorali.

È stata infine mantenuta, all'ultimo comma, un'apposita norma per consentire l'immediata operatività dei Corerat, ai quali la normativa attribuisce importanti compiti di istruttoria nell'ambito dell'emittenza radiotelevisiva locale.

L'articolo 18, non innovando sostanzialmente rispetto al regime previgente, esclude l'applicazione agli organi di stampa e radiofonici strettamente politici delle norme in tema di propaganda ed

informazione elettorale e di sottoposizione al codice deontologico professionale.

L'articolo 19 promuove l'istituzione di procedure di verifica della comunicazione elettorale in ambito nazionale, con portata, quantomeno inizialmente, di natura prettamente quantitativa, e con risultati da diffondere con cadenza settimanale presso la pubblica opinione durante la campagna elettorale.

È stata, infine, accolta l'istanza di accordare anticipatamente ai partiti la metà dei contributi ad essi spettanti a titolo di rimborso delle spese sostenute per le campagne elettorali (articolo 20).

Seguono le norme finali.

L'articolo 21 regolamenta le modalità specifiche di copertura finanziaria degli oneri dovuti all'applicazione del decreto-legge, necessari in particolar modo al potenziamento tecnico dei Circostel al fine di adeguarli alle rinnovate funzioni di registrazione e verifica.

L'articolo 22 specifica – conclusivamente – la portata della normativa: essa interviene solamente sulla disciplina dettata dalla legge n. 515 del 1993, in tema di accesso ai mezzi di comunicazione di massa nel corso delle campagne elettorali. Restano perciò salve le altre disposizioni previste dalla stessa legge n. 515 del 1993.

Il comma 2 dell'articolo in esame introduce una *legenda* mirante a conferire maggiore snellezza alla comprensione del testo legislativo, secondo una tecnica non nuova al nostro ordinamento giuridico.

Si segnala in particolare la precisazione del concetto di soggetti politici, che raccoglie sotto questa dizione le figure dei candidati, partiti, comitati e movimenti organizzati a fini politici: questa identificazione pluricomprensiva si spiega con particolare riguardo ai problemi delle legittimazioni alla denuncia, dell'estensione di tetti e regole e della soggettivazione di non poche misure. È stato, inoltre, precisato, rispetto al disegno di legge in precedenza presentato in materia, che l'espressione « comitati » comprende anche i comitati promotori dei *referendum*.

Il Governo ha assunto le sue responsabilità nei confronti del Paese, per disciplinare campagne elettorali corrette e capaci di offrire alla forze politiche pari opportunità negli scontri e nei dibattiti di fronte alla pubblica opinione ».

Concludendo la relazione, il presentatore della presente proposta di legge ne raccomanda il rigoroso ma tempestivo esame da parte del Parlamento, nella consapevolezza della complessità e delicatezza della materia, ma anche dell'imminenza di altre campagne elettorali (anche suppletive) e referendarie.

E soprattutto nella consapevolezza della necessità di ripristinare – tanto più in un ambito così vitale per la democrazia quale la parità di accesso ai mezzi di informazione nel corso di campagne elettorali e referendarie – la certezza del diritto.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Ambito di applicazione).

1. La presente legge disciplina l'accesso ai mezzi di informazione di massa durante le campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, nonché, per quanto compatibile, durante le campagne elettorali per le elezioni dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo, per le elezioni dei consigli delle regioni a statuto ordinario, delle regioni a statuto speciale, delle province autonome di Trento e di Bolzano, dei consigli comunali e provinciali, del sindaco e del presidente della provincia e per ogni *referendum*, al fine di garantire la parità di trattamento e l'imparzialità rispetto a tutti i soggetti politici da parte dei mezzi di informazione.

ART. 2.

(Propaganda elettorale).

1. Dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino a tutto il penultimo giorno prima della data delle elezioni, la propaganda elettorale è consentita, nei limiti delle prescrizioni del presente legge, nelle seguenti forme:

a) tribune politiche;

b) dibattiti;

c) tavole rotonde;

d) conferenze;

e) discorsi;

f) presentazione dei candidati e dei programmi dei soggetti politici;

g) confronti;

h) annunci relativi alla sola propaganda effettuata sulla stampa nella concessionaria pubblica o nelle emittenti private.

2. Gli spazi di propaganda elettorale sulla stampa, nella concessionaria pubblica e nelle emittenti private sono offerti gratuitamente, a condizioni di parità di trattamento.

3. Agli spazi di propaganda elettorale sono dedicate specifiche collocazioni riconoscibili ed autonome all'interno della testata edita e della programmazione.

4. Dalla chiusura della campagna elettorale è vietata qualsiasi forma di propaganda elettorale.

ART. 3.

(Pubblicità elettorale).

1. Dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino a tutto il trentunesimo giorno precedente la data delle elezioni, è consentita soltanto la pubblicità elettorale che contenga l'esposizione di elementi oggettivi attinenti alla denominazione del soggetto politico, al contrassegno del soggetto politico ed all'appartenenza del soggetto politico ad una determinata forza politica.

2. Sono sempre vietate la propaganda e la pubblicità politiche ed elettorali contenenti prospettazioni informative false, scene o slogan denigratori o che usino tecniche di suggestione dirette a promuovere un'immagine negativa dei competitori lesiva dei diritti della persona.

3. Dalla data di convocazione dei comizi elettorali è vietata la pubblicità elettorale nella concessionaria pubblica.

4. Le inserzioni e gli spot di pubblicità elettorale sono pubblicati o trasmessi in modo distinto rispetto agli altri messaggi pubblicitari, recando l'apposita scritta « pubblicità elettorale ».

5. Le trasmissioni di pubblicità elettorale non sono computate nel calcolo dei limiti di affollamento pubblicitario previsti dalla legge.

6. A partire dal trentesimo giorno precedente la data delle elezioni è vietata ogni forma di pubblicità elettorale, anche se avente il contenuto di cui al comma 1 ed anche se relativa a successive consultazioni elettorali indette. In tale ultimo caso, il divieto può essere derogato, tenuto conto del numero degli elettori interessati e della rilevanza territoriale delle elezioni, con provvedimento del Garante. La presente disposizione non si applica alle consultazioni referendarie, per le quali è ammessa la pubblicità elettorale fino a tutto il penultimo giorno prima della data della consultazione referendaria.

ART. 4.

(Modalità di propaganda e pubblicità elettorali).

1. Le emittenti private e gli editori offrono spazi e tempi di propaganda e pubblicità elettorali per quantità e, ove previste, per tariffe a condizioni di parità di trattamento e sono tenuti a riconoscere a tutti i soggetti politici le condizioni di miglior favore praticate ad alcuno di essi.

2. Gli editori e le emittenti private che intendono offrire, nel periodo di cui all'articolo 2, comma 1, spazi di propaganda o di pubblicità elettorali devono darne tempestiva comunicazione sulle testate edite o nell'ambito della programmazione radiotelevisiva, secondo le modalità e con i contenuti stabiliti dal Garante al fine di consentire ai soggetti politici l'accesso agli spazi predetti in condizioni di parità di trattamento. Tali soggetti, con le stesse modalità e forme, indicano altresì il domicilio eletto per ogni comunicazione ai sensi della presente legge.

3. La Commissione parlamentare ed il Garante, previa consultazione tra loro e ciascuno nell'ambito della propria competenza, tenuto conto dell'eventuale presenza di codici deontologici adottati dalla concessionaria pubblica, dalle emittenti private o dagli editori, dettano, in tempo utile ai fini dell'applicazione della presente legge, i criteri relativi agli spazi, ai tempi e alle altre

caratteristiche della propaganda elettorale cui questi soggetti si devono attenere per il conseguimento delle finalità dettate dal presente decreto. Il Garante detta i criteri di offerta, trasmissione e pubblicazione di pubblicità elettorale, con particolare riferimento alle tariffe massime, al numero massimo di spot radiotelevisivi e di inserzioni sulla stampa per ciascun soggetto politico, alla durata massima, alle caratteristiche, alle fasce orarie, alle modalità di distinzione dagli altri messaggi pubblicitari ed alle altre modalità di diffusione e di replica di spot radiotelevisivi ed inserzioni sulla stampa.

ART. 5.

(Informazione elettorale).

1. La Commissione parlamentare ed il Garante, previa consultazione tra loro e ciascuno nell'ambito della propria competenza,
definiscono, in tempo utile ai fini dell'applicazione della presente legge, i criteri specifici ai quali, nell'ambito della disciplina introdotta dal presente decreto, dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto, debbono conformarsi la concessionaria pubblica e le emittenti private nei programmi e servizi di informazione elettorale, al fine di garantire la parità di trattamento, l'obiettività, la completezza e l'imparzialità della stessa.

ART. 6.

(Altre forme di propaganda elettorale).

1. Dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto, è vietata ogni forma di propaganda elettorale nei programmi della concessionaria pubblica e delle emittenti private diversi da quelli previsti dall'articolo 2. È vietato ai registi, ai conduttori ed agli ospiti dei programmi di fornire, nel contesto di questi, anche in forma indiretta, indicazioni di voto o di manifestare

le proprie preferenze di voto. I registi ed i conduttori sono altresì tenuti ad un comportamento corretto ed imparziale nella gestione del programma, così da non esercitare, anche in forma surrettizia, influenza sulle libere scelte degli elettori. È comunque vietato utilizzare la composizione della programmazione per orientare le scelte di voto.

2. Per il periodo di cui al comma 1, le trasmissioni di intrattenimento su argomenti economici, sociali e politici, organizzate con la presenza di soggetti politici, ospiti ed eventuale pubblico, sono programmate e condotte nel rispetto dei princìpi di correttezza ed imparzialità di cui al presente decreto. È vietato che l'articolazione delle trasmissioni sia di per se stessa lesiva della parità di trattamento dei soggetti politici. Le trasmissioni predette sono ammesse negli ultimi cinque giorni della campagna elettorale soltanto a condizione che ad esse siano invitati, a condizioni paritarie, i rappresentanti della totalità dei soggetti politici interessati.

3. Nelle trasmissioni di cui al comma 2, la selezione degli eventuali ospiti avviene nel rispetto del principio pluralistico ed è finalizzata a conseguire una presenza equilibrata delle diverse posizioni dibattute. La selezione del pubblico, ove previsto, è fatta, con i medesimi criteri, almeno ventiquattro ore prima della trasmissione. Durante la trasmissione il conduttore cura che il pubblico mantenga un contegno congruente con i princìpi della presente legge e che eventuali interventi telefonici in diretta e non concordati con la concessionaria pubblica o con l'emittente privata non influenzino le libere scelte degli elettori.

4. Per il periodo di cui al comma 1, nei programmi radiotelevisivi di informazione, anche non elettorale, riconducibili alla responsabilità di una specifica testata giornalistica registrata nei modi previsti dall'articolo 10, comma 1, della legge 6 agosto 1990, n. 223, la presenza di soggetti politici o loro esponenti è ammessa esclusivamente nei limiti della esigenza di assicurare la completezza e l'imparzialità dell'informazione, nel rispetto, in quanto compatibile,

della parità di trattamento. Nei programmi radiotelevisivi diversi da quelli di propaganda, pubblicità ed informazione elettorali e da quelli di cui al comma 2, la presenza di soggetti politici o loro esponenti è vietata. Non si considera presenza in trasmissione la ripresa di soggetti politici o loro esponenti nel corso di una telecronaca o di un programma di intrattenimento ove tale ripresa sia occasionale, non ripetuta e tecnicamente non evitabile senza pregiudizio dell'integrità della trasmissione e comunque rimangano esclusi interventi personali o citazioni dei soggetti medesimi.

ART. 7.

(Divieto di propaganda istituzionale).

1. Dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto, è fatto divieto a tutte le pubbliche amministrazioni di svolgere attività di propaganda di qualsiasi genere, ancorché inerente alla loro attività istituzionale, ad eccezione delle attività di comunicazione effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni.

ART. 8.

(Disciplina dei sondaggi).

1. A partire dal ventesimo giorno precedente la data delle elezioni e fino alla chiusura delle operazioni di voto, è vietato rendere pubblici o comunque diffondere i risultati di sondaggi demoscopici sull'esito delle elezioni e sugli orientamenti politici e di voto degli elettori, anche se tali sondaggi siano stati effettuati in un periodo di tempo precedente a quello del divieto.

2. Il Garante, sentite le associazioni scientifiche e professionali nazionali operanti nel campo delle ricerche demoscopiche ed elettorali, determina, a partire dalla prima applicazione della presente legge, i criteri obbligatori in conformità dei quali devono essere realizzati i sondaggi di cui al

comma 1. I risultati anche parziali di tali sondaggi devono essere accompagnati dalle seguenti indicazioni, della cui veridicità è responsabile il soggetto che realizza il sondaggio:

a) soggetto che ha realizzato il sondaggio e, se realizzato con altri, le collaborazioni di cui si è avvalso;

b) committente e acquirente;

c) criteri seguiti per la formazione del campione;

d) metodo di raccolta delle informazioni e di elaborazione dei dati;

e) numero delle persone interpellate e universo di riferimento;

f) domande rivolte;

g) percentuale delle persone che hanno risposto a ciascuna domanda;

h) date in cui è stato realizzato il sondaggio.

3. Dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto, è vietato l'invito rivolto al pubblico o a singoli ad esprimere le proprie preferenze politiche ed elettorali attraverso contatti telefonici, postali, o in altra forma, direttamente con la concessionaria pubblica, le emittenti private e la stampa, nonché la pubblicazione e trasmissione di risultati acquisiti secondo tali modalità.

4. La disciplina di cui ai commi 1, 2 e 3 si estende nei casi di pubblicazione e trasmissione di risultati che indichino la sola posizione reciproca dei competitori.

5. Per i sondaggi effettuati nel periodo consentito, qualora non siano stati rispettati i criteri determinati ai sensi del comma 2, il Garante dispone che sia dichiarata la circostanza sui mezzi d'informazione che hanno diffuso gli stessi sondaggi, con il medesimo rilievo con cui questi sono stati pubblicizzati.

ART. 9.

(Doveri e responsabilità dei giornalisti conduttori, dei registi e dei direttori responsabili).

1. I giornalisti conduttori ed i registi dei programmi radiotelevisivi di propaganda ed informazione elettorale, ed i rispettivi direttori responsabili, nonché i giornalisti autori della propaganda elettorale ed i direttori responsabili del quotidiano o periodico sul quale è apparsa la propaganda elettorale, sono tenuti al rispetto del codice deontologico emanato dall'Ordine dei giornalisti. Quest'ultimo può istituire un apposito organo competente per l'accertamento delle violazioni al predetto codice deontologico. I magistrati eventualmente presenti in tale organo devono rivestire qualifica non inferiore a magistrato di Corte di cassazione, anche a riposo, o equiparata, e, se in servizio, devono essere autorizzati dal Consiglio superiore della magistratura o dagli altri organi competenti.

2. I conduttori ed i registi dei programmi radiotelevisivi di propaganda ed informazione elettorale, che non appartengano all'Ordine dei giornalisti, sono tenuti ad osservare lo stesso codice.

ART. 10.

(Definizione della parità di trattamento fra i soggetti politici).

1. La parità di trattamento fra i soggetti politici, di cui al presente decreto, ai fini della propaganda, della pubblicità e dell'informazione elettorali, è determinata dalla Commissione parlamentare e dal Garante, previa consultazione tra loro e ciascuno nell'ambito della propria competenza. Per le elezioni alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica si terrà conto dei seguenti criteri:

a) per quanto concerne la quota di seggi attribuiti nei collegi uninominali: alla ripartizione di spazi e tempi partecipano

tutti i raggruppamenti di candidati, con uno o più contrassegni identici in almeno quattordici circoscrizioni elettorali, che concorrano in almeno la metà dei collegi istituiti nell'ambito di ciascuna circoscrizione; la ripartizione di spazi e tempi fra i raggruppamenti partecipanti è effettuata tenuto anche conto della rispettiva quota di rappresentanza in Parlamento; all'interno di ciascun raggruppamento la ripartizione ulteriore è determinata con una o più convenzioni tra i soggetti interessati; in mancanza di convenzione, la ripartizione è effettuata in proporzione della rispettiva quota di rappresentanza in Parlamento; spazi e tempi minori sono garantiti ai soggetti politici che non hanno rappresentanza in Parlamento;

b) per quanto concerne la quota di seggi attribuiti in ragione proporzionale: parità di spazi e tempi a ciascun soggetto politico presente nella competizione elettorale e già rappresentato in Parlamento; spazi e tempi sono altresì garantiti ai soggetti politici che non siano già rappresentati in Parlamento.

ART. 11.

(Misure di controllo).

1. Dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto, la concessionaria pubblica e le emittenti private devono registrare su supporto magnetico la totalità dei programmi trasmessi.

2. Il Garante stabilisce le modalità con cui i Circostel, nell'ambito della propria competenza, registrano i programmi delle emittenti private. Essi segnalano al Garante o ai Corerat competenti o delegati le presunte violazioni di disposizioni dettate dal presente decreto, dalla Commissione parlamentare e dal Garante.

3. Ai fini della vigilanza e del controllo della emittenza nazionale, per il periodo di applicazione della presente legge, il Garante si avvale anche del Centro nazionale di controllo delle emissioni radioelettriche

del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni.

ART. 12.

(Procedimento di accertamento delle violazioni).

1. Ciascun soggetto politico direttamente interessato può denunciare, entro dieci giorni dal fatto, l'avvenuta violazione delle disposizioni della presente legge e di quelle dettate dalla Commissione parlamentare e dal Garante. La denuncia è comunicata, anche a mezzo telefax, alla concessionaria pubblica o all'emittente privata o all'editore, presso il domicilio eletto ai sensi dell'articolo 4, comma 2, ed inoltre al Garante, al Circostel territorialmente competente ed al gruppo della Guardia di finanza nella cui competenza territoriale rientra il predetto domicilio dell'editore o dell'emittente. Il predetto gruppo della Guardia di finanza provvede al ritiro delle registrazioni interessate dalla denuncia entro le dodici ore successive alla predetta comunicazione.

2. Il Garante, avvalendosi anche dei Circostel e della Guardia di finanza, istruisce la denuncia e, contestati i fatti, anche a mezzo telefax, sentiti gli interessati ed acquisite le controdeduzioni, provvede su di essa senza indugio, in deroga ai termini e alle modalità procedimentali previsti dalla legge 24 novembre 1981, n. 689.

3. Qualora lo ritenga opportuno, il Garante può delegare per le istruttorie, l'audizione degli interessati e le contestazioni i Corerat territorialmente competenti.

4. Il procedimento è avviato anche d'ufficio.

ART. 13.

(Provvedimenti d'urgenza del Garante).

1. In presenza di evidenti violazioni delle disposizioni della presente legge e di quelle dettate dalla Commissione parlamentare e dal Garante, questo, al fine di ripristinare l'equilibrio delle competizioni

elettorali e salvo il procedimento di accertamento ordinario, ai sensi dell'articolo 12, adotta immediatamente i provvedimenti di urgenza ritenuti utili al predetto fine. In tal caso l'istruttoria del Garante o del Corerat avviene in forma sommaria, mediante acquisizione delle controdeduzioni del soggetto al quale è stata effettuata la contestazione; quest'ultimo è tenuto a comunicare, anche a mezzo telefax, le controdeduzioni al denunciante ed al Garante, entro quarantotto ore dal ricevimento della denuncia.

2. In ogni caso il Garante può ordinare:

a) alla concessionaria pubblica ed alle emittenti private la trasmissione di servizi di informazione elettorale con prevalente partecipazione dei soggetti politici che siano stati direttamente danneggiati dalla violazione;

b) agli editori, alla concessionaria pubblica ed alle emittenti private la messa a disposizione di spazi compensativi di propaganda elettorale in favore dei soggetti politici che siano stati direttamente danneggiati dalla violazione;

c) agli editori, alla concessionaria pubblica ed alle emittenti private la diffusione di comunicati dei soggetti politici che siano stati direttamente danneggiati dalla violazione;

d) agli editori, alla concessionaria pubblica ed alle emittenti private la messa a disposizione di spazi di pubblicità elettorale compensativa in favore dei soggetti politici che ne siano stati illegittimamente esclusi;

e) agli editori, alla concessionaria pubblica ed alle emittenti private la pubblicazione o trasmissione di rettifiche, alle quali è dato il medesimo risalto, per fascia oraria, collocazione e caratteristiche editoriali, della notizia da rettificare;

f) agli editori, alla concessionaria pubblica ed alle emittenti private la pubblicazione o la trasmissione del comunicato emanato dall'organo dell'Ordine dei giornalisti, nel caso in cui esso sia stato istituito, ai sensi dell'articolo 9;

g) alla concessionaria pubblica ed alle emittenti private, la trasmissione, anche ripetuta secondo le modalità determinate dal Garante, di messaggi recanti l'indicazione della violazione commessa, specialmente con riguardo alle disposizioni di cui all'articolo 6.

3. Il Garante fissa il termine e le modalità per l'ottemperanza ai propri provvedimenti. Il primo non può essere superiore alle quarantotto ore successive alla notificazione del provvedimento stesso, qualora la violazione sia stata commessa dalla concessionaria pubblica o da emittenti private o a mezzo stampa quotidiana.

4. In caso di inottemperanza al provvedimento del Garante entro il termine di cui al comma 3, questo dispone, entro le ventiquattro ore successive:

a) per la concessionaria pubblica o le emittenti private, l'inibizione della programmazione per un periodo correlato e comunque non superiore alla durata della trasmissione nella quale è stata rilevata l'infrazione, con l'obbligo di mantenere in video, per il tempo a tal fine determinato, un'immagine fissa con la dicitura « la trasmissione della presente emittente è inibita dal Garante per violazione delle disposizioni sulla parità di trattamento durante la campagna elettorale »;

b) per gli editori, l'obbligo di pubblicare un comunicato del Garante relativo all'inottemperanza, con medesimo risalto per collocazione e caratteristiche editoriali.

5. Contro i provvedimenti di cui alla lettera *a)* del comma 4 è ammesso, entro le quarantotto ore successive alla notificazione, ricorso al tribunale amministrativo regionale. Contro i provvedimenti di cui alla lettera *b)* del comma 4 è ammesso, entro lo stesso termine, ricorso al tribunale. Il tribunale amministrativo regionale ovvero il tribunale si pronunciano sul ricorso in via cautelare d'urgenza entro le quarantotto ore successive al deposito.

6. Restano salve le ulteriori sanzioni previste dalla legge, nonché dall'articolo 14.

ART. 14.

(Sanzioni).

1. In caso di violazione delle disposizioni di cui all'articolo 4, comma 2, nonché delle relative disposizioni dettate dal Garante, questo irroga la sanzione amministrativa pecuniaria, nei confronti delle emittenti private operanti in ambito nazionale e degli editori, da lire dieci milioni a lire cinquanta milioni; nei confronti delle emittenti private operanti in ambito locale, è irrogata la sanzione da lire un milione a lire dieci milioni. Identica sanzione è irrogata qualora siano violate le disposizioni dettate dalla Commissione parlamentare o dal Garante, contenenti obblighi procedimentali, qualora la violazione non comporti un'alterazione delle condizioni di parità di trattamento tra soggetti politici.

2. In caso di violazione delle altre disposizioni dettate dal presente decreto ovvero dalla Commissione parlamentare o dal Garante, quest'ultimo irroga la sanzione amministrativa pecuniaria, nei confronti della concessionaria pubblica, delle emittenti private operanti in ambito nazionale e degli editori, da lire cinquanta milioni a lire cinquecento milioni; nei confronti delle emittenti private operanti in ambito locale, è irrogata la sanzione da lire venti milioni a lire duecento milioni. Qualora la violazione avvenga negli ultimi quindici giorni precedenti la data delle elezioni, la sanzione è raddoppiata.

3. Nei casi più gravi di alterazione della parità di trattamento tra soggetti politici, ovvero nel caso di violazione reiterata nel corso della medesima campagna elettorale, il Garante dispone l'inibizione della programmazione della concessionaria pubblica o dell'emittente privata, determinandone i tempi e le modalità, da un minimo di un'ora fino ad un massimo di quindici giorni, con l'obbligo di mantenere in video, per il tempo a tal fine determinato, un'immagine fissa con la dicitura « la trasmissione della presente emittente è inibita dal Garante per violazione delle disposizioni sulla parità di trattamento durante la campagna elettorale ».

4. In caso di violazione delle norme di cui all'articolo 8 commessa fino all'apertura dei seggi elettorali, il Garante applica la sanzione amministrativa pecuniaria da lire cento milioni a lire un miliardo. Qualora la violazione delle medesime norme sia commessa durante lo svolgimento delle votazioni si applica la pena detentiva prevista dall'articolo 100, comma primo, del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, per le turbative elettorali; il giudice, con la sentenza di condanna, applica inoltre le sanzioni amministrative pecuniarie. In caso di mancanza totale o parziale delle indicazioni di cui al comma 2 dello stesso articolo 8, il Garante applica la sanzione pecuniaria da lire venti milioni a lire duecento milioni.

5. Le medesime sanzioni amministrative pecuniarie sono irrogate anche nei confronti dei soggetti politici a favore dei quali sono state commesse le violazioni, qualora ne sia stata accertata la corresponsabilità.

6. Le sanzioni amministrative pecuniarie sono commisurate anche all'entità del pregiudizio cagionato, alle condizioni economiche e patrimoniali dell'editore o dell'emittente privata ed alla rilevanza territoriale della violazione commessa.

7. Restano salve le ulteriori sanzioni previste dalla legge.

ART. 15.

(Compiti della Guardia di finanza).

1. Il Garante si avvale anche della Guardia di finanza per i compiti istruttori e di controllo attribuiti dal presente decreto.

2. La Guardia di finanza esegue tutte le comunicazioni e notificazioni d'ufficio o su richiesta del Garante previste dal presente decreto.

3. È istituito presso il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, a disposizione di questo e del Garante, il Nucleo speciale della Guardia di finanza per la radiodiffusione e l'editoria, alle dipen-

denze di un ufficiale con grado non inferiore a colonnello, nei limiti degli stanziamenti iscritti nello stato di previsione del Ministero delle finanze – rubrica Guardia di finanza – per l'anno 1996 ed esercizi finanziari successivi e dei contingenti previsti dagli organici.

4. Di concerto con il Ministro delle poste e delle telecomunicazioni, il Ministro delle finanze definisce il contingente di personale da assegnare al Nucleo.

ART. 16.

(Campagne elettorali amministrative e referendarie).

1. Per le campagne per le elezioni suppletive alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica e per le elezioni dei consigli delle regioni a statuto ordinario, delle regioni a statuto speciale, delle province autonome di Trento e di Bolzano, dei consigli comunali e provinciali, del sindaco e del presidente della provincia e per i *referendum* ai sensi degli articoli 123 e 132 della Costituzione, il Garante individua, tra gli editori, la concessionaria pubblica e le emittenti private, i soggetti e l'ambito territoriale concretamente rilevanti in ciascuna campagna elettorale, anche ai fini dell'applicazione dell'articolo 3, comma 6.

2. Nelle campagne elettorali per tutti i *referendum*, la parità di trattamento per la propaganda, la pubblicità e l'informazione elettorali consiste nella equiripartizione di spazi e tempi complessivamente riservati ai sostenitori delle opposte indicazioni di voto. La Commissione parlamentare ed il Garante, previa consultazione tra loro e ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze, prescrivono le regole atte a garantire la concreta realizzazione della parità di trattamento e l'idoneo accesso ai predetti spazi da parte delle forze sociali interessate. Fra i sostenitori della proposta referendaria, adeguati spazi sono riconosciuti ai comitati promotori.

3. Il Ministero dell'interno comunica tempestivamente al Garante i decreti di

convocazione dei comizi elettorali relativi ad ogni tipo di consultazione.

ART. 17.

(Norme organizzative).

1. È istituito il ruolo organico del personale dipendente dell'Ufficio del Garante per la radiodiffusione e l'editoria nel limite di centottanta unità.

2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro del tesoro, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge su proposta del Garante, sono determinati la consistenza organica, il trattamento giuridico ed economico del personale di ruolo e l'ordinamento delle carriere, nel limite sopra indicato e tenuto conto delle specifiche esigenze funzionali ed organizzative dell'Ufficio del Garante.

3. L'assunzione del personale predetto avviene per pubblici concorsi per titoli ed esami, ad eccezione delle categorie per le quali sono previste assunzioni dirette in base alla normativa vigente.

4. In sede di prima attuazione, si provvede alla copertura dei posti in organico, nel limite del 50 per cento del ruolo, mediante inquadramento, a domanda, con effetto economico non anteriore al 1° ottobre 1996, del personale comunque in servizio da almeno sei mesi presso l'Ufficio del Garante alla data di cui al comma 2, nel limite e con i criteri e le modalità valutativi stabiliti dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro del tesoro, di cui allo stesso comma 2. In base ai provvedimenti di inquadramento del Garante, le amministrazioni di provenienza del personale inquadrato provvedono alle contestuali riduzioni di posti nelle proprie tabelle organiche.

5. Il Garante può avvalersi, per periodi limitati e per motivate esigenze, di dipendenti dello Stato e di altre amministrazioni pubbliche o di enti pubblici collocati fuori ruolo nelle forme previste dai rispettivi

ordinamenti, ovvero in aspettativa ai sensi dell'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, in numero non superiore, complessivamente, a dieci unità e per non oltre il 25 per cento delle qualifiche dirigenziali, lasciando non coperto un corrispondente numero di posti di ruolo. Al personale di cui al presente comma è corrisposta l'indennità prevista dall'articolo 41 del decreto del Presidente della Repubblica 10 luglio 1991, n. 231.

6. Sino alla copertura dei posti di ruolo disponibili dopo le operazioni di inquadramento, e comunque, salvo quanto previsto al comma 7, per non oltre tre anni dalla data del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 2, il Garante può continuare ad avvalersi del personale di cui all'articolo 6 della legge 6 agosto 1990, n. 223, anche oltre il limite numerico di dieci unità.

7. In aggiunta al personale di ruolo il Garante può assumere dipendenti con contratto a tempo determinato, disciplinato dalle norme di diritto privato, in numero non superiore a venti unità, a copertura di specifiche esigenze inerenti ai compiti istituzionali. I titoli ed i profili professionali richiesti per ciascuna unità sono indicati in un apposito avviso da pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale*. Le assunzioni avvengono in base a colloquio al quale sono ammessi coloro che ne abbiano fatto domanda nel termine di quindici giorni dalla pubblicazione dell'avviso anzidetto. Alla valutazione procede una commissione presieduta dal Garante e composta dal segretario generale dell'Ufficio e da un dirigente, di qualifica non inferiore a dirigente superiore, in servizio presso lo stesso Ufficio.

8. Al personale in servizio presso l'Ufficio del Garante è fatto divieto, in ogni caso, di assumere altro impiego o incarico o esercitare attività professionali, commerciali o industriali.

9. Il segretario generale dell'Ufficio del Garante è nominato dallo stesso Garante tra gli appartenenti alla magistratura ordinaria, alla magistratura amministrativa ed all'Avvocatura dello Stato, con qualifica non inferiore a quella di consigliere di Cassazione o equiparata, ovvero fra i pro-

fessori universitari ordinari delle discipline giuridiche, aziendali od economiche, per la durata di cinque anni, rinnovabile per pari periodi, ed è collocato fuori ruolo dall'amministrazione di appartenenza, ovvero in aspettativa ai sensi dell'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, se professore universitario, per la durata del mandato. Egli assiste il Garante nell'esercizio delle sue funzioni, esercita le deleghe che il Garante gli rilascia anche per il caso di assenza ed assicura il coordinamento dell'intera attività dell'Ufficio.

10. Per il periodo decorrente dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino ai trenta giorni successivi alla data delle votazioni, il Garante può autorizzare il personale in servizio presso il suo Ufficio ad effettuare prestazioni di lavoro straordinario, nella misura ritenuta necessaria per il tempestivo espletamento dei compiti previsti dal presente decreto, anche in deroga ad ogni altra disposizione e comunque non oltre le ottanta ore mensili.

11. Il Ministro delle poste e delle telecomunicazioni, nel caso in cui i Corerat non siano stati istituiti o non siano operanti, previa indicazione alle regioni competenti di un termine non superiore a sette giorni per la loro istituzione o per il loro funzionamento, in difetto, commette al Garante di nominare un commissario con il compito di svolgere le loro funzioni ai fini dell'applicazione della presente legge.

ART. 18.

(Organi ufficiali di partiti, comitati e movimenti politici).

1. Le disposizioni di cui agli articoli 2 e 3, commi 1 e 6, ed agli articoli 4, 5, 6, 7, 9 e 10 della presente legge non si applicano agli organi ufficiali di stampa e radiofonici di partiti, comitati e movimenti politici ed alle stampe elettorali dei soggetti politici.

ART. 19.

(Centro di ascolto dell'informazione radiotelevisiva).

1. Il Garante può affidare ad un ente pubblico o privato il compito di verifica, secondo criteri da esso stabiliti, degli spazi dedicati nel corso della campagna elettorale a ciascun soggetto politico dalla concessionaria pubblica e dalle emittenti private operanti in ambito nazionale.

2. Dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto, con cadenza settimanale, il Garante rende pubblici presso il suo Ufficio i risultati di tale verifica.

ART. 20.

(Anticipazione dei contributi ai partiti politici per le spese elettorali).

1. I contributi spettanti ai partiti politici a titolo di rimborso delle spese elettorali sono anticipati, entro cinque giorni dalla data di presentazione delle liste, per ogni consultazione elettorale in misura pari alla metà di quelli percepiti per la precedente elezione del medesimo organo.

ART. 21.

(Copertura finanziaria).

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in annue lire 2500 milioni a partire dal 1996, si provvede a carico dei capitoli 1013, 1025 e 1803, rispettivamente per lire 600 milioni, per lire 200 milioni e per lire 1700 milioni, dello stato di previsione del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni per l'anno finanziario 1996 e corrispondenti capitoli per gli esercizi successivi.

ART. 22.

(Norme finali e definizioni).

1. Sono abrogati gli articoli 1, 2, 5, 6, 15, commi 1 e 4, della legge 10 dicembre 1993, n. 515, l'articolo 29, commi 1, 2, 6 e 7, della legge 25 marzo 1993, n. 81, nonché tutte le disposizioni incompatibili con il presente decreto.

2. Ai fini della presente legge:

a) per « Commissione parlamentare » si intende la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi;

b) per « Garante » si intende il Garante per la radiodiffusione e l'editoria;

c) per « Circostel » si intendono gli uffici periferici del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni;

d) per « Corerat » si intendono i Comitati regionali per i servizi radiotelevisivi;

e) per « soggetti politici » si intendono candidati, gruppi di candidati, partiti, comitati promotori di *referendum*, altri comitati e movimenti organizzati a fini politici;

f) per « editori » si intendono gli editori di quotidiani e periodici;

g) per « stampa » si intendono i quotidiani e i periodici;

h) per « concessionaria pubblica » si intende la concessionaria del servizio radiotelevisivo pubblico;

i) per « emittenti private » si intendono i titolari di concessione e di autorizzazione radiotelevisiva nell'ambito nazionale e locale, nonché tutti coloro che esercitano in qualunque ambito attività di radiodiffusione sonora e televisiva;

l) per « propaganda elettorale » si intende l'esposizione, sulla stampa e nelle trasmissioni radiotelevisive, delle caratteristiche oggettive e soggettive, delle linee e dei programmi generali e specifici dei soggetti politici;

m) per « informazione elettorale » si intende ogni programma e servizio di informazione, o parti di essi, attinenti alla campagna elettorale ed ai relativi soggetti attivi, ivi compresi i telegiornali ed i giornali radio;

n) per « pubblicità elettorale » si intende l'insieme dei messaggi brevi diffusi attraverso inserzioni sulla stampa e *spot* radiotelevisivi, che abbiano il contenuto di cui all'articolo 3 e finalità promozionali.

ART. 23.

(Entrata in vigore).

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.