

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 4201

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore SEMENZATO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 SETTEMBRE 1999

—————

Regolamentazione della pubblicità radiotelevisiva
elettorale e referendaria

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Come hanno dimostrato le ultime elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo, la comunicazione politica ed elettorale radiotelevisiva è ormai un elemento fondamentale di strategia politica e di successo elettorale. Il corso dei processi d'opinione già presenti nella società può risultare di molto potenziato da un sapiente uso del mezzo televisivo.

Questo disegno di legge affronta solo uno degli aspetti della comunicazione in periodo preelettorale. Non tratta del settore dell'informazione nè di quello della propaganda ma solo del tema della pubblicità. In altre parole: *spot*, messaggi brevi, sia radiofonici che televisivi. Soprattutto televisivi.

I dati, relativi all'ultima campagna elettorale per il Parlamento europeo, parlano da soli: 1.097 *spot* di Forza Italia e 318 per la Lista Bonino. Questa è la somma totale della pubblicità per le elezioni europee mandata in onda dai due partiti attraverso le reti Mediaset, in un lungo percorso di propaganda televisiva, iniziato fin dal 1° marzo, cioè due mesi e mezzo prima dei trenta giorni considerati come campagna elettorale vera e propria.

Una pioggia di *spot* che all'inizio non era stata così selettiva. Dal 1° marzo al 12 maggio, insieme agli 823 *spot* di Silvio Berlusconi e ai 231 di Emma Bonino, c'era stato spazio anche per Alleanza nazionale con 83 *spot*, per il Ccd con 55, per la lista dell'Elefante con 20 e per i Democratici con 16. Tutti partiti, questi ultimi, che invece dal 13 maggio all'11 giugno fuggono dagli schermi di Mediaset, anche se questo è il periodo della campagna elettorale in senso stretto. Forza Italia continua a imperversare con altri 274 *spot* e la Lista Bonino con altri 87. Unica compagnia quella dell'Udeur che ne occupa 11.

L'andamento della recente campagna pubblicitaria televisiva pone due problemi, tra loro intrecciati, che hanno a che vedere con la natura stessa della democrazia: il fatto che metà dei competitori politici per accedere alla pubblicità elettorale debba finanziare le reti televisive di proprietà del principale antagonista politico (conflitto di interesse) e il costo davvero esorbitante di una campagna che voglia essere efficace, costo che non grava su uno dei soggetti in campo (Forza Italia, via Mediaset).

L'anomalia tutta italiana del conflitto di interessi rappresentato dall'onorevole Silvio Berlusconi e da Mediaset ha alla fine fatto sì che Forza Italia sia stato l'unico partito presente massicciamente sulle tre reti possedute dal suo *leader* e ripropone ancora una volta l'urgenza di una regolamentazione sia del rapporto tra proprietà di imprese (e di imprese di comunicazione in modo particolare) sia dell'accesso allo strumento pubblicitario.

In questa proposta di legge intendiamo affrontare solo il secondo problema, partendo dal fatto che la legge 10 dicembre 1993, n. 515, recante disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, ha mostrato tutti i suoi limiti.

Le carenze e l'ambiguità della legge n. 515 del 1993, aggravate da una mancanza di coraggio da parte dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, hanno permesso, in occasione delle ultime elezioni al Parlamento europeo, ad alcune forze politiche di trasformare con un semplice travestimento gli *spot* elettorali in propaganda elettorale e pertanto di aggirare le disposizioni della legge n. 515 del 1993, che vieta negli ultimi trenta giorni gli *spot* elettorali, eccezione fatta per i comunicati

di propaganda che ne illustrano i programmi.

Abbiamo così assistito ad un fenomeno progressivo: all'inizio ci sono stati *spot* puri e semplici, ma nell'ultimo mese, per aggirare la norma, allungandoli un po', di circa sessanta secondi, da *spot* vagamente illustrativi si sono trasformati in propaganda elettorale. Qualsiasi esperto di *media* avrebbe potuto confermare che di *spot* si trattava. Però la legge vigente è, come si suol dire, «a maglie decisamente larghe».

Fin dai tempi dei decreti-legge sulla cosiddetta «*par condicio*» in Italia il dibattito sulle modalità della comunicazione politica ed elettorale attraverso i *mass-media*, soprattutto attraverso il sistema radiotelevisivo, è ancora un *tabù*. Scattano i riflessi corporativi e soprattutto entrano in campo i corposi interessi politici ed economici coinvolti. Tutto ciò non esiste negli altri Paesi europei, dove sono stati introdotti provvedimenti in vario senso riconducibili alla volontà di regolamentare questo delicatissimo settore.

Per quanto riguarda gli *spot*, il panorama europeo è pressochè univoco: gli *spot* politici ed elettorali sono vietati. Ecco, nel dettaglio, la situazione negli altri 14 Paesi dell'Unione europea.

Austria: la radiotelevisione austriaca riserva una parte delle proprie trasmissioni per i partiti che devono autoprodursi gli *spot*. Non esiste la televisione privata.

Belgio: sono trasmessi *spot* elettorali che nel sistema pubblico sono suddivisi secondo il sistema D'Hondt tra i partiti presenti in Parlamento e quelli che non lo sono. La Televisione privata sta sempre più adeguandosi a questa chiave di ripartizione. Non ci sono *spot* a pagamento.

Danimarca: la pubblicità elettorale è vietata ai partiti politici.

Finlandia: non ci sono *spot* nella Televisione pubblica, bensì a pagamento nella

Televisione privata (strumento poco utilizzato e di poco impatto).

Francia: la pubblicità elettorale è vietata ai partiti politici.

Germania: la pubblicità elettorale è vietata ai partiti politici.

Grecia: le reti pubbliche offrono spazi gratuiti ai partiti e li ripartiscono secondo il sistema D'Hondt.

Irlanda: non ci sono *spot* nella Televisione pubblica, a pagamento (prezzi quasi proibitivi) nella Televisione privata.

Lussemburgo: la pubblicità elettorale attualmente non è disciplinata.

Norvegia: la pubblicità elettorale è vietata ai partiti politici.

Portogallo: nella Televisione pubblica è previsto il diritto d'antenna ripartito in maniera proporzionale, la pubblicità elettorale nelle Televisioni private è vietata.

Regno Unito: la pubblicità elettorale è vietata ai partiti politici.

Spagna: la pubblicità elettorale è vietata ai partiti politici.

Svezia: la pubblicità elettorale è vietata ai partiti politici.

Il disegno di legge che viene presentato è meno restrittivo rispetto alla normativa vigente degli altri Paesi europei e radicalmente innovativo rispetto alla situazione attuale nel nostro Paese. In sintesi: si introducono *spot* gratuiti sulle reti Rai, mentre le emittenti radiotelevisive private possono scegliere se offrire spazi di pubblicità elettorali, richiedendo un rimborso spese al massimo pari al 10 per cento dei prezzi di mercato. Il tutto in condizioni di assoluta parità tra i contendenti elettorali. I tempi occupati dalla pubblicità elettorale non vengono conteggiati nei limiti di affollamento pubblicitario previsti dalla legge.

DISEGNO DI LEGGE

—

Art. 1.

(Pubblicità elettorale)

1. Dalla data di fissazione delle elezioni politiche nazionali fino a tutto il penultimo giorno prima della data delle votazioni, la pubblicità radiotelevisiva elettorale è consentita nei limiti delle disposizioni della presente legge.

2. Dalla chiusura della campagna elettorale è vietata qualsiasi forma di pubblicità elettorale.

3. Non oltre il quinto giorno successivo all'indizione dei comizi elettorali la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi detta, sentito il consiglio di amministrazione, alla concessionaria del servizio pubblico gli indirizzi necessari a garantire, in condizioni di parità fra i partiti ed i movimenti presenti nella campagna elettorale, idonei spazi di pubblicità nelle reti radiofoniche e televisive del servizio pubblico, prevedendo, altresì, il mantenimento dell'ordinaria programmazione delle testate radiotelevisive. La concessione di tali spazi è gratuita. Per quanto riguarda le elezioni regionali e locali gli spazi di propaganda gratuiti sono trasmessi sulle reti radiofoniche e televisive di ambito regionale.

4. Dopo la fissazione della data delle elezioni e non oltre le quarantotto ore successive alla convocazione dei comizi elettorali i titolari di concessioni o di autorizzazioni radiotelevisive private che intendono offrire spazi pubblicitari ai soggetti partecipanti alla competizione elettorale comunicano tale decisione all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, di cui alla legge 31 luglio 1997, n. 249, di seguito denominata «Autorità».

5. Non oltre il quinto giorno successivo all'indizione dei comizi elettorali l'Autorità detta ai titolari di concessioni e di autorizzazioni radiotelevisive private le prescrizioni necessarie a garantire le condizioni di parità di trattamento fra i soggetti partecipanti alla competizione elettorale.

6. L'Autorità definisce altresì i criteri di determinazione ed i limiti massimi delle tariffe, spettanti a titolo di indennizzo, per l'accesso agli spazi di pubblicità elettorale, limiti che comunque non possono essere superiori al 10 per cento dei prezzi realmente praticati, ai maggiori inserzionisti nell'ultimo anno, per la concessione di spazi pubblicitari.

7. Agli spazi di pubblicità elettorale sono dedicate specifiche collocazioni riconoscibili ed autonome all'interno della programmazione.

8. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche ai servizi di telefonia pubblica che utilizzano le frequenze terrestri.

9. Gli spazi pubblicitari di cui al comma 7 non sono computati nel calcolo dei limiti di affollamento pubblicitario previsti dalla legislazione vigente in materia.

10. È vietata la pubblicità elettorale contenente informazioni false o denigratorie degli altri competitori.

11. L'Autorità è competente per la violazione delle disposizioni di cui alla presente legge, e, salvo quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 2, procede d'ufficio. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'Autorità emana un regolamento per l'attuazione della medesima, fissando i termini e le modalità per l'ottemperanza ai propri provvedimenti.

Art. 2.

(Procedimento di accertamento delle violazioni)

1. Chiunque ha facoltà di denunciare violazioni di norme di competenza dell'Autorità e di intervenire nei procedimenti.

2. L'Autorità si pronuncia entro ventiquattro ore dalla data di ricevimento della denuncia di cui al comma 1.

3. I contravventori alle disposizioni di cui all'articolo 1 sono puniti, per ogni singola violazione, con l'ammenda da lire 20 milioni a lire 100 milioni. Con lo stesso provvedimento l'Autorità può disporre, in caso di recidiva o di violazione grave e continuata, la sospensione della programmazione radiotelevisiva della rete fino ad un massimo di sette giorni.

4. Nei casi di violazione delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 10, oltre alle sanzioni di cui al comma 3 del presente articolo, il titolare della concessione o dell'autorizzazione radiotelevisiva privata deve, gratuitamente, entro quarantotto ore, con le stesse modalità, ove possibile, e nella stessa fascia oraria in cui si è verificata la violazione, concedere a coloro che hanno subito l'ingiusto danno la possibilità di rettifica.

Art. 3.

(Ricorsi)

1. I ricorsi avverso i provvedimenti dell'Autorità rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. La competenza di primo grado è attribuita in via esclusiva e inderogabile al tribunale amministrativo regionale (TAR) del Lazio.

Art. 4.

(Definizione di pubblicità elettorale)

1. Ai fini della presente legge si intende per pubblicità elettorale:

- a) gli *spot* elettorali e referendari;
- b) i brevi annunci o le indicazioni sotto qualsiasi forma relativi a campagne elettorali.

Art. 5.

(Disposizioni finali)

1. Le disposizioni della presente legge si applicano anche alle consultazioni referendarie.

2. Si applicano, se non in contrasto con le disposizioni della presente legge, le disposizioni di cui della legge 10 dicembre 1993, n. 515.

Art. 6.

(Entrata in vigore)

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

