

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 4197

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri

(D'ALEMA)

di concerto col Ministro delle comunicazioni

(CARDINALE)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 AGOSTO 1999

—————

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

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Il disegno di legge persegue il fondamentale obiettivo di favorire il corretto svolgimento della vita democratica, tutelando il diritto del cittadino ad essere informato in merito all'identità ed ai programmi degli attori politici nonché il diritto delle forze politiche a fruire di eguali opportunità di comunicazione. Tale finalità viene perseguita assicurando il dovuto rilievo all'esigenza dell'opinione pubblica di ricevere un'informazione corretta, completa e obiettiva e, al contempo, garantendo a tutti i soggetti politici la possibilità di manifestare ai cittadini i propri orientamenti.

La Corte costituzionale ha chiarito come la libertà tutelata dall'articolo 21 della Costituzione richieda che siano assicurati pluralità di fonti di informazione, libero accesso alle medesime, assenza di ingiustificati ostacoli legali, anche temporanei, alla libera circolazione delle idee. La Corte ha più volte ricompreso nell'alveo della libertà di manifestazione del pensiero sia il diritto a informare che il diritto ad essere correttamente informati. Per valutare il disegno di legge occorre tenere presente proprio la fondamentale distinzione tra libertà di pensiero e libertà di espressione del medesimo, dove la prima indica la libertà di concepire convincimenti personali, coinvolgendo il momento formativo della libertà di opinione.

La libertà di pensiero appare meritevole di particolare attenzione in occasione delle competizioni elettorali, quando risulta influire in maniera diretta sul libero esercizio del diritto di voto. Al riguardo, occorre sottolineare come la Costituzione non si limiti ad affermare la libertà di voto, ma tuteli altresì l'eguaglianza del suffragio espresso da ogni elettore, dando in tal modo concreta applicazione al principio costituzionale

dell'eguaglianza formale e sostanziale di tutti i cittadini. Da qui la necessità che la volontà politica dei cittadini possa formarsi nel modo più obiettivo ed autonomo possibile, garantendo all'elettore una relativa indipendenza di giudizio rispetto alle suggestioni ed ai tentativi di manipolazione ai quali è inevitabilmente sottoposto. In tal senso può dirsi che il livello di democraticità di un sistema politico si misura dal grado di libertà e di autonomia con il quale i cittadini partecipano alla determinazione dell'indirizzo politico, e quindi in primo luogo all'esercizio del diritto di voto.

Il principio costituzionale di eguaglianza richiede inoltre che, nel processo di formazione della rappresentanza politica, vengano assicurate pari opportunità ai candidati ed alle forze politiche impegnati nella competizione elettorale riducendo, per quanto possibile, l'incidenza della diversità di condizioni personali, sociali ed economiche ed attribuendo, invece, il massimo rilievo alle idee e ai programmi politici.

Una corretta attuazione del dato costituzionale richiede, quindi, di garantire la massima pubblicità e la massima diffusione agli orientamenti di tutti i soggetti politici. Ciò impone di prestare attenzione alle diverse forme in cui si esprime la comunicazione politica, facendole oggetto di una diversa considerazione e di una diversa disciplina in relazione alla loro idoneità a garantire l'attuazione dei principi costituzionali.

In materia, appare opportuno distinguere tre fondamentali forme di comunicazione: la pubblicità, la propaganda e l'informazione politica.

L'attività pubblicitaria persegue lo scopo di ottenere dalla collettività la preferenza nei confronti di un prodotto o di un servizio, caratterizzandosi per il suo contenuto

persuasivo. Sotto il profilo delle tecniche utilizzate, la pubblicità politica oggi sovente non si discosta dalla pubblicità commerciale. Il contenuto informativo dei messaggi pubblicitari è alquanto limitato, e, comunque, la finalità informativa è nettamente subordinata all'obiettivo di convincere della validità del prodotto, ricorrendo alla capacità di persuasione dei mezzi di comunicazione di massa, ed in particolare dello strumento radiotelevisivo. La pubblicità, ricorrendo ad immagini e simboli, ricerca un'adesione al proprio messaggio disinteressandosi della formazione di una consapevole volontà dei cittadini e della completezza e dell'obiettività delle informazioni fornite alla pubblica opinione.

Per tali ragioni, tutti i principali paesi europei vietano la pubblicità elettorale sulle emittenti radiotelevisive: in tal senso si muovono, tra gli altri, gli ordinamenti di Francia, Gran Bretagna, Germania, Spagna, Portogallo, Svezia, Norvegia e Danimarca.

Il disegno di legge, tuttavia, al di fuori del periodo elettorale, consente alle emittenti radiotelevisive di trasmettere pubblicità politica, purché quest'ultima presenti determinate caratteristiche. È invece evidente che, per la diversa natura del mezzo di comunicazione, merita di essere oggetto di una distinta considerazione la pubblicità politica diffusa dagli organi di stampa, in relazione alla quale non si giustificerebbe la previsione di un'analogia normativa. Appare, tuttavia, opportuno intervenire in materia, limitatamente ai periodi elettorali, per garantire un trattamento equivalente ai diversi soggetti politici e la valenza informativa della pubblicità.

La propaganda politica è l'attività attraverso la quale i candidati e le forze politiche comunicano ai cittadini orientamenti e programmi politici. Si ritiene che la disciplina legislativa vada circoscritta alla propaganda trasmessa dalle emittenti radiotelevisive nel periodo elettorale. Gli spazi di propaganda devono essere necessariamente offerti a titolo gratuito, poiché la corresponsione di un compenso autorizzerebbe in

ogni caso a parlare di pubblicità, comportando l'applicazione della relativa disciplina. Il contenuto informativo della propaganda si configura come nettamente superiore a quello della pubblicità. Tale caratteristica merita di essere accentuata nel corso dei periodi elettorali, prevedendo che l'attività di propaganda sulle emittenti radiotelevisive debba necessariamente svolgersi con l'applicazione del principio del contraddittorio tra le diverse forze politiche. Una corretta attuazione del diritto all'informazione richiede che gli spazi di propaganda vengano attribuiti tenendo conto del diverso grado di rappresentatività delle forze politiche. Lo scopo della disciplina è quello di garantire la parità di condizioni tra le forze politiche, assicurando altresì che la propaganda consenta la più completa ed obiettiva informazione dei cittadini.

Uno Stato democratico non può che prevedere la più ampia e libera espressione del diritto di informare, limitandosi, in linea di principio, ad assicurare condizioni favorevoli alla proliferazione degli organi di informazione, senza introdurre limitazioni di alcun tipo. Appare tuttavia opportuno che, nei periodi elettorali, la condotta delle emittenti radiotelevisive si conformi a criteri volti a garantire un uguale trattamento alle forze politiche, nonché il pluralismo e la correttezza dell'informazione.

Passando all'esame dell'articolato del disegno di legge, l'articolo 1 definisce l'ambito di applicazione del provvedimento, che intende disciplinare l'accesso ai mezzi di informazione ed ai servizi in rete durante tutte le competizioni elettorali, nazionali e locali, inclusi i *referendum*, nonché, più in generale, l'accesso ai mezzi di informazione per la comunicazione politica, al fine di garantire la parità di trattamento e l'imparzialità con riferimento a tutti i soggetti politici.

La disciplina proposta riguarda sia i mezzi radiotelevisivi e i servizi in rete (articoli 2, 3, 4 e 5), sia i quotidiani e i periodici (articolo 6), sia i sondaggi politici ed elettorali (articolo 8).

Quanto ai mezzi radiotelevisivi, si introduce una distinzione tra propaganda e pubblicità politiche ed elettorali.

La propaganda politica o elettorale è sempre consentita, è gratuita ed è caratterizzata dal confronto fra posizioni politiche diverse. L'articolo 2 disciplina la propaganda elettorale sui mezzi radiotelevisivi e nei servizi in rete effettuata nei periodi di campagna elettorale. A partire dalla convocazione dei comizi elettorali, l'esposizione delle idee e dei programmi politici deve essere comunque effettuata in contraddittorio con esponenti di forze politiche diverse. I relativi spazi devono essere offerti dalle emittenti, pubbliche e private, a tutte le forze politiche nel rispetto del principio della parità di trattamento. L'offerta di tali spazi è obbligatoria per la concessionaria pubblica. Nella ripartizione degli spazi bisognerà tenere conto della rappresentatività delle diverse formazioni politiche, secondo i principi indicati, per la concessionaria pubblica, dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi e, per le emittenti private, dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Al di fuori del periodo elettorale, la propaganda politica non viene fatta oggetto di alcuna disciplina e risulta quindi consentita senza limitazioni.

L'articolo 3 vieta ogni forma di pubblicità elettorale sulle emittenti radiotelevisive pubbliche e private e nei servizi in rete a partire dalla data di convocazione dei comizi elettorali. Il divieto non si applica ai siti informatici in rete dei partiti e dei movimenti politici.

All'articolo 4 si introduce la regolamentazione della pubblicità politica elettorale a pagamento sui mezzi radiotelevisivi e sui servizi a rete al di fuori dei periodi elettorali. La disciplina proposta mira a garantire e a fornire al cittadino indicazioni ragionate e motivate da parte dei soggetti politici in merito ai loro programmi e orientamenti. A tal fine, si prevede che la pubblicità politica venga trasmessa, con un'apposita scritta, in una sede distinta rispetto ai messaggi di

pubblicità commerciale, senza interrompere altri programmi e con una durata sufficiente alla compiuta esposizione delle posizioni politiche, secondo indicazioni che saranno fornite dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Le emittenti dovranno riservare un analogo trattamento a tutte le forze politiche sia sotto il profilo delle tariffe, che delle fasce d'ascolto offerte.

L'articolo 5 riguarda l'attività di informazione politica svolta dai mezzi radiotelevisivi e sui servizi a rete. Al fine di garantire un'informazione obiettiva, completa e imparziale, si prevede che la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni individuino appositi criteri ai quali dovranno ispirarsi i programmi informativi durante il periodo elettorale.

La pubblicità politica sui quotidiani e i periodici è sempre consentita. All'articolo 6 del disegno di legge si prevede che, durante il periodo elettorale, essa sia offerta, a parità di condizioni, a tutte le forze politiche dagli editori di quotidiani e periodici che ne diano tempestiva comunicazione sulle testate edite. Nello stesso periodo la pubblicità elettorale è ammessa soltanto nella forma di annunci di dibattiti e conferenze, di pubblicazioni destinate alla presentazione di programmi elettorali e alle pubblicazioni di confronto tra più candidati.

Secondo quanto disposto dall'articolo 7 è comunque vietata, su qualunque mezzo di comunicazione, la pubblicità denigratoria.

Il provvedimento del Governo fornisce anche, all'articolo 8, una compiuta disciplina dei sondaggi politici. Viene confermato il divieto della loro diffusione negli ultimi quindici giorni precedenti le elezioni, mentre si prevede una serie di indicazioni che dovranno accompagnare, per i restanti periodi, la diffusione dei sondaggi. Tra queste, l'obbligo di renderli pubblici e disponibili, nella loro integralità, su un apposito sito informatico, specificando, tra l'altro, gli autori, i committenti, i criteri seguiti e il campione utilizzato.

La disciplina proposta dal Governo si completa da un lato (articolo 9) con il divieto di attività di propaganda per le amministrazioni pubbliche - fermo restando il loro obbligo di fornire indicazioni sulle modalità e sui tempi di voto - dall'altro (articolo 10) con l'attribuzione di poteri sanzionatori all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, diretti a garantire l'effettività della nuova disciplina. In particolare, l'Autorità può emanare provvedimenti di urgen-

za ritenuti utili a ripristinare l'equilibrio delle competizioni elettorali e può ordinare alle emittenti radiotelevisive pubbliche e private la trasmissione di servizi di informazione elettorale con prevalente partecipazione dei soggetti politici danneggiati dalla violazione della *par condicio*. L'Autorità può, inoltre, disporre la sospensione della programmazione delle trasmissioni radiotelevisive.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Ambito di applicazione)

1. La presente legge disciplina l'accesso ai mezzi di informazione e ai servizi in rete, durante le campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo, 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, nonché per ogni *referendum*, al fine di garantire la parità di trattamento e l'imparzialità rispetto a tutti i soggetti politici. Allo stesso fine, disciplina altresì l'accesso ai mezzi di informazione per la comunicazione politica.

Art. 2.

(Propaganda elettorale sui mezzi radiotelevisivi e nei servizi in rete)

1. Dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino a tutto il penultimo giorno prima della data delle elezioni, la propaganda elettorale nelle emittenti radiotelevisive pubbliche e private è consentita al fine di assicurare un equilibrato confronto tra candidati appartenenti a liste e a schieramenti diversi.

2. La propaganda elettorale deve assumere le seguenti forme: tribune politiche, dibattiti, tavole rotonde, presentazione in contraddittorio dei candidati e dei programmi politici, confronti.

3. Gli spazi di propaganda elettorale nella concessionaria pubblica e nelle emittenti private sono offerti gratuitamente, a condi-

zione di parità di trattamento. Tale offerta è obbligatoria per la concessionaria pubblica. Agli spazi di propaganda elettorale sono dedicate specifiche collocazioni riconoscibili ed autonome all'interno della programmazione.

4. La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, previa consultazione tra loro e ciascuna nell'ambito della propria competenza, stabiliscono le regole, gli spazi e i tempi della propaganda elettorale, in misura proporzionale alla consistenza dei gruppi politici nelle assemblee da rinnovare, fatta comunque salva una quota di spazi ripartiti in modo uguale fra tutte le forze politiche candidate.

5. Nell'informazione elettorale per i *referendum* nelle emittenti radiotelevisive pubbliche e private sono, comunque, riservati spazi e tempi uguali ai sostenitori delle diverse indicazioni di voto.

6. Per le campagne per le elezioni suppletive alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica e per le elezioni dei consigli delle regioni, delle province autonome, 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, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni individua i soggetti e l'ambito territoriale concretamente rilevanti in ciascuna campagna elettorale ai fini dell'applicazione del presente articolo. Al di fuori del suddetto ambito territoriale rilevante è vietata ogni forma di propaganda elettorale relativa alle elezioni di cui al presente comma.

7. Dalla chiusura della campagna elettorale e fino al giorno delle elezioni è vietata qualsiasi forma di propaganda elettorale.

Art. 3.

(Pubblicità elettorale sui mezzi radiotelevisivi e nei servizi in rete)

1. Dalla data di convocazione dei comizi elettorali è vietata ogni forma di pubblicità

e propaganda elettorale nelle emittenti radiotelevisive pubbliche e private e nei servizi a rete diversa da quelle previste dall'articolo 2.

2. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano ai siti informatici in rete dei partiti e dei movimenti politici.

Art. 4.

(Pubblicità politica sui mezzi radiotelevisivi e nei servizi in rete)

1. Al di fuori del periodo di cui all'articolo 3, la pubblicità politica è trasmessa, con l'apposita scritta «pubblicità politica», in modo distinto rispetto ai messaggi pubblicitari di natura commerciale, non può interrompere altri programmi ed è collocata in autonomi spazi della programmazione radiotelevisiva. Le fasce d'ascolto offerte e le relative tariffe sono rese disponibili a parità di condizioni a tutte le forze politiche. Ciascuno spazio offerto deve avere una durata sufficiente alla motivata esposizione di un programma o di un'opinione politica, in conformità ai criteri stabiliti dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Art. 5.

(Programmi d'informazione nei mezzi radiotelevisivi e nei servizi in rete)

1. La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, previa consultazione tra loro e ciascuna nell'ambito della propria competenza, definiscono, non oltre il quinto giorno successivo all'indizione dei comizi elettorali, i criteri specifici ai quali, fino alla chiusura delle operazioni di voto, debbono conformarsi la concessionaria pubblica e le emittenti radiotelevisive private nei programmi di informazione, al fine di garantire la parità di

trattamento, l'obiettività, la completezza e l'imparzialità dell'informazione.

2. Dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto in qualunque trasmissione radiotelevisiva è vietato fornire, anche in forma indiretta, indicazioni di voto o manifestare le proprie preferenze di voto.

Art. 6.

(Pubblicità elettorale su quotidiani e periodici)

1. Dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino a tutto il penultimo giorno prima della data delle elezioni, gli editori di quotidiani e periodici, qualora intendano diffondere a qualsiasi titolo pubblicità elettorale, devono darne tempestiva comunicazione sulle testate edite, per consentire ai candidati e alle forze politiche l'accesso ai relativi spazi in condizioni di parità fra loro. La comunicazione deve essere effettuata secondo le modalità e con i contenuti stabiliti dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

2. Sono ammesse soltanto le seguenti forme di pubblicità elettorale:

a) annunci di dibattiti, tavole rotonde, conferenze, discorsi;

b) pubblicazioni destinate alla presentazione dei programmi delle liste, dei gruppi di candidati e dei candidati;

c) pubblicazioni di confronto tra più candidati.

3. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 non si applicano agli organi ufficiali di stampa dei partiti e dei movimenti politici e alle stampe elettorali di liste, gruppi di candidati e candidati. Non si applicano, altresì, agli altri quotidiani e periodici al di fuori del periodo di cui al comma 1.

Art. 7.

(Divieto di pubblicità e propaganda politica denigratorie)

1. Sono sempre vietate la propaganda e la pubblicità politiche ed elettorali conte-

nenti informazioni false, ovvero scene o *slogan* denigratori.

Art. 8.

(Sondaggi politici ed elettorali)

1. Nei quindici giorni precedenti la data delle votazioni 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 sono stati effettuati in un periodo precedente a quello del divieto.

2. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni determina i criteri obbligatori in conformità dei quali devono essere realizzati i sondaggi di cui al comma 1.

3. I risultati dei sondaggi realizzati al di fuori del periodo di cui al comma 1 sono resi pubblici e disponibili su apposito sito informatico, nella loro integralità, accompagnati dalle seguenti indicazioni, delle quali è responsabile il soggetto che realizza il sondaggio:

- a) soggetto che ha realizzato il sondaggio;
- 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) data in cui è stato realizzato il sondaggio.

4. In caso di violazione della disciplina di cui al presente articolo, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni dispone che sia dichiarata tale circostanza sui mezzi di informazione che hanno diffuso gli stessi sondaggi, con il medesimo rilievo con cui questi sono stati pubblicizzati.

Art. 9.

(Divieto di propaganda istituzionale e obblighi di informazione)

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

2. Le emittenti radiotelevisive pubbliche e private, su indicazione delle istituzioni competenti, informano i cittadini delle modalità di voto e degli orari di apertura e di chiusura dei seggi elettorali.

Art. 10.

(Provvedimenti di urgenza e sanzioni)

1. A seguito di violazioni delle disposizioni di cui agli articoli 2, 5, 6 e 7, di quelle della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi e dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, entro le successive quarantotto ore sono adottate dalla stessa Autorità i provvedimenti di urgenza ritenuti utili a ripristinare l'equilibrio delle competizioni elettorali. L'Autorità può ordinare alla concessionaria pubblica e alle emittenti radiotelevisive private la trasmissione di servizi di informazione elettorale, con prevalente partecipazione dei soggetti politici che siano stati direttamente danneggiati dalla violazione, nonché la trasmissione, anche ripetuta, di messaggi recanti l'indicazione della violazione commessa. L'Autorità può, inoltre, ordinare agli editori di quotidiani e periodici la messa a disposizione di spazi compensativi di propaganda elettorale in favore dei soggetti che siano stati illegittimamente esclusi.

2. Nei casi di violazione delle disposizioni di cui agli articoli 2, 3, 4, 5 e 7, l'Auto-

rità per le garanzie nelle comunicazioni, entro le successive quarantotto ore, dispone la sospensione della programmazione della concessionaria pubblica o dell'emittente radiotelevisiva 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 tale fine determinato, un'immagine fissa con la dicitura «Le trasmissioni sono sospese per decisione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni per violazione delle disposizioni sulla parità di trattamento durante la campagna elettorale».