

CORTE COSTITUZIONALE**10 MAGGIO 1995 N. 161****PRESIDENTE: BALDASSARRE****REDATTORE: CHELI****PARTI: CALDERISI,****STRIK LIEVERS, VITO***(Avv. Caravita)***PRESIDENTE CONSIGLIO MINISTRI***(Avv. Stato)*

Costituzione della Repubblica • Referendum • Promotori del referendum in materia di commercio, di elezioni comunali e di contributi sindacali • Godimento dello status di « potere di Stato » • Presidente del Consiglio dei Ministri e Garante per la radiodiffusione e l'editoria • Par condicio • Accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie • Divieto a partire dal trentesimo giorno precedente la data del referendum di ogni forma di pubblicità • Irragionevolezza dell'estensione alle campagne referendarie, della rigida disciplina relativa ai controlli, ai divieti ed alle sanzioni, prevista per le campagne elettorali politiche ed amministrative • Eccessività, incongruità e irragionevole sproporzione della misura tendente a imporre il silenzio sulle

iniziative delle diverse parti politiche • Richiamo alla sentenza della Corte n. 406/1989 • Irragionevole riduzione degli spazi informativi complessivamente consentiti ai soggetti interessati alla promozione o alla opposizione ai quesiti referendari • Non spettanza al Governo adottare, con riferimento alle campagne referendarie, la disposizione di cui all'art. 3, sesto comma, del d.l. 20 marzo 1995, n. 83 • Annullamento della disposizione nella parte applicabile alle campagne referendarie.

Non spetta al Governo adottare, con riferimento alle campagne referendarie, la disposizione di cui all'art. 3, comma 6 del d.l. n. 83 del 20 marzo 1995, che vieta la pubblicità elettorale nei trenta giorni precedenti la data delle consultazioni elettorali o referendarie. Tale ultima disposizione è annullata nella parte in cui si applica alle campagne referendarie.

1. Con ricorso depositato il 29 marzo 1995, i signori Giuseppe Calderisi, Lorenzo Strik Lievers ed Elio Vito, promotori e presentatori dei referendum in materia di commercio, di elezioni comunali e di contributi sindacali, ammessi dalla Corte costituzionale con le sentenze nn. 3, 4, 10 e 13 del 1995, hanno sollevato conflitto nei confronti del Governo, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri, e del Garante per la radiodiffusione e l'editoria, per chiedere l'annullamento, previa sospensione, del d.l. 20 marzo 1995, n. 83, recante « Disposizioni urgenti per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie », e del provvedimento del Garante per la radiodiffusione e l'editoria 22 marzo 1995.

Con riferimento alla sussistenza dei presupposti soggettivi del conflitto, i ricorrenti richiamano l'ordinanza n. 17 del 1978 e la sentenza n. 69 del 1978 della Corte costituzionale, dove risulta affermato che i promotori del referendum abrogativo godono dello *status* di potere dello Stato, al-

meno sino al momento dell'effettuazione del referendum. Nel ricorso si osserva anche la legittimazione attiva del comitato dei promotori nn può essere posta in discussione dalla diversità della vicenda dedotta in giudizio, che non riguarda, come avvenuto in passato, un conflitto sollevato in relazione a decisioni dell'Ufficio centrale per il referendum concernenti la cessazione delle operazioni referendarie. Ad avviso dei ricorrenti, infatti, anche nel presente giudizio i promotori sono difensori del diritto costituzionalmente garantito ai cittadini di esprimersi attraverso il referendum, dal momento che vengono contestati atti che incidono sulla correttezza della campagna referendaria e sul processo di formazione della volontà referendaria.

Passando all'esame dei presupposti oggettivi del conflitto, con specifico riferimento al d.l. n. 83 del 1995, emanato sotto la responsabilità del Governo ed è suscettibile di « disapplicazione », come avvenuto in occasione dell'ordinanza del 23 marzo 1993 dell'Ufficio centrale per il referendum, che ha affermato che dalle disposizioni previste in un decreto-legge non poteva conseguire la cessazione delle operazioni referendarie relative ad una legge sottoposta a referendum e successivamente abrogata dallo stesso decreto.

Inoltre, nel ricorso si afferma che il decreto-legge mantiene la sua natura precaria e provvisoria di provvedimento emanato sotto la responsabilità del Governo ed è suscettibile di « disapplicazione », come avvenuto in occasione dell'ordinanza del 23 marzo 1993 dell'Ufficio centrale per il referendum, che ha affermato che dalle disposizioni previste in un decreto-legge non poteva conseguire la cessazione delle operazioni referendarie relative ad una legge sottoposta a referendum e successivamente abrogata dallo stesso decreto.

Dopo aver richiamato la prassi in tema di decretazione d'urgenza, dalla quale possono derivare effetti irreversibili, nel ricorso si rileva che le stesse ragioni poste dalla Corte — con la sentenza n. 406 del 1989 — a fondamento dell'inammissibilità del conflitto nei confronti di una legge, dovrebbero giustificare l'ammissibilità del conflitto nei confronti del decreto-legge. Infatti, secondo la prospettazione dei ricorrenti, alla peculiare forza della legge si contrappone la natura precaria e provvisoria del decreto-legge, quale provvedimento emanato sotto la responsabilità del Governo. Inoltre, sempre ad avviso dei ricorrenti, il coordinamento tra la disciplina dei giudizi incidentali e la disciplina dei conflitti si pone in maniera diversa quando oggetto del conflitto sia un decreto-legge, dal momento che, non potendo operare lo strumento del giudizio incidentale in caso di mancata conversione, rimane preclusa la possibilità che il provvedimento legislativo giunga al controllo della Corte.

Infine i ricorrenti, ribadendo il carattere provvisorio del decreto-legge, affermano che tale atto, in caso di mancata conversione, viene a trasformarsi in un mero « comportamento » imputabile al Governo, da cui possono conseguire lesioni della sfera di attribuzioni costituzionalmente garantite, quali i diritti politici ed elettorali, che la semplice decadenza *ex tunc* non è idonea a ripristinare.

In relazione all'imputato provvedimento del Garante, i ricorrenti si rimettono alle valutazioni della Corte, pur ponendo in risalto che le autorità amministrative indipendenti sono poste, nell'ordinamento italiano, in posizione di « immediata subordinazione alla Costituzione ». Pertanto, anche il Garante sarebbe legittimato ad attuare direttamente la Costituzione emanando atti interpretativi e di indirizzo.

2. Nel merito, con il primo motivo del ricorso si espone che gli artt. 1, 2, 3 e 14 del d.l. n. 83 del 1994 risultano lesivi dell'art. 75 della Costituzione, dal momento che il carattere binario del quesito referendario renderebbe più lineare e meno problematico lo svolgimento delle campagne referendarie rispetto allo svolgimento delle campagne elettorali. Risulterebbe, pertanto, irragionevole l'estensione alle campagne referendarie della rigida disciplina relativa ai controlli, ai divieti ed alle sanzioni prevista dal decreto-legge per le campagne elettorali politiche ed amministrative.

Con riferimento al divieto — imposto ai promotori del referendum dall'art. 3, comma 6, del decreto-legge — di utilizzare gli strumenti della pubblicità elettorale non solo nei trenta giorni precedenti al referendum, ma anche per il periodo precedente che si venisse a sovrapporre con questo, con riferimento ad una diversa consultazione elettorale, il ricorso, nel secondo motivo, contesta il carattere eccessivo, irragionevole e sproporzionato di tale misura, dal momento che la sovrapposizione di diverse campagne verrebbe a imporre il silenzio sulle iniziative delle forze politiche favorevoli e contrarie alla richiesta abrogativa.

Con un terzo motivo i ricorrenti lamentano, infine, il cattivo uso, nell'adozione del decreto-legge in questione, del potere di cui all'art. 77 della Costituzione, sia per la mancanza dei requisiti della necessità e dell'urgenza sia per l'incidenza dello stesso decreto nella materia referendaria. A sostegno della censura si richiamano comportamenti del Presidente della Repubblica e dell'Ufficio centrale per il referendum, che, secondo i promotori, confermerebbero il divieto di utilizzazione dello strumento del decreto-legge in materia referendaria.

3. Con ordinanza n. 118 del 7 aprile 1995 questa Corte ha dichiarato ammissibile il conflitto in esame nei confronti del Governo, ma non del Garante per la radiodiffusione e l'editoria, dal momento che il provvedimento dello stesso Garante del 22 marzo 1993 è stato ritenuto inidoneo a ledere la sfera di attribuzioni dei ricorrenti.

4. Nel giudizio davanti alla Corte si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per chiedere che il ricorso sia dichiarato inammissibile ovvero, in subordine, infondato, e che sia anche rigettata l'istanza di sospensione.

In riferimento all'ammissibilità del conflitto, l'Avvocatura richiama la sentenza n. 406 del 1989, nella quale la Corte ha considerato unitariamente la legge e gli atti ad essa equiparati, escludendo che per tutti questi atti sia possibile sollevare conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato. Pertanto, nella memoria si afferma che non è fondato sostenere, come invece fanno i ricorrenti, che il decreto-legge impugnato debba ricevere un diverso trattamento a causa del suo carattere provvisorio.

Nel merito, l'Avvocatura sottolinea che l'istituto del referendum rappresenta la massima espressione della democrazia elettorale, e, di conseguenza, anche tale consultazione deve svolgersi secondo regole di parità e di ponderazione nell'accesso ai mezzi di comunicazione di massa, al fine di evitare abusi.

Quanto all'art. 2 del decreto-legge, nella memoria si afferma che la definizione della propaganda sui « media » non pare possa ledere in alcun modo le forze che partecipano da fronti opposti al referendum, dal momento che esse sono entrambe soggette al rispetto delle medesime forme.

Inoltre, tali forme risultano comprensive delle possibili modalità di espressione e di illustrazione delle diverse posizioni.

In relazione alla censura rivolta all'art. 3, comma 6, dello stesso decreto, l'Avvocatura osserva che in base ad una scelta politica — analoga a quella già implicitamente prevista dalla legge n. 515 del 1993 — si è ritenuto che gli « spot » e le inserzioni pubblicitarie non consentano una vera e meditata opzione, ma svolgano un ruolo di informazione puramente « intuitiva » delle diverse posizioni in campo. Il limite introdotto ha inteso, pertanto, secondo l'Avvocatura, tutelare l'esigenza di una informazione costruttiva anche quando le consultazioni elettorali si sovrappongono, dal momento che l'effetto di suggestione di uno « spot » destinato alla campagna elettorale successiva, anche se di tipo referendario, potrebbe inquinare le scelte della consultazione in corso.

Infine, dopo aver ribadito che tanto i promotori del referendum, quanto i loro oppositori, sono posti in condizione di parità per quanto concerne il divieto di pubblicità di cui all'art. 3, comma 6, e che entrambe le parti possono liberamente manifestare le proprie opinioni attraverso tutte le altre forme di propaganda ammesse, l'Avvocatura afferma che appare priva di fondamento anche la censura relativa al cattivo uso del potere di cui all'art. 77 della Costituzione. In proposito, si osserva che i requisiti della necessità e dell'urgenza sono evidenti nel caso di specie, mentre non rileverebbe il richiamo dei ricorrenti all'ordinanza 23 marzo 1993 dell'Ufficio centrale per i referendum, in quanto il decreto-legge in esame non ha in alcun modo bloccato le operazioni referendarie.

CONSIDERATO IN DIRITTO. — 1. Giuseppe Calderisi, Lorenzo Strik Lievers ed Elio Vito, quali promotori e presentatori di quattro referendum (in materia di disciplina del commercio; di disciplina dell'orario dei negozi; di elezioni comunali e di contributi sindacali) indetti per la tornata dell'11 giugno 1995, sollevano conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato nei confronti del Governo al fine di ottenere l'annullamento, previa sospensione, del d.l. 20 marzo 1995, n. 83, recante « Disposizioni urgenti per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie ».

I ricorrenti — dopo aver richiamato la propria legittimazione e la presenza dei requisiti soggettivi e oggettivi idonei a radicare il conflitto — denunciano la lesione della sfera di attribuzioni costituzionali ad essi spettanti in materia referendaria, ai sensi dell'art. 75 della Costituzione, sotto tre profili diversi e cioè:

a) con riferimento agli artt. 1, 2, 3 e 14 del decreto-legge, per avere tali norme irragionevolmente equiparato, nella disciplina dell'accesso ai mezzi di informazione e nelle sanzioni, le campagne referendarie alle campagne elettorali;

b) con riferimento all'art. 3, comma 6, dello stesso decreto, per avere, in violazione dei principi di congruenza, ragionevolezza, proporzionalità, vietato la pubblicità referendaria nei trenta giorni precedenti la data delle elezioni anche quando tale pubblicità attenga a successive consultazioni elettorali o referendarie;

c) con riferimento al decreto-legge nel suo complesso, per cattivo uso del potere di cui all'art. 77 della Costituzione, per avere tale decreto inciso, senza che ricorressero i requisiti della necessità e dell'urgenza, nella materia referendaria.

2. Stante il carattere delibativo dell'ordinanza che ha ammesso il conflitto, occorre in primo luogo verificare — in termini definitivi — la presenza dei requisiti soggettivi e oggettivi idonei a legittimare, ai sensi dell'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la proposizione del conflitto.

Per quanto concerne i requisiti soggettivi non resta che richiamare la consolidata giurisprudenza di questa Corte che ha riconosciuto alla frazione del corpo elettorale, identificata dall'art. 75 della Costituzione in almeno cinquecentomila elettorali firmatari di una richiesta di referendum abrogativo, la natura di potere dello Stato ed al comitato dei promotori — rappresentato da almeno tre soggetti — la legittimazione attiva alla proposizione del conflitto (v. sentenza n. 69 del 1978; ordinanze nn. 17 del 1978; 1 e 2 del 1979): requisiti che ricorrono tutti nel caso in esame.

Né può assumere rilievo che — a differenza di quanto emerge dai precedenti ora richiamati — il conflitto, nella specie, non sia stato sollevato nei confronti dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione in relazione a limitazioni apportate al quesito referendario. In proposito va, infatti, osservato che le restrizioni disposte alla campagna referendaria — che formano l'oggetto del conflitto — appaiono suscettibili di incidere sulla formazione della volontà di coloro che esprimono il loro voto nel referendum e, di conseguenza, nella sfera di attribuzioni garantita, ai sensi dell'art. 75 della Costituzione, ai ricorrenti.

3. Per quanto riguarda i requisiti oggettivi — mentre appare evidente l'incidenza del conflitto in una sfera di attribuzioni determinata da norme costituzionali e, in particolare, dall'art. 75 della Costituzione, dal momento che il decreto impugnato dispone in merito alle attività di propaganda, pubblicità ed informazione preordinate all'esercizio del voto referendario — maggiore attenzione va delicata alla eccezione di inammissibilità prospettata dall'Avvocatura dello Stato in ordine alla natura dell'atto (decreto-legge) in relazione al quale il conflitto viene sollevato.

Tale eccezione viene fondata sul richiamo alla sentenza n. 406 del 1989, dove è stato affermato che « in linea di principio » il conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato non può essere ammesso contro una legge od un atto equiparato.

Questa Corte ritiene, peraltro, che tale precedente — con riferimento alla limitazione desumibile dall'inciso ora richiamato — debba essere interpretato e nuovamente valutato anche alla luce degli sviluppi della prassi e dei più recenti indirizzi della dottrina.

In proposito va ricordato che la sentenza n. 406 del 1989 ha giustificato l'esclusione delle leggi e degli atti equiparati dalla sfera di operatività del conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato essenzialmente attraverso il richiamo alla presenza, per tali atti, di un sistema di garanzia costituzionale incentrato sul sindacato incidentale: sindacato rapportato alla posizione di « preminenza » delle fonti primarie, che sottende « da un lato un particolare favore per l'operatività della legge e degli atti equiparati e dall'altro il postulato che la loro costituzionalità vada verificata nel loro impatto sociale, cioè nella loro (concreta) incidenza sugli interessi reali ».

Questa motivazione, riferita in linea di massima alla legge, in quanto atto caratterizzato dalla durata e dalla stabilità dei propri effetti, mal si attaglia ad un atto quale il decreto-legge, che la stessa Costituzione viene a qualificare come « provvedimento provvisorio », che il Governo adotta

sotto la propria responsabilità e che è destinato a operare per un arco di tempo limitato, venendo a perdere la propria efficacia fin dall'inizio in caso di mancata conversione in legge entro il termine fissato nell'art. 77 della Costituzione. Perdita di efficacia che non può far venir meno i mutamenti irreversibili della realtà che lo stesso decreto abbia potuto produrre nel corso della sua precaria vigenza, con la conseguenza che l'atto non convertito, anche se divenuto inefficace, permane di fatto come « comportamento » di cui il Governo è chiamato, sotto ogni profilo, a rispondere.

Tutto questo induce a sottolineare come — rispetto al decreto-legge — il profilo della garanzia si presenti essenziale e tenda a prevalere — come emerge dallo stesso disegno tracciato nell'art. 77 della Costituzione — su ogni altro. Profilo che verrebbe a risultare, se non compromesso, certamente limitato ove il controllo di costituzionalità, dovesse ritenersi circoscritto alla sola ipotesi del sindacato incidentale. È noto, infatti, che, per il decreto-legge, questo tipo di sindacato, per quanto possibile, si presenta di fatto non praticabile in relazione ai tempi ordinari del giudizio incidentale ed alla limitata vigenza temporale dello stesso decreto.

Questa limitazione nella garanzia costituzionale potrebbe, d'altro canto, dar luogo a prospettive non prive di rischi sul piano degli equilibri tra i poteri fondamentali, ove si pensi — anche alla luce dell'esperienza più recente — dilagare della decretazione d'urgenza, all'attenuato rigore nella valutazione dei presupposti della necessità e dell'urgenza, all'uso anomalo che è dato riscontrare nella prassi della reiterazione dei decreti non convertiti (v. sentenza n. 302 del 1988).

Rischi, questi, suscettibili di assumere connotazioni ancora più gravi nelle ipotesi in cui l'impiego del decreto-legge possa condurre a comprimere diritti fondamentali (e in particolare diritti politici), a incidere sulla materia costituzionale, a determinare — nei confronti dei soggetti privati — situazioni non più reversibili né sanabili anche in seguito della perdita di efficacia della norma.

In tali ipotesi, certamente deprecabili — ma suscettibili di manifestarsi non soltanto attraverso l'impiego della decretazione d'urgenza — il ricorso allo strumento del conflitto tra i poteri dello Stato può, dunque, rappresentare la forma necessaria per apprestare una difesa in grado di unire all'immediatezza l'efficacia.

Appare, pertanto, giustificato riconoscere — precisati nei sensi anzidetti i contenuti enunciati nella sentenza n. 406 del 1989, in sostanziale continuità con la linea motiva in essa espressa — la possibilità di utilizzare nei confronti del decreto-legge lo strumento del conflitto tra i poteri dello Stato come controllo da affiancare al sindacato incidentale.

Né questa estensione delle forme di sindacato al decreto-legge può assumere il significato di una rottura dell'unitarietà del regime del controllo di costituzionalità sanzionato, per le leggi e gli atti con forza di legge dall'art. 134 della Costituzione, ove si consideri, nel quadro delle fonti, la natura particolare del decreto-legge come provvedimento provvisorio adottato in presenza di presupposti straordinari nonché la possibilità che, in situazioni particolari quali quelle innanzi richiamate, lo strumento del conflitto possa essere impiegato anche nei confronti della legge e del decreto legislativo.

Sotto il profilo preso in esame il ricorso va, pertanto, dichiarato ammissibile.

4. Passando al merito, va innanzitutto valutato il terzo motivo del ricorso, che appare pregiudiziale per il fatto di prospettare censure che investono la validità del decreto-legge considerato nel suo complesso. Ad avviso dei ricorrenti il decreto in questione risulterebbe, infatti, viziato per « cattivo uso del potere di cui all'art. 77 della Costituzione » essendo stato adottato, senza che ricorressero gli estremi della necessità e dell'urgenza, in materia referendaria, da ritenersi preclusa al decreto-legge.

In proposito va, in primo luogo, riaffermato che spetta alla Corte un sindacato sull'esistenza e sull'adequazione dei presupposti della necessità e dell'urgenza (v. sentenza n. 29 del 1995). Nel caso di specie, peraltro, non ricorre quella « evidente mancanza » dei requisiti di validità costituzionale relativi alla preesistenza di tali presupposti, che sola potrebbe giustificare una pronuncia di illegittimità di questa Corte.

Per quanto concerne poi il limite oggettivo che, rispetto alla decretazione d'urgenza, viene dedotto nel ricorso con riferimento alla materia referendaria, v'è da rilevare che tale limite non risulta desumibile, né direttamente né indirettamente, dalla disciplina costituzionale.

Il rilievo può valere anche per quanto concerne il divieto — desunto dall'art. 72, quarto comma, della Costituzione e richiamato dall'art. 15, secondo comma, lett. b), della legge 13 agosto 1988, n. 400 — relativo alla materia elettorale: e, invero, anche a voler ammettere, ai fini dell'operatività di detto limite rispetto al caso in esame, una piena equiparazione tra materia elettorale e materia referendaria, resterebbe pur sempre il fatto che il decreto in questione ha inteso porre una disciplina che non viene a toccare né il voto né il procedimento referendario in senso proprio, ma le modalità della campagna referendaria. La sfera regolata dal decreto-legge n. 83 del 1995, pur connessa alla materia referendaria — in quanto funzionalmente collegata all'applicazione dell'art. 75 della Costituzione — risulta, pertanto, distinta, nei suoi contenuti, da tale materia, il cui oggetto va identificato nel voto e nel procedimento referendario.

5. Anche le censure formulate nel primo motivo del ricorso si presentano infondate (salvo per quanto concerne la censura riferibile all'art. 3, comma 6, del decreto impugnato, che verrà trattata nel punto successivo).

Con tale motivo i ricorrenti contestano la ragionevolezza della disciplina adottata in tema di campagne referendarie dagli artt. 1 (concernente l'ambito di applicazione della stessa disciplina), 2 (in tema di propaganda), 3 (in tema di pubblicità) e 14 (in tema di sanzioni) dal decreto in esame: ragionevolezza che risulterebbe compromessa dal fatto di avere regolato le campagne referendarie negli stessi termini previsti per le campagne elettorali.

Tali censure — che investono in prevalenza il merito politico delle norme contestate — non possono essere condivise.

Se è vero, infatti, che le campagne referendarie — come sostengono i ricorrenti — presentano caratteristiche particolari e, per taluni aspetti, semplificate rispetto a quelle proprie delle campagne elettorali, è anche vero che da tale diversità non è possibile desumere, in via generale, un vincolo per il legislatore ad adottare discipline differenziate, una volta che il settore da regolare (nella specie; l'accesso ai mezzi di comunicazione di massa) venga a presentare profili comuni.

Nulla vieta cioè che il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, possa di massima regolare elezioni e referendum in termini identici, una volta constatata, rispetto al profilo della parità di trattamento cui

sono tenuti i mezzi di informazione di massa nei confronti dei soggetti politici, l'unitarietà della *ratio* della disciplina da adottare. In altri termini, non può essere la particolarità della consultazione referendaria ad imporre — anche con riferimento al fine dell'imparzialità richiesta ai mezzi di comunicazione di massa — l'adozione di forme differenziate in tema di propaganda, di pubblicità e di meccanismi sanzionatori, ove si possa affermare la compatibilità delle forme legislativamente sanzionate con le caratteristiche proprie dello strumento referendario. Compatibilità che nella specie sussiste (salvo per quanto concerne l'art. 3, comma 6) sia con riferimento alla propaganda che alla pubblicità, ove si consideri che le forme indicate per la propaganda dall'art. 2 tendono a ricomprendere l'intera tipologia espressiva comunemente praticata in ogni tipo di competizione politica (elettorale e referendaria) e che i limiti segnati dal primo comma dell'art. 3 per la « pubblicità elettorale » non risultano applicabili, per la loro stessa configurazione (modulata con riferimento specifico alle campagne elettorali), alla pubblicità referendaria.

6. Fondate si prospettano, invece, le censure formulate nei confronti dell'art. 3, comma 6, quali risultano espressamente enunciate nel secondo motivo del ricorso o implicitamente desumibili dal primo.

La disposizione in questione prevede che, a partire dal trentesimo giorno precedente la data delle elezioni (o del referendum), è vietata ogni forma di pubblicità, anche se relativa a successive consultazioni elettorali o referendarie.

Tale norma viene censurata, con riferimento alle campagne referendarie, come incongrua, irragionevole e sproporzionata per quanto concerne il suo inciso finale (secondo motivo) e come irragionevole, comparativamente alla disciplina prevista per le campagne elettorali, nel suo complesso (primo motivo).

Occorre premettere che, riguardando la materia l'esercizio di un diritto politico fondamentale, le limitazioni contestate — secondo la costante giurisprudenza di questa Corte — devono essere sottoposte a un rigoroso scrutinio, tanto più perché disposte con un provvedimento governativo provvisorio non ancora approvato dalla maggioranza parlamentare. Alla luce di tale premessa la fondatezza delle censure in esame emerge ove si venga a confrontare la particolarità dello strumento referendario con la natura e la misura del limite introdotto. E invero, mentre per le campagne elettorali la presenza di un limite temporale ragionevolmente contenuto per lo svolgimento della pubblicità può trovare giustificazione nel fatto di privilegiare la propaganda sulla pubblicità, al fine di preservare l'elettore dalla suggestione di messaggi brevi e non motivati, eguale esigenza non viene a prospettarsi per le campagne referendarie, dove i messaggi tendono, per la stessa struttura binaria del quesito, a risultare semplificati, così da rendere sfumata la distinzione tra le forme della propaganda e le forme della pubblicità.

Nelle campagne referendarie le forme espressive della propaganda vengono, inoltre, in larga parte a coincidere con le forme proprie della pubblicità, con la conseguenza che, per queste campagne, gli effetti delle limitazioni introdotte in materia pubblicitaria possono risultare aggravati fino a ridurre al di là della ragionevolezza gli spazi informativi complessivamente consentiti ai soggetti interessati alla promozione o alla opposizione ai quesiti referendari.

Tale elemento di irragionevolezza appare ancora più grave ed evidente in relazione a quella parte della disposizione in esame che vieta la pubblicità per i periodi in cui si succedono varie consultazioni elettorali e referendarie. Questo divieto — oltre a risultare del tutto ingiustificato anche rispetto al fine, sotteso alla norma, di preservare la libertà psicologica dell'elettore nell'imminenza del voto — è tale da poter condurre, in presenza di una consultazione referendaria preceduta da consultazioni elettorali, alla pratica eliminazione dello strumento pubblicitario: così come accadrebbe, permanendo la vigenza di tale norma, per la tornata referendaria dell'11 giugno 1995, rispetto a cui il tempo per lo svolgimento della pubblicità è stato delimitato a soli quattro giorni (v. artt. 4 e 12 del provvedimento del Garante per la radiodiffusione e l'editoria del 12 aprile 1995).

In conseguenza della sua irragionevolezza ed eccessività la disposizione in esame viene, pertanto, a ledere la sfera di attribuzioni, spettanti ai sensi dell'art. 75 della Costituzione, ai ricorrenti e va, di conseguenza, annullata.

7. La decisione di merito ora adottata assorbe ogni pronuncia in ordine alla domanda di sospensione dell'atto impugnato.

P.Q.M. — La Corte costituzionale dichiara che non spetta al Governo adottare, con riferimento alle campagne referendarie, la disposizione di cui all'art. 3, comma 6, del d.l. 20 marzo 1995, n. 83, e, conseguentemente, annulla tale disposizione nella parte in cui si applica alle campagne referendarie.

**PROPAGANDA E
PUBBLICITÀ
ELETTORALE NELLA
SENTENZA
N. 161/1995 DELLA
CORTE COSTITUZIONALE**

1. IL DECRETO LEGGE SULLA PAR
CONDICIO E L'ANNULLAMENTO, DA
PARTE DELLA CORTE, DEL DIVIETO DI
PUBBLICITÀ ELETTORALE NEGLI
ULTIMI TRENTA GIORNI DELLE
CAMPAGNE REFERENDARIE.

Il decreto legge n. 83 del 20 marzo 1995¹ regola l'accesso ai mezzi di informazione di massa (stampa quotidiana e periodica, radio e televisione) durante il periodo di campagna elettorale o referendaria, compreso fra la data di convocazione dei comizi elettorali (o di indizione dei *referendum*) e l'ultimo giorno prima della data del voto².

¹ Il testo integrale del decreto legge, pubblicato sulla *G.U.* n. 67 del 21 marzo, si può leggere in questa *Rivista*, 1995, 484.

² La campagna elettorale si inserisce nella fase preparatoria delle operazioni di votazione e ha lo scopo di far conoscere agli elettori i candidati fra i quali deve effettuarsi la scelta, nonché le idee e i programmi politici di cui essi sono espressione (in

questi termini C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, X ed., Padova 1991, 445; cfr. anche P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, VI ed., Padova 1991, 165). E. BETTINELLI (*Par condicio - Regole, opinioni, fatti*, Torino, 1995, 18 ss.), rileva che « nel periodo immediatamente precedente le elezioni i messaggi politici sono indirizzati non semplicemente a favorire il formarsi

Il decreto, emesso « al fine di garantire la parità di trattamento e l'imparzialità rispetto a tutti i soggetti politici da parte dei mezzi di informazione » (art. 1), si riferisce a tutte le elezioni (politiche, amministrative e del Parlamento europeo) e a tutte le consultazioni referendarie.

In particolare, per quanto riguarda stampa, radio e televisione, il decreto distingue e detta apposita disciplina per la propaganda elettorale (sempre permessa e gratuita, ma solo nelle forme tassativamente elencate: artt. 2, 4 e 6, comma 1) e per la pubblicità elettorale (vietata a partire dal trentesimo giorno precedente la data del voto, anche se relativa a successive consultazioni elettorali o referendarie: artt. 3 e 4); per quanto riguarda le sole trasmissioni radiofoniche e televisive, esso detta i criteri specifici per la conduzione dei programmi di informazione elettorale (art. 5) e dei programmi di intrattenimento su argomenti economici, sociali e politici (art. 6, commi 2 e 3) e vieta, nei programmi di altro genere, la presenza di soggetti politici e ogni forma di propaganda, pubblicità e informazione elettorale (art. 6 u.c.). Anche le disposizioni relative ai sondaggi³ (art. 8), alle misure di controllo dell'osservanza delle norme (art. 12), al procedimento di accertamento delle violazioni, ai provvedimenti di urgenza e alle sanzioni definitive del Garante per la radiodiffusione e l'editoria (artt. 12, 13 e 14) si applicano indistintamente ad ogni campagna elettorale o referendaria; solo i criteri per la definizione della « parità di trattamento » nei confronti dei vari competitori, a cui si devono attenere il Garante e la Commissione parlamentare di vigilanza sulla RAI nell'applicazione del decreto, sono formulati in modo compren-

di una generica opinione, ma soprattutto a indurre gli elettori a un comportamento assolutamente univoco: il volto all'uno piuttosto che all'altro competitor politico»; per garantire la genuinità di questa scelta, che si ripercuote sugli assetti complessivi della convivenza, è allora consentito che la legge sottoponga a regime speciale l'attività di manifestazione del pensiero, introducendo una deroga alle garanzie costituzionali che normalmente la presidiano.

Fino ad oggi, l'unanime dottrina individuava l'inizio « ufficiale » della campagna elettorale fra il 33° e il 30° giorno precedente la votazione, data entro cui la Giunta municipale, ai sensi dell'art. 2 della L. 130/1975, è tenuta a stabilire speciali spazi per l'affissione di manifesti e stampati, e a partire dalla quale si applicano i divieti e le limitazioni dell'attività di propaganda stabiliti dalla stessa legge: cfr. S. FURLANI, *Propaganda elettorale*, voce in *Noviss. Dig. it. App.*, VI, Torino, 1986, 53 e G. RIZZO, *La propaganda elettorale (concettualizzazioni, profilo storico, forme, disciplina vigente)*, in *Amm. it.* 1993, 955. Anche le recenti leggi nn. 81 e 515/1993 limitavano la campagna elettorale agli ultimi 30 giorni prima del voto (art. 29, cc. 1 e 6, della L. n. 81 e art. 1, c. 2, della L. n. 515); cfr. E. MAGGIORA, *La propaganda elettorale*, in *Stato civ. it.* 1994, 448 ss.

Innovando sulla legislazione precedente, l'art. 2 comma 1 del d.l. n. 83/1995 esplicitamente fissa l'inizio del periodo di rilevanza giuridica della propaganda elettorale fin dal giorno della convocazione dei comizi (che deve avvenire, per le elezioni di Camera e Senato, non oltre il 45° giorno antecedente quello della votazione: art. 11 d.P.R. 361/1957, modificato dall'art. 1 L. 136/1976). Non hanno quindi più ragion d'essere le perplessità della dottrina, che riscontrava nella vecchia distinzione temporale il vizio di escludere dalla regolamentazione della campagna elettorale il processo di selezione delle candidature all'interno dei partiti (F. LANCHESTER, *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio*, Roma, 1990, 62, nota 64; E. BETTINELLI, *L'informazione radiotelevisiva e la propaganda elettorale. La nuova disciplina contenuta nella legge n. 81 del 1993: un modello davvero definitivo?*, in questa *Rivista*, 1994, 203).

³ Per una disamina dei problemi costituzionali legati alla disciplina dei sondaggi elettorali si rinvia ai saggi di E. BETTINELLI, F. LANCHESTER, C. CHIOLA e A. CERRI, raccolti in *I sondaggi di opinione ed elettorali* - Centro di iniziativa giuridica Piero Calamandrei, a cura di V. Zeno-Zencovich, Napoli, 1985.

sibilmente differenziato per i diversi casi di elezioni politiche (art. 10), amministrative (art. 16, comma 1) e di *referendum* (art. 16, comma 2).

La disciplina della cd. *par condicio*, che costituisce la realizzazione di uno dei quattro punti su cui il Governo Dini aveva ottenuto la fiducia delle Camere e che il disaccordo fra le forze presenti in Parlamento ha impedito che fosse approvata con legge⁴, è intervenuta nel corso della campagna elettorale per le elezioni amministrative del 23 aprile; inizialmente tutte le parti politiche hanno avanzato la richiesta di un nuovo decreto di modifica del precedente⁵, ma ogni possibilità di mediazione fra le diverse proposte è scomparsa nell'imminenza delle elezioni.

Dopo l'indizione dei *referendum* popolari⁶ per l'11 giugno, il decreto legge n. 83 è stato impugnato davanti alla Corte costituzionale, con ricorso per conflitto di attribuzione fra i poteri dello Stato⁷, a causa della sua applicabilità anche alle campagne referendarie. Nel conflitto risolto dalla sentenza che si commenta, il comitato promotore di quattro dei dodici *referendum* sosteneva:

a) che il Governo avrebbe invaso la sfera di attribuzioni garantita dall'art. 75 della Costituzione, irragionevolmente estendendo la rigida disciplina delle campagne elettorali a quelle referendarie, meno complesse a causa del carattere binario del quesito;

b) che sarebbe eccessivo, irragionevole e sproporzionato il divieto di pubblicità referendaria non solo per i trenta giorni antecedenti il voto, ma anche per il periodo precedente, se ricompreso in una campagna popolare di una diversa consultazione popolare (art. 3, comma 6)⁸;

c) che il Governo avrebbe fatto cattivo uso del potere di decretazione d'urgenza ex art. 77 della Costituzione, così menomando la sfera di attribuzioni del comitato, sia per la mancanza dei presupposti della necessità e dell'urgenza, sia per l'esistenza di un divieto costituzionale di utilizzazione dello strumento del decreto legge nella « materia referendaria ».

La Corte costituzionale, accogliendo il secondo motivo di ricorso e parzialmente il primo, ha dichiarato che non spetta al Governo adottare, con riferimento alle campagne referendarie, la disposizione di cui all'art. 3, comma 6 del decreto legge impugnato e, conseguentemente, ha annullato tale disposizione nella parte in cui si applica alle campagne referendarie.

⁴ Le posizioni delle forze politiche sul disegno di legge Gambino sono riportate, ad es., ne *La Repubblica* del 19 febbraio 1995, *No al tribunale per i giornalisti*.

⁵ Per ricostruire la successione degli avvenimenti si può far riferimento a: *Il Sole-24 Ore* del 29 marzo 1995, *Par condicio nella tempesta*; *Il Corriere della Sera* dell'8 aprile, *Par condicio, marcia indietro*; *Il Sole-24 Ore* del 12 aprile, *Par condicio: per il bis ben poche possibilità*; *Italia Oggi* del 14 aprile, *Con la par condicio giorni di passione. Aiuta a ricordare gli eventi l'appassionante capitolo del recentissimo lavoro di E. BETTINELLI (Par condicio cit., 109 ss.), dal titolo significativo: « I referendum dell'11 giugno 1995: i tre "tempi" di una campagna selvaggia ».*

⁶ I relativi decreti presidenziali, tutti datati 5 aprile, sono pubblicati sulla *G.U.* n. 85 dell'11 aprile 1995.

⁷ Il conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato è stato promosso dal comitato promotore dei *referendum* in materia di commercio, elezioni comunali e contributi sindacali (Club Pannella-Riformatori), pubblicato nella *G.U.* 1^a Serie Speciale Corte costituzionale n. 17 del 26 aprile 1995.

⁸ Nel caso dei *referendum* dell'11 giugno 1995, la pubblicità sarebbe stata possibile solo dall'8 all'11 maggio, è cioè fra la data del voto di ballottaggio per la carica di sindaco e di presidente della provincia e l'inizio del divieto dei trenta giorni antecedenti al voto per il *referendum*.

In seguito alla sentenza della Corte, il Garante ha rivisto il proprio precedente regolamento riguardante i criteri di offerta e trasmissione della pubblicità⁹, e il Governo ha reiterato il decreto, non preso in considerazione dalle Camere, modificandolo nel senso indicato dalla Corte costituzionale¹⁰.

La sentenza presenta numerosi aspetti di notevole interesse: se ne commenteranno solo alcuni, riguardanti sia l'ammissibilità che il merito della decisione.

2. LA VOLONTÀ DELLA CORTE DI DECIDERE TEMPESTIVAMENTE E NEL MERITO IL CONFLITTO DI ATTRIBUZIONI.

La pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della sentenza di annullamento del divieto di pubblicità per gli ultimi trenta giorni di campagna referendaria è avvenuta nello stesso giorno dal quale il divieto avrebbe dovuto cominciare ad applicarsi (12 maggio)¹¹. Questo risultato è da attribuire alla volontà della Corte di superare un duplice ordine di difficoltà: pratiche, per la ristrettezza dei tempi di decisione, e teoriche, dovute al precedente (la sent. n. 406 del 1989), secondo cui «in linea di principio il conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato non può ritenersi dato contro una legge o un atto equiparato».

a) Quanto al superamento del primo ordine di difficoltà, il Presidente della Corte, nell'esercizio del suo potere discrezionale di fissazione dell'udienza di trattazione della causa¹², aveva almeno due validi motivi per derogare al criterio dell'ordine cronologico di presentazione degli atti in-

⁹ Le «Integrazioni e modifiche delle disposizioni del 12 aprile 1995 relative alle campagne referendarie sulla stampa e sulla radiotelevisione» sono pubblicate sulla *G.U.* n. 111 del 15 maggio 1995 e prevedono: un numero massimo di spot al giorno (due per ogni opposto schieramento), la durata massima (45 secondi) e le fasce orarie per la trasmissione (fra le 13 e le 14 e fra le 18 e le 23), il criterio dell'alternanza e, soprattutto, la determinazione del prezzo di ogni spot televisivo (fissato nel 35% del prezzo di listino).

¹⁰ L'art. 3, comma 6 del d.l. 19 maggio 1995, n. 182 (in *G.U.* n. 116 del 20 maggio 1995, in questa *Rivista* 1995, 745) prevede che «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 e 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 consulta-

zione referendaria». Il decreto è stato reiterato, ad oggi, altre due volte (l'ultima il 18 settembre u.s.).

Si segnala, inoltre, che il medesimo comitato promotore ha sollevato un nuovo ricorso per conflitto di attribuzione (depositato nella cancelleria della Corte il 2 giugno e pubblicato sulla *G.U.*, 1^a Serie Speciale, n. 28 del 5 luglio 1995) nei confronti del Garante (in relazione ai provvedimenti del 12 aprile e del 13 e 22 maggio) e del Governo (in relazione al d.l. 182/1995). I ricorrenti, tuttavia, hanno successivamente rinunciato al ricorso e la Corte, preso atto dell'accettazione della rinuncia da parte del Presidente del Consiglio, ha dichiarato l'estinzione del processo (Sent. n. 383 del 13 luglio 1995).

¹¹ Fa notare A. PIZZORUSSO (nel commento alla sentenza pubblicata in *Corr. giur.*, 1995, 822 ss.) che «a quanto consta, per la prima volta nella storia la prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale è uscita in edizione straordinaria venerdì 12 maggio».

¹² Art. 8 delle Norme Integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale; sul punto cfr. G. ZAGRIBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 88.

troductivi: l'importanza della questione per la vita pubblica del paese e l'irreparabilità del pregiudizio per i ricorrenti derivante dal decorso del tempo¹³ (dato che una decisione del conflitto nel senso dell'annullamento delle norme sulla campagna referendaria, intervenuta nell'imminenza del voto o in un periodo successivo, non avrebbe potuto certo invalidare il risultato della consultazione).

Inoltre, i ricorrenti avevano richiesto la sospensione dell'atto impugnato: date le difficoltà teoriche di ipotizzare la sospensione cautelare dell'atto nel conflitto di attribuzioni fra poteri¹⁴ (a maggior ragione trattandosi di atto avente forza di legge¹⁵), il Presidente ha evidentemente preferito fissare in tempi brevissimi la stessa udienza di discussione del merito, seguendo la prassi, ormai invalsa nel conflitto di attribuzioni tra Stato e regioni¹⁶, di considerare la richiesta di sospensiva degli atti impugnati tacitamente assorbita dalla tempestiva decisione del ricorso.

Si deve ricordare, inoltre, che il conflitto verteva su un decreto legge in scadenza il 19 maggio. Come è stato rilevato dalla dottrina¹⁷, l'eventualità del controllo di costituzionalità (in via incidentale o principale) su un decreto legge entro i sessanta giorni della sua vigenza è di difficile, ma non impossibile, realizzazione¹⁸; è infatti « sufficiente che il Presidente prelevi la causa tra tutte quelle pendenti e la iscriva al ruolo dell'udienza più vicina »¹⁹. L'impegno del neo-eletto Presidente nella « lotta » agli

¹³ Concorrevano dunque, nel caso di specie, due dei tre casi che nella prassi normalmente inducono il Presidente a fissare con urgenza la trattazione della causa: cfr. la ricostruzione di G. D'ORAZIO, G. LA GRECA, P. PRATIS, *Sull'organizzazione del lavoro della Corte costituzionale in sede giurisdizionale*, in *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano, 1988, 371.

¹⁴ Si tratta, infatti, di stabilire se nel conflitto fra poteri possa essere applicato per analogia l'art. 40 della L. n. 87/1953, che prevede la sospensione « per gravi ragioni » dell'esecuzione degli atti che hanno dato luogo al conflitto di attribuzione fra Stato e regione. In senso affermativo G. ZAGREBESKSY, cit., 388; *contra* A. PUGIOTTO, *La Corte dei conti in conflitto con gli organi di indirizzo politico: profilo soggettivo, profilo oggettivo e soluzione di merito*, in *Giur. cost.* 1989, II, 2184 (e dottrina ivi citata).

¹⁵ Sul punto A. PACE, *Sulla sospensione cautelare dell'esecuzione delle leggi autoapplicative impugnate per incostituzionalità*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1968, 516 ss.

¹⁶ Cfr. R. ROMBOLI, *Il conflitto di attribuzione tra Stato e regioni*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1987-1989)*, Torino, 1990, 226; L. MANELLI, *Il conflitto di attribuzione tra Stato e regioni e tra regioni*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1990-1992)*, Torino, 1993, 246.

¹⁷ Cfr. G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, Padova, 1989, 211 e, da ultimo, A. PIZZORUSSO, *Ripensando i controlli sui decreti leggi alla luce dell'esperienza recente*, comunicazione al Seminario su *Decreti legge non convertiti*, tenutosi presso la Corte costituzionale l'11 novembre 1994, p. 12 del dattiloscritto.

¹⁸ Sono fino ad oggi solo due le sentenze che hanno avuto ad oggetto un decreto legge prima della scadenza: la n. 184 del 1974, a seguito di giudizio incidentale, e la 302 del 1988, a seguito di giudizio principale (in merito a quest'ultimo A. PACE, *Sulla declaratoria di incostituzionalità di una disposizione ormai inefficace di un decreto legge, già radicalmente emendato; sulla competenza delegata « concorrente » in materia paesaggistica e sul « messaggio » della Corte costituzionale contro la reiterazione dei decreti legge*, in *Giur. cost.* 1988, 1245 ss. e G. PITRUZZELLA, *Sui limiti costituzionali della decretazione d'urgenza*, in *Foro it.* 1988, I, 1412 ss.). La Corte, quando non interviene con una pronuncia tempestiva sul decreto legge impugnato, in caso di non conversione dichiara la questione inammissibile; in caso di conversione, invece, assume ad oggetto della pronuncia la legge di conversione.

¹⁹ Così R. TARCHI, *Incompetenza legislativa del Governo, interposizione del Parlamento e sindacato della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.* 1988, II, 966.

abusi della decretazione d'urgenza era già emerso nel corso di tutto il suo mandato, ed era stato confermato dalle prime dichiarazioni rilasciate ai giornalisti pochi giorni dopo la sua elezione alla guida della Consulta²⁰: l'occasione di provocare la pronuncia della Corte su un importante decreto non ancora convertito in legge era veramente da non perdere.

b) Come si diceva, per giungere alla pronuncia nel merito, la Corte costituzionale ha dichiarato l'ammissibilità del conflitto sollevato sul decreto legge n. 83/1995, nonostante avesse in precedenza escluso « in via di principio » che legge e atti aventi forza di legge potessero essere giudicati in sede di conflitto di attribuzioni.

La sentenza n. 406 del 1989 essenzialmente giustificava l'esclusione della legge affermando che il « nostro sistema di garanzia costituzionale ... per quanto concerne la legge (e gli atti equiparati) è incentrato nel sindacato incidentale »²¹. A questa impostazione è stata rivolta una critica precisa: « la qualificazione dell'atto invasivo non pare rilevare affatto nel conflitto, che è istituto che ruota prevalentemente sull'interesse ad agire e sulla invasione di competenza »²²; se dunque « oggetto del conflitto è (non l'atto ma) la sfera di competenza disegnata costituzionalmente »²³, allora anche la legge, quando per il suo contenuto e i suoi effetti produce una lesione di attribuzioni altrui, può essere impugnata con lo strumento del conflitto di attribuzioni²⁴.

La Corte, nella sentenza che si commenta, non accoglie i rilievi della dottrina ma percorre una diversa strada. Riagganciandosi al precedente, essa individua i due argomenti che qualificano come *eccezione* il caso sottoposto al suo esame, e impongono la deroga al *principio* della non sottoponibilità a conflitto di attribuzioni degli atti aventi forza di legge. Innanzitutto, il decreto legge è sempre un'eccezione nel quadro delle fonti: essendo il controllo di costituzionalità in via incidentale sul decreto legge di fatto difficilmente praticabile, ragioni garantistiche consigliano di affiancare al sindacato incidentale (più lento e filtrato attraverso l'operato di un giudice) lo strumento di controllo (diretto) del conflitto fra poteri. In secondo luogo, afferma la Corte, « il ricorso allo strumento del conflitto tra i poteri dello Stato può ... rappresentare la forma necessaria per apprestare una difesa in grado di unire all'immediatezza l'efficacia » nei confronti non del solo decreto legge, ma anche di legge e

²⁰ A. BALDASSARRE, nell'intervista de *Il Sole-24 Ore* del 7 marzo 1995, riconosce: « È che giudicare un decreto legge è molto difficile. Quello dell'88 fu un caso fortunato, in cui riuscimmo ad arrivare prima della decadenza, e io stesso feci un miracolo perché riuscii a scrivere la motivazione in un giorno ». Il riferimento è alla sent. n. 302 del 1988, citata alla nota 17, di cui il Prof. Baldassarre è stato relatore; ancora, esce dalla penna dello stesso giudice il rivoluzionario *obiter dictum* della sent. n. 29/1995, secondo cui « l'evidente mancanza » del presupposto della necessità ed urgenza « configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto legge, in ipotesi adottato al di fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previ-

ste, quanto un vizio in *procedendo* della stessa legge di conversione ».

²¹ La sentenza n. 406 del 1989 si può leggere in *Giur. cost.* 1989, 1831, con note di S.M. CICONETTI, *L'esclusione della legge dal giudizio sui conflitti fra i poteri dello Stato in una discutibile sentenza della Corte costituzionale* e P. CIRIELLO, *Corte dei conti e controllo sugli atti di normazione primaria del Governo*.

²² Così A. PISANESCHI, *Conflitto di attribuzioni tra Corte dei conti, Parlamento e Governo*, in *Riv. Corte dei Conti* 1990, 283.

²³ A. PUGIOTTO, cit., 2186.

²⁴ In questi termini V. ONIDA, *Legittimazione della Corte dei conti limitata « per parametro » o conflitto di attribuzioni?*, in *Giur. cost.* 1991, 4171.

decreto legislativo, qualora tali atti comprimano diritti fondamentali (e in particolare diritti politici), incidano sulla materia costituzionale o determinino, nei confronti di soggetti privati, situazioni non più reversibili né sanabili.

Interessa, in questa sede, un unico rilievo: evidentemente la Corte ritiene che la disciplina restrittiva della propaganda referendaria possa mettere in pericolo l'esercizio di un *diritto politico*, tanto da assoggettarla ad un complesso di garanzie e di controlli eccezionalmente efficaci.

3. IL DIRITTO POLITICO GARANTITO DALL'ART. 75 DELLA COSTITUZIONE.

Poiché anche la decisione sul merito è preceduta dalla premessa che « riguardando la materia l'esercizio di un *diritto politico fondamentale*, le limitazioni contestate ... devono essere sottoposte a un rigoroso scrutinio », è importante chiarire se la possibilità di svolgere un'adeguata campagna referendaria, strumentale al diritto politico tutelato dall'art. 75 della Costituzione, debba intendersi dal lato attivo (come diritto dei firmatari, o dei promotori, della richiesta di *referendum* a fare opera di persuasione dell'elettorato) o dal lato passivo (come diritto degli elettori a ricevere tutte le informazioni necessarie ad esprimere coscientemente il proprio voto)²⁵.

Non credo che la Corte, riconoscendo (per la prima volta in questa sentenza) al comitato promotore dei *referendum* l'interesse a ricorrere per conflitto di attribuzioni contro un atto restrittivo della possibilità di svolgere la campagna referendaria²⁶, intenda ricomprendere nella sfera di attribuzioni garantita dall'art. 75 della Costituzione il solo diritto del comitato promotore ricorrente a fare propaganda per il sì.

Innanzitutto, il soggetto sostanziale del conflitto fra poteri dello Stato non è il comitato promotore²⁷, ma la frazione del corpo elettorale firmataria della richiesta di *referendum*²⁸.

In secondo luogo, non potrebbe comunque dirsi che rientri nella sfera di attribuzioni garantita ai richiedenti dall'art. 75 della Costituzione il

²⁵ Individua questa « doppia faccia » della propaganda elettorale C. CHIOLA, *Disciplina della propaganda elettorale delle emittenti televisive private*, in *Dir. radio-diff. e telecomunic.* 1984, 5.

²⁶ In tutti gli altri casi in cui la Corte ha affermato la legittimazione attiva alla proposizione del conflitto, il comitato ricorreva per evitare il « blocco » delle operazioni referendarie in seguito alla modificazione della legge oggetto della consultazione (cfr. ord. 17/1978; sent. 69/1978; ordd. 1 e 2/1979; sentt. 30 e 31/1980; ordd. 42, 43, 44, 45/1983; ord. 30 maggio 1990, senza numero).

²⁷ Solo una dottrina minoritaria ritiene che in realtà la Corte, fin dalla sent. n. 69/1978, abbia finito per erigere a potere il comitato stesso, « a causa dell'impossibilità di individuare nell'ambito dei richiedenti il *referendum* una qualsiasi altra enti-

tà dotata di un minimo di organizzazione e stabilità » (V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 2, *La Corte costituzionale*, Padova, 1984, 432; cfr. anche A. DI GIOVINE, *Referendum e sistema rappresentativo: una difficile convivenza*, in *Foro it.* 1979, V, 160). E comunque variabile, nella giurisprudenza costituzionale, la posizione giuridica dei promotori, considerati a volte organo competente a dichiarare definitivamente la volontà dei firmatari (ordd. 69/1978 e 2/1979), a volte « rappresentanti » dei sottoscrittori: sul punto A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato - Presupposti e processo*, Milano, 1992, 293.

²⁸ Una voce isolata ritiene addirittura che potere debba essere considerato l'intero corpo elettorale (U. RESCIGNO, *Referendum e istituzioni*, in *Pol. dir.* 1978, 621).

solo potere di fare propaganda nel senso dell'abrogazione. Benché il risultato pratico perseguito dai promotori sia certamente quello di ottenere la pronuncia positiva del corpo elettorale²⁹, l'interesse dei promotori non coincide necessariamente con quello dei 500.000 firmatari³⁰ che potrebbe anche essere indirizzato « a fini conservativi (o confermativi) » della legislazione oggetto della richiesta³¹: come è stato osservato, infatti, « dal punto di vista giuridico » la richiesta di *referendum* « è incolora »³², poiché volta esclusivamente a « rendere costituzionalmente dovuta la convocazione del corpo elettorale »³³.

In terzo luogo, le attribuzioni costituzionali dei 500.000 elettori firmatari della richiesta di *referendum*, che si risolvono nei soli poteri di iniziativa legislativa e di convocazione del corpo elettorale³⁴, sono riconosciute dall'ordinamento per un *interesse obiettivo*, che consiste nello svolgimento della consultazione popolare e nel « controllo politico del popolo che, istituzionalmente, deve ritenersi raggiunto, indipendentemente dall'esito positivo o negativo del responso »³⁵.

Sembra lecito concludere che la Corte, affermando per la prima volta che le restrizioni della campagna referendaria sono suscettibili di incidere nella sfera di attribuzioni dei firmatari della richiesta di *referendum*, riconosce contemporaneamente che lo svolgimento della campagna referendaria è un *interesse obiettivo* dell'ordinamento, implicitamente tutelato dall'art. 75 della Costituzione: l'interesse ad un corretto processo di formazione della volontà degli elettori³⁶.

²⁹ Tanto che lo stesso d.l. 83/1995 (art. 16, c. 2), definendo la parità di trattamento per propaganda, pubblicità e informazione elettorale come « equipartizione di spazi e tempi complessivamente riservati ai sostenitori delle opposte indicazioni di voto », afferma che « fra i sostenitori della proposta referendaria, adeguati spazi sono riconosciuti ai comitati promotori » (nello stesso senso l'art. 52, c. 2, della L. 352/1970).

³⁰ *Contra*, nel senso che chi sottoscrive debba necessariamente portare la sua adesione ideologica ai promotori, G. ROLLA, *Primi cenni sulla funzione e sulla natura giuridica dei promotori del referendum abrogativo*, in *Studi parlam. e di pol. cost.*, 1971, 76 e, forse, G.M. SALERNO, *Il referendum*, Padova, 1992, 72.

³¹ Così C. MEZZANOTTE, *Comitato dei promotori e conflitto fra poteri dello Stato*, in *Dem. dir.* 1978, 88; nello stesso senso, Id., *Procedimento di referendum e innovazioni legislative sopravvenute*, in *Giur. cost.* 1978, 734; 34; N. ZANON, *Procedimento di referendum, rilevanza della volontà dei promotori e oggetto del conflitto di attribuzioni in una vicenda problematica*, in *Quad. cost.* 1990, 516.

³² Sempre C. MEZZANOTTE, *Comitato dei promotori*, cit., 88.

³³ Così letteralmente Corte cost., sent. 69/1978.

³⁴ M. MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, I, Milano, 1972, 338 ss.; Id., *Poteri esterni allo Stato-persona come parti dei conflitti di attribuzione e questioni di ammissibilità del referendum*, in *Giur. cost.* 1978, 979; P. CARNEVALE, *Richiesta di referendum abrogativo, intervento legislativo sopravvenuto e « blocco » delle operazioni referendarie*, in *Giur. it.* 1993, IV, 267-268.

³⁵ C. CHIOLA, *Il « trasferimento » del referendum: lo spunto per un'ipotesi evolutiva*, in *Giur. cost.* 1978, 721.

³⁶ Questa conclusione riecheggia quella dottrina minoritaria secondo cui, essendo l'« informazione » e la « consapevolezza » dei cittadini elementi essenziali della democrazia, la tutela costituzionale del diritto all'informazione sarebbe implicitamente assicurata da varie disposizioni della Costituzione, fra le quali l'art. 75, in quanto il *referendum* « presuppone la conoscenza degli elementi sui quali effettuare la scelta » (A. LOIODICE, *Informazione (diritto alla)*, voce in *Enc. dir.* XXI, Milano, 1971, 480). Si può in questa sede ricordare che la dottrina prevalente ritiene che il diritto ad essere informati sia « un interesse nel senso più generico del termine », e non una « pretesa azionabile » (L. PALADIN, *Libertà di pensiero e libertà di informazione: le problematiche attuali*, in *Quad. cost.* 1990, 19), in quanto non tutelato dall'art. 21 della Costituzione (ad es. A. PACE, *Problematica delle*

Tuttavia, la soluzione nel merito della sentenza non tiene in alcun conto che, per essere conforme all'art. 75 della Costituzione, la regolamentazione legislativa di una campagna referendaria dovrebbe raggiungere lo scopo « di assicurare ai cittadini l'esercizio di un voto libero e consapevole »³⁷. Anzi, essa rappresenta un passo indietro rispetto alla giurisprudenza costituzionale in materia di propaganda elettorale che, nel garantire a tutti i partiti in competizione uguale ed effettiva possibilità di informare, ha sempre indirettamente tutelato la posizione degli elettori nel momento della definizione della scelta³⁸.

4. LA RATIO UNITARIA DELLA REGOLAMENTAZIONE LEGISLATIVA DELLE CAMPAGNE ELETTORALI E REFERENDARIE.

L'unanime dottrina e la giurisprudenza (non solo costituzionale) hanno rilevato che la *ratio* dalla legislazione italiana in materia di campagna elettorale è sempre stata quella di parificare, quanto all'utilizzazione della propaganda elettorale, le forze politiche in lotta³⁹. Accanto a questa, la legislazione persegue anche altre finalità⁴⁰, quali limitare il deturpa-

libertà fondamentali, *Parte speciale*, Padova, 1992, 427; A.M. SANDULLI, *La libertà di informazione*, in *Dir. radiodiff. e telecom.*, 1977, 477 ss.; *contra* N. LIPARI, *Libertà di informare o di essere informati?*, *ivi* 1978, 1 ss.).

³⁷ Così E. BETTINELLI, *L'informazione cit.*, 213. Sulla libertà del voto si veda, per tutti, T. MARTINES, *Art. 56-58*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna-Roma 1984, 81. La Corte, in realtà, per garantire agli elettori la possibilità di formare ed esprimere genuinamente la propria volontà nel referendum (anche a scapito della libertà dei promotori nella formazione del quesito: cfr., sul punto, Corte cost. sent. 16/1978 par. 5 della motivazione di diritto) si serve del giudizio di ammissibilità (già C. CHIOLA, *I « presentatori » della richiesta di referendum*, in *Dir. Soc.* 1973, 612 affermava che il sindacato di ammissibilità è « imposto dall'ordinamento nell'interesse (statale) alla ritualità del referendum »). Attraverso il controllo sulla chiarezza, omogeneità ed univocità del quesito, infatti, la Corte intende assicurare la « nettezza della scelta » e tutelare il popolo nell'esercizio del suo potere sovrano (su questa giurisprudenza si veda, riassuntivamente, P. CARROZZA, *Il giudizio sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, in *Aggiornamenti* (1990-1992), cit., 316 ss.). La stessa giurisprudenza sul giudizio di ammissibilità, tuttavia, riconosce all'informazione durante il periodo di campagna referendaria un ruolo, seppure subordinato, di tutela della libertà di voto degli elettori, af-

fermando che « quando il quesito non risulti contrassegnato dalla semplicità, chiarezza e coerenza, è illusorio credere che la campagna referendaria valga a rendere veramente e pienamente semplice quello che è complesso, chiaro quello che è oscuro, coerente quello che è contraddittorio » (Corte cost., sent. n. 27/1981).

³⁸ Sul fatto che il voto, manifestazione di volontà, presenti come « tratto indefettibile, di essenza dell'atto » l'elemento della scelta (consapevole), cfr. G. FERRARI, *Elezioni (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, XIV, Milano, 1965, 617.

³⁹ A.A. ROMANO, *Propaganda elettorale*, voce in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1991, XXIV, 2; C. MORTATI, *cit.*, 445; F. LANCHESTER, *Propaganda*, cit., 142. Cfr. anche circ. Min. Int., 8 aprile 1980, n. 1943/V, diretta ai prefetti (stralci in E. MAGGIORA, *cit.*, 357 e A. LEVANTE, *La propaganda elettorale mediante messaggi pubblicitari effettuati da reti radiotelevisive private*, in *Nuova rass.* 1984, 928). Per la giurisprudenza, cfr. Cass., III sez. pen., 11 novembre 1968, in *Giur. cost.* 1968, 138 (con nota di A. PACE); Cass. III sez. pen., 16 maggio 1977, in *Giur. it.*, 1978, 351; Trib. Rieti, 18 settembre 1973, in *Giur. merito*, III, 1975, 158 (con nota di G. LA CUTE, *Propaganda elettorale e manifestazione di pensiero politico*).

⁴⁰ Cfr. E. CHELLI, *Pubblicità e politica: il caso italiano*, in *Dir. radiodiff. e telecom.*, 1981, 247 e V. ONIDA, *Se la propaganda si fa invadere*, ne *Il Sole-24 Ore* del 29 marzo 1995.

mento dei centri urbani nel periodo pre-elettorale ed evitare che la propaganda, nelle sue varie forme, eserciti un'eccessiva pressione sui cittadini⁴¹.

La legge n. 212/1956⁴², ancora oggi in vigore nel testo modificato dalla legge n. 130/1975⁴³, regola le forme « tradizionali e tipiche » della propaganda elettorale⁴⁴, attuate mediante affissioni, volantini, mezzi luminosi, altoparlanti, comizi. Questa legge, oltre a prescrivere vari limiti e divieti per alcune forme particolari di propaganda (come le iscrizioni murali, la propaganda luminosa, il lancio di volantini), stabilisce che l'affissione di stampati e manifesti di propaganda elettorale può essere effettuata esclusivamente negli appositi spazi a ciò destinati dal Comune, che provvede (gratuitamente: non si applicano i diritti comunali per le affissioni⁴⁵) a ripartire gli spazi disponibili in parti uguali fra le varie liste e candidature.

Per quanto riguarda i mezzi di comunicazione di massa, a cui i partiti hanno fatto via via sempre più ampio ricorso⁴⁶, la regolamentazione legislativa è intervenuta con grave ritardo⁴⁷ (anche rispetto alle altre esperienze europee⁴⁸), dapprima con la legge n. 81/1993, per le elezioni dei consigli comunali e provinciali, del sindaco e del presidente della provincia⁴⁹, quindi con la legge n. 515/1993, per l'elezione di Camera e Senato⁵⁰; infine, il d.l. n. 83/1995, di applicazione generale a tutte le campagne elettorali e referendarie, ha sostituito le precedenti disposizioni in materia di propaganda elettorale radiotelevisiva e a mezzo stampa.

L'intervento odierno della Corte costituzionale sul primo motivo del ricorso del comitato promotore (par. 5 della motivazione in diritto) sembra

⁴¹ Secondo E. GRASSI (*Elezioni locali e propaganda televisiva tra pubblico e privato*, in *Radiotelevisione pubblica e privata*, a cura di P. Barile, E. Cheli, R. Zaccaria, Bologna, 1980, 375) « il vero interesse primario protetto » dalla normativa sarebbe « quello del cittadino a non vedere invasa la propria vita da manifestazioni ritenute troppo aggressive di propaganda ». Per simili considerazioni, si rinvia alla motivazione di Corte cost. sentt. 138/1985, in *Giur. cost.* 1985, 986 (con nota di A. CERRI, *Diritto di non ascoltare l'altrui propaganda*) e 168/1971, in *Giur. cost.* 1971, 1774 (con nota di A. PACE, *Ordine pubblico, ordine pubblico costituzionale, ordine pubblico secondo la Corte costituzionale*).

⁴² Su cui, inizialmente, L. ELIA, *Regolamentazione della propaganda elettorale*, in *Giur. cost.* 1956, 190-191.

⁴³ Sulla portata di queste modifiche cfr. S. FURLANI, *cit.*

⁴⁴ Cfr. F. LANCHESTER, *Rappresentanza* cit. 59.

⁴⁵ Art. 7 della L. 121/1956 (testo originario) e art. 20, n. 10, del d.P.R. 639/1972 (Imposta comunale sulle pubblicità e diritti delle pubbliche affissioni).

⁴⁶ E. GRASSI, *cit.*, 365 segnala, ad es., che la campagna elettorale della primavera

1979 è stata caratterizzata dalla « novità », per una consultazione politica nazionale, « dell'ampio ricorso, da parte di tutti i partiti concorrenti ... alle trasmissioni televisive messe in onda dalle emittenti private ».

⁴⁷ Già P. BARILE (*Riflessioni di un giurista su tribuna politica*, in *Dir. radiodiff. e telecom.*, 1970, 151) avvertiva che « il nostro futuro democratico è in buona parte legato a come sarà amministrato il mezzo radiotelevisivo ».

⁴⁸ Cfr., per un esame di diritto comparato fra le legislazioni di Francia, Regno Unito, Germania e Stati Uniti, il dossier-provvedimento della Camera dei Deputati n. 204/I - XXII legislatura - marzo 1995: *Parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali* (A.C. 2065-1663-1717); cfr. anche l'introduzione del libro di E. BETTINELLI, *Par condicio*, cit., XI ss.: *Alla ricerca della « buona » par condicio: fascino dei modelli esotici e ragioni di una democrazia sostenibile*.

⁴⁹ Su cui E. BETTINELLI, *L'informazione* cit., 204 ss. e G. GARDINI, *Artt. 28-29-30*, in AA.VV., *Elezione diretta del Sindaco* (Commento alla legge 25 marzo 1993, n. 81), coordinato da A. Barbera, Rimini, 1993.

⁵⁰ Su cui E. MAGGIORA, *cit.*, 450 ss.

perfettamente in linea con una sentenza di oltre trent'anni fa, con cui la Corte dichiarava non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge regolativa delle forme tradizionali di propaganda elettorale. Secondo la sentenza n. 48 del 1964⁵¹, le disposizioni della legge n. 212 del 1956 « tendono a porre tutti in condizioni di parità: ad assicurare, cioè, che in uno dei momenti essenziali per lo svolgimento della vita democratica, questa non sia di fatto ostacolata da situazioni economiche di svantaggio o politiche di minoranza » e non violano il diritto di libera manifestazione del pensiero o il diritto di usare liberamente dei mezzi che ne realizzano la diffusione, garantiti dall'art. 21 della Costituzione, « giacché, in quanto si limitano a disciplinarne l'esercizio, esse appaiono estrinsecazione di un potere del legislatore ordinario ». Parallelamente, la sentenza n. 161 del 1995 riconosce che rientra nella discrezionalità del legislatore la possibilità di regolare in termini identici elezioni e *referendum*, perché in entrambe le consultazioni sussiste l'esigenza di assicurare la parità di trattamento di tutti i competitori da parte dei mezzi di comunicazione di massa.

Tuttavia, la stessa sentenza, nell'annullare le disposizioni del decreto legge che vietano la pubblicità referendaria, pone un serio ostacolo alla realizzazione dell'obiettivo della sostanziale uguaglianza delle *chances* dei due opposti schieramenti, e mette in pericolo l'effettivo pluralismo dell'informazione sui *referendum*.

5. PROPAGANDA E PUBBLICITÀ.

Prima di analizzare le motivazioni sottese all'annullamento, occorre premettere che, a differenza delle precedenti leggi sull'accesso ai mezzi di comunicazione di massa (nn. 81 e 515/1993), il decreto legge impugnato distingue terminologicamente fra pubblicità e propaganda, e definisce (art. 22) la prima « l'insieme dei messaggi brevi diffusi attraverso inserzioni sulla stampa e *spot* radiotelevisivi, che abbiano ... finalità promozionali », la seconda « l'esposizione sulla stampa e nelle trasmissioni radiotelevisive, delle caratteristiche oggettive e soggettive, delle linee e dei programmi generali e specifici dei soggetti politici ». A questa distinzione corrisponde una diversa disciplina: la propaganda è permessa per tutto il periodo di campagna elettorale ma solo in alcune forme tassative, fra cui naturalmente (art. 2) tribune politiche, dibattiti, conferenze, e deve sempre essere offerta gratuitamente e a condizioni di parità di trattamento dal giornale, dalla radio o dalla televisione che intendano ospitarla; la pubblicità è a pagamento ed è sempre vietata nella concessionaria pubblica. Per stampa, radio e televisioni private, l'art. 3, comma 6 del decreto prevedeva, a partire dal trentesimo giorno precedente la data delle elezioni o del *referendum*, il divieto di ogni forma di pubblicità, anche se relativa a successive consultazioni elettorali o referendarie. La Corte ha annullato quest'ultima disposizione, perché irragionevole, nella parte in cui si applica alle campagne referendarie.

⁵¹ In *Giur. cost.* 1964, 605, con nota di S. FOIS, *Propaganda elettorale e mezzi di diffusione del pensiero*, *ivi*, 954 ss. (ora in

S. FOIS, *La libertà di « informazione »*, Rimini, 1991, 71 ss.). Negli stessi termini Corte cost. sent. 49/1965 e ord. 292/1974.

Secondo la Corte, nel caso delle *campagne elettorali*, la « giustificazione » del divieto di pubblicità per un tempo « ragionevolmente contenuto » prima delle elezioni risiederebbe nell'esigenza di privilegiare la propaganda, più ricca di contenuti e più articolata, sulla pubblicità, « al fine di preservare l'elettore dalla suggestione di messaggi brevi e non motivati ». Ben diverso sarebbe il caso delle *campagne referendarie*, durante le quali « i messaggi tendono, per la stessa struttura binaria del quesito, a risultare semplificati » e « le forme espressive della propaganda vengono ... in larga parte a coincidere con le forme proprie della pubblicità »: non essendoci, in questo caso, una netta distinzione fra le forme della propaganda e quelle della pubblicità, non sarebbe ragionevole « la riduzione degli spazi informativi » di ogni opposizione.

a) Questa soluzione non convince, in primo luogo, perché il presupposto su cui si basa è opinabile: è difficile pensare che il Governo abbia vietato la pubblicità nei giorni cruciali della campagna elettorale, ammettendo la sola propaganda, solo perché la prima forma di persuasione dell'elettorato presenta i caratteri della brevità e dell'assenza di motivazione⁵², mentre la seconda è maggiormente argomentata.

Questa *ratio* distintiva, forse, era alla base della disciplina delle precedenti leggi 81 (art. 29, cc. 1 e 2) e 515/1993 (art. 2, c. 1), in cui si tentava di « distinguere tra trasmissioni commerciali a scopo meramente pubblicitario (lo *spot*) e trasmissioni *parimenti commerciali* (cioè diffuse su commissione e previo corrispettivo) a contenuto meramente informativo, seppure evidentemente sempre a fine propagandistico »⁵³ (vietando le prime negli ultimi trenta giorni della campagna elettorale; permettendo sempre, anche se non espressamente, le seconde). L'evanescenza di questo criterio distintivo ha portato, di fatto, alla totale elusione del divieto e, certamente, alla presa di coscienza della necessità di fondare il divieto di *spot* negli ultimi giorni di campagna elettorale su un *ratio* diversa.

Dunque, l'elemento che caratterizza la « pubblicità » elettorale e referendaria, nel decreto legge sulla *par condicio*, e che ne giustifica la limitazione, è il fatto che essa sia, per definizione, « propaganda a pagamento ».

Nella nuova disciplina, le trasmissioni a scopo meramente (e realmente) informativo, sempre permesse e offerte nel rispetto della parità di trattamento, sono contraddistinte dalla loro gratuità. Del resto, già il legislatore del 1956 aveva compreso che soltanto l'offerta gratuita degli spazi comunali per le affissioni, distribuiti dalla Giunta in parti uguali fra i vari par-

⁵² Quanto alla pretesa maggiore « suggestività » del messaggio pubblicitario, è da tempo pacificamente riconosciuto che, sotto questo profilo, non possa operarsi una distinzione fra le due forme, posto che la propaganda politica fa uso delle medesime tecniche persuasive elaborate per la pubblicità commerciale: F. LANCHESTER, *Rappresentanza*, cit., 45; G. SANI, *Propaganda*, voce in *Dizionario di politica* diretto da N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasqui-

no, II ed., Torino, 1983, 904; A. VIGNUDELLI, *Aspetti giuspubblicistici della comunicazione pubblicitaria*, Rimini, 1983, 38 ss.

⁵³ E. BETTINELLI, *L'informazione cit.*, 211; in senso conforme, A. ZUCCHETTI, Art. 29, in AA.VV., *L'elezione diretta dal Sindaco (Commento della legge 25 marzo 1993, n. 81)*, a cura di V. Italia e M. Bassani, Milano, 1993, 540.

titi, poteva garantire a tutti gli schieramenti — « poveri » o « ricchi », già sostenuti dal consenso popolare o ancora privi di finanziatori — la pari possibilità di usufruirne⁵⁴. La stessa Corte costituzionale aveva approvato questa scelta del legislatore, affermando che le disposizioni della legge 212 « proprio in omaggio ai principi di una sana democrazia, pongono tutti i partiti sullo stesso piano ai fini della propaganda mediante affissione, assicurando a ciascuno di essi uguaglianza di trattamento indipendentemente dalle rispettive forze e possibilità economiche » (sent. n. 49/1965).

È dunque opportuno pensare che il d.l. n. 83/1995 abbia voluto riprendere lo stesso principio della gratuità, applicandolo alla propaganda svolta attraverso i mezzi dotati della maggior forza di persuasione⁵⁵ dell'elettorato limitatamente ai giorni decisivi per la formazione della volontà dell'elettorato stesso, nella considerazione che « dati i costi altissimi degli spazi nei mezzi di diffusione, solo la gratuità può consentire un accesso davvero paritario »⁵⁶. Se così è, non si vede perché questo principio debba valere solo nel caso delle campagne elettorali: la stessa disciplina del 1956, fra l'altro, è stata estesa dal legislatore alle campagne referendarie anche per quanto riguarda l'esenzione dall'imposta comunale sulle affissioni (art. 52, L. 352/1970, modif. dall'art. 3 L. 199/1978).

Anzi, proprio nelle consultazioni referendarie maggiore è il pericolo (già segnalato per le consultazioni elettorali da molti studiosi⁵⁷) di un'effettiva disparità di *chances* fra gli opposti schieramenti nel caso in cui i

⁵⁴ Chiarissimo, in questo senso, P. BARRILE, *Istituzioni*, cit., 165.

⁵⁵ Per quanto riguarda la televisione, si rinvia al recente studio di C. PINELLI, *Suggestione dei messaggi televisivi, persuasione e manifestazione del pensiero*, in questa *Rivista*, 1995, 1 ss. Ridimensiona la « critica serrata, unilaterale e apocalittica dell'influenza possente della televisione » il saggio di G. PASQUINO, *andato popolare e governo*, Bologna, 1995, 77.

⁵⁶ Così V. ONIDA, *Se la propaganda si fa invadente*, cit.; in senso conforme P. BARRILE, « *Par condicio* », nuovo decreto, in *La Repubblica* del 13 maggio 1995.

A. MANZELLA (*Elezioni senza regole, elezioni al buio*, in *La Repubblica* del 26 giugno 1995) suggerisce addirittura, per integrare la disciplina del decreto legge n. 83, « che lo stesso tipo di legge che ha imposto alle televisioni commerciali nazionali l'obbligo di notiziario, imponga anche l'obbligo di spazi, gratuiti e uguali, di comunicazione politica per tutte le parti del gioco elettorale » (l'attuale disciplina non prevede ancora l'obbligo per le emittenti private di programmare trasmissioni informative gratuite, ma richiede solo che esse, qualora decidano di offrire spazi di propaganda o pubblicità elettorali, ne diano comunicazione al pubblico, per consentire ai soggetti politici l'accesso agli spazi predetti in con-

dizioni di parità di trattamento: art. 4, c. 2). Cfr., per simili considerazioni, anche C. CHIOLA, cit., 3 ss.

⁵⁷ « Sullo sfondo delle moderne società democratiche e affluenti aleggia ... lo spettro del ritorno del suffragio per censo, nel senso che grandi potentati economici potrebbero sostituirsi ai partiti (o, meglio, utilizzarli) e potrebbero aver il sopravvento candidati con quelle maggiori possibilità economiche, indispensabili per affrontare campagne elettorali che esigono l'investimento di quote sempre più cospicue di denaro, in connessione con l'affarismo e la spettacolarità che caratterizzano sempre più la politica »: L. CIAURRO, *La componente plebiscitaria nei sistemi rappresentativi: la visione giuspubblicistica di Ernst Fraenkel*, nota introduttiva in E. FRAENKEL, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, Torino, 1994, 32 ss. In generale, sui forti legami fra la sfera degli interessi politici e quella degli interessi economici, cfr. W. SANTAGATA, *Economia, elezioni, interessi*, Bologna, 1995. Sulla particolarità della posizione di chi si trovi contemporaneamente nella condizione di candidato e di proprietario di un mezzo di informazione, cfr. P. CARETTI-V. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1994, 159.

poteri economici eventualmente coinvolti nell'oggetto della consultazione popolare ritengano di dovere « investire » molto denaro, in difesa dei loro interessi, nella propaganda attraverso i media⁵⁸. Ai referendum, infatti, non possono applicarsi le disposizioni della legge 515 del 1993 (artt. 9-12) che fissano il tetto massimo alle spese elettorali di ogni candidato e di ogni partito o movimento, né quelle della legge 195 del 1974 (artt. 1 e 2) che stabiliscono i contributi spettanti ai partiti a titolo di rimborso delle spese sostenute (tutte norme introdotte proprio al fine di assicurare un'effettiva uguaglianza fra i partiti e il concorso di tutti nel momento cruciale della vita democratica del Paese, in attuazione degli artt. 3, c. 2 e 49 della Costituzione).

b) Le argomentazioni della Corte non sono condivisibili anche per altri motivi. Innanzitutto, non corrisponde alla verità dei fatti l'affermazione secondo cui, nelle campagne referendarie, a differenza che in quelle elettorali, « le forme espressive della propaganda vengono... in larga parte a coincidere con le forme proprie della pubblicità ». Abbiamo assistito, ad esempio, ad un articolatissimo dibattito politico, condotto attraverso tutti i mezzi di comunicazione di massa, in occasione dei referendum elettorali degli scorsi anni. E non solo: per gli stessi referendum sulla legge Mammì di quest'ultimo, accanto all'alluvione degli spot per il no, la televisione (pubblica e privata) ha trasmesso vari talk show, tribune politiche, programmi informativi, nei quali gli esponenti dei due fronti hanno compiuto opera di persuasione degli ascoltatori in « forme espressive » notevolmente diverse da quelle utilizzate negli spot.

Ed anche a voler ammettere che di solito la propaganda che accompagna il referendum è condotta in una forma semplificata e appare « non più una discussione, ma un pugno nell'occhio »⁵⁹, poiché il risultato a cui i due schieramenti tendono è accaparrarsi con ogni mezzo il consenso dell'elettore, sottraendolo all'opposta fazione, non si può dire che sia opportuna la decisione della Corte di rendere più marcata questa tendenza delle campagne referendarie.

Al contrario, proprio perché la « struttura necessariamente semplificatoria del processo decisionale popolare ... mal consente la conoscibilità e la piena valutazione degli effettivi e contrapposti interessi in gioco »⁶⁰, incombe il rischio dell'uso demagogico della democrazia diretta⁶¹: di conse-

⁵⁸ Secondo E. BETTINELLI, *L'informazione cit.*, 214, « anche la propaganda elettorale è manifestazione di capacità economica e di capacità persuasiva ».

⁵⁹ Così G. GUARINO, *Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare*, in *Rass. dir. pubbl.* 1947, 41.

⁶⁰ M. RAVERAIRA, *Il referendum abrogativo: un istituto da « abrogare »?*, in *Dir. soc.* 1990, 79; cfr. anche R. PINARDI, *Brevi note in tema di rapporti tra referendum abrogativo e legislazione successiva*, in *Giur. cost.* 1994, 2350. Molto chiaro è anche M. LUCIANI, *Salviamo gli spot?*, in *Il Manifesto* del 14 maggio 1995, quando afferma che per il referendum, al contrario di quanto avviene per il voto nelle elezioni po-

litiche o amministrative, « il quesito, sebbene abbia una struttura dilemmatica (sì o no), è in genere molto complesso e non esprime affatto, da solo, la sostanza della posta in gioco. Il quesito, anzi, va spiegato, nella sua sostanza normativa e politica ». E.W. BOCKENFORDE (*Democrazia e rappresentanza*, in *Quad. Cost.* 1990, 237), cui si rinvia per ogni approfondimento sulla natura della democrazia diretta, mette in evidenza, in particolare modo per quanto riguarda il referendum, « la possibilità soltanto limitata di articolare la volontà popolare e la sua dipendenza dalla formulazione di una domanda che la precede e la pone in essere ».

⁶¹ P. BARILE, « *Par condicio* », cit.

guenza, le campagne in occasione del *referendum* dovrebbero essere regolate legislativamente in modo che tendano ad offrire informazioni il più possibile complete e articolate, idonee a chiarire agli elettori la complessità dei problemi e a permettere loro una scelta consapevole. Come è stato detto, infatti, alla democrazia referendaria, e non alla democrazia rappresentativa, occorre « *l'epistème* », « quel sapere che è comprensione del problema nel quale una decisione si situa, e anche delle conseguenze della decisione che andiamo a prendere »⁶².

E. LAMARQUE

⁶² G. SARTORI, *Democrazia. Cosa è*, Milano, 1993, 87.