

CASSAZIONE SEZ. I CIV.

20 GENNAIO 1998 N. 477

PRESIDENTE: SENSALE

ESTENSORE: CATALANO

PARTI: GARANTE PER L'EDITORIA

(Avv. Stato)

RTI

(Avv. Bonomo, Frignani)

Radiotelevisione •

Disciplina delle campagne

elettorali • Propaganda

elettorale • Trasmissione

pubblicitaria televisiva •

Nozione • Trasmissione

contenente dichiarazioni di

voto raccolte fra i passanti •

Inclusione.

Il divieto, previsto dalla L. 10 dicembre 1993, n. 515, di propaganda elettorale nei trenta giorni antecedenti alle votazioni comprende ogni forma di trasmissione pubblicitaria radiotelevisiva ivi incluse le trasmissioni contenenti dichiarazioni di voto raccolte fra i passanti.

S VOLGIMENTO DEL PROCESSO. — Il giorno 20 marzo 1994 l'emittente televisiva nazionale « Italia 1 » mandò in onda un programma denominato « Qui Italia », nel corso del quale vennero trasmesse le considerazioni e le dichiarazioni di voto raccolte dal conduttore tra i passanti.

L'ufficio del Garante per la radiodiffusione e l'editoria, ricevuta segnalazione da parte del centro di controllo delle emissioni radioelettriche del Ministero delle Poste e Telecomunicazioni, rilevò che le interviste, in quanto prevalentemente orientate in senso favorevole al movimento « Forza Italia », connotavano obiettivamente il programma come trasmissione di propaganda elettorale in favore di questo, effettuata in violazione degli artt. 1, comma terzo, e 2 della legge 10 dicembre 1993, n. 5151, e degli artt. 11, 13, 2, 15 del provvedimento del Garante del 26 gennaio 1994 e contestò queste infrazioni alla società RTI, titolare dell'emittente Italia 1, con provvedimento in data 24 marzo 1994, notificato ai sensi di legge.

* La decisione si avventura nel terreno — giuridicamente e politicamente — minato della c.d. « par condicio » televisiva in occasione delle consultazioni elettorali.

Com'è noto si tratta di una legislazione che ha suscitato infinite polemiche soprattutto a ridosso delle elezioni politiche del 1994 e del 1996 e sulla quale si sono versati fiumi di inchiostro anche perché, dopo una raffica di decreti legge decaduti e ripresentati, la coalizione risultata vincitrice alle ultime elezioni non ha ritenuto di insistere per la loro conversione, facendo così rivivere la L. 515/93, oggetto della decisione in epigrafe, e che si riteneva abrogata.

Per un esame anche comparatistico della vicenda v. A. VALASTRO, *Parità di accesso al mezzo televisivo in campagna elettorale: l'Italia a confronto con altri paesi europei (Francia, Germania, Spagna, Regno Unito)*, in questa *Rivista* 1996, 697; nonché in precedenza E. BETTINELLI, *L'informazione radiotelevisiva e la propaganda elettorale. La nuova disciplina contenuta nella legge 81/1993: un modello davvero definitivo?*,

ivi, 1994, 201; poi ampiamente aggiornato in *Id.*, *Par condicio. Regole opinioni, fatti*, Torino 1995. Sulla stessa linea, volta a negare alla « persuasione occulta » dignità di manifestazione del pensiero, v. C. PINELLI, *Suggestione dei messaggi televisivi, persuasione e manifestazione del pensiero*, in questa *Rivista* 1995, 1. Ancor più di recente si vedano i numerosi saggi raccolti in F. MODUGNO (a cura di), *Par condicio e costituzione*, Milano 1997, ed in particolare, per notazioni fortemente critiche lo scritto di S. NICOLAI, *ivi*.

Peraltro non si può non rimarcare che taluni pur autorevoli orientamenti dottrinari appaiono fortemente ideologizzati in quanto la lettura restrittiva dell'art. 21 Cost. viene proposta in relazione all'attività lato sensu propagandistica di una parte politica, identificata in talune emittenti radiotelevisive private, mentre non lo è stato in passato con riferimento alla ben più duratura analoga attività della c.d. concessionaria del servizio pubblico.

V.Z.Z.

In pari data la società venne diffidata a cessare ed astenersi per tutto il periodo della campagna elettorale dal mandare in onda messaggi di propaganda elettorale in violazione delle norme sopra indicate.

Dopo questi atti e in esito alla compiuta istruttoria, il Garante ingiunse alla società RTI il pagamento della somma di L. 200.000 a titolo di sanzione amministrativa pecuniaria per le contestate violazioni.

L'opposizione della società intimata è stata accolta dal pretore di Milano il quale ha rilevato che « stante l'ampia gamma di risposte offerte dagli intervistati ... deve escludersi che il programma *de quo* possa identificarsi come trasmissione di propaganda elettorale a favore del movimento politico "Forza Italia"; in effetti solo due su quindici intervistati possono considerarsi favorevoli al movimento "Forza Italia", col che, sicuramente, le interviste devono qualificarsi come imparziali ».

Ricorre per cassazione il Garante per l'editoria e la radiodiffusione sulla base di tre motivi di annullamento. Resiste con controricorso la società RTI Reti Televisive Italiane per azioni, che propone ricorso incidentale condizionato, articolato sulla base di tre motivi illustrati da memoria.

MOTIVI DELLA DECISIONE. — Il ricorrente denuncia, con il primo motivo, l'assoluta carenza di motivazione della decisione impugnata poiché, a prescindere dal fatto che per ammissione della stessa società opponente almeno tre risposte erano state sicuramente favorevoli al movimento politico Forza Italia o ai suoi alleati, il pretore nulla dice in merito alle altre risposte raccolte nel corso del servizio.

Con il secondo motivo viene dedotta la violazione della legge 10 dicembre 1993, n. 515, ed il vizio di motivazione su punti decisivi.

Con il terzo motivo il Garante denuncia l'ulteriore vizio di motivazione con riguardo ad uno dei presupposti dell'irrogazione della sanzione.

La società RTI deduce, con il proposto ricorso incidentale:

a) il difetto di motivazione su aspetti decisivi della controversia con riguardo a quei profili dell'opposizione non esaminati dal pretore;

b) l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma terzo, e 2 della legge 10 dicembre 1993, n. 515, e, conseguentemente, degli artt. 9, 11, 13, e 15 del provvedimento integrativo del Garante del 26 gennaio 1994, per contrasto con l'art. 21 della Costituzione nella misura in cui la normativa vigente fosse da interpretare nel senso che le opinioni in ordine alle candidature ed alle forze politiche possono trovare espressione soltanto nelle forme tassativamente previste dalla citata legge, con esclusione di ogni altra forma;

c) l'illegittimità costituzionale delle anzidette disposizioni di legge e di regolamento per contrasto con gli artt. 3 e 21 della Costituzione, qualora esse fossero da interpretare nel senso di proibire ai soli giornalisti televisivi di esprimere, durante la campagna elettorale, il proprio voto o le proprie manifestazioni di preferenza o di simpatia per un candidato o un movimento politico.

La corte, disposta la riunione delle impugnazioni ai sensi dell'art. 335 c.p.c., ai fini del corretto esame delle censure proposte dal Garante, rileva quanto segue relativamente al contenuto delle norme che si assumono violate.

La legge 10 dicembre 1993, n. 515, recante la disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, premessa la regolamentazione dell'accesso ai mezzi di informazione

(art. 1), stabilisce nel successivo art. 2, la cui rubrica ha ad oggetto la « propaganda elettorale a mezzo stampa e radiotelevisiva », che a partire da trenta giorni precedenti alla data delle votazioni, è vietata la propaganda elettorale a mezzo di inserzioni pubblicitarie su quotidiani o periodici, *spot* pubblicitari e ogni altra forma di trasmissione pubblicitaria radiotelevisiva; dal divieto sono eccettuati gli annunci di dibattiti, le tavole rotonde, le conferenze, i discorsi, le pubblicazioni o le trasmissioni destinate alla presentazione dei programmi delle liste, dei gruppi di candidati o dei candidati, le pubblicazioni o le trasmissioni di confronto tra più candidati.

La medesima legge, allo scopo di consentire l'applicazione effettiva e puntuale delle previsioni in essa contenute, demanda (art. 1, comma terzo) al Garante per la radiodiffusione e l'editoria il compito di definire le regole alle quali gli editori di quotidiani e periodici, i titolari di concessioni e di autorizzazioni radiotelevisive in ambito nazionale o locale, nonché tutti coloro che esercitano, in qualunque ambito, attività di diffusione radiotelevisiva i quali intendano diffondere o trasmettere a qualsiasi titolo propaganda elettorale nel periodo di tempo innanzi indicato, debbono attenersi per assicurare l'attuazione del principio di parità nelle concrete modalità di utilizzazione degli spazi di propaganda, nonché le regole atte ad assicurare il concreto conseguimento della parità di trattamento anche nei programmi e servizi di informazione elettorale.

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

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

La normativa in esame, introdotta a distanza di alcuni mesi dalla emanazione della legge 25 marzo 1993, n. 81, che nel disciplinare l'elezione diretta del Sindaco, del Presidente del Consiglio comunale e del Consiglio Provinciale, contiene nell'art. 28 una dettagliata regolamentazione dell'accesso alla stampa ed ai mezzi di informazione radiotelevisiva, costituisce una rilevante innovazione in materia di disciplina della propaganda elettorale, fino ad allora limitata alle previsioni di cui alla legge 4 aprile 1956, n. 212, concernente l'affissione di stampati, giornali murali o manifesti, successivamente integrata ed aggiornata (legge 24 aprile 1975, n. 130). Poiché il divieto sanzionato con la disposizione da ultimo indicata concerne la propaganda elettorale ed ogni altra « forma di trasmissione pubblicitaria radiotelevisiva », è opportuna una sommaria indicazione sul significato che, ad avviso della Corte, queste espressioni assumono nel contesto normativo.

Il termine « propaganda » indica, come è noto, quella particolare forma di comunicazione mediante la quale si trasmettono conoscenze ad una cerchia determinata di destinatari; con esso si allude, in sostanza, ad un'attività diretta a diffondere in modo sistematico determinati messaggi allo scopo di creare nei fruitori un'immagine positiva o negativa di certi specifici fatti, e di suscitare la spinta al compimento di comportamenti conformi alle aspettative dell'autore del messaggio.

La propaganda elettorale è quella specifica attività che si svolge nell'ambito del procedimento preparatorio della scelta e che è volta ad influire sulla volontà degli aventi diritto al voto nel periodo che precede le elezioni. Essa si connota, come questa Corte ha più volte rilevato, esaminando la questione nel versante penalistico, per la sua inerenza, diretta o indiretta, alla competizione elettorale, sia quando ha, come scopo immediato o mediato, quello di acquistare voti o sottrarne agli avversari, sia quando ha come scopo, anche mediato, di convincere l'elettore a non votare, oppure a presentare scheda bianca, a rendere il voto nullo o ad esprimerlo in modo inefficace (per tutte: Cass. 26 giugno 1989).

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

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

Risulta evidente, alla stregua di tali premesse, la concreta portata dell'illecito sanzionato nell'art. 2 che appare definito nei suoi effettivi contorni, ponendo esso il divieto di propaganda elettorale, oltre che a mezzo di *spot*, a mezzo di ogni altra forma di trasmissione pubblicitaria, nel dichiarato intento di assicurare la parità di trattamento fra tutti i partecipanti alla competizione elettorale, enunciato nell'art. 1, già citato. La norma viene, poi, specificata con le indicazioni di cui all'art. 15 del provvedimento del Garante del quale si è detto, ma il complessivo apparato normativo così articolato non denota gli aspetti di illegittimità dedotti nella discussione dal difensore della società controricorrente il quale ha posto in dubbio la legittimità della integrazione del precetto contenente la sanzione con una fonte secondaria, quale è il citato regolamento, sotto il profilo della violazione del principio di legalità. L'obiezione non si palesa, tuttavia, fondata poiché nel caso in esame, come si rileva agevolmente dal confronto fra le disposizioni contenute nei due atti normativi, l'atto normativo secondario ha la funzione di precisare, sul piano semantico, gli elementi della fattispecie determinati in via legislativa nel loro nucleo essenziale, sicché la specificazione della condotta vietata contenuta nella norma regolamentare appare del tutto consentita, trattandosi del mero richiamo al significato corrente delle locuzioni adottate nella previsione della legge, senza porsi in contrasto con il testo di essa. Va, conse-

guentemente, esclusa la postulata lesione del principio di legalità operante anche nel campo delle sanzioni amministrative ai sensi dell'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689, il quale è del tutto salvaguardato quando, come nella specie, la previsione sanzionatoria dell'illecito amministrativo richiama elementi normativi extragiuridici, come quelli di propaganda, pubblicità, e simili, il cui significato nel contesto sociale di riferimento è agevolmente percepibile.

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

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

Per quanto concerne l'asserito contrasto con la norma dell'art. 21 mette conto di rilevare che se, da un lato, qualsiasi normativa volta a regolare un modo organico la propaganda politica nel periodo che precede le consultazioni elettorali deve misurarsi con le garanzie costituzionali poste a tutela della libertà di manifestazione del pensiero, dall'altro lato occorre tenere conto del peculiare modo di essere questa fondamentale situazione giuridica costituzionalmente garantita nel senso che il diritto del singolo di esprimere il proprio pensiero è riconosciuto non soltanto al fine di consentire all'uomo di comunicare con il proprio simile, ma anche con riguardo al suo rilievo sociale, nell'ottica del corretto funzionamento del sistema democratico e ciò comporta, secondo la linea costantemente espressa dal giudice delle leggi, la legittimità costituzionale di disposizioni limitatrici di determinate forme di propaganda elettorale, atteso che « la disciplina delle modalità di esercizio di un diritto non costituisce per sé stessa lesione del diritto medesimo, sempre che le restrizioni che ne derivano non siano tali da comportare lo snaturamento del diritto » (in tal senso: Corte cost. 9 maggio 1985, n. 138). E nel caso di cui si tratta questa evenienza non si configura atteso che l'area del divieto è circoscritta alla « propaganda elettorale a mezzo di inserzioni pubblicitarie e ogni altra forma di trasmissione pubblicitaria televisiva », mentre non è operante relativamente alle altre forme di comunicazione indicate nella norma e delle quali si è innanzi riferito. In tal modo la disposizione, lungi dal contrastare con la Costituzione, ne attua puntualmente i principi da essa desumibili, quali il rispetto della libertà di scelta degli elettori e della democraticità della competizione elettorale, coordinando la libertà di manifestare il pensiero con quella degli altri cittadini, di formare le proprie determinazioni senza essere illegittimamente prevaricati da una propaganda scorretta, ed altresì con il carattere democratico della Repubblica (art. 1) che impone la partecipazione « ad armi pari » alla competizione elettorale, valori chiaramente emergenti dagli artt. 48 e 49 della Costituzione, surrettiziamente insidiati da una tale forma di propaganda.

Alla stregua di quanto sin qui osservato ne deriva che costituisce trasmissione propagandistica vietata ai sensi della legge 515/1993, non soltanto quella in cui sia nominativamente indicato il candidato o il gruppo politico a cui vantaggio venga apertamente fatta (come mostra di ritenere il pretore), ma anche quella che, pur non riferendosi specificamente al-

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

Evidenziate in tal modo le coordinate lungo le quali si muove il sistema normativo del quale si discute, da ciò consegue l'accoglimento del ricorso principale e la cassazione della sentenza impugnata.

Il giudice del merito, infatti, avendo posto a base della decisione di accoglimento dell'opposizione il dato per il quale soltanto un numero esiguo di intervistatori si era espresso in senso favorevole al movimento politico di « Forza Italia », ha, per ciò stesso assunto una non corretta premessa circa i connotati dell'illecito, la cui materialità consiste, secondo quanto si è esposto, nell'attuazione di una propaganda elettorale a mezzo di trasmissione pubblicitaria a favore di uno qualunque dei competitori. Inoltre, non si rinviene, nelle scarse proposizioni nelle quali si articola la decisione impugnata, adeguata motivazione neppure con riferimento alla identificazione del beneficiario della propaganda. A tal fine, infatti, sarebbe stato necessario procedere ad una valutazione contestuale delle domande e delle risposte, essendo del tutto evidente che soltanto la disamina globale delle une e delle altre avrebbe consentito di accertare la sussistenza o meno della contestata infrazione, secondo la linea innanzi.

Quanto al ricorso incidentale, rilevata la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale con esso dedotte con il secondo ed il terzo motivo, quanto alla doglianza espressa con il primo motivo, esso è inammissibile poiché inerisce a questioni non esaminate nel giudizio di merito e che potranno riemergere in sede di rinvio.

Pertanto, cassata la sentenza impugnata, la causa va rinviata per un nuovo esame alla Pretura circondariale di Milano, in persona di diverso magistrato.

Il giudizio di rinvio procederà ad un nuovo esame sulla base di quanto innanzi esposto e provvederà anche sulle spese del giudizio di cassazione.

P.Q.M. — La Corte, riunisce i ricorsi. Accoglie il ricorso principale e dichiara inammissibile il ricorso incidentale. Cassa la sentenza impugnata e rinvia la causa, anche per le spese, alla Pretura circondariale di Milano in persona di diverso magistrato.