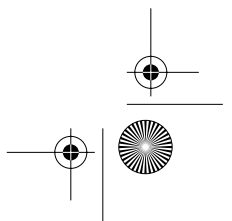
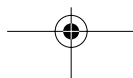
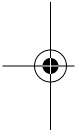
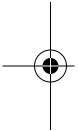
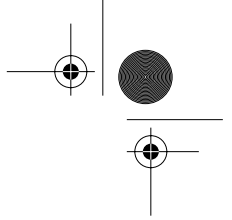


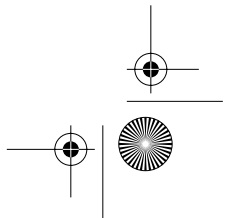
LA DISCIPLINA DELLE CAMPAGNE ELETTORALI NELLA  
PROSPETTIVA COMPARATA: L'OMAGGIO CHE IL VIZIO  
RENDE ALLA VIRTÙ?

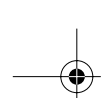
di CARLO FUSARO





*Questo testo è stato presentato in una prima versione in forma di relazione all'VIII Congresso internazionale della SISE, Le campagne elettorali, Venezia, 18-20 dicembre 2003. Ringrazio in modo particolare Luca Stroppiana che ne ha curato la revisione. Un debito di gratitudine, per aver agevolato le mie ricerche comparate, sento anche verso i collaboratori della rubrica «Cronache costituzionali dall'estero» dei Quaderni costituzionali. Sono: Stefano Ceccanti (Francia), Justin Frosini (Regno Unito), Carlo Gallo (Federazione di Russia), Francesco Palermo (Germania, Austria), Roberto Scarciglia (Spagna), Luca Stroppiana (Stati Uniti d'America), Jens Wölk (Germania, Austria). Ringrazio poi per l'attenta lettura Stefano Ceccanti e Francesco Clementi.*





## 1. Introduzione

Il 9 gennaio 2003 il primo ministro israeliano Ariel Sharon stava tenendo una conferenza stampa, ripresa in diretta radiotelevisiva, per difendersi da accuse di corruzione. Ma dopo nemmeno dieci minuti, il suo intervento veniva interrotto. Un annuncio comunicava subito dopo che la trasmissione era stata sospesa per ordine del presidente del Comitato elettorale centrale, giudice Mishael Cheshin, perché le parole di Sharon costituivano “propaganda elettorale”. Era infatti in svolgimento la campagna per le elezioni parlamentari del 28 gennaio e, durante questo periodo, la propaganda è vietata dalla legge in tutti i programmi su radio e tv tranne che negli appositi spazi a disposizione dei partiti<sup>1</sup>.

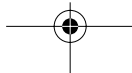
Un'esagerazione? Un'assurdità? Forse. Questa certo può essere l'impressione a prima vista. Ma è opportuno, invece, sfuggire alla tentazione di subire una sorta di crisi di rigetto.

Questo lavoro presenta, con qualche osservazione generale, il quadro giuridico-formale all'interno del quale si sviluppano (o si dovrebbero oggi sviluppare) le campagne elettorali, intendendo per “campagne elettorali” tutte quelle attività specificamente volte a conquistare voti alle elezioni con particolare riferimento al periodo più o meno lungo (formalmente o sostanzialmente) che precede il giorno delle elezioni. Escludo la campagna elettorale referendaria che ha comunque caratteri propri<sup>2</sup>. Vorrei escludere anche (ma alcune legislazioni lo includono, per cui qualcosa dovrò necessariamente dire al riguardo) il periodo di tempo che va dalle elezioni fino alla campagna elettorale successiva. È quello

---

<sup>1</sup> La legge, che risale al 1959, originariamente proibiva la stessa presenza dei candidati. Celebre è l'episodio dell'incontro tra Menahem Begin e Anwar Sadat del 1981: pur dandone notizia, la TV israeliana non poté trasmettere alcuna immagine, essendo allora Begin premier in carica ma anche candidato. La legge fu modificata nel 1997, cosicché i candidati ora possono apparire, ma non possono fare propaganda al di fuori degli spazi di pubblicità elettorale nelle tre settimane che precedono il voto.

<sup>2</sup> Naturalmente numerosi aspetti della disciplina del voto elettivo e del voto deliberativo (*referendum*) devono considerarsi comuni. E infatti diverse leggi in materia di campagne disciplinano accanto a quelle elettorali quelle referendarie. Nondimeno delle differenze ci sono, a giustificazione di varie specificità del quadro normativo.



che la legge americana chiama *electoral cycle*, a indicare che in realtà il lavoro indirizzato alla conquista dei suffragi non si interrompe che per qualche ora, subito dopo un'elezione: ma ricomincia subito dopo in vista delle elezioni successive quando che siano. Ovviamente vi sono comunque nessi stretti con la disciplina dei partiti politici e, in particolare, la disciplina del loro finanziamento, nonché la disciplina dei mezzi di comunicazione di massa, in particolare del settore radiotelevisivo. Tuttavia, nessuna di queste materie è oggetto specifico di questo scritto, anche se non potrò evitare riferimenti anche frequenti. Pure stretti sono i nessi con la disciplina del sistema elettorale e con la struttura e il formato della lotta politica. Va da sé che queste delimitazioni hanno, come si dice in questi casi, carattere meramente stipulativo e nessuna pretesa di intrinseca validità.

Quando parlo di quadro giuridico formale nel senso del *legal framework*, intendo riferirmi al complesso di fonti che tentano di regolare un fenomeno sfuggente e mutevole come pochi: fonti internazionali e fonti interne, fonti pubbliche, regole interne o documenti che fonti in senso stretto non sono. Infatti è questo un ambito nel quale talvolta ci si affida alla c.d. *soft law*, cioè a norme che non sono vincolanti dal punto di vista dell'ordinamento considerato o lo sono solo fino a un certo punto (mi riferisco, per esempio, ai vari "codici di condotta" o alle varie *guidelines* a volte richiamati da norme giuridiche, a volte affidati, in parte o del tutto, all'auto-regolamentazione dei soggetti coinvolti).

Come è facile intuire, la disciplina delle campagne elettorali – data l'intrinseca natura delle attività regolate che sono appunto tutte quelle indirizzate in qualsiasi modo alla conquista dei voti – è il regno dei valori e principi contrapposti che si tratta di contemperare o, come dicono i giuristi, di sottoporre a *bilanciamento*, dal momento che nessuno di essi può essere annullato a scapito dell'altro. E ciò inevitabilmente si traduce in tassi di opinabilità alquanto elevati. Siamo di fronte al seguente paradosso. La campagna elettorale in astratto dovrebbe essere il periodo nel quale sembrerebbe ragionevole e doveroso esaltare e portare al più alto grado tutte le potenzialità della libertà di manifestazione del pensiero di tutti i soggetti dell'ordinamento (operatori dei mezzi di informazione, partiti, candidati, persone singole o associate in nome di qualsivoglia interesse comune). Al tempo stesso la campagna elettorale – proprio in ragione della sua decisiva finalità rispetto al funzionamento del sistema democratico che si fonda sul momento elettorale – è anche il periodo nel quale, in tutti gli ordinamenti, nessuno escluso, ci si preoccupa di far sì che le molteplici attività finalizzate al convincimento degli elettori siano regolate, e in misura variabile anche vincolate e ristrette, in nome di fini e valori che si intende pure tutelare, e dunque si devono necessariamente contemperare con la libertà di espressione.

Questi fini e valori sono principalmente tre: la garanzia di una condizione di tendenziale pari opportunità fra i contendenti affinché squilibri eccessivi, in qualche modo inevitabili, non predeterminino l'esito del voto, magari attraverso spese

che non tutti siano in grado di affrontare; l'idea, in particolare, che sia opportuno limitare la quantità e la qualità della propaganda elettorale per contenere la spesa e, in tal modo, ridurre il rischio di agevolare quegli interessi forti che siano in grado di "comprare" sostegno in cambio di risorse spendibili in campagna elettorale; l'idea, infine, che la libertà di parola e di informazione vada intesa non solo in senso *attivo*, ma altresì in senso *passivo*, cioè come diritto delle persone a ricevere informazioni e ad essere oggetto dell'altrui esercizio della libertà finalizzato alla conquista dei voti, in forme che garantiscano una certa dose minima di pluralismo e, più in generale, la libertà del singolo di formarsi un'opinione e compiere scelte *non a senso unico*. Questa può apparire a molti quasi un'ovvietà, un luogo comune: ma così non è e anzi non dovrebbe essere. Non si deve mai dimenticare che la libertà di manifestare il proprio pensiero costituisce uno di quei diritti *inviolabili* alla base del costituzionalismo che non si presta certo ad essere *funzionalizzato*. Naturalmente, come tutti i diritti, un qualche necessario limite non può non incontrarlo. Nondimeno, altrettanto certamente, si impone la massima immaginabile prudenza e accortezza perché – questa almeno è la mia fermissima convinzione – da un limite all'altro, pur non senza qualche buona e valida ragione, il rischio di arrivare ad eccessi è sempre dietro l'angolo.

D'altra parte, il concetto cardine intorno al quale è costruita una parte della disciplina delle campagne elettorali è quello contenuto da decenni in alcuni fondamentali documenti internazionali aventi valore giuridico: esso fa riferimento alla *genuinità* del voto (concetto evocato dalla Corte costituzionale italiana sin dal lontano 1961)<sup>3</sup>. Il suffragio cioè ha da essere non solo universale e diretto, ma anche *free and genuine*. Ora se il concetto di "voto libero" è per lo più inteso nel senso di libero da forme di pressione anche morale ma comunque violenta, per non parlare naturalmente di violazioni ancora più patenti e gravi, il concetto di "voto genuino" voleva esprimere originariamente l'idea che il suffragio dovesse essere, nella sua espressione, "reale, vero, non contraffatto" (rispetto all'intendimento di colui che ha votato: cioè, essenzialmente, non alterato per farlo essere diverso dalle intenzioni dell'elettore). Ciò è tanto vero che le traduzioni della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* usano tutte l'espressione «suffragio periodico e *veritiero*» (in un caso di più approssimativa traduzione, "serio"). Se non che, in taluni ordinamenti, si registra una tendenza volta ad anticipare – per cosiddire – la genuinità rispetto alla fase di *espressione* della volontà, andando indietro verso la fase della *formazione* di essa, a giustificare, anzi a suggerire, magari come giuridicamente doverosa in nome di tale *valore*, la tutela della *libertà passiva* d'espressione o di informazione. Nel senso che ci si attende che l'elettore si formi la propria opinione e maturi la propria scelta di voto in modo soggettivamente libero da forme di coercizione – e

<sup>3</sup> Sul carattere della "genuinità", interpretato in senso sostanzialistico e molto estensivo ai fini di una buona disciplina delle campagne elettorali, v. E. BETTINELLI, «La lunga marcia del voto elettronico in Italia», in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, 46, 2001, pp. 11-12 («il voto è eguale... e, dunque, genuino se viene esercitato in un contesto di legalità e legittimità sostanziali che si realizza quando sussistono le seguenti condizioni generali non solo giuridiche ma anche ambientali»).

qui viene il difficile: chiunque si sforzi di definire il concetto credo se ne debba o se ne dovrebbe rendere conto.

Mi soffermo su questo punto che a me pare fondamentale. Nessuno – credo – può dire che la genuinità comporti una libertà dell'elettore da *ogni* forma di condizionamento: sarebbe insensato pensare una cosa del genere. Primo, perché sarebbe impossibile concettualmente (la libertà da qualsiasi condizionamento esterno di un animale sociale dotato di cervello non è neppure pensabile). Secondo, perché sarebbe sbagliato.

Ecco un altro aspetto del paradosso del quale parlavo: la campagna elettorale la si fa proprio per legittimamente e doverosamente condizionare il potenziale elettore, per persuaderlo, per convincerlo della bontà delle proprie idee, dei propri programmi, dei propri candidati, della propria stessa attitudine e capacità a rappresentarlo e decidere per suo conto. Sarebbe assurdo pensare che l'elettore medio, certo portatore di proprie convinzioni pre-esistenti alla campagna elettorale, debba essere in qualche modo tutelato dalla possibilità e dal diritto di cambiarle. Naturalmente ciò che legislatori di buona volontà in giro per il mondo intendono proteggere – come vedremo – è il diritto di quell'elettore di mantenere o cambiare idea senza forme di condizionamento *eccessive*. Ma non è chi non veda come la determinazione di ciò che costituisca *eccesso di condizionamento* è cosa non agevole né sempre scontata e pacifica. Essa dipende dal contesto e da una serie di elementi tutti inevitabilmente oggetto di valutazione largamente discrezionale, dunque suscettibili di essere anche utilizzati tenendo abilmente conto del quadro delle convenienze dei competitori: con potenziale vantaggio di chi – in quanto maggioranza – può fissare il bilanciamento che gli pare più opportuno, magari privilegiando certe forme di condizionamento (diciamo pure propaganda), di cui dispone più agevolmente, rispetto ad altre, di cui non dispone o di cui dispone in minor misura rispetto ai suoi oppositori.

Faccio un altro esempio: è diffusa, anche se meno omogeneamente e secondo modalità molto differenziate, la disciplina dei sondaggi sull'esito delle elezioni prossime venturose. In alcuni casi, e la legislazione italiana è fra questi, vi sono periodi anche lunghi che precedono il giorno del voto nei quali non è ammessa la diffusione di sondaggi. La logica di tale proibizionismo è nota a tutti. Si tratta di *tutelare* l'elettore dal condizionamento, che si presume *improprio*, che deriverebbe dal sapere che il complesso degli altri elettori sarebbe orientato in un senso piuttosto che in un altro.

Ora c'è da chiedersi se è meglio informato e più consapevole il voto di chi è tenuto artificialmente nell'ignoranza delle tendenze elettorali (per cui magari finisce a dar credito ai "si dice" e alle indiscrezioni, o peggio, ai dati dei sondaggi di cui aveva letto qualche settimana prima), oppure è più informato e consapevole il voto di chi è in grado, se crede, di tenere conto *anche* delle previsioni demoscopiche della vigilia. Da qualche tempo Roberto D'Alimonte e Alessandro Chiaromonte vanno conducendo ricerche sul c.d. *voto strategico*. E io, sentendoli, mi andavo domandando che senso ha parlare seriamente di voto strategico e

magari da parte di qualcuno (non è il caso loro) lamentare che in Italia si voti ancora troppo per appartenenza e poco strategicamente, quando si pretende di tenere l'elettore all'oscuro delle reali e aggiornate tendenze dell'elettorato... Chiudo sul punto: dobbiamo ritenere più "genuino" il nostro voto se ci esprimiamo letti i sondaggi, oppure è più "genuino" se i sondaggi non li leggiamo? Di certo questo sarà un voto meno strategico. Peggio: rischia di essere un voto strategico fondato su dati erronei, il che a me pare una diversa e più grave forma di coercizione della libertà di voto<sup>4</sup>.

## 2 *Gli standard internazionali*

Esiste oggi un complesso variegato e ricco di convenzioni, atti, documenti, prassi, *codici di comportamento* e *istruzioni* di organizzazioni internazionali in senso proprio (dall'ONU all'OSCE al Consiglio d'Europa) e di influenti organizzazioni non governative, i quali mostrano che si è andato sviluppando un quadro di "regole" in *materia elettorale* in generale e specificamente di *campagne elettorali*. Esse costituiscono una sorta di patrimonio comune del costituzionalismo mondiale e, in particolare, di quello europeo<sup>5</sup>.

Le democrazie c.d. stabilizzate con più lunga esperienza di elezioni periodiche in un contesto rispettoso di un certo quadro di garanzie minime hanno sviluppato ciascuna soluzioni assai sofisticate fondate su procedure molto complesse, su regolamentazioni meticolose ed estensive, su apparati di tutela e di sanzione delle violazioni ragionevolmente efficaci. Ciò non significa però che anche in contesti considerati particolarmente evoluti non vi sia da apprendere qualcosa da ciò che va affermandosi in ambito internazionale in materia elettorale; né che si possano trascurare gli accordi e gli atti internazionali rilevanti, pur se caratterizzati da una certa inevitabile genericità.

I testi essenziali sono:

a) l'art. 21 della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* dell'ONU (10 dicembre 1948) nel quale si afferma che la volontà popolare «si esprime in perio-

<sup>4</sup> Naturalmente, *ça va sans dire*, parlo di sondaggi pubblicati rendendone obbligatoriamente note tutte le caratteristiche essenziali, come del resto buona parte delle legislazioni impone a fini di doverosa trasparenza. Una diversa valutazione si può dare dei sondaggi dell'ultim'ora, il cui divieto di diffusione può giustificarsi in via cautelare preventiva per il fatto che non ci sarebbe tempo di smentirli e correggerli ove falsi o inventati ad arte.

<sup>5</sup> Questo quadro si è sviluppato a partire dal secondo dopoguerra e in connessione con i processi di democratizzazione in America Latina – Nicaragua (1989); esiste altresì un accordo interpartitico in Costa Rica (1998); in Africa – Ghana (1992), Guinea (1995), Malawi (1993), Namibia (1989, 1994), Sierra Leone (1996), Sud Africa (1993); in Asia – Bangladesh (1991, 1996), Cambogia (1992), Timor Est (2001); e soprattutto nell'Europa centro-orientale. È appena il caso di ricordare che sono state oggetto di assistenza e/o monitoraggio da parte di organizzazioni internazionali le elezioni tenutesi via via in tutti i paesi dell'ex blocco sovietico, inclusi quelli della Comunità degli Stati Indipendenti e la Federazione Russa medesima.

diche e genuine elezioni a suffragio universale ed eguale»: è il primo atto nel quale compare il riferimento al concetto di *genuinità* del voto; vi si aggiunge l'art. 25 del *Patto internazionale sui diritti civili e politici* del 16 dicembre 1966 (ratificato ed entrato in vigore il 23 marzo 1976);

b) il *Protocollo addizionale* del 20 marzo 1952 alla *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* del Consiglio d'Europa, nel quale, all'art. 3, si parla di «libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo»;

c) la *Carta per la sicurezza europea* dell'OSCE (19 novembre 1999) nella quale si parla di «elezioni libere e giuste» (*fair*);

d) la *Convenzione sugli standard minimi in vista di elezioni democratiche* della Comunità degli Stati Indipendenti del 2001, la quale è particolarmente articolata e si sofferma su questioni quali il finanziamento dei partiti e dei candidati e i suoi limiti; la distribuzione delle risorse e dei benefici pubblici, che deve essere fondata su criteri oggettivi; la trasparenza dei contributi e la facoltà di porre ad essi dei limiti o divieti; la parità di trattamento sui mezzi di informazione di massa pubblici e l'*uguaglianza tariffaria* fra competitori (in caso di inserzioni a pagamento); l'impegno degli stati ad assicurare l'equità della copertura informativa da parte dei media delle elezioni, «ma senza limitazioni non necessarie».

Quelli richiamati sono veri e propri accordi internazionali vincolanti per le parti contraenti. Accanto a questi si ritrovano numerosi altri documenti di natura politica (come la *Dichiarazione sui criteri per elezioni libere e giuste* dell'Unione Interparlamentare del 26 marzo 1994, e i «commenti» al *Patto internazionale sui diritti civili e politici* formulati dal Comitato per i diritti umani dell'ONU il 12 luglio 1996)<sup>6</sup>. Vi è poi tutta una serie di testi non in forma di articolato (un primo esempio è il *Good Commonwealth Electoral Practice: A Working Document* elaborato dal Segretariato del Commonwealth britannico nel 1997), prodotti da commissioni di organizzazioni internazionali o da istituti privati e rivolti agli osservatori incaricati del monitoraggio delle operazioni elettorali in questo o quel paese, ma indirettamente anche alle autorità aventi il compito di presiedere e prima ancora disciplinare il processo elettorale. Si possono citare:

a) lo *Handbook for Observers of Elections* del Comitato di indirizzo sulle autorità locali e regionali nell'ambito del Consiglio d'Europa (24 novembre 1997), il quale suggeriva di «assicurarsi che tutti i partiti abbiano accesso ad uguale pubblicità» e di verificare che il finanziamento dei partiti sia disciplinato in modo tale che «essi abbiano tutti giusto e uguale accesso ai mezzi di informazione di massa, in pratica come in teoria, e siano messi in grado di far conoscere i propri candidati»;

<sup>6</sup> È in quest'ultimo documento che, a proposito dell'art. 25 del *Patto*, si legge che «ragionevoli limiti alle spese elettorali possono essere giustificati laddove sia necessario per garantire che la libera scelta degli elettori non sia minata o che il processo democratico non sia distorto dalla spesa sproporzionata di un qualsiasi candidato o partito».



b) il *Code of Conduct for Political Parties: Campaigning in Democratic Elections* del 1999, a cura dell'International Institute for Democracy and Electoral Assistance; nonché, della stessa fonte, l'*International Electoral Standards. Guidelines for reviewing the legal framework of elections* del 2002<sup>7</sup>;

c) il *Code of Good Practice in Electoral Matters* predisposto nel 2002 dalla *European Commission for Democracy through Law* del Consiglio d'Europa (c.d. *Venice Commission* che negli anni tanta assistenza ha fornito ai paesi in transizione, a partire da quelli dei Balcani e dall'Albania)<sup>8</sup>. Qui si legge che il concetto di "voto eguale" comporta eguale diritto di voto nel senso di "una persona, un voto"; tendenziale parità di peso del voto (grazie all'uniforme distribuzione dei seggi in base alla popolazione) e *eguaglianza di opportunità per tutti i partiti e i candidati*. Quest'ultima è specificata come atteggiamento imparziale delle *istituzioni pubbliche* in ordine alla campagna in generale; alla presenza sui mezzi di informazione di massa pubblici; al finanziamento pubblico delle spese elettorali. Si afferma inoltre che l'eguaglianza fra i competitori può essere legittimamente intesa come *stretta* oppure come *proporzionale*, purché una quantità minima di accesso sia garantita a tutti. Quanto al finanziamento delle spese elettorali, esso deve rispondere a requisiti di trasparenza, mentre il citato *principio di pari opportunità* «può portare in certi casi a una limitazione delle spese dei partiti, specie in pubblicità»;

d) il rapporto *Existing Commitments for Democratic Elections in Osce Participating States* pubblicato nell'ottobre 2003 dall'*Office for Democratic Institutions and Human Rights* dell'OSCE. Questo testo si occupa della *legislazione elettorale* nel suo complesso (ritaglio delle circoscrizioni, formule elettorali, gestione del procedimento e relative garanzie, diritto di voto attivo e passivo, candidature e ruolo dei partiti, determinazione e proclamazione del risultato, ricorsi, monitoraggio interno e internazionale, assistenza e sviluppo). Vi si ritrova perciò anche un capitolo dedicato a *Elections Campaign, Financing and Media*. Fra i principi e le soluzioni elencati si leggono: il diritto alla libertà di espressione e al diritto di comunicare, inclusivi della libertà di formarsi opinioni e di ricevere e trasmettere informazioni e idee senza interferenze da parte di autorità pubbliche; il diritto di manifestare; il diritto di associarsi; la garanzia di poter

<sup>7</sup> L'International IDEA è uno dei partner, insieme all'International Foundation for Electoral Systems e all'UN Department for Economic and Social Affairs, del *Progetto ACE (Administration and Cost of Elections)*, v. <http://www.aceproject.org>, che costituisce la più straordinaria raccolta di materiali sul fenomeno elettorale in genere (gli aspetti trattati sono così classificati: formule elettorali, quadro normativo, amministrazione elettorale, delimitazione delle circoscrizioni, "educazione" dell'elettorato, iscrizione nelle liste elettorali, operazioni di voto, scrutinio, mezzi di informazione di massa ed elezioni, correttezza [*integrity*] del voto, voto e nuove tecnologie). Rinvio in particolare al *Legislative Framework Index*, che include anche documenti sulla legislazione elettorale di oltre trenta paesi.

<sup>8</sup> Questo documento è oggetto di risoluzioni e raccomandazioni dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa le quali ne ipotizzano la trasformazione in "convenzione" vera e propria. Se non che i governi appaiono assai meno entusiasti, come dimostra la risposta fornita il 9 ottobre 2003 (Doc. 9978) alla raccomandazione 1595 (2003) approvata alcuni mesi prima dall'Assemblea parlamentare.

condurre una campagna elettorale in un'atmosfera corretta e libera, senza ostacoli che impediscano l'accesso ai mezzi di informazione su basi non discriminatorie; la garanzia pubblica di pari opportunità riguardo alla possibilità di indirizzare messaggi al corpo elettorale; la parità di accesso ai locali e ai servizi pubblici eventualmente messi a disposizione; la garanzia pubblica contro eventuali intimidazioni private di qualsiasi genere; la facoltà dello stato di imporre *ragionevoli* limiti al finanziamento privato di partiti e candidati allo scopo di preservare una leale competizione e per ridurre l'incentivo alla corruzione; la eventuale messa a disposizione di finanziamenti pubblici a condizioni di parità, sulla base di *criteri oggettivi* quali il sostegno che il candidato o il partito mostrano di avere, i risultati delle ultime elezioni, nonché l'entità di fondi che risultano oggettivamente necessari per una campagna di qualche efficacia; norme sulla trasparenza dei fondi elettorali ricevuti e delle loro fonti, così come delle spese sostenute e delle singole voci di esse, il tutto da rendere pubblico; la facoltà per lo stato di limitare o vietare contributi da parte di determinati soggetti (quali enti o persone stranieri, per esempio); il divieto di sostegno a singoli candidati o partiti da parte di enti o aziende pubblici; la garanzia di adeguate opportunità di presentarsi, da parte di partiti e candidati, con riferimento ai mezzi di informazione di massa dello stato; il divieto di limitazioni pubbliche nei confronti dei mezzi di informazione, eccezion fatta per la diffusione di quei contenuti che potrebbero interferire sul voto (esempio: pubblicazione di sondaggi prima e durante la votazione<sup>9</sup> ovvero la diffusione di propaganda o altra programmazione a contenuto politico durante la pausa di riflessione prima del voto); la parità d'accesso per tutti i concorrenti sui mezzi di proprietà pubblica, da riconoscersi nei confronti di tutti i mezzi, ai programmi d'informazione, ai commenti editoriali (punto, questo, particolarmente delicato); la garanzia di tariffe uguali per tutti i competitori e l'obbligo di identificare la fonte (il responsabile e/o il beneficiario) di qualsiasi pubblicità o materiale collegati con le elezioni; la promozione di una corretta e adeguata copertura informativa delle elezioni, ma *senza non necessarie limitazioni* dei mezzi di informazione; la specificazione, in particolare, che quelli di proprietà privata devono poter esprimere le proprie opinioni su candidati, partiti, programmi.

Sulla materia esiste anche una limitata ma rilevante giurisprudenza della *Corte europea dei diritti dell'uomo* (della quale, infatti, l'ultimo dei documenti di cui ho riferito, tiene conto). Questa nel caso *Pierre-Bloch v. France* (1997) stabilì che non c'era stata violazione della Convenzione europea sui diritti dell'uomo nel caso di un candidato alle elezioni francesi multato per aver violato i limiti di

---

<sup>9</sup> Va peraltro notato che, secondo il rapporto in materia di limiti alla pubblicazione dei sondaggi, «the best practice is that the publication of such polling data *should only* be restricted during the *immediate* pre-election period and during voting hours».

spesa elettorale previsti dalla legge; tuttavia, nel caso *Bowman v. UK* (1998) la Corte stabilì che restrizioni di spesa *excessive* potevano costituire un “irragionevole” restringimento della libertà di espressione. A questo riguardo la Corte, con riferimento alla tutela della libertà di espressione durante la campagna elettorale, ha invitato espressamente i governi a grande cautela prima di adottare misure limitatrici, invitandoli anzi ad accettare manifestazioni del pensiero anche offensive, scioccanti e tali da recare sconcerto, specie se indirizzate nei confronti di autorità, istituzioni, cariche pubbliche e candidati (così nei casi *Oberschlick v. Austria* del 1997 e *Lopes Gomes Da Silva v. Portugal* del 2000)<sup>10</sup>.

### 3. Alcune esperienze comparate

Il quadro comparato conferma quanto si ricava dalla lettura dei documenti e atti internazionali. Siamo – lo si può ben affermare – davanti a uno dei fenomeni sociali più fortemente regolati che possa esser dato di prendere in esame. Ciò naturalmente non può stupire dato che l'intero apparato di governo degli ordinamenti che intendono qualificarsi come democratici, cioè fondati sulla volontà degli stessi governati, poggia sul corretto e adeguato funzionamento dei procedimenti attraverso i quali questi ultimi eleggono i propri rappresentanti e/o governanti: in fondo si tratta di ciò che differenzia la democrazia dei moderni da quella degli antichi secondo l'antica lezione ottocentesca di Benjamin Constant.

Esaminerò la disciplina delle campagne elettorali quale attualmente prevista in dieci paesi. Con sporadiche eccezioni, si tratta di discipline nuove o che hanno subito importanti aggiornamenti assai di recente. Questa circostanza per un verso risponde all'evoluzione tecnica degli strumenti utilizzati da partiti e candidati al fine di conquistare voti (ben inteso a partire dal crescente impatto dei mezzi di informazione di massa e segnatamente della tv). Per un altro verso segnala che in tutti gli ordinamenti considerati si verifica una sorta di inseguimento – sempre più affannoso in molti casi, si direbbe – fra regole imposte dal legislatore e comportamenti tenuti dal corpo sociale: i fini perseguiti restano i medesimi, ma violazioni, elusioni e aggiramenti della disciplina, uniti all'insorgere di problematiche nuove, sembrano imporre frequenti messe a punto e la ricerca di un sempre maggiore dettaglio regolativo. Le vicende dell'attualità in materia, del resto, confermano le difficoltà anche degli ordinamenti da più tempo regolati (in qualche caso meticolosamente), e caratterizzati da buone posizioni nelle classifiche sulla corruzione politico-amministrativa (per esempio, quelle di *Transparency International*).

---

<sup>10</sup> Nel secondo caso, in particolare, si trattava di un direttore di giornale condannato per un editoriale violentemente critico della scelta di un certo candidato da parte di un partito. La Corte stabilì che la condanna costituiva violazione dell'art. 10 della Convenzione: la personalizzazione delle invettive politiche è uno dei rischi della vita politica e della libertà di parola.

*Gli Stati Uniti.* – sono stati fra i primi paesi a introdurre (già nel 1971) una disciplina organica delle campagne elettorali in ambito federale (solo di queste dirò qualcosa) e sono uno di quelli che l'ha più di recente riformata (nel 2002). La Corte Suprema si è già pronunciata, il 10 dicembre 2003, sulla legittimità (che ha confermato) di questa discussa riforma.

Va detto, innanzitutto, che le primissime norme in materia risalgono addirittura ai tempi di Theodore Roosevelt, che indusse il Congresso a vararle sin dal 1907 (sono poi rimaste in vigore, con varie modifiche, fino al 1966) allo scopo di limitare l'influenza sproporzionata di persone ricche e interessi particolari sul processo elettorale, oltre che per disincentivare abusi facendo ricorso a precisi obblighi di trasparenza. Tali precedenti concorrono a spiegare come mai la disciplina americana, contrariamente a quanto potrebbe immaginare chi non conosca l'analiticità tipica del legislatore di tradizione anglosassone (quando ci si mette), costituisca un *corpus* di impressionante meticolosità nell'individuare e regolamentare anche la più minuta e apparentemente marginale fattispecie. Bastino pochi dati: il testo delle *Federal Election Campaign Laws* compilato ufficialmente dalla *Federal Election Commission* (FEC), autorità indipendente istituita nel 1974, sintesi delle tre leggi esistenti in materia con i relativi emendamenti (ultimo dei quali è appunto la legge *McCain-Feingold* del 2002)<sup>11</sup>, è un volume di 163 pagine (indici esclusi), delle quali ben 19 contengono accurate definizioni di tutti i termini impiegati nell'articolato (a cui vanno aggiunti i regolamenti attuativi adottati dalla FEC: altre centinaia di pagine). Siamo di fronte a previsioni normative di eccezionale e puntigliosa precisione: si veda a mo' di esempio il §439a nel quale si elencano gli utilizzi consentiti e gli utilizzi *non* consentiti dei fondi raccolti dai candidati<sup>12</sup>. Oppure si veda come il §431 definisce chi deve essere considerato "candidato" ai fini della legge, ovvero cosa includono e cosa *non* includono termini quali "contributo" e "spesa", o altri concetti chiave quali *independent expenditures* o *generic campaign activity* o "fondi personali" (del candidato). È in questa sede che viene definito anche il concetto di *election cycle* inteso come il «periodo che comincia il giorno dopo l'ultima elezione per la specifica carica o seggio per cui un candidato si presenta e finisce il giorno della successiva elezione per quella carica o seggio» (§431[25]).

Aggiungo che le disposizioni in materia di campagne elettorali sono state oggetto a partire dalla prima approvazione di diciotto successive leggi di modifica-

<sup>11</sup> *Federal Election Campaign Act* (FECA), *Presidential Election Campaign Fund Act* e *Presidential Primary Matching Payment Account Act*. Il nome ufficiale della legge del 2002 è *Bipartisan Campaign Reform Act* (BCRA).

<sup>12</sup> Apprendiamo che si considera illegittimamente convertita ad uso proibito, la somma spesa per qualsiasi fine «che sussisterebbe indipendentemente dalla campagna elettorale... inclusi: a) pagamento di un mutuo; b) acquisto di vestiario; c) costi dell'auto per movimenti non legati alle elezioni; d) iscrizione a un *country club*; e) vacanza o altro viaggio non collegato con la campagna; f) alimentari; g) pagamenti di tasse universitarie; h) biglietto d'ammissione a evento sportivo, concerto, teatro o altra forma di intrattenimento non collegata alla campagna elettorale; e i) abbonamento, iscrizione o altro versamento a una palestra oppure ad altra attività ricreativa».

zione (4 negli anni Settanta, 4 negli anni Ottanta, 8 negli anni Novanta e 2 nei primi anni Duemila): un lavoro incessante, un continuo sforzo di messa a punto.

Le norme americane, dunque, prevedono che tutta la raccolta di fondi per le campagne elettorali passi attraverso *political committees* appositamente registrati, dotati necessariamente di un tesoriere responsabile delle entrate e delle uscite, tenuto a puntuali obblighi di rendicontazione addirittura *mensile* nell'anno elettorale (per i candidati alla presidenza) se solo si raccolgono almeno \$100.000, somma ovviamente risibile a fronte di qualsiasi seria candidatura. Il comitato deve notificare immediatamente ogni contributo superiore a \$1.000; e inserire nei rapporti periodici l'elenco di tutti coloro che hanno *dato* contributi per oltre \$200 durante l'anno, nonché le spese fatte per la campagna elettorale con elenco di tutti i soggetti cui sono state *pagate* somme di entità superiore a \$200; il candidato deve a sua volta notificare le spese che intende sostenere a *proprio personale carico*. È previsto il tetto di \$2.000 per i contributi da un singolo soggetto a singolo candidato; quello di \$25.000 per i contributi ai comitati *nazionali* di partito; quello di \$5.000 per i contributi ai *PACs* (qualsiasi altro comitato d'azione politica, magari indipendente). Per i candidati al Senato e alla Camera dei Rappresentanti esistono meccanismi in base ai quali il tetto di \$2.000 viene aumentato se nel loro collegio elettorale un altro candidato spende fondi propri in misura tale da superare una certa soglia (ad esempio da due a quattro volte tanto, il limite sale a \$6.000: c.d. *Millionaire Amendment*). Sempre in materia di contributi esiste il divieto a darne per banche nazionali, società e sindacati, nonché per tutti i fornitori del governo degli Stati Uniti e per soggetti stranieri. Sono vietati contributi in contanti oltre i \$100 (per chiunque).

La riforma del 2002 ha introdotto un divieto generale per i partiti nazionali di raccogliere il c.d. *soft money*, cioè i contributi non regolamentati (a differenza del c.d. *hard money*, con i limiti che si sono appena descritti) che ai due grandi partiti venivano versati da *corporations*, sindacati e singoli individui in grado di staccare assegni a sei o sette cifre, destinati in teoria a sostenerne le attività ordinarie, *non* le candidature alle cariche federali. In pratica, questa era diventato una delle due scappatoie legali (*loopholes*) utilizzate per aggirare la severità delle norme sul finanziamento delle campagne elettorali<sup>13</sup>. L'altra scappatoia era la c.d. *issue advocacy*, cioè le attività di comunicazione radiotelevisiva su specifiche questioni finanziate dai gruppi di interesse, di fatto spot per finte *issues* trasmessi in campagna elettorale, intesi a sostenere un candidato o a sconsigliare il voto a un altro, o entrambe le cose, ma senza usare formule come "vota per...", "non votare per..." e simili (a differenza della c.d. *express advocacy*, soggetta ai limiti della disciplina federale). La riforma ha introdotto la nuova categoria di *Electioneering Communication* (distinta

<sup>13</sup> Per evitare che il nuovo divieto sia aggirato, la legge stabilisce vari altri divieti alla raccolta, sollecitazione, spesa del *soft money* nei confronti dei candidati e cariche federali e dei partiti statali (questi ultimi possono raccogliere in un anno contributi *soft money* non superiori a \$10.000, ma non possono spenderli per attività che influiscono sulle elezioni federali). In compenso sono stati raddoppiati i limiti dell'*hard money*.

da “campaigning communication” in quanto non proveniente da candidati, partiti e loro comitati). Essa sottopone ad obblighi di rendicontazione e pubblicità tutte le spese oltre \$10.000 per spot o altre emissioni radio, tv, via terra, cavo o satellite, le quali siano in qualsiasi modo riferite a un “candidato chiaramente identificabile” e avvengano nei 30 giorni che precedono una primaria o nei 60 che precedono l’elezione generale; vieta inoltre a società e sindacati di finanziare le comunicazioni elettorali con fondi iscritti in bilancio.

Esiste poi un sistema di tetti alle spese elettorali dei candidati alla Presidenza, che si applicano tuttavia solo per quei candidati che intendano qualificarsi come destinatari dei contributi pubblici del *Presidential Election Campaign Fund*. Questo fondo, coperto dai contribuenti che, *volontariamente*, assegnano ad esso \$3 (altrimenti destinati alle entrate generali)<sup>14</sup>, alimenta tre forme di finanziamento: a) i *General Election Grants*, attribuiti ai candidati nominati dai due grandi partiti, per coprire le spese della campagna presidenziale (nonché ai candidati di terze forze che abbiano ottenuto alle precedenti elezioni almeno il 5% dei voti popolari); b) i *Primary Matching Payments* destinati ai candidati nelle primarie in vista della nomination; c) i *Party Convention Grants* destinati a finanziare le convenzioni dei partiti (inclusi i terzi partiti che abbiano ricevuto il 5% dei voti).

Le condizioni per partecipare al sistema di finanziamento pubblico delle elezioni presidenziali (generale e primarie) sono di accettare, appunto, i tetti di spesa previsti dalla legge, nonché di non utilizzare fondi personali in misura superiore a 50.000 \$. I candidati devono inoltre documentare le spese sostenute, tenendo la relativa contabilità e autorizzando la FEC alle necessarie operazioni di *auditing*; in caso di violazione anche non volontaria dei diversi obblighi, rivelata dalle procedure di *auditing*, il candidato si impegna alla restituzione dei fondi ricevuti nella misura fissata dalla FEC<sup>15</sup>. Il fondo che il governo assegna per l’elezione generale equivale al tetto di spesa (scopo del legislatore essendo quello di liberare i candidati dall’influenza dei grandi finanziatori e di evitare che i contributi pubblici vengano considerati come *aggiuntivi*). Per l’elezione del 2004 il limite è di \$74.62 milioni: questa è la cifra assegnata a testa ai candidati nominati dal Partito Repubblicano e dal Partito Democratico per coprire tutte le spese della campagna. Il contributo ai partiti per l’organizzazione delle convenzioni nazionali determina

<sup>14</sup> Si calcola che attualmente soltanto dieci o undici contribuenti su cento barrano la casella corrispondente sulla dichiarazione dei redditi, e di conseguenza il fondo si trova spesso in stato di insolvenza (la punta massima di sottoscrizioni è stata 28,7% nelle dichiarazioni del 1980; da allora è sempre declinata). Questo e vari altri problemi del finanziamento pubblico, tuttora disciplinato secondo le norme approvate nel 1971 e 1974 (a parte l’aumento nel 1993 del *check-off* fiscale da \$1 a \$3), sono affrontati nella proposta di riforma presentata dagli stessi promotori della legge del 2002, i senatori McCain e Feingold: v. S. 1913 del 21 novembre 2003).

<sup>15</sup> Va notato che i contributi non sono a consuntivo, ma assegnati in un unico blocco subito dopo le convenzioni nazionali per l’elezione generale (per le primarie sono assegnati mensilmente, a partire dal mese di gennaio dell’anno elettorale; per le convenzioni un versamento iniziale il 1 luglio dell’anno precedente l’elezione e versamenti ulteriori nell’anno elettorale). Di qui il problema della restituzione.

automaticamente anche il tetto di spesa (con relative rendicontazioni e controlli). Per le convenzioni del 2004 ciascuno dei due partiti ha diritto a ricevere \$14.59 milioni. Per le elezioni primarie i candidati, quale prerequisito per essere ammessi al fondo pubblico, devono raccogliere \$5 mila in venti diversi stati. Le somme che il tesoro deve versare sono determinate “pareggiando” i contributi privati con contributi federali, ciascun contributo fino a un massimo di \$250 (ad esempio: 50 dollari con 50, 250 con 250, 1000 con 250). Ciascun candidato può ricevere al massimo una somma pari alla metà del tetto di spesa che si impegna a non superare (nel 2004 il limite di spesa è di \$37.31 milioni; questo limite complessivo viene ripartito stato per stato).

È interessante osservare che, nelle elezioni primarie, si afferma una tendenza dei candidati maggiori a rinunciare ai fondi pubblici, proprio allo scopo di sottrarsi ai limiti di spesa previsti dalla legge<sup>16</sup>. Così hanno fatto nel 2004 sia il presidente George W. Bush (che aveva rinunciato anche quattro anni prima) sia il candidato democratico che ha poi dominato le primarie, il senatore John Kerry (tra i democratici, anche Howard Dean). Naturalmente, una scelta del genere permette di spendere senza limiti, ma comporta che il finanziamento della campagna poggia solo sulle spalle dei sostenitori del candidato che rinuncia... Ciò impone il coinvolgimento di centinaia di migliaia di persone, visto il tetto molto basso fissato dalla stessa normativa (non più di \$2.000 a persona).

Quanto alle disposizioni relative alle trasmissioni radiotelevisive, esse prevedono la revoca della licenza da parte della *Federal Communications Commission* per le emittenti che non consentano «reasonable access to or... purchase of reasonable amounts of time... by a legally qualified candidate for Federal elective office on behalf of his candidacy». La disciplina delle diffusioni relative ai candidati a cariche pubbliche si caratterizza per: *a)* obbligo di garantire pari opportunità, ma libertà di *non* dare spazi ad alcuno; *b)* nessuna possibilità di censurare il materiale elettorale; *c)* esclusione di qualsiasi disciplina di notiziari, interviste, servizi, dirette di eventi; *d)* tariffe le più basse applicabili per spazi equivalenti nei 45 giorni prima della primaria e nei 60 giorni precedenti l'elezione vera e propria; *e)* obbligo del candidato di fornire per la messa in onda materiale che per almeno 4 secondi, alla fine, contenga gli elementi scritti e visivi che consentano la sua identificazione e asseverino che egli ha approvato il messaggio e che il suo comitato elettorale ne ha pagato la messa in onda; *f)* obbligo per le emittenti di tenere (per almeno due anni) un elenco di tutte le richieste di spazi da parte di candidati o riguardanti candidati.

L'assetto attuale della disciplina americana delle campagne elettorali, con particolare riferimento al loro finanziamento, al controllo delle spese e all'uso dei media, è considerato figlio sia del contesto generale sia di vicende clamorose della storia politica americana, a partire dal caso Watergate. Va altresì tenuto conto non

---

<sup>16</sup> Nel gennaio 2004 la FEC ha certificato fondi pubblici a sei candidati; nel 2000 furono otto; nel 1996 dieci; nel 1992 otto; nel 1988 dodici; nel 1984 sei; nel 1980 tre; nel 1976 undici.

solo del sistema dei mezzi di informazione come organizzato negli Stati Uniti, ma anche delle caratteristiche intrinseche di una campagna elettorale, quella presidenziale che si svolge su un territorio e davanti a una popolazione di dimensioni continentali, il che inevitabilmente esalta i costi e rende il contatto diretto e non mediato fra candidato ed elettorato possibile solo fino a un certo punto. A ciò ovvia in parte una campagna elettorale che dura a dir poco un anno: il che appunto accresce esponenzialmente i costi. D'altra parte, come hanno scritto in occasione della sentenza del dicembre 2003 i giudici supremi O'Connor e Stevens, «il danaro, come l'acqua, trova sempre un suo sbocco... la storia della disciplina del finanziamento delle campagne elettorali dimostra che i partiti politici sono straordinariamente duttili e capaci di adattarsi alle nuove restrizioni che cerchino di limitarne la capacità di raccolta fondi»: conclusione che certo vale anche per contesti diversi da quello americano. E così è stato finora. Ciò non ha impedito tentativi di irreggimentare per quanto possibile questo flusso. Quello del 1971 fu in parte vanificato dalla sentenza della Corte Suprema nel caso *Buckley v. Valeo* nel quale fu dichiarato legittimo il *tetto ai contributi*, ma non il *tetto alle spese* elettorali: l'argomento fu che il nesso contributo/manifestazione del pensiero è meno diretto del nesso spesa/manifestazione del pensiero. Fu sostenuto allora (si era nel 1976) che «esser liberi di manifestare liberamente il proprio pensiero in modo illimitato ma soggetto a un tetto di spesa, è come essere liberi di andare con la propria macchina dove si vuole ma avendo a disposizione non più di un pieno di benzina». Più di vent'anni dopo, la Corte stabilì che una legge statale che stabiliva limiti di spesa a singoli candidati era legittima<sup>17</sup>. Infine, la Corte (con decisione 5-4 nel caso *McConnell v. FEC*) ha ora legittimato la riforma del 2002 in tutte le sue parti fondamentali, dai divieti sulla raccolta del *soft-money* ai limiti alla comunicazione politica nel periodo pre-elettorale.

Quanti lamentano l'eccessivo ridimensionamento del ruolo dei partiti politici nella democrazia americana tendono però a criticare la legislazione sul finanziamento della spesa elettorale di cui abbiamo parlato, perché avrebbe concorso a trasformare i politici in persone la cui dote principale non può che essere la capacità di *fundraising*, ovvero perché li avrebbe messi nelle mani dei professionisti della raccolta fondi, diventati i veri nuovi *power brokers* del sistema politico. La gestione del vituperato *soft money* era rimasta fino al 2002 uno degli ultimi strumenti a disposizione dei partiti: scomparsa anche questa (secondo alcuni avrebbe soltanto "cambiato indirizzo") nulla, si dice, è più rimasto fra la società e i politici, isolati e sempre più vulnerabili, inevitabilmente costretti a piegarsi davanti a ogni sorta di interesse particolare, dunque difficilmente in grado di affermare un'autentica *leadership*<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> È la sentenza *Nixon v. Shrink Missouri Government PAC* del 2000.

<sup>18</sup> Questa la tesi, per esempio, che si legge nel libro di F. ZAKARIA, *The Future of Freedom*, New York, W. W. Norton & Company, 2003, specie pp. 184 ss.



Infine, negli Stati Uniti una disciplina dei sondaggi in campagna elettorale non esiste (difficilmente potrebbe superare lo scrutinio della Corte Suprema).

*La Germania.* – Le vicende che hanno squassato negli anni dal 1999 al 2003 la Germania politica e, in particolare, uno dei due grandi partiti, la CDU<sup>19</sup>, indicano che anche in un sistema politico e in un contesto socio-economico molto diverso da quello americano, nel quale tra l'altro la posizione dei partiti politici è ancora fra le più solide del mondo occidentale, la questione del finanziamento della politica non può dirsi risolta soddisfacentemente e ha comportato serie difficoltà.

Sulla base degli artt. 3 e 21 della *Grundgesetz* si fonda il principio – che vale sempre, tanto più in campagna elettorale – della uguaglianza e quindi della pari opportunità fra i partiti politici, riassunto nel concetto di *Parteienchancengleichheit* e ripreso espressamente da un apposito articolo della legge sui partiti (*Parteiengesetz*), la quale risale al 1967 ed è stata più volte modificata, in ultimo dalla legge 28 giugno 2002. L'art. 5 stabilisce, al comma 1, che se una pubblica autorità fornisce un qualsiasi servizio a un partito, il medesimo trattamento dev'essere garantito a tutti gli altri partiti. Tuttavia, è anche specificato, nel rispetto della giurisprudenza costituzionale, che l'entità del sostegno può essere *graduata* in funzione della *rilevanza* di ciascun partito, purché sia garantita una base minima<sup>20</sup>. La rilevanza (e dunque l'entità dei benefici) di ciascun partito dipende, secondo la legge, prima di tutto dai suoi più recenti risultati elettorali (ma secondo la giurisprudenza hanno rilevanza anche il radicamento territoriale e l'anno di fondazione del partito, oltre che gli elementi di cui all'art. 18 in materia di finanziamento, v. dopo); in ogni caso, però, i partiti che hanno un gruppo al *Bundestag* hanno diritto a non meno del 50% di quanto spetta a qualsiasi altro partito. Il comma 2 estende, limitatamente al periodo della campagna elettorale<sup>21</sup>, l'applicazione dei criteri di cui al comma 1 a *tutti* i partiti che abbiano presentato candidature (ciò vale per esempio per le affissioni, anche in Germania organizzate da molti comuni). Il comma 3 afferma che la legge può imporre ai fini dell'attribuzione dei benefici di cui al comma 1 la verifica della sussistenza di determinati requisiti. L'art. 18 della stessa legge fissa poi i criteri in base a cui riconoscere ai partiti quote del finanziamento

<sup>19</sup> Condannata a più riprese a pagare pesantissime sanzioni per irregolarità nel proprio finanziamento (nell'agosto 2000 e di nuovo nel febbraio 2003). Tutti ricordano poi la personale vicenda di Helmut Kohl, lo statista dell'unificazione, travolto da più scandali proprio per aver nascosto finanziamenti irregolari.

<sup>20</sup> Si tratta della c.d. *Abgestufte Chancengleichheit*, appunto pari opportunità ponderata o graduata, a sua volta sostenuta in più decisioni del Tribunale costituzionale federale. Esso ha stabilito che la pari opportunità non deve essere intesa come assoluta uguaglianza, in quanto ciò nuocerebbe al corretto funzionamento della democrazia parlamentare, dal momento che si finirebbe con l'incentivare la creazione irragionevole di nuovi partiti. Il principio, come si capisce, è di capitale e generale importanza.

<sup>21</sup> La durata della campagna elettorale va ricavata dalle disposizioni della legge elettorale sulla presentazione delle candidature e può arrivare perciò a un massimo di 58 giorni dal giorno in cui si vota.

federale dei partiti; queste dipendono, per ogni partito, da tre elementi: *i*) voti ottenuti alle ultime elezioni europee, parlamentari e di Land; *ii*) numero degli iscritti<sup>22</sup>; *iii*) ammontare dei contributi raccolti.

Il terzo criterio deriva dalla decisione del Tribunale costituzionale federale del 9 aprile 1992 (BVerGe, 85, 264), nella quale si confermò, ma solo in parte, la precedente decisione del 19 luglio 1966 (BVerGe, 20, 56): quest'ultima aveva definito inammissibile interferenza nella vita dei partiti il finanziamento federale dell'attività ordinaria dei partiti, mentre aveva legittimato il finanziamento delle attività espressamente affidate ai partiti dalla Costituzione, appunto il concorso al processo elettorale: da qui il rimborso delle spese sostenute (*Wahlkampfkostenersatzung*). Nel 1992, invece, il Tribunale ha riconosciuto la virtuale impossibilità di distinguere concretamente spese elettorali e spese ordinarie; ha confermato l'inammissibilità di un generico sostegno pubblico; ha sostenuto che il sostegno vada limitato al minimo indispensabile; ha affermato l'esigenza di verifiche del sostegno di cui ciascun partito effettivamente gode, imponendo infine allo stato di non spendere più della media dei tre anni precedenti. Questa sentenza direttiva ha portato così, con la revisione legislativa del 1994, alla regola dei fondi pubblici commisurati a quelli autonomamente raccolti, alla fissazione per legge nella cifra di €133 milioni del tetto delle risorse riconoscibili ai partiti, autorizzando la corresponsione del finanziamento in *tranches* annuali. I fondi vengono così assegnati in ragione di €0,70 per ogni voto ottenuto alle elezioni e di €0,38 per ogni euro raccolto, tenendo peraltro conto solo delle donazioni inferiori a €3,300 (non si tiene conto perciò delle grandi donazioni il cui impatto risulta così ridimensionato).

In materia di sondaggi esiste un divieto, dettato dall'art. 32.2 della legge elettorale federale (*Wahlgesetz*), relativo agli *exit polls* durante lo svolgimento delle votazioni. Per il resto esistono forme di autoregolamentazione in base alle quali tv, radio e giornali si astengono dal diffondere l'esito di sondaggi nei quindici giorni che precedono il voto.

Quanto alle trasmissioni radiotelevisive, occorre tenere presente che in materia di emittenza la competenza legislativa appartiene ai *Länder*, per cui i principi comuni alle diverse normative sono oggetto di accordi fra *Länder*, in particolare del *Rundfunkstaatsvertrag (RstV)*. In base a questo la pubblicità politica è vietata, mentre spazi adeguati vengono messi a disposizione dei partiti sia dalle emittenti pubbliche sia da quelle private, con la differenza che solo i privati si vedono riconosciuto un diritto a un rimborso parziale del servizio reso (mediamente dal 33% al 55% delle tariffe di mercato). Vi sono anche spazi c.d. autogestiti, nei quali vengono trasmessi programmi prodotti dal partito, senza vincoli, a parte evidenti violazioni della legge penale: anche l'incostituzionalità del contenuto *non può* essere eccepita perché la magistratura ha stabilito che ciò è compito

---

<sup>22</sup> Ciò è possibile, in Germania, dal momento che la legge sui partiti ne fa dei soggetti di diritto pubblico sottoposti a una precisa disciplina quadro.

esclusivo del Tribunale costituzionale federale. In ogni caso, gli spazi radiotelevisivi sono ripartiti sulla base del principio già citato della *abgestufte Chancengleichheit*: applicato senza grandi difficoltà fino a che il sistema politico si era fondato sui tre tradizionali partiti, è stato messo in crisi alla fine degli anni Ottanta<sup>23</sup>. In merito si può ricordare una vicenda recente: in occasione delle elezioni del 2002, il leader della Fdp Guido Westerwelle annunciò di considerarsi candidato alla cancelleria (alla pari di Schröder, cancelliere uscente e candidato della Spd e Stoiber, candidato della Cdu-Csu) chiedendo di partecipare ai “duelli” organizzati dalle due reti pubbliche ARD e ZDF. Ma queste rifiutarono di invitarlo, sostenendo che non era possibile pensare che la Fdp potesse davvero esprimere il cancelliere<sup>24</sup>.

Quanto alla stampa non sussistono, invece, obblighi di *Chancengleichheit* perché su di essa fa premio il riconoscimento alla testata della più ampia scelta di linea editoriale: è possibile perciò rifiutare anche selettivamente inserzioni pubblicitarie (salva la possibilità, secondo taluni studiosi, di ricorsi in sede civilistica per *danno ingiusto*).

Conclusivamente, si deve notare che la Germania è oggi una delle rare grandi democrazie a non possedere una legislazione organica sul fenomeno delle campagne elettorali. Il suo assetto federale in sé non è sufficiente a spiegare la cosa: infatti ove così fosse ritenuto opportuno, non vi sarebbero ostacoli costituzionali a una disciplina del *Bund*. Ciò si deve probabilmente alla presenza tuttora decisiva – anche se con qualche segno di cedimento – dei grandi partiti di massa e al loro notevole grado di istituzionalizzazione, nonché al carattere tradizionalmente consociativo del confronto fra di essi. È come si desse per scontato l'inevitabile paradosso di una pretesa neutralità e imparzialità delle istituzioni (affermata dalla Costituzione, dalla legge e dalla giurisprudenza del Tribunale costituzionale) che trova a doversi conciliare con istituzioni a ferma guida partitica: di queste e del sistema partitico si intende difendere assetto e stabilità. Di qui la teoria e la prassi della *abgestufte Chancengleichheit* che, a ben vedere, è un compromesso per rendere la pari opportunità delle forze in campo compatibile con gli obiettivi di fondo del sistema considerati rispetto ad essa prevalenti (ciò si concilia bene con una formula elettorale che pone la soglia di accesso al *Bundestag* a un livello certo non modesto del 5%).

<sup>23</sup> Sul punto rinvio all'ottimo saggio, solo in parte superato, di G. RIZZONI, «Campagna elettorale e nuovi soggetti politici nella RFT», in *Regione e governo locale*, 1, 1994, pp. 91 ss.

<sup>24</sup> La FDP fece allora ricorso, senza successo, al tribunale amministrativo, il quale negò tuttavia che i duelli configurassero trasmissioni elettorali, considerandoli invece trasmissioni giornalistiche. La successiva *Verfassungsbeschwerde* al Tribunale costituzionale veniva dichiarata inammissibile (decisione 30 agosto 2002, 2 BvR 1332/02) proprio in virtù dell'applicazione necessariamente ponderata del principio di *Chancengleichheit*.

*Il Regno Unito.* – Il caso del Regno Unito presenta particolari motivi di interesse. Si tratta infatti di un altro ordinamento che fonda storicamente le sue istituzioni parlamentari sul *governo di partito* e nel quale i partiti, sia pure in misura forse più limitata che non in Germania, mantengono un ruolo di rilievo, ma è anche un ordinamento nel quale una organica disciplina delle campagne elettorali è stata varata solo pochi anni fa con il *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000* (PPERA). Il disegno di legge era stato presentato dal governo a seguito delle raccomandazioni del Comitato presieduto da Lord Neil (1998)<sup>25</sup> e il testo è entrato in vigore nel febbraio 2001. Anche in Gran Bretagna vi erano state nel tempo accuse in relazione a forme di finanziamento dei partiti considerate “criticabili” o illegittime: specie finanziamenti da parte di grandi interessi economico-finanziari o produttivi esteri. Questa legge ha costituito una mezza rivoluzione dal momento che essa ha introdotto per la prima volta penetranti norme di trasparenza in un ambito del quale, sino ad allora, si era potuto affermare che «le finanze dei partiti costituiscono una sfera praticamente inaccessibile a qualsiasi forma di controllo pubblico»<sup>26</sup>. In altre parole, durante il governo Blair il Regno Unito è passato, in materia, dall’essere uno degli ordinamenti meno regolati a uno di quelli più modernamente e accuratamente disciplinati. Resta però uno dei rari ordinamenti che non prevedono significative forme di finanziamento pubblico (ma servizi sono garantiti a partire da alcuni spazi radiotelevisivi).

Il PPERA è un testo organico il quale *a)* istituisce quale autorità indipendente la *Electoral Commission* con molteplici funzioni (riferire all’indomani di ogni elezione sul suo andamento generale; monitorare e verificare i vari aspetti del fenomeno elettorale inclusi «political advertising in the broadcast and other electronic media»; dare pareri sulle modifiche alla legge elettorale; dare pareri vincolanti in ordine all’applicazione del *Representation of the People Act*; fornire assistenza a tutte le autorità coinvolte nel procedimento elettorale; dettare indirizzi alle emittenti in ordine alle *party political broadcasts* (v. dopo); distribuire limitati *policy development grants*; concorrere alla formazione della pubblica opinione sulle tematiche elettorali); *b)* introduce la registrazione dei partiti politici, sulla base di specifici requisiti organizzativi interni relativi alle principali cariche e alla struttura finanziaria, previa verifica della *Electoral Commission*; *c)* subordina alla registrazione l’assegnazione degli spazi gratuiti in tv su tutti i tipi di emittenti; *d)* impone ai partiti registrati stringenti obblighi di contabilità e rendiconti periodici sui contributi ricevuti; *e)* disciplina i contributi ai partiti registrati, anche ai fini del trattamento fiscale, con formula onnicomprensiva e specificazione delle esclusioni<sup>27</sup>; definisce

<sup>25</sup> COMMITTEE ON STANDARDS IN PUBLIC LIFE, *The Funding of Political Parties in the United Kingdom*, su <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm40/4057/4057.htm>.

<sup>26</sup> Questa severa conclusione con altre critiche, in gran parte superate, si potevano leggere in M. PINTO-DUSCHINSKY e A. POSTNIKOV, *Campaign Finance in Foreign Countries: Legal Regulation and Political Parties*, 1999 (testo elaborato dagli autori con C. Nadeau e R. Dahl).

<sup>27</sup> Per esempio non sono considerati contributi le trasmissioni delle *party political broadcasts* (art. 52.1 lett. d).

esattamente i contributi “accettabili” e “coloro che possono dare contributi” per qualsiasi somma oltre le £200 (£50 nel caso di contributi a singoli candidati); *f*) definisce gli obblighi di rendicontazione e di elencazione dei donatori, anche con riferimento all’election period (previste, al riguardo, notifiche settimanali di tutti i contributi oltre £5.000); *g*) definisce il concetto di campaign expenditure (in maniera onnicomprensiva), le modalità di erogazione (necessariamente disposta dal responsabile, altrimenti il pagamento costituisce reato), di registrazione e di rendicontazione (qualsiasi spesa dalle £200 in su); *h*) impone ai candidati la nomina dell’equivalente dell’italiano mandatario<sup>28</sup>, con obbligo di rendicontazione entro 35 giorni dal voto; *i*) stabilisce i limiti delle spese elettorali come dalla stessa legge definite, sia di partiti sia di singoli candidati con tetti diversificati a seconda dei collegi; per i partiti il tetto è £30.000 per ogni collegio in cui compete un proprio candidato oppure £810.000 per la sola Inghilterra<sup>29</sup>; il limite per i singoli candidati è, invece, £5.483 più alcuni pence ad elettore<sup>30</sup>; *l*) stabilisce vincoli severi e limiti di spesa assai forti per i c.d. *third parties* (che non sono affatto partiti, ma “terzi”), cioè quei singoli o quelle associazioni che *indipendentemente* dalla campagna di questo o quel partito e di questo o quel candidato, comunque, intendono promuovere un candidato o contrastarne un altro<sup>31</sup>; *m*) definisce diversificati *election periods*: ai fini della spesa, 365 giorni per l’elezione alla Camera dei Comuni, 4 mesi per le altre elezioni (Parlamento europeo, Parlamenti scozzese e nordirlandese, Assemblea del Galles); a partire dalla data di scioglimento del Parlamento al giorno delle elezioni ovvero da «any earlier time at which her Majesty’s intention to dissolve Parliament is announced»<sup>32</sup>, ai fini degli spazi tv autogestiti.

Altre disposizioni significative si ritrovano nel *Broadcasting Act 1990*: in particolare l’art. 8 che affida alla *Independent Television Commission* (istituita

<sup>28</sup> Con l’importante differenza che nella normativa italiana il *mandatario* è responsabile e rende conto di tutte le *entrate* della campagna elettorale, ma non è responsabile delle *uscite*.

<sup>29</sup> I partiti che spendono oltre £250.000, somma modestissima, devono presentare anche un *audit* indipendente. Il totale spendibile è, per l’intera elezione di Westminster, circa £20 milioni, pari a circa 32 milioni di euro, somma ragionevolmente elevata per gli standard europei, assai modesta per quelli americani (ma qui sono esclusi gli spazi radiotv, gratuiti o non acquistabili).

<sup>30</sup> Per la precisione, 4.6 o 6.2 pence per tipo di collegio. Il totale si può aggirare intorno alle £20-22.000, pari a 32-35.000 di euro.

<sup>31</sup> La questione non è marginale e spiega perché nuove e severissime discipline in materia sono previste negli Stati Uniti, appunto nel Regno Unito e, come si può anticipare, in Canada: direi che è questa quasi una nuova frontiera della disciplina delle campagne elettorali. La preoccupazione è che, impediti dal finanziare oltre certi limiti questo o quel candidato, limitate comunque le spese di questi, interessi finanziariamente forti di vario genere trovino altre vie. Si pensi che, andando nel dettaglio, il *PPERA* vieta di modo e di fatto ai “terzi” qualsiasi pubblica manifestazione, qualsiasi pubblicità, invio di circolari o anche stampa e distribuzione di pubblicazioni! Nel singolo collegio il tetto di spesa massima per i “terzi” è fissato in £500: implicita l’intenzione del legislatore di escludere qualsiasi concreta possibilità di influire in questa forma, in misura determinante, sull’elezione nel collegio, di difendere le finalità della legge e, infine, il ruolo dei partiti.

<sup>32</sup> Si noti il dettaglio: la legge parla di *Parliament*, con riferimento ovviamente alla sola Camera dei Comuni.

dall'art. 1, competente per le emittenti diverse dalla BBC) il compito di vigilare sull'applicazione del divieto di qualsiasi pubblicità «inserted by or on behalf of any body whose objects are wholly or mainly of political nature», o anche comunque finalizzata a scopi politici o sindacali. Fanno eccezione gli spazi messi a disposizione dei partiti dall'art. 36 della stessa legge: sono questi i *party political broadcasts*. Disposizioni analoghe erano da sempre in vigore per la BBC. In ordine al trattamento dei partiti e dei candidati, la disciplina è affidata dall'art. 93 del *Representation of the People Act* alle *Producers Guidelines*, autonomamente elaborate dai responsabili delle diverse emittenti nel rispetto delle indicazioni della *ITS* e della *Electoral Commission*. Vige in ogni caso, per le trasmissioni, il concetto della *due impartiality* che non comporta però identità di trattamento dal momento che «judgement will always be called for». Ogni emittente mette a disposizione 5 spazi di durata variabile dai 300 al 600 secondi. È interessante osservare che i partiti, non autorizzati a usare lo stesso tempo suddiviso in un maggior numero di spazi, preferiscono rinunciare a parte del tempo disponibile utilizzando il minimo obbligatorio<sup>33</sup>: il materiale prodotto è predisposto dai partiti stessi e tende a somigliare a pubblicità, pur non avendone la natura giuridica. Va aggiunto che le emittenti concedono gli spazi per i *party election broadcasts* solo ai partiti registrati. Quanto ai programmi giornalistici, la presenza di candidati non è vietata, tuttavia essa è possibile solo se estesa a *tutti* i candidati: è sufficiente che uno di essi non intenda partecipare, perché gli altri candidati necessitino comunque del suo consenso per poter apparire.

Nel Regno Unito non vi sono disposizioni di legge che limitino la trasmissione di sondaggi. Esistono, anche in questo campo, le *guidelines* delle singole imprese del settore informativo. La BBC, per esempio, detta indicazioni stringenti in ordine alle modalità di presentazione di tutti i sondaggi e di quelli politici in particolare (non farne, in genere, una notizia a sé; non attribuirvi implicitamente una valenza che non hanno, per esempio dicendo «il sondaggio suggerisce che...» o «sembra suggerire» e non: «secondo un sondaggio», «un sondaggio afferma, conferma...» o, peggio, «mostra o dimostra...»; indicazione di alcune delle caratteristiche tecniche del sondaggio, ove possibile, e della fonte).

In sintesi, la strada percorsa dalla nuova legislazione britannica è quella che si fonda sulla registrazione dei partiti con una meticolosa disciplina della loro finanza, vincoli ai contributi ma assai meno draconiani di quelli americani, importanti ma non esagerati limiti alle spese, specie per i candidati, mitigati dall'assegnazione degli spazi televisivi, tentativo di impedire che gli interessi costituiti facciano la propria campagna a distorsione di quella dei partiti. Tutto ciò senza alcun tipo di diretto finanziamento pubblico.

---

<sup>33</sup> È acclarata la tendenza dello spettatore ad allontanarsi dal televisore e fare altre cose in occasione della trasmissione di spazi pubblicitari, ovviamente anche se nella forma del *party political broadcasts*, ovvero a cambiar canale. Fino ad alcuni anni fa era addirittura prevista una prassi di trasmissione contestuale dello stesso messaggio da parte di *tutte* le emittenti, poi abbandonata.

*I paesi del Commonwealth.* – In Australia la disciplina delle campagne elettorali si fonda sul *Commonwealth Electoral Act* del 1918, ovviamente emendato svariate volte. È prevista anche qui una *Election Commission* indipendente che presiede all'applicazione delle diverse disposizioni e alla gestione delle elezioni. La legge prevede l'assegnazione ai partiti di fondi pubblici a titolo di rimborso delle spese elettorali, disciplina i requisiti necessari, contempla le infrazioni e le modalità di restituzione delle somme indebitamente percepite, classifica meticolosamente le spese elettorali, impone la rendicontazione anche dei regali ricevuti e classifica quelli vietati, impone rendiconti a tutti i soggetti (inclusi editori ed emittenti radiotv), impone le indicazioni che devono comparire sulla pubblicità elettorale, contiene previsioni più "tradizionali" (divieto di propaganda presso i seggi nel giorno del voto), prevede espressamente il reato di diffamazione di altro candidato<sup>34</sup>.

La legislazione del Canada appartiene all'ultima generazione: il *Canada Election Act* è del 2000 ed è stato modificato nel 2001: la reciproca influenza per un verso con la legislazione americana, per un altro con quella inglese appare abbastanza evidente. Accanto a previsioni consuete (divieto di propaganda intorno al seggio, divieto di ricorso ad altoparlanti, fissazione dell'*election period* in circa 50 giorni che vanno dall'indizione delle elezioni alla proclamazione del risultato) si ritrovano: *a*) il meccanismo della registrazione dei partiti cui sono subordinati benefici quali la detrazione per i donatori dei contributi versati al partito e l'assegnazione di spazi radiotelevisivi; *b*) meticolosi e stringenti obblighi di rendicontazione; *c*) specifici obblighi di rendicontazione per candidati, partiti e anche sponsor dopo ciascuna elezione; *d*) divieto di contributi anonimi se non sotto i \$50 e per un massimo ammesso di \$10.000 per i partiti e solo \$3.000 per i singoli candidati, obbligo di elencare analiticamente quelli superiori a \$250; *e*) tetti di spesa per candidato di \$25.000 (per il collegio medio) e di \$1.25 per elettore (contando solo i collegi dove ha candidati propri) per il partito<sup>35</sup>; *f*) divieto di pubblicità limitato al solo giorno del voto; *g*) disposizioni sulla trasparenza dei sondaggi; *h*) obblighi di messa a disposizione, in vendita e gratuitamente, di spazi radiotelevisivi, distribuiti secondo analitici criteri che tengono conto sia dei seggi e dei voti conseguiti sia delle candidature presentate in modo però che nessun partito abbia comunque più del 50% del tempo disponibile; ai partiti che si presentano per la prima volta vengono assegnati 6 minuti ovvero il minimo di qualsiasi altro partito pre-esistente; tariffe vincolate e nomina di uno speciale *Broadcasting Arbitrator* per risolvere eventuali controversie durante il periodo elettorale e per dettare, all'inglese, le *guidelines* che le emittenti devono seguire; *i*) disposizioni stringenti sulla pubblicità dei *third parties* (tetto nazionale di \$150.000, tetto nel collegio per

<sup>34</sup> La disciplina australiana risente di una giurisprudenza della *High Court* che dichiarò in parte incostituzionale il *Political Broadcasts and Political Disclosures Act* 1991, seguendo un'impostazione simile a quella della Corte Suprema degli Stati Uniti in *Buckley v. Valeo* del 1976.

<sup>35</sup> Se si tiene conto della popolazione del Canada, il tetto dovrebbe risultare per il partito nell'ordine di circa \$30 milioni, circa 20 milioni di euro. Siamo nell'ordine dei tetti inglesi.

singolo candidato di \$3.000: si tratta di tetti un po' meno rigorosi di quelli inglesi, ma la sostanza non cambia, tanto più se si tiene conto del più ridotto valore del dollaro canadese). La formula, dunque, risulta essere: registrazione partiti, trasparenza finanziaria, limiti di spesa, spazi gratuiti limitati in tv, ma anche nessun divieto di pubblicità e sforzo di contenere al massimo l'influenza dei gruppi d'interesse.

Anche in Nuova Zelanda la disciplina delle campagna elettorale si ricava dalla legislazione elettorale (*Electoral Act* del 1993) e dalla disciplina del sistema radiotelevisivo (*Broadcasting Act* del 1989). Qui pure è stata istituita una *Electoral Commission* la quale cura utili "guide" delle quali mi sono avvalso<sup>36</sup>.

Le disposizioni in materia di spese elettorali sono fra le più chiare che sia dato riscontrare nella legislazione comparata. I partiti sono tenuti a registrarsi e tutti i partiti registrati, *anche quelli che non presentano candidati*, sono tenuti a presentare, entro 50 giorni lavorativi dopo che il risultato delle elezioni è stato proclamato, il rendiconto delle spese sostenute in campagna elettorale (sempre accompagnato dalla relazione di un *auditor*); questa dura per i tre mesi che precedono il voto. La spesa elettorale deve essere al di sotto di un tetto prestabilito (un tanto per la lista nazionale e un tanto per ciascun candidato)<sup>37</sup>. Le spese elettorali sono accuratamente definite, in modo in questo caso non estensivo ma restrittivo: non ne fanno parte, per esempio, spese di viaggio, spese per condurre sondaggi, il lavoro dei volontari, i materiali posseduti che subiscano danni, le spese dei singoli candidati o i fondi riconosciuti ai partiti ai fini della presenza su radio e tv (v. dopo). Obblighi incorrono anche per i creditori: si prevede che nessun credito sia esigibile se non richiesto entro i 20 giorni dal voto (e deve essere pagato per legge nei successivi 20). Ogni pagamento sopra i NZ\$100 va dettagliatamente contabilizzato. Le spese dei candidati presenti nelle liste di partito sono incluse nelle spese del partito; quelle dei candidati nei collegi sono contabilizzate separatamente a cura di ciascun candidato. Complessi criteri sono fissati per determinare a chi debbano essere imputate spese elettorali, quali inserzioni sui media nel caso in cui promuovano a un tempo il partito, la lista e il candidato singolo. Infine vengono previste le sanzioni che, con riferimento ai tempi di consegna del rendiconto, sono solo pecuniarie (misura massima NZ\$20.000).

Il modello Nuova Zelanda non prevede forme di finanziamento pubblico generico ovvero forme generiche di rimborso delle spese elettorali: prevede, tuttavia, l'assegnazione di spazi gratuiti (quelli volontariamente offerti dalle emittenti private o quelli obbligatoriamente messi a disposizione da quelle pubbliche, TNZ e RNZ: in particolare per l'appello iniziale e quello finale agli elettori) e l'assegna-

<sup>36</sup> *Guide to Election Expenses for Registered Political Parties*, Wellington, 2002 e *Guide to Broadcasting at Parliamentary Elections*, Wellington, 2002, entrambe reperibili su <http://www.elections.org.nz>.

<sup>37</sup> Un milione di NZ\$, più 20.000 a candidato (per campagne che non dovrebbero superare i NZ\$3.000.000, cioè 1.600.000 di euro per un paese di circa 3.8 milioni di abitanti, come se il tetto in Italia fosse intorno ai 24 milioni di euro).



zione di risorse per acquistare gli spazi offerti a tariffe scontate. Tali risorse sono a carico di un apposito capitolo del bilancio dello stato. Hanno titolo ad ottenere tali finanziamenti o i partiti registrati o quelli che pur non essendolo (ancora) abbiano segnalato di voler partecipare alle elezioni 3 mesi prima dello scioglimento del Parlamento; se una coalizione (o *umbrella party*) ottiene fondi, le singole componenti (*component party*) vi debbono rinunciare. Il riparto delle risorse avviene a cura della *Electoral Commission* (la quale ovviamente stabilisce chi ne ha diritto) sulla base di questi criteri: *i*) voti ottenuti alle ultime elezioni o ad elezioni suppletive; *ii*) numero dei parlamentari appartenenti al partito al momento dello scioglimento; *iii*) eventuali rapporti di coalizione; *iv*) altri indicatori quali sondaggi<sup>38</sup> e numero degli iscritti; *v*) la necessità di garantire «a fair opportunity for each political party that meets the registration requirement». Quanto ai programmi da mandare in onda, anch'essi devono rispondere alle caratteristiche stabilite dalla legge: autorizzazione scritta del segretario del partito, indicazioni presenti nel messaggio per ricondurlo a uno specifico responsabile. È *vietato* l'acquisto di pubblicità radiotelevisiva con fondi diversi, anche se con questi i partiti possono pagare i costi di produzione del materiale. Possono però comprare spazi e far trasmettere propri *election programmes* i singoli candidati, purché entro i tre mesi dal voto e fino alle ore zero del giorno di vigilia, che sottostanno alle medesime prescrizioni dei programmi di partito ed entrano a far parte delle spese del candidato. L'editore deve fornire alla *Electoral Commission* l'elenco di tutti gli *election programmes* mandati in onda. È espressamente esclusa l'applicazione delle norme ad essi relative ai programmi di notizie, commento o altri servizi, pur relativi alle elezioni.

*La Francia.* – In Francia si applicano disposizioni diverse per le elezioni presidenziali e per gli altri tipi di elezioni. A queste ultime si applica l'onnicomprendivo *Code Electoral*, nel quale si trovano disposizioni di tipo tradizionale: il periodo di riflessione (art. L49); il divieto di far propaganda per i titolari di uffici pubblici (art. L50); la disciplina dei tabelloni e dei manifesti nei comuni (art. L51); la determinazione dell'inizio della campagna elettorale (20 giorni prima del voto; per le presidenziali dall'indizione delle elezioni); l'attribuzione al Consiglio di stato del potere di stabilire le caratteristiche del materiale propagandistico la cui produzione e distribuzione lo stato finanzia ai candidati che abbiano ottenuto almeno il 5% dei voti (artt. L165-167). Vi sono disposizioni più recenti le quali vietano: qualsiasi forma di pubblicità elettorale (stampa e radiotv) nei 3 mesi che precedono il voto (art. L52-1); qualsiasi campagna di promozione dei risultati amministrativi di un ente pubblico territoriale nei 6 mesi che precedono il voto (art. L52-1); la diffusione dei risultati elettorali anche parziali prima della chiusura di tutti i seggi (art. L52-2).

<sup>38</sup> Forse è questa l'unica disciplina che prende in considerazione anche i sondaggi ai fini del riparto delle risorse pubbliche.

Una specifica legge (88-227 dell'11 marzo 1988, con successive modificazioni: le più recenti nell'aprile 2003)<sup>39</sup> regola la trasparenza finanziaria nella vita politica e si coniuga con la disciplina specifica delle elezioni presidenziali (legge organica 95-95 del 20 gennaio 1995): *a*) istituisce un'apposita autorità – la *Commission pour la transparence financière de la vie politique* (per le presidenziali si costituisce invece la *Commission nationale de contrôle* presieduta dal vicepresidente del Consiglio di stato)<sup>40</sup>; *b*) definisce gli obblighi di dichiarazione patrimoniale da parte degli eletti; *c*) fissa il finanziamento ordinario di partiti e gruppi in funzione dei risultati ottenuti alle elezioni per l'Assemblea nazionale e il Parlamento europeo (requisito aver ottenuto almeno l'1% dei voti in almeno 50 circoscrizioni); *d*) prevede una diminuzione del finanziamento per quei partiti che, all'atto delle candidature, non hanno garantito la pari opportunità di genere; *e*) obbliga i partiti a dotarsi di un mandatario attraverso il quale transitano i fondi pubblici; *f*) vieta i contributi da persone giuridiche; pone un tetto alle donazioni individuali che non devono superare €4.600 e possono rimanere anonime solo se restano sotto €3.000, anche se ogni contributo sopra i €150 non può avvenire in contanti; *g*) stabilisce limiti per le spese elettorali di partiti e candidati e obblighi di rendicontazione (che per i candidati alle presidenziali coprono un periodo di 12 mesi prima del voto). I limiti alle spese dei candidati presidenziali furono, nel 2002, 15 milioni di euro per il primo turno, 20 milioni per il secondo. Queste ultime disposizioni, in riferimento alle elezioni presidenziali, si collegano a rimborsi statali che fanno seguito all'approvazione del rendiconto presentato: in compenso ciascun candidato riceve un'anticipazione di €153.000. I candidati che al primo turno non hanno superato il 5% dei voti ottengono fino a un massimo di €739.800 che possono salire a dieci volte tanto nel caso di candidati che superino tale soglia. Il massimo sale a quasi 10 milioni per i due candidati ammessi all'eventuale ballottaggio. I controlli sulle spese spettano, nel caso dei candidati presidenziali, al Consiglio costituzionale, mentre spettano alla *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques* (CCFP) per le altre elezioni: secondo i critici ciò paradossalmente li rende, nel primo caso, scarsamente efficaci.

Quanto ai media, la legge afferma il principio della parità di trattamento sia nei programmi informativi sia in tutti gli altri. Per il primo turno di votazione i candidati alle presidenziali ricevono tutti almeno 15 minuti di tempo radiotelevisivo secondo modalità che sono affidate all'authority di settore, il *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*. Quest'organo indipendente cura il monitoraggio delle apparizioni televisive di candidati e potenziali candidati *prima* della campagna, calcolandone l'esposizione e tenendo altresì conto delle apparizioni che sono collegate, even-

<sup>39</sup> Anche in Francia le innovazioni in materia di disciplina del finanziamento della politica a partire da quelle di fine anni Ottanta sono state promosse a seguito di una serie di gravi irregolarità che hanno percorso periodicamente la vita politica d'Oltralpe, giungendo in più circostanze a lambire l'Eliseo (sia pure per vicende pregresse).

<sup>40</sup> La Commissione nazionale di controllo verifica anche le caratteristiche del materiale elettorale, anch'esse vincolate: per esempio ci sono limiti in ordine all'uso dei simboli nazionali.

tualmente, all'esercizio di funzioni pubbliche; emana raccomandazioni e direttive alle emittenti; valuta eventuali ricorsi e proteste; disciplina secondo formati standard le modalità stesse della promozione politica che i candidati possono gratuitamente fare in radio e tv, utilizzando le medesime attrezzature anche per la produzione dei materiali. La quantità di tempo messa a disposizione è uguale per tutti i candidati (nel 2002 furono ben 48 minuti ciascuno, su ciascun canale). Queste disposizioni si applicano obbligatoriamente alle emittenti che ricevono un rimborso parziale dallo stato.

Per quel che riguarda i *sondaggi* l'ordinamento francese se ne è occupato da tempo con una legge (la 77-808, recentemente modificata in senso un po' più liberale) che puntava a garantire imparzialità e rigore tecnico nelle rilevazioni in campo politico e istituiva l'ennesima autorità indipendente, la *Commission des sondages*. Fra l'altro la legge prevedeva il divieto di diffondere i risultati di sondaggi elettorali a decorrere dalla settimana precedente il voto<sup>41</sup>: questo limite è stato ridimensionato dalla legge 2002-214 del 19 febbraio 2002. Copre ora lo stesso periodo della pausa di riflessione (vale cioè dalle 24.00 del secondo giorno prima delle elezioni). Su questa modifica ha influito una sentenza della Corte di cassazione che il 4 settembre 2001 aveva annullato la condanna inflitta dalla Corte di appello di Parigi al direttore di un giornale per avere pubblicato un sondaggio nel periodo allora proibito. La sanzione penale, a detta del supremo collegio, violerebbe l'art. 10 della *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo*, configurando una restrizione non necessaria alla libertà di ricevere e dare informazioni: una decisione di grande importanza e di forte impatto, sicuramente assunta tenendo conto della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>42</sup>.

Due parole, infine, sull'apparato sanzionatorio e soprattutto sulla sua rigorosa ed efficace applicazione. Il 15 maggio 2003 il Consiglio costituzionale ha fornito il bilancio del contenzioso elettorale (promosso da esclusi e dalle varie autorità amministrative indipendenti) relativo alle elezioni dell'Assemblea nazionale del 2002. Su 162 ricorsi, ne sono stati accolti 5, dando luogo ad altrettanti annullamenti di elezione.

Quanto ai rendiconti sulle spese, la CCFP ha assunto 601 decisioni, sancendo due decadenze per gravi irregolarità. Sono emerse proposte di miglioramento delle norme vigenti in tre direzioni: estendere i compiti del mandatario; esentare dall'obbligo di rendiconto i candidati che non raccolgono neppure l'1% dei voti; conferire alla CCFP, in relazione alle infrazioni dei candidati alle legisla-

<sup>41</sup> Sono ammesse, invece, le c.d. proiezioni dopo la chiusura dei seggi. Sui sondaggi v. M. GOBBO, «La riduzione dei limiti temporali sulla diffusione dei sondaggi elettorali», in *Forum dei Quaderni costituzionali*, <http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale/contributi/francia.htm>.

<sup>42</sup> La *Commission des sondages* reagiva il 3 dicembre 2001 confermando che le disposizioni della legge 77-808 restavano in vigore sotto i profili amministrativo, elettorale e civilistico: inclusa la sanzione dell'annullamento dell'elezione nel caso in cui fosse dimostrata l'alterazione della *sincerità* del voto.

tive, quella stessa discrezionalità che permette nel caso delle presidenziali di sanzionare senza eccessi irregolarità minori o effettivamente commesse in buona fede.

*La Spagna.* – Il quadro normativo in Spagna si fonda principalmente sulla legge organica 5/1985 del 19 giugno (con successive modificazioni), che disciplina *El régimen electoral general*, inclusa la disciplina delle campagne elettorali anche con riferimento ai media. Rileva pure la legge organica 3/1987 del 2 luglio, che disciplina *La financiación de los partidos* (modificata in ultimo il 10 marzo 2003), ma la lascio da parte, in quanto riguarda prima di tutto il finanziamento dell'attività ordinaria delle forze politiche<sup>43</sup>.

Il primo testo affronta in pratica tutti gli aspetti delle campagne elettorali e costituisce forse una delle discipline più onnicomprensive e complete. Vi si ritrovano: *a*) divieto di campagne elettorali da parte di poteri pubblici (art. 50); *b*) fissazione della durata della campagna elettorale che è di 15 giorni, comincia 38 giorni dopo l'indizione delle elezioni e finisce alle ore zero del giorno che precede quello del voto (art. 51); *c*) proibizione per determinate categorie di pubblici funzionari di fare propaganda elettorale (militari, polizia, polizia regionale e locale, giudici, magistrati, componenti delle giunte elettorali) (art. 52); *d*) un singolare divieto di condurre qualsiasi iniziativa di campagna elettorale nell'intervallo di 23 giorni fra indizione delle elezioni e inizio ufficiale di essa (art. 53); *e*) disciplina delle affissioni, con ruolo dei comuni e con ricorso a un doppio limite di spesa (quello per forma propagandistica all'interno di quello complessivo: per cui i candidati non possono spendere per la prima più del 25% del tetto complessivo), usato anche in relazione alle inserzioni pubblicitarie (artt. 55-56); *f*) disciplina della disponibilità di locali pubblici da assegnarsi nel rispetto delle pari opportunità e, secondariamente, tenendo conto dei voti avuti dai partiti nella medesima circoscrizione (art. 57); *g*) facoltà di investire in pubblicità su stampa e radio private, ma non più del 20% del tetto autorizzato di spesa (art. 58); *h*) tariffe postali speciali (art. 59); *i*) divieto di acquisto e vendita di pubblicità su tutti i mezzi di comunicazione di proprietà pubblica, ma attribuzione di spazi gratuiti (art. 60); *l*) riparto del tempo in base ai voti avuti in precedenza, secondo una sorta di «pari opportunità ponderata» simile a quella applicata in Germania (art. 61-64)<sup>44</sup>; *m*) norme per il rispetto del pluralismo

<sup>43</sup> La legge sul finanziamento dei partiti impone un tetto alle donazioni annuali da parte di una singola persona fisica o giuridica (era di 10 milioni di pesetas prima dell'avvento dell'euro); inoltre vi è anche un tetto ai finanziamenti privati che possono essere annualmente raccolti da un partito: si tratta del 5% del totale di quanto allocato dal bilancio dello stato per il finanziamento pubblico. Per cui a fronte di fondi per 7.5 miliardi di pesetas, ciascun partito non può raccogliere annualmente più di 375 milioni (una somma in fondo relativamente modesta di circa 4 miliardi delle vecchie lire).

<sup>44</sup> Nel dettaglio: 10 minuti ai partiti nuovi; 15 a quelli che hanno ottenuto rappresentanti ma con meno del 5% dei voti; 30 per i partiti con voti fra il 5 e il 20%; 45 minuti per i partiti maggiori. Gli spazi sono riconosciuti solo al partito che presenta candidati in almeno il 75% delle circoscrizioni dell'area di copertura del mezzo considerato.

*politico y social* e della *neutralidad informativa* dei mezzi di proprietà pubblica, con facoltà di ricorso alla *Junta Electoral Central* (art. 67); *n*) rimborso statale delle spese elettorali, comunque non superiore a quelle effettivamente sostenute e rendicontate; possibilità di anticipi entro la misura del 30% di quanto avuto alle elezioni precedenti (art. 127)<sup>45</sup>; *o*) divieto di accettare fondi da enti pubblici o da persone anche fisiche straniere (art. 128); *p*) limite massimo dei contributi per persona fisica o giuridica fissato in 1.000.000 di pesetas, circa 6 mila euro (art. 129); *q*) disciplina delle spese elettorali con tetto, modalità di rendicontazione e controlli (artt. 130-134).

I rendiconti e le varie dichiarazioni devono essere comunicate a un'apposita autorità indipendente, il *Tribunal de Cuentas* cui sono riservati compiti di monitoraggio, vigilanza, controllo: ma è opinione diffusa che i suoi poteri siano troppo limitati rispetto a quelli che sarebbero necessari per un'azione adeguata.

*La Russia.* – Accurate si presentano anche le discipline, a loro volta assai recenti<sup>46</sup>, di alcuni paesi dell'Europa centro-orientale. Mi riferisco qui alle legislazioni della Polonia e della Federazione Russa. In entrambi i casi, e soprattutto nel secondo, siamo di fronte a sistemi partitici lungi dal potersi considerare consolidati; e vi sono certamente fondate ragioni per ritenere che la distanza fra previsione normativa ed efficace applicazione di essa sia ancora particolarmente ampia: basti pensare alle cronache delle elezioni della Duma del 7 dicembre 2003 e alle reazioni delle organizzazioni internazionali che hanno curato il monitoraggio.

D'altra parte, in entrambi i casi siamo di fronte ad esperienze democratiche che hanno appena un decennio di vita e, tenendo conto di ciò, i progressi sono comunque stati consistenti. Proprio a seguito dell'attività di assistenza e monitoraggio, si possono consultare rapporti affidabili sulle elezioni degli anni scorsi. A titolo di esempio, quello OSCE-ODIHR, relativo alle presidenziali del 2000, pur non nascondendo l'esistenza di non marginali problemi, si presentava nonostante ciò altamente positivo<sup>47</sup>. Le critiche (e le seguenti raccomandazioni

<sup>45</sup> La misura dei rimborsi è fissata dall'art. 175 per le elezioni parlamentari: due milioni di pesetas per ogni seggio conquistato; 75 pesetas per ogni voto ottenuto purché vi sia stato almeno un eletto; 30 pesetas per ogni voto conseguito dai candidati eletti al Senato. Per i partiti il rimborso è di 40 pesetas ad abitante. I partiti hanno altresì diritto a rimborsi per l'invio di materiale propagandistico.

<sup>46</sup> La legge elettorale russa per la Duma del 2002 è una delle rare che già evoca Internet.

<sup>47</sup> OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS, *Russian Federation. Presidential Election 26 March 2000. Final Report*, Varsavia, 19 maggio 2000: «In general, and in spite of episodic events that sometimes tested the system's capacity to uphold principles of fairness and a level playing field, the presidential election was conducted under a constitutional and legislative framework that is consistent with internationally recognized democratic standards» (p. 3). Peraltro la *Commissione elettorale centrale* adottava una circostanziata risoluzione sulle violazioni della disciplina della campagna elettorale (doc. n. 84/992-3 del 17 febbraio 2000), la quale denunciava l'anticipato avvio della campagna rispetto alla data fissata dalla legge da parte di vari candidati (v. [http://democracy.ru/english/library/cec/eng\\_2000-11.html](http://democracy.ru/english/library/cec/eng_2000-11.html)).

finali) riguardavano la dipendenza dei media da sussidi statali e in genere dall'influenza delle autorità di governo, e la vulnerabilità di quelli di opposizione a fronte di pressioni amministrative, un pluralismo partitico non solido e poco affidabile, gli eccessivi vantaggi a favore degli uscenti, una certa confusione fra autorità amministrative regionali e locali e le commissioni elettorali, le norme sulla presentazione delle candidature (uno dei temi più delicati in Russia per la cronica propensione a liberarsi di candidati sgraditi).

Venendo ad una rapida sintesi, nella Federazione Russa vigono, come in altri ordinamenti, due leggi distinte per le elezioni presidenziali e per quelle legislative: la *Legge federale per l'elezione del Presidente della Federazione russa* del 17 dicembre 1999 e la *Legge federale sull'elezione dei deputati alla Duma di Stato dell'Assemblea federale della Federazione russa* del 20 dicembre 2002. Mi soffermo sulla seconda (legge n. 175-FZ) che costituisce una sorta di adattamento ed evoluzione della prima, eventualmente segnalando le differenze più significative. Si consideri che, sin dall'avvio della transizione, è stato adottato in Russia un modello che affida la gestione e l'amministrazione del procedimento elettorale a un sistema di commissioni elettorali distrettuali, circoscrizionali e centrale con caratteristiche di tendenziale indipendenza. La legge 175-FZ è una legge organica che disciplina tutto il fenomeno elettorale.

Riferisco qui i contenuti principali dei soli capitoli VIII (informazione degli elettori e campagna elettorale: artt. 53-64) e IX (finanziamento delle elezioni: artt. 65-73).

Nel primo si ritrovano i seguenti elementi di particolare interesse: *a)* libertà dei media, ma anche obbligo di non violare la parità fra candidati, partiti e coalizioni ("blocchi elettorali"); *b)* specifico obbligo per i media di separare le notizie dai commenti, divieto di trasmettere notiziari a pagamento; *c)* norme a tutela dei giornalisti (es.: divieto in campagna elettorale di trasferirli ad altre mansioni, salvo provate infrazioni disciplinari); *d)* niente *exit polls* né proiezioni o diffusione di essi il giorno del voto; *e)* disciplina dei sondaggi con vincoli di trasparenza e divieto di diffusione nel giorno del voto e nei 5 precedenti; *f)* distinzione fra mezzi di informazione (radiotv e stampa) pubblici e privati (i primi sono tutti quelli che hanno ricevuto contributi federali o municipali di qualsiasi genere nell'anno precedente la convocazione delle elezioni) e distinzione fra mezzi nazionali e regionali; *g)* individuazione e classificazione delle diverse forme di campagna elettorale, disciplina di massima delle relative modalità, indicazione dei soggetti che *non* possono prendervi parte (autorità pubbliche ad ogni livello, funzionari pubblici, corpi militari, organizzazioni religiose e caritatevoli, commissioni elettorali e loro componenti, persone fisiche e giuridiche straniere e apolide, professionisti dei media, minorenni); *h)* obbligo di finanziare tutte le spese elettorali a carico dei fondi appartenenti al candidato, al partito o alla coalizione con divieto di finanziare in alcun modo la campagna di un diverso candidato, partito o coalizione; *i)* obbligo per ciascun partito e coalizione di pubblicare il proprio programma in almeno un quoti-

diano nazionale e su Internet; *l*) inizio della campagna elettorale a partire dalla presentazione di ciascun candidato e sua conclusione alle ore zero del giorno che precede il voto; sui media la campagna dura tuttavia 29 giorni (partendo dal trentesimo che precede il voto e interrompendosi per la pausa di riflessione); *m*) lo spazio sui media può essere gratuito o a pagamento, da usare comunque solo per la propria campagna; i media pubblici sono tenuti a garantire uguale trattamento a candidati, partiti, coalizioni; *n*) possono offrire spazio a pagamento, oltre ai media pubblici, solo i media privati fondati *almeno* 1 anno *prima* delle elezioni, a meno che non si tratti di organi di partito; è vietato a tutti gli altri di trasmettere propaganda elettorale; vige l'obbligo di parità tariffaria e le condizioni devono essere pubblicate entro 30 giorni dalla indizione delle elezioni; il tempo a pagamento deve essere almeno pari a quello gratuito, ma non più del doppio di esso; *o*) i singoli candidati non possono avere spazio gratuito sui media pubblici nazionali, ma solo su quelli regionali e locali; *p*) obblighi di rendicontazione per gli editori e obbligo per editori e responsabili delle campagne di concludere sempre e comunque contratti scritti sia per gli spazi a pagamento sia per quelli gratuiti; *q*) prescrizioni in ordine alla quantità di spazio destinato alla campagna elettorale (moltissimo per gli standard di altri paesi: sui mezzi pubblici, *non meno* di un'ora al giorno)<sup>48</sup> e alle modalità (almeno metà del tempo deve essere dedicato a "confronti" e tavole rotonde con più candidati; i candidati devono essere presenti di persona e non attraverso rappresentanti, non possono usare il proprio spazio per pubblicità commerciale, eccetera); *r*) meticolose prescrizioni sulle modalità di pagamento (anticipato e attraverso banca pubblica stabilita dalla legge); *s*) altrettanto puntuali prescrizioni adattate alla stampa con spazi totali fino al 30% del totale; *t*) gli spazi gratuiti sono assegnati a parità di condizioni fra tutti i soggetti, mediante *sorteggio* curato dalla commissione elettorale competente; *u*) disciplina delle manifestazioni pubbliche; *v*) prescrizioni in ordine alla trasparenza di tutto l'ordinario materiale propagandistico che non può contenere pubblicità; disciplina delle affissioni; *z*) attività e comportamenti vietati.

Quest'ultima disposizione vieta, per esempio, a candidati e partiti di impegnarsi in collette anche a fini benefici, vieta qualsiasi forma di corruzione elettorale (distribuzione di danari, beni o altre utilità anche di modesto valore a parte stampati e distintivi), disciplina il diritto di rettifica, prevede il meccanismo cautelare e sanzionatorio (per il quale tuttavia le commissioni elettorali non hanno diretta competenza, dovendosi rivolgere alle autorità ordinariamente competenti), e contiene infine la pericolosa formula generale: «Non è

<sup>48</sup> Si consideri che per ogni ora gratis occorre offrire in vendita non meno di un'ora, fino a un massimo di due: ciò significa che si possono trasmettere fino a tre ore al giorno di propaganda elettorale.

consentito il cattivo uso della libertà di informazione di massa in campagna elettorale»<sup>49</sup>.

Quanto al capitolo sul finanziamento delle elezioni, ecco le disposizioni chiave: *a*) i candidati e i partiti (con esclusione dei candidati che compaiono solo nella lista federale e dei partiti o coalizioni che *non* presentano lista federale) devono costituire ciascuno il proprio fondo elettorale; *b*) i fondi dei candidati sono alimentati: da risorse personali (nella misura massima del 50% del limite di spesa), risorse assegnate dal partito, contributi di persone fisiche e giuridiche, ciascuno nella misura massima del 5 e del 50% del tetto di spesa che è di 6 milioni di rubli (circa 160 mila euro); *c*) i fondi dei partiti sono alimentati da risorse proprie e da contributi, ciascuno nella misura massima per le persone fisiche del 7 per 10.000 e del 350 per 10.000 del totale di spesa ammesso, che è 250 milioni di rubli (circa 7 milioni di euro)<sup>50</sup>; *d*) valgono i consueti divieti ad accettare contributi da stranieri, apolidi, minori, e anche società di diritto russo partecipate oltre il 30% da capitali stranieri, organizzazioni internazionali, enti pubblici locali e nazionali e loro società; *e*) prescrizioni sulla gestione dei fondi (conto bancario speciale); *f*) obbligo di versamento entro il 45° giorno prima delle elezioni, di un deposito pari, per i candidati e per i partiti o blocchi, al 15% del tetto di spesa (dunque, rispettivamente a 900.000 e 37.5 milioni di rubli, 30 mila e 1 milione di euro); il deposito è riaccreditato entro cinque giorni dalla proclamazione del risultato delle elezioni ai candidati che hanno conquistato almeno il 5% dei voti o sono stati eletti e ai partiti o coalizioni hanno ricevuto oltre il 3% dei voti o almeno un eletto; *g*) un complesso di prescrizioni sulle modalità di versamento e accettazione dei contributi, sulla rendicontazione delle entrate e delle spese del fondo elettorale; *h*) tutti i soggetti (candidati, partiti e coalizioni che abbiano ottenuto eletti o il 2% dei voti per le liste federali) hanno l'obbligo di restituire le somme non spese *pro quota* a tutti coloro che avevano versato contributi al loro fondo

<sup>49</sup> Se letto per intero, il testo dell'art. 64.1 è meno ambiguo, ma pur suscettibile di interpretazioni fortemente limitatrici della libera manifestazione del pensiero: «I programmi elettorali..., il materiale propagandistico, i discorsi pubblici..., gli articoli sui giornali non devono invitare alla presa del potere, al mutamento violento del sistema costituzionale e alla violazione dell'integrità territoriale della Federazione Russa, né al bellicismo. È vietata la propaganda che eccita all'odio sociale, razziale, nazionale, religioso o alla inimicizia; è vietato altresì il *cattivo uso della libertà d'informazione di massa* nella altre forme definite dalla legge. La propaganda rivolta alla difesa delle idee di giustizia sociale non sarà considerata eccitazione all'odio sociale...». Insomma una versione russa assai estensiva della tendenza diffusa alla criminalizzazione (lo dico in senso tecnico, ovviamente) del c.d. *hate speech*.

<sup>50</sup> È interessante notare che rispetto alle legislazioni dei paesi di democrazia stabilizzata il tetto è molto basso per i partiti (7 milioni di euro per un paese-continente sono pochissimi, si veda il raffronto con gli USA), molto alto per i singoli candidati (160 mila euro è molto di più di quanto possono spendere i candidati alle legislative di paesi come Italia, Francia, Regno Unito, Stati Uniti. Quanto ai contributi, il tetto per le persone fisiche è per i candidati 8 mila euro, per i partiti 5 mila euro; per le persone giuridiche, rispettivamente, 80 mila e 245 mila euro. Lo squilibrio appare, a prima impressione, evidente, e così la potenziale dipendenza del candidato dal suo eventuale finanziatore forte.



elettorale; i partiti e le coalizioni che *non* conseguono almeno il 2% dei voti devono pagare gli spazi gratuiti ottenuti sui media pubblici.

Questo complesso normativo conferma a un tempo, a me pare, la sostanziale similarità delle moderne discipline delle campagne elettorali, e la specificità dei diversi contesti in cui esse si collocano, che spiegano e giustificano quelle previsioni che escono dai binari degli standard comunemente accettati. Notevole appare la assenza di finanziamento pubblico in forme diverse dall'assegnazione di spazi sui media (che rende la disciplina simile, sotto questo profilo a quella inglese, e conferma un *trend*: meno fondi senza destinazione o niente fondi pubblici, ma spazi gratuiti sui mezzi che contano di più).

*La Polonia.* – In Polonia il riferimento è la *legge sulle elezioni del Sejm della Repubblica di Polonia e del Senato della Repubblica* del 12 aprile 2001. In particolare sintetizzerò il contenuto essenziale dei capitoli XI (sulla campagna elettorale: artt. 85-94), XIII (finanziamento della campagna: artt. 107-128) e XXIII (campagna elettorale e programmi radiotelevisivi: artt. 183-186): *a*) la durata della campagna va dall'indizione delle elezioni a 24 ore prima del giorno del voto; *b*) dalla fine della campagna alla chiusura dei seggi è vietata la diffusione di sondaggi di qualsiasi genere; sono vietate manifestazioni o altre forme di propaganda pubblica; *c*) è vietata la propaganda nei posti di lavoro, pubblici e privati, nella misura in cui ne disturba il normale funzionamento; è inoltre vietata nelle caserme, nelle scuole dove non ci sono allievi elettori; sono vietate lotterie e altri giochi con premi di valore; ed è specificamente vietato offrire o anche vendere alcolici a prezzi speciali<sup>51</sup>; *d*) tutto il materiale della campagna elettorale deve essere riconoscibile come tale e deve indicare la provenienza; *e*) più che facilitazioni sono previste varie limitazioni alle affissioni (evidentemente per contenere quelle abusive); *f*) disposizioni contro la "falsa" propaganda; *g*) la campagna elettorale è condotta da appositi *comitati* elettorali dotati di un responsabile generale e di un responsabile della parte finanziaria (che non può essere un candidato o un pubblico funzionario); i partiti sono equiparati a comitati elettorali; i comitati hanno personalità giuridica ai fini della campagna elettorale; la relativa responsabilità civile è a carico dei partiti o dei membri del comitato; *h*) il finanziamento delle campagne elettorali dei comitati è reso pubblico; *i*) i comitati possono raccogliere fondi e spenderli solo dopo che la loro costituzione è stata notificata dalla *Commissione elettorale nazionale* e non oltre la consegna del rapporto finale sulla campagna; *l*) i fondi dei comitati elettorali di partito possono provenire *solo* dal finanziamento ordinario di essi; quelli delle coalizioni elettorali o degli elettori possono provenire solo da contributi volontari di *persone fisiche di cittadinanza polacca* (ciò vale anche per i contributi in natura), dai fondi di partito o da prestiti bancari, ma è proibito sia trasferire fondi ad altro comitato sia organizzare raccolte pubbliche di fondi; i contributi devono essere fatti solo per assegno, bonifico o carta di credito e attraverso un

<sup>51</sup> A proposito della rilevanza del contesto nella definizione del quadro giuridico...

conto bancario; *m*) esiste un tetto per ciascun contributo, pari a 15 volte il salario medio; *n*) esiste un tetto per le spese elettorali di ciascun comitato che è pari a 1 zloty (0,21 euro) per elettore e poi proporzionato al numero di seggi che ogni circoscrizione elegge; solo l'8% di questa somma può essere spesa in vera e propria pubblicità sui media; *o*) i fondi eventualmente in eccesso vanno ai partiti o, nel caso di comitato di elettori, in beneficenza<sup>52</sup>; *p*) disposizioni sulla contabilità e la rendicontazione (che va presentata entro 3 mesi) che è sottoposta a cura della *Commissione elettorale nazionale* ad auditing indipendente; *q*) in caso di violazioni dei provvedimenti della Commissione da parte dei comitati elettorali la competenza è del tribunale ordinario (la corte distrettuale di Varsavia); *r*) rimborso ai comitati elettorali in ragione dei seggi conquistati (criterio di allocazione); il totale che è determinato dalla somma delle spese risultanti dai rendiconti dei comitati elettorali che hanno avuto eletti, diviso 560 (numero che corrisponde ai 460 componenti del *Sejm* più i 100 del Senato); in nessun caso la somma può superare le spese rendicontate; *s*) nei 15 giorni che precedono il voto, 15 ore di tv e 30 ore di radio sono attribuite a titolo gratuito da tv e dalla radio pubbliche ai comitati elettorali per la trasmissioni di propri programmi a titolo di diritto d'accesso; la durata è determinata per il 50% in parti eguali fra i comitati elettorali e per il 50% in base al numero di liste circoscrizionali presentate; l'ordine di trasmissione è stabilito per sorteggio; *t*) i comitati elettorali possono acquistare altresì spazi pubblicitari a pagamento, a tariffe uguali per tutti; le emittenti *non* possono rifiutare la messa in onda, ma non sono responsabili del relativo contenuto.

#### 4. *Il modello italiano quale si presenta dopo dieci anni di cambiamenti*

Venendo alla disciplina italiana, se guardiamo il quadro completo delle fonti normative rilevanti nella loro evoluzione dal 1956 ad oggi, è agevole riscontrare che, se si lascia da parte la questione del finanziamento (anche in Italia sin dall'inizio è stato erogato in parte a titolo di rimborso delle spese elettorali), la prima legislazione organica risale al 1993<sup>53</sup>. Non è certamente un caso che, a causa della tradizionale ritrosia dei partiti a regolare sé stessi e la propria attività (una delle caratteristiche di fondo della disciplina della politica in Italia dall'epoca della Costituente), ciò sia infine accaduto in un contesto del tutto particolare, quello della XI legislatura, e in coincidenza con le riforme elettorali e la transizione dei primi anni Novanta.

Non esiste in Italia un codice elettorale del tipo di quello francese o spagnolo: esistono leggi elettorali distinte per ciascun livello di governo. Neppure in

<sup>52</sup> È interessante notare che sono proprio le legislazioni russa e polacca a preoccuparsi di disciplinare la destinazione delle somme raccolte per la campagna elettorale e non spese.

<sup>53</sup> Le fonti considerate sono 18, contando da ultimo la c.d. legge Gasparri di riforma del sistema radiotelevisivo.

materia di campagne elettorali esiste un unico testo organico. Le disposizioni rilevanti si ritrovano in questi atti: la *legge 4 aprile 1956, n. 212*, resa però marginale dalla preponderanza di altre forme di propaganda affermatesi nei decenni successivi; la *legge 25 marzo 1993, n. 81*, che contiene alcune disposizioni specifiche relative alle campagne locali (non ne tratterò affatto); la *legge 10 dicembre 1993, n. 515*, che è la prima legge specificamente designata a disciplinare le campagne elettorali (peraltro in parte superata dalle leggi successive)<sup>54</sup>; la *legge 23 febbraio 1995, n. 43*, nella quale si rintracciano i limiti di spesa per i candidati alle elezioni regionali (non ne tratterò); la *legge 3 giugno 1999, n. 157* come modificata dalla *legge 26 luglio 2002, n. 156*, che è la vigente in materia di rimborso delle spese elettorali; la *legge 22 febbraio 2000, n. 28*, la quale disciplina in generale la comunicazione politica, con particolare riferimento alle garanzie sull'accesso ai mezzi di informazione di massa<sup>55</sup>. Siamo dunque davanti a una pluralità di fonti, cui, oltretutto, vanno aggiunti i regolamenti delle autorità garanti (quelli che contengono le norme di dettaglio e integrative sulla disciplina della comunicazione politica in radio e televisione). Sicché la ricostruzione dell'intreccio normativo non ricondotto all'unicità di un codice o di altra legge davvero organica appare non agevole e suscettibile di provocare incertezze interpretative.

Per una storia puntuale della stessa evoluzione normativa, con cenni che vanno indietro fino ai primordi dell'esperienza elettorale dell'Italia unita ma attenta soprattutto al Secondo dopoguerra, rinvio al bel libro curato da Pier Luigi Ballini e Maurizio Ridolfi e, soprattutto, al saggio del primo<sup>56</sup>. In questo lavoro sono evidenziate le circostanze di contesto (ne riparlerò avanti), le quali spiegano alcune delle caratteristiche peculiari assunte dalla vigente disciplina italiana: e in particolare certe disposizioni particolarmente rigide che sono state in effetti elaborate nel tentativo di fronteggiare il vero o presunto squilibrio creatosi a causa della partecipazione diretta alla competizione elettorale del proprietario di uno dei due poli del sistema radiotelevisivo, quello privato. Tali norme, in circostanze diverse, probabilmente, non si sarebbero giustificate.

Passo dunque ad elencare gli elementi principali della disciplina delle campagne elettorali e del relativo finanziamento, con riferimento alle *elezioni parlamentari*: a) la durata della campagna elettorale intesa in senso tradizionale è fissata in 30 giorni; tuttavia, la durata del periodo regolamentato nel settore più delicato, la comunicazione politica radiotelevisiva, è a partire dalla data di convocazione dei comizi elettorali, quindi da un minimo di 45 a un massimo di 70 giorni prima del voto; la campagna si conclude alla mezzanotte del secondo

<sup>54</sup> Sulla legge nella sua versione originaria v. C. FUSARO, «Media, sondaggi e spese elettorali: la nuova disciplina», in *Rivista italiana di scienza politica*, 3, 1994, pp. 427-464.

<sup>55</sup> Disposizioni di carattere generale sugli obblighi dei concessionari pubblici e privati in materia di comunicazione politica si ritrovano anche nella legislazione sul sistema radiotelevisivo.

<sup>56</sup> P.L. BALLINI, *Le "regole del gioco": dai banchetti elettorali alle campagne disciplinate*, in P.L. Ballini e M. Ridolfi (a cura di), *Storia delle campagne elettorali in Italia*, Milano, Bruno Mondadori, 2002, pp. 1-64.

giorno che precede il voto; *b*) l'affissione di manifesti e altri stampati è strettamente regolata, sia per i partiti sia per i candidati sia per i terzi<sup>57</sup>, e la sua gestione è affidata ai comuni; è limitato nei contenuti e nell'orario l'uso di altoparlanti; *c*) sono vietate alcune forme di propaganda: quella luminosa fissa o mobile, quella mediante lancio di volantini; *d*) alcuni specifici comportamenti costituiscono reato: sottrazione o distruzione di stampati e materiale elettorale; indebite pressioni nei confronti di elettori; abuso del proprio ufficio per indurre a votare in un modo o nell'altro da parte di pubblici ufficiali, incaricati di pubblico servizio, autorità; turbativa di riunione di propaganda elettorale o di altra riunione; violazione delle regole su affissioni e uso degli altoparlanti; *e*) è fatto obbligo agli eletti di dichiarare il proprio reddito, patrimonio e spese elettorali sostenute, incluso il rendiconto dei contributi ricevuti con individuazione analitica di tutti quelli superiori a lire 12.586.212,503 (secondo l'ultima rivalutazione per le elezioni del 2001); *f*) le spese elettorali sono limitate; il tetto per i singoli candidati è di lire 100.689.700,030, più il prodotto di lire 125,861 per ogni cittadino residente nel collegio o di lire 12,585 nella circoscrizione (sempre secondo gli indici rivalutati nel 2001); per i partiti o liste o gruppi di candidati il tetto è di lire 800 ad elettore (non a residente), tenendo conto dei collegi e delle circoscrizioni dove sono presenti con propri candidati; *g*) i candidati possono raccogliere fondi esclusivamente tramite mandatario, che apre un apposito conto corrente; è fatto obbligo al personale delle banche di identificare le generalità di coloro che effettuano versamenti su tale conto<sup>58</sup>; *h*) i contributi possono venire da persone fisiche o giuridiche, ma non possono superare l'importo di lire 25.172.425,007 (rivalutazione inclusa); *i*) sono previsti contributi statali per le spese elettorali a vantaggio dei partiti; il rimborso avviene, in proporzione ai voti conseguiti, per tutti i soggetti che abbiano ottenuto almeno l'1% dei voti nella parte proporzionale della Camera (al Senato occorre almeno un eletto o il 5% in ciascuna regione)<sup>59</sup>. Esso viene erogato per il 40% nel primo anno dopo il voto e per il 15% in ciascuno dei quattro anni successivi (è interrotto in caso di elezioni anticipate): il che mostra bene, come, alla stessa stregua di quanto capita in altri ordinamenti (per esempio quello tedesco), si tratti di finanziamento pubblico ordinario mascherato e non di vero rimborso delle spese; mancano infatti disposizioni sulla destinazione dei fondi se le spese risultano inferiori al contributo; *l*) vi sono disposizioni sulla natura delle spese elettorali e sulle modalità di pubblicazione e controllo di esse; queste ultime sono affidate, per i candidati ad

<sup>57</sup> Queste disposizioni in ordine ai manifesti che eventualmente intendano affiggere associazioni indipendenti o fiancheggiatori dei partiti in lizza, che pure con essi non si identificano direttamente, sono l'unico riferimento nostrano alla tematica dei c.d. *third parties*.

<sup>58</sup> La previsione di obblighi a carico del personale delle banche costituisce un'assoluta singolarità della disciplina italiana.

<sup>59</sup> Questo meccanismo, come si vede, prescinde del tutto, in realtà, dalle spese effettivamente sostenute e riguarda i soli partiti, movimenti, liste o gruppi di candidati. Per le elezioni del 2001 il contributo è stato pari a €101.967.074,83 per ciascuno dei due fondi.

appositi *Collegi regionali di garanzia elettorale* indipendenti presieduti da un magistrato (non dotati però di personale *ad hoc*, né di risorse specifiche) e, per i partiti, alla Corte dei conti (per il tramite dei presidenti delle Camere); *m*) esiste un complesso apparato sanzionatorio affidato a varie autorità giurisdizionali e indipendenti, che prevede per lo più sanzioni amministrative; per le infrazioni più gravi (accertata violazione delle norme che disciplinano le campagne elettorali; mancato deposito della dichiarazione patrimoniale; superamento del doppio del tetto di spesa) è prevista la decadenza dell'eletto; la legge tuttavia affida alla Camera di appartenenza il compito di dichiarare la decadenza ai sensi del proprio regolamento: e questa previsione, che certo rispetta il dettato costituzionale (art. 66 Cost.), ha concorso a far sì che dal 1993 mai un eletto sia stato dichiarato decaduto (diversamente da ciò che avviene, per esempio, in Francia).

Quanto alla disciplina dell'accesso alla comunicazione politica, essa si caratterizza rispetto alle altre perché, integrando la disciplina vigente in materia di emittenza radiotelevisiva, detta norme che valgono sempre, e non *solo* in connessione con le elezioni: ciò ha una sua logica perché non vi è dubbio che le trasformazioni dei sistemi democratici contemporanei fanno sì che, per certi aspetti, personalità politiche e partiti siano *sempre* impegnati ad accrescere, mantenere o difendere i consensi di cui godono; per cui la campagna elettorale in senso sostanziale comincia il giorno stesso in cui vengono proclamati i risultati di un'elezione, per finire alla vigilia di quella successiva. Pone però alcuni problemi: c'è da domandarsi, infatti, se sia *costituzionalmente legittimo* e anche *opportuno* intervenire con misure che, in nome della parità di trattamento e dell'imparzialità nei confronti di taluni soggetti (quelli politici), impongono limitazioni e vincoli ad attività strettamente correlate o addirittura consistenti in manifestazioni della libertà di pensiero: e ciò, non già mediante norme di *soft law*, ma di legge, sia pure in nome di interessi degni di tutela, con la conseguenza di trasformare norme *derogatorie* in ordinaria disciplina destinata ad incidere *sempre* su diritti fin qui considerati inviolabili.

Ciò premesso, ecco la sintesi dei punti più significativi: *a*) sono previste sia norme sull'accesso alla comunicazione politica (da un'elezione all'indizione di quella successiva) sia norme sull'accesso ai mezzi di informazione in campagna elettorale (nel periodo dall'indizione delle elezioni); *b*) è fatto obbligo alle emittenti di assicurare «a tutti i soggetti politici» (espressione invero alquanto generica) pari accesso all'informazione e alla comunicazione politica; *c*) le emittenti devono obbligatoriamente trasmettere programmi di comunicazione politica, intesa come programmi «contenenti opinioni e valutazioni politiche», quali tribune politiche, dibattiti, tavole rotonde, presentazioni di programmi in contraddittorio, interviste e in genere programmi nei quali «assuma carattere rilevante l'esposizione di opinioni e valutazioni politiche»; le relative regole sono dettate dalla *Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi* e dall'*Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*; *d*) cosa diversa sono i «messaggi politici autogestiti» che devono avere durata in tv da 60 a 180 secondi e

in radio da 30 a 90 e che sono forme di propaganda che il legislatore vuole “motivata” e su programmi o opinioni, da tenersi distinte dagli spot pubblicitari; i messaggi autogestiti possono essere messi in onda solo gratuitamente sulle emittenti nazionali; e) una disciplina più analitica e meticolosa è prevista per il periodo che va dalla convocazione dei comizi elettorali: la comunicazione politica è sempre imperniata su confronti fra posizioni e candidati; fino alla presentazione delle candidature, gli spazi sono suddivisi fra i gruppi presenti in una delle Camere o nel Parlamento europeo; dopo la presentazione delle candidature, in base al principio di pari opportunità tra coalizioni e liste presenti con candidati in tanti collegi o circoscrizioni che interessino almeno un quarto dei cittadini chiamati alle urne; f) dalla presentazione delle candidature le emittenti private *possono* trasmettere messaggi autogestiti, gratuitamente e con le caratteristiche del periodo non protetto, con alcuni tetti; le emittenti pubbliche *devono*, fornendo anche le attrezzature di produzione; g) la *Commissione parlamentare*, per la RAI e l’*Autorità*, per i privati dettano i criteri cui le emittenti devono conformarsi nei programmi di informazione; h) la legge prevede obblighi anche per tutti coloro che partecipano a trasmissioni radiotelevisive (divieto di dare indicazioni di voto o manifestare preferenze) e per registi e conduttori (non influenzare neppure surrettiziamente gli elettori e mantenere sempre un comportamento «corretto ed imparziale»); i) le norme non si applicano a emittenti di partito; l) sono disciplinati anche i messaggi politici (cioè le inserzioni) sulla stampa quotidiana e periodica con limitazioni di contenuto: solo annunci di manifestazioni, presentazioni di programmi e candidati, confronti); questi “messaggi” possono essere gratuiti o a pagamento e devono essere ovviamente offerti a condizioni uguali a tutti i competitori; m) i sondaggi sono disciplinati con l’obbligo di riportare le consuete indicazioni e, soprattutto, con il divieto di diffusione nei 15 giorni che precedono il voto<sup>60</sup>; il divieto vale anche in relazione a sondaggi fatti *prima*; n) è vietata la c.d. *comunicazione istituzionale* «ad eccezione di quella effettuata in forma impersonale e indispensabile per l’efficace assolvimento delle proprie funzioni»; o) l’*Autorità garante* può disporre misure cautelari e inibitorie (i provvedimenti possono essere impugnati davanti al tribunale amministrativo del Lazio, anche per costringere l’*Autorità* a intervenire entro 3 giorni); p) le emittenti e gli editori hanno obbligo di comunicare (entro 30 giorni dal voto) ai presidenti delle Camere e ai Collegi regionali di garanzia elettorale tutti i programmi di comunicazione politica e tutti i messaggi fatti, con indicazione del partecipanti, degli introiti realizzati, di chi ha provveduto al pagamento.

La giurisprudenza costituzionale ha sostanzialmente corroborato le scelte del legislatore. Sin dalle prime sentenze sulla disciplina delle affissioni, ha fornito le basi concettuali per interventi piuttosto invasivi rispetto alla libertà d’impresa e, cosa più delicata, rispetto alla libertà di espressione. Ciò ha fatto in nome della tutela di valori quali il pluralismo (di cui ha affermato sia la versione esterna sia

<sup>60</sup> Si noti che in taluni ordinamenti 15 giorni dura l’intera campagna elettorale.

quella interna, giustificando la seconda con l'insufficienza della prima<sup>61</sup>, e intendendolo anche sotto il profilo sostanziale: sentt. 59/1960, 826/1988, 155/2002), la pari opportunità fra i contendenti anche con riferimento esplicito alle risorse finanziarie disponibili (sent. 48/1964), la libertà di essere informati in modo obiettivo (sent. 112/1993) e financo quella di non essere troppo suggestionati (sent. 165/1995). In questo quadro la Corte ha confermato la legittimità costituzionale della legge 28/2000 valutandola uno sforzo congruo di bilanciamento fra principi e interessi diversi (è stata affermata la legittimità anche della disparità di disciplina fra emittenza radiotelevisiva e stampa, in ragione della peculiare diffusività e pervasività della prima rispetto alla seconda; nonché della disparità di disciplina fra emittenza nazionale e locale, in ragione della diversa copertura dell'una rispetto all'altra)<sup>62</sup>.

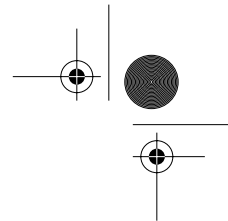
Resta l'impressione di una disciplina caratterizzata da quella che è stata ben definita una sovrabbondanza normativa: per la pretesa di coprire *tutta* la comunicazione politica; per la pretesa di inventare tipizzazioni fin qui inesistenti e distinzioni artificiali; per aver voluto porre limiti e divieti il cui rispetto è difficile a controllare e, ove mancato, sanzionare; per la pretesa di disciplinare la stessa informazione; per la pretesa tuzioristica di proteggere il cittadino contro gli attentati alla sua (presunta) suggestionabilità. A questo proposito, come si è ben visto, il divieto di trasmettere pubblicità radiotelevisiva non è raro nel diritto delle campagne elettorali comparato: ma altrove è stato giustificato con il fine di evitare eccessive diseguaglianze fra competitori, mai in nome della tutela dell'elettore da messaggi troppo suggestivi (interesse che non vedo in quale sua disposizione la nostra Costituzione preveda e intenda proteggere)<sup>63</sup>.

In realtà a me pare che la normativa italiana in materia di accesso sconti, con dosi eccessive di *pluralismo interno* coatto, l'incapacità cronica del sistema di garantire seriamente il *pluralismo esterno* attraverso adeguate politiche antitrust: un'incapacità che corrisponde a una scelta precisa e non è affatto nata con le vicende di Mediaset e del suo proprietario, bensì assai prima, negli anni dell'ottusa difesa di un monopolio pubblico che stava sgretolandosi e che si preferì convertire in uno dei due poli di un duopolio piuttosto che nel vero servizio pubblico di un sistema effettivamente pluralistico, anche al prezzo di permettere o favorire l'affermazione di un unico secondo polo privato. Sotto questo profilo i buoi dalla stalla sono scappati molti anni fa.

<sup>61</sup> L'indipendenza *interna* sarebbe quella nei confronti di chi gestisce l'impresa informativa; l'indipendenza *esterna* sarebbe quella nei confronti di chi, nel mondo economico, politico, nella società in generale potrebbe voler influenzare chi lavora all'intero dei mezzi di informazione.

<sup>62</sup> Ciò ha permesso al legislatore di differenziare ancor di più emittenza nazionale e locale, sottraendo quest'ultima del tutto dagli obblighi di ordinaria *par condicio*: v. la legge 6 novembre 2003, n. 313.

<sup>63</sup> Faccio mie al riguardo e anzi accentuerei in senso critico le osservazioni di P. CARETTI, «Par condicio in Italia», in *Diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni*, 1, 2000, pp. 13-15.



### 5. *Che cosa emerge dalla comparazione: obiettivi, principi e soluzioni per la disciplina delle campagne elettorali*

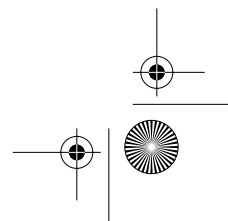
Sulla base dell'analisi comparata delle discipline straniere sommariamente descritte, viste alla luce dei documenti internazionali, considerando come uno dei parametri della comparazione la disciplina vigente oggi in Italia, provo ad avanzare una serie di considerazioni conclusive:

1. Vi è la piena conferma del fatto che siamo di fronte a un settore fortemente e minuziosamente disciplinato in tutti gli ordinamenti considerati: ciò vale anche per ordinamenti tradizionalmente orientati a evitare eccessi di regolazione. Nel caso di questi ultimi, se mai, la disciplina è più selettiva negli oggetti da regolare, ma estremamente accurata e penetrante nel suo sviluppo (si pensi alla disciplina delle spese elettorali negli Stati Uniti).

2. L'analisi diacronica della produzione normativa in materia (cfr. TAB. 1) offre interessanti spunti: *i)* si è avuta nel tempo una crescente e progressiva specificazione del dettato normativo, con rare eccezioni, via via sempre più dettagliato e sempre più mirato, testimonianza evidente dello sforzo generale di disciplinare comportamenti sfuggenti cercando di ridurre i margini di elusione; *ii)* si registra un'accelerazione nell'aggiornamento degli interventi normativi, il che non è fenomeno solo di questa materia, ma certamente in questa materia si presenta in misura che si potrebbe definire esponenziale<sup>64</sup>; *iii)* dappertutto, o quasi, le norme sono recenti o recentissime, e risultano frutto di numerose e frequenti modificazioni, come mostrano, fra gli altri, il caso americano e il caso italiano; *iv)* appaiono piuttosto evidenti le reciproche influenze fra una disciplina e l'altra, tanto più se si tiene conto dei tempi di rispettiva approvazione. Ciò conferma un fenomeno che si va manifestando in misura crescente: la c.d. reciproca fertilizzazione fra modelli e ordinamenti distinti, nessuno dei quali si presenta più come una sorta di monade chiusa nella fortezza della sovranità statale, tutte facendo parte in qualche misura di un unico mondo giuridico contemporaneo; *v)* ciò non esclude naturalmente che si riscontrino una serie di limitate varianti che si devono attribuire a ragioni di contesto, ancor più che, come in passato, a tradizioni nazionali costituzionali da preservare; *vi)* vi è una tendenza prevalente a utilizzare la fonte normativa primaria, cioè la legge (costituiscono relativa eccezione le funzioni regolamentari affidate in qualche caso ad autorità indipendenti e in altri casi a forme di autoregolamentazione, in genere sulla base di principi stabiliti dalla legge). In taluni casi, la legislazione sul

---

<sup>64</sup> Fa questa osservazione anche G. GARDINI, *La disciplina delle campagne elettorali*, Padova, CEDAM, 1996.





fenomeno elettorale è raccolta in veri e propri codici formali o informali (Francia, Spagna, USA), in altri si tratta di disposizioni distribuite in più testi disparati.

TAB. 1. – *La legislazione in materia di campagne elettorali in alcuni paesi*<sup>65</sup>.

	Anno della legislazione base	Anno dell'ultima revisione
Australia	1918	1995
Canada	2000	2001
Francia	1962-1988	1995
Germania	1967	2002
Israele	1959-1973	1994
Nuova Zelanda	1993	1993
Polonia	2001	2001
Regno Unito	2000	2000
Russia	1999-2002	1999-2002
Spagna	1985-1987	2003
USA	1971	2002
Italia	1993	2000

3. Nel merito emergono, fra le ragioni di contesto, i nessi con le caratteristiche di ciascun sistema partitico e di ciascuna formula elettorale. Mi riferisco, in particolare al *formato* tendenzialmente bipolare o multipolare del sistema partitico e della competizione elettorale; al ricorso oppure no a istituti quali il voto di *preferenza*, la selezione dei candidati mediante *primarie*, l'esistenza oppure no, ed eventualmente la consistenza e l'efficacia, di eventuali *filtri* alla presentazione delle candidature: in presenza di una molteplicità vasta e indeterminata di candidati è assai più difficile, per esempio, garantire un'applicazione rigida e automatica del principio di pari opportunità fra i candidati, rispetto a quanto non sia laddove il numero dei candidati si presenta contenuto. Non sorprende che, non solo in Italia, importanti innovazioni nella disciplina delle campagne elettorali si siano verificate in occasione di riforme elettorali (evidentemente è la riprova che siamo nel campo dei tentativi di curare malattie e deficienze del sistema politico).

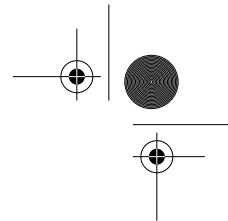
4. Fra le diverse finalità perseguite mediante la disciplina delle campagne elettorali se ne registrano alcune comuni a pressoché tutti gli ordinamenti, altre invece proprie di questo o quell'ordinamento. In particolare: *i)* in tutti gli ordinamenti la disciplina delle campagne elettorali persegue l'obiettivo di garantire una almeno tendenziale pari opportunità fra i competitori, siano essi candidati, partiti,

<sup>65</sup> Così per la Francia, come per l'Italia e altri paesi, non ho tenuto conto delle primordiali disposizioni in materia di campagna elettorale limitate ad aspetti quali durata e affissioni (per questo nel caso italiano considero la prima *vera* legislazione sulle campagne elettorali quella del 1993).

coalizioni; *ii*) in tutti gli ordinamenti emerge la preoccupazione di evitare che lo squilibrio nella disponibilità di risorse alteri tale condizione di tendenziale pari opportunità; *iii*) in quasi tutti gli ordinamenti ci si preoccupa di non incentivare forme di voto di scambio ad alto livello: se dappertutto vi sono disposizioni per c.d. “tradizionali” che vietano l’acquisto del singolo voto (da parte del candidato o del partito nei confronti dell’elettore, e la disciplina relativa si rivela non a caso particolarmente attenta negli ordinamenti nei quali il reddito medio è più basso e la tradizione democratica più recente), dappertutto si cerca di evitare che interessi forti, in grado di distribuire risorse decisive per il successo di un candidato e/o di un partito o coalizione, siano in grado di acquisirne i successivi favori in termine di tutela delle proprie aspettative a svantaggio di quelli di altri soggetti; *iv*) in tutti gli ordinamenti si cerca di tutelare la *veridicità* del voto.

5. Sotto quest’ultimo aspetto si registrano però interpretazioni alquanto diverse che sembrano dipendere da un diverso apprezzamento da parte del legislatore delle capacità di discernimento e di autonoma valutazione da parte degli elettori. Ciò porta, spesso in connessione diretta con impostazioni dei rapporti cittadini/istituzioni che affondano le loro radici nella cultura politica e costituzionale dei diversi paesi, a soluzioni che tendono a tutelare l’elettore in misura maggiore o in misura minore: e poiché la tutela dell’elettore, tanto più si estende all’ambito della formazione della sua opinione (dando per scontati i divieti di forme di vera e propria intimidazione o violenza o ricatto morale o peggio corruzione), tanto più comporta la limitazione di attività e comportamenti ordinariamente legittimi e anzi tutelati a livello sia internazionale sia interno con norme di rango costituzionale, ecco che le soluzioni concretamente adottate vanno, per esempio, da *i*) limitate disposizioni volte a garantire la conoscenza di tutti gli elementi utili a valutare l’attendibilità di un sondaggio, a *ii*) disposizioni volte a vietare la diffusione di sondaggi nel giorno del voto, a *iii*) disposizioni che si estendono fino a vietare la diffusione di sondaggi per più lunghi periodi prima del voto. Naturalmente gli esempi potrebbero continuare: si pensi alle disposizioni volte a vietare determinate forme di propaganda elettorale, come quelle italiane che cercano di vietare il ricorso a *spot* pubblicitari di breve durata e quasi necessariamente caratterizzati da slogan e immagini particolarmente suggestivi; o a quelle, più blande, ma il cui obiettivo è analogo, volte a incentivare o a indirizzare verso messaggi propagandistici di più lunga durata e dunque tendenzialmente o, in qualche caso, obbligatoriamente caratterizzati da un contenuto che fa appello al ragionamento piuttosto che alla suggestione (Regno Unito).

6. Secondo modalità diversificate si presentano i tentativi di perseguire la pari opportunità fra candidati e partiti: in molti ordinamenti la tendenza è quella di adottare criteri che tengano conto di una pluralità di fattori (volti a “ponderare la pari opportunità”), anche al fine di evitare che una parità intesa in senso rigido



comporti effetti perversi. Sono tali, secondo taluno, quelli che si verificherebbero alle presidenziali francesi dove si ritiene che la parità incentivi la presentazione di una molteplicità di candidature, alcune delle quali perseguono soltanto il fine di assicurarsi una presenza sui mezzi di informazione, al di là della reale intenzione di competere nella gara elettorale (fenomeno peraltro entro certa misura ineliminabile in qualsiasi ordinamento, e certo presente in quello italiano).

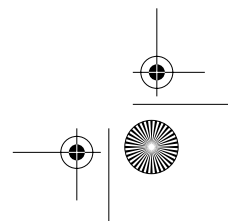
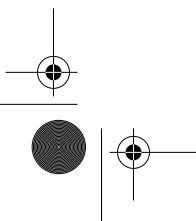
7. Non mancano ordinamenti nei quali la disciplina di tutti o di taluni aspetti della campagna elettorale è indirizzata a favorire il mantenimento o incentivare la stabilizzazione del sistema politico e partitico in particolare. Per esempio, in relazione alla questione centrale del criterio di riparto delle risorse che eventualmente lo stato decida di mettere a disposizione di candidati e partiti, si ritracono le soluzioni più diverse: dall'applicazione di criteri di automatica parità fino all'applicazione di criteri variamente ponderati, volti a tener conto in qualche caso dei risultati elettorali pregressi, in altri casi del numero dei candidati presentati, in altri casi ancora del numero dei seggi successivamente conquistati, con soglie di accesso alle risorse maggiori o minori. Vi sono ordinamenti nei quali le risorse pubbliche sono messe a disposizione successivamente (a rimborso) e altri nei quali sono messe a disposizione già in campagna elettorale e sono dunque subito utilizzabili (in qualche caso salva restituzione). Vi sono ordinamenti (è il caso della Federazione Russa) nei quali è previsto il versamento di un *deposito*, il che vale a ridurre i soggetti qualificati a partecipare alla distribuzione delle risorse.

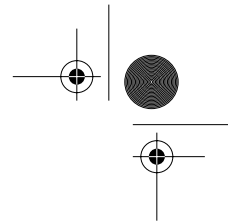
8. Il finanziamento delle campagne elettorali di fatto è una realtà dappertutto, con questa caratteristica distintiva: *i*) vi sono ordinamenti nei quali il finanziamento assume esclusivamente la forma della messa a disposizione di spazi per la propaganda sui mezzi di informazione di massa; *ii*) ordinamenti nei quali il finanziamento è in risorse finanziarie senza particolare vincolo di destinazione; *iii*) ordinamenti che prevedono entrambe le forme di sostegno. Inoltre vi sono ordinamenti nei quali il sostegno in termini di risorse finanziarie *non* è affatto parametrato alle spese elettorali attese (magari con riferimento ai tetti quasi dappertutto presenti), ma è in realtà finalizzato a un sostegno ordinario all'attività dei partiti in grado di conquistare seggi parlamentari: al punto che i pagamenti sono poi scaglionati nel corso dell'intera legislatura (ecco i casi della Germania e dell'Italia).

9. Come si era intuito da tempo, la rilevanza della presenza sui mezzi di informazione di massa in campagna elettorale, anche se l'impatto sul corpo elettorale di questa è di difficile valutazione<sup>66</sup>, è da considerarsi così determinante da rendere, secondo taluno, "sussidiarie" le altre forme di propaganda. In ogni caso le regole sull'accesso ai media assorbono una parte consistente delle più moderne

---

<sup>66</sup> Si veda sul punto la documentata ricerca di D. CAMPUS, *L'elettore pigro. Informazione politica e scelte di voto*, Bologna, Il Mulino, 2000.





discipline delle campagne elettorali e spiegano come mai, in alcuni ordinamenti, la messa a disposizione di accessi costituisce il vero finanziamento pubblico della campagna elettorale (sostitutivo e anche alternativo rispetto ad altre forme): quest'ultima anzi sembra rappresentare una delle più recenti tendenze in materia (è il caso della Nuova Zelanda). Inoltre si registra una tendenza conseguente a porre una parte del finanziamento delle campagne elettorali *a carico* (di fatto) dei media (sempre di quelli pubblici, talora anche di quelli privati).

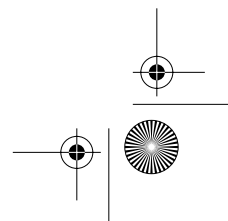
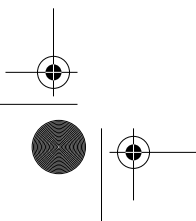
10. In materia di disciplina dei media va anche osservato che dappertutto si tende a distinguere fra radiotelevisione e stampa. Solo in rari casi l'editoria quotidiana e periodica è sottoposta a regolamentazione stringente e, in molti, è espressamente esclusa; un'ulteriore differenziazione si registra quasi dappertutto fra accesso a spazi specificamente destinati, in forma organizzata dal mezzo oppure in forma c.d. autogestita, alla propaganda elettorale e accesso agli spazi nei quali si fa informazione (nel senso di specifica e libera attività giornalistica): i secondi solo in pochi limitati casi sono sottoposti a forme blande di indirizzo e vincolati da principi di vera e propria pari opportunità o obbligata imparzialità. Anzi, in molti casi accanto a una disciplina rigorosa dell'accesso agli spazi del primo tipo, si registra l'espressa esclusione dalla normativa vincolistica degli spazi di informazione, quasi ad evitare qualsiasi equivoco o incertezza interpretativa.

11. Non si registra al momento un'adeguata attenzione a fenomeni nuovi quali l'utilizzo delle diverse potenzialità di Internet, evocata solo marginalmente (per vietare la diffusione anche suo tramite di sondaggi nel giorno del voto ovvero per chiarire che il costo dell'allestimento di siti è da considerarsi tra le spese elettorali da rendicontare). Anche il ricorso alla posta elettronica non incontra discipline specifiche<sup>67</sup>, probabilmente perché ove correttamente impiegata essa *non* costituisce un mezzo di comunicazione di massa, ma una forma di comunicazione interpersonale, alla stregua di un invio postale; mentre nella forma di *spamming* che la colloca invece ai confini della comunicazione di massa, è da considerarsi in diversi ordinamenti un'attività *comunque* illegale.

12. La tendenza a limitare le spese elettorali di partiti e candidati è generalizzata ed è ormai accettata anche in tutti gli ordinamenti di tradizione anglosassone, Stati Uniti inclusi: anche se, a livello federale (non a livello statale), le conseguenze di una giurisprudenza tuttora valida della Corte Suprema fanno sì che sia possibile sottrarsi ai tetti di spesa in cambio della rinuncia ai contributi pubblici: come infatti tendono a fare i candidati principali nelle elezioni primarie.

---

<sup>67</sup> L'uso dei nuovi mezzi di comunicazione tra i quali l'*e-mail* per la propaganda elettorale è da noi oggetto di un provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali (*Privacy e propaganda elettorale. Decalogo elettorale* del 12 febbraio 2004).



13. Il ricorso alla pubblicità è pure sottoposto pressoché dappertutto a qualche forma di disciplina che può riguardare: *i*) il divieto di acquistare spazi a pagamento per un determinato periodo (in qualche caso nelle settimane o nei mesi che precedono il voto dall'indizione delle elezioni; oppure, al contrario, com'è il caso della Spagna, limitatamente al periodo dopo l'indizione delle elezioni che precede la campagna elettorale come definita per legge); *ii*) il divieto di acquistare spazi a pagamento se non per l'inserzione di messaggi o annunci dotati di determinate caratteristiche (una certa durata oppure un certo contenuto: si pensi ai vincoli previsti dalla legislazione italiana); *iii*) il divieto di impegnare in inserzioni a pagamento su un certo mezzo (esempio: la tv) più di una certa percentuale della spesa elettorale complessiva consentita (è il caso della legislazione polacca); *iv*) l'obbligo, quasi sempre presente, che i messaggi riportino le indicazioni necessarie a renderne riconoscibili beneficiario e promotore.

14. La disciplina delle campagne elettorali registra un novero crescente di destinatari degli obblighi imposti dalla legge nei diversi ordinamenti. A parte i candidati, i partiti e le autorità che amministrano il procedimento elettorale (e decidono su controversie e ricorsi), sono a seconda dei casi: tutte le persone fisiche e giuridiche, in relazione ai contributi; gli editori, in ordine alle norme sull'accesso e sulla pubblicità, con relativi obblighi di rendicontazione; i giornalisti e gli stessi conduttori e registi di programmi (questi ultimi nel solo caso italiano), in ordine alla produzione e messa in onda dei singoli programmi; le autorità e i funzionari di banca (nella Federazione Russa e in Italia, in relazione agli adempimenti finanziario contabili; gli eventuali *auditor* indipendenti, in ordine alla verifica dei rendiconti (come in Nuova Zelanda, Regno Unito, USA).

15. A questo proposito, altra tendenza evolutiva della disciplina delle campagne elettorali, accanto all'ormai scontata attenzione per i media e alla più recente sostituzione del finanziamento in danaro con finanziamento in spazi, è quella a sottoporre a stretto controllo la propaganda da parte dei *terzi* non direttamente coinvolti nella competizione elettorale; si tratta dei c.d. *third parties* (delle leggi inglese e canadese) o della c.d. *issue advocacy* americana.

16. Resta naturalmente sullo sfondo la questione dell'entità dello iato, entro certi limiti inevitabile in *qualsiasi* ordinamento, fra *disciplina formalmente prevista* (di cui qui ho cercato di occuparmi) e *sua effettiva applicazione*. La casistica al riguardo è sotto gli occhi di tutti: si veda da ultimo, in relazione agli ordinamenti qui esaminati, il caso delle elezioni russe del 6 dicembre 2003, e le successive critiche dell'OSCE e di altri osservatori.

17. Ciò richiama la questione dell'organizzazione, gestione, finanziamento e poteri degli apparati di controllo deputati a garantire l'applicazione delle norme in materia di campagna elettorale. Al riguardo il modello più diffuso è

quello che si affida a speciali “commissioni elettorali” in varia misura indipendenti e autonome, in qualche caso in grado di dirimere direttamente controversie o applicare sanzioni, in altri titolari dell’iniziativa verso le ordinarie o speciali autorità giurisdizionali. In taluni paesi, invece, le norme sulle campagne elettorali sono affidate a un complesso di autorità (amministrative ordinarie, incluse quelle governative; amministrative indipendenti di settore: è il caso francese e in parte italiano, il quale ultimo si distingue per le funzioni che tuttora riconosce, in relazione alla radiotelevisione pubblica, a una commissione parlamentare *ad hoc*; infine, giurisdizionali). A questo riguardo, i problemi maggiori sono legati alla tempestività d’intervento (in campagna elettorale, in termini di misure cautelari, interdittive e così via), all’efficacia delle eventuali sanzioni successive e alla loro effettiva applicazione (si pensi alle *decadenze impossibili* in Italia, possibili e ben concrete in Francia).

18. Due parole, infine, sulla durata delle campagne elettorali. A ben vedere si tratta di un concetto superato, con rare eccezioni (Spagna, per esempio): certo lo è nella sua unitarietà di un tempo, quando designava il periodo precedente al voto in cui si applicava uniformemente un complesso limitato di disposizioni volte a disciplinare le altrettanto limitate attività in cui si traduceva lo sforzo di raccogliere il consenso elettorale. Oggi, dappertutto, anche laddove la legge si incarica di individuare un inizio e una fine della c.d. campagna elettorale, la moltiplicazione degli oggetti della disciplina (propaganda nelle varie forme, finanziamento, spese e relativi controlli) ha imposto che le relative discipline si applichino per periodi distinti: *i*) esiste dappertutto una pausa di riflessione, nel senso della classica giornata che precede quella di votazione nel corso della quale la propaganda deve cessare o viene comunque drasticamente limitata; *ii*) può essere previsto un periodo nel quale i sondaggi non possono essere diffusi (giorno del voto, alcuni giorni prima, alcune settimane prima); *iii*) può essere previsto un periodo entro il quale sono vietate determinate forme di propaganda, per esempio pubblicità radiotelevisiva, ovvero al contrario al di fuori del quale la pubblicità è vietata; *iv*) può essere previsto il periodo entro il quale valgono, ove previste, norme particolarmente stringenti in materia di accesso radiotelevisivo o sulla stampa; *v*) è sempre individuato il giorno a partire dal quale si applicano le disposizioni finanziarie relative alla campagna elettorale (entrate, uscite, relative modalità di computo e rendicontazione): un periodo che i legislatori vanno via via estendendo e che copre come minimo il periodo dall’indizione delle elezioni al voto, ma arriva anche a un anno ed oltre prima del voto in taluni casi, in relazione naturalmente alle caratteristiche del sistema politico ed elettorale (USA, per esempio); *vi*) possono anche esistere discipline che si applicano senza limiti di tempo (quella che regola la comunicazione politica in Italia). In sintesi: tanto più si moltiplica la regolazione tanto più è necessario calibrarne l’applicazione nel tempo al fine di evitare per un verso elusioni, per un altro eccessive restrizioni alle libertà dei vari soggetti destinatari. Questo è un aspetto dai risvolti costituzionalistici particolar-

mente rilevanti: infatti, è chiaro che tanto più – in nome di altri interessi costituzionalmente rilevanti – si restringono diritti costituzionali primari, tanto maggiore è l'esigenza di delimitare chiaramente e restringere al massimo il periodo "protetto", ovvero quello nel quale gli uni rimangono sacrificati alla opportunità di tutelare gli altri.

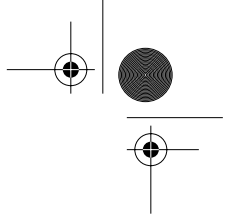
#### 6. Poche righe per concludere

Ora che perfino la giurisprudenza costituzionale americana, con la sofferenza degna di rispetto ma che non mi sento di condividere dei liberali conservatori, sembra riorientare il proprio atteggiamento sulle norme volte a contenere la spesa elettorale, si può ben dire che, se è vero che il danaro rischia di trovare sempre la sua strada, è ormai patrimonio comune di tutte le democrazie l'impegno a garantire nella misura massima possibile la pari opportunità fra i singoli e le elites che competono nell'arena elettorale.

Una sorta di ipersensibilità rispetto a questa materia non solo è inevitabile, dunque, ma anche costituzionalmente dovuta. Non sarebbe sensato immaginare di lasciarla sregolata o affidata solo alla libera concorrenza fra i competitori. Il problema però è che ogni ordinamento, nel quadro del proprio specifico contesto e per il tempo occorrente, deve porsi l'obiettivo costituzionale di individuare il giusto livello di bilanciamento fra i vari interessi degni di tutela. Ora non c'è dubbio, come credo di esser riuscito a dimostrare, che si registri una generale tendenza ad estendere nell'*oggetto*, nei *destinatari* e, laddove occorra, e occorre spesso, nel *tempo*, discipline variamente vincolistiche delle attività per la ricerca del consenso elettorale.

Il punto è che, fra queste attività, ve ne sono alcune che toccano *direttamente* e *in generale* l'esercizio di un diritto fondamentale quale la libera manifestazione del pensiero. Ora è vero che, rispetto all'epoca in cui tale diritto si affermò e trovò i primi riconoscimenti costituzionali, il rapporto fra coloro che diffondono il pensiero e coloro che di tale diffusione sono destinatari è molto cambiato: paritario allora, tale oggi non più. Per questo si tende anche a preoccuparsi, in relazione alla disciplina delle campagne elettorali, non solo di chi diffonde messaggi ma anche, e in certi casi soprattutto, dei percettori di tali messaggi: destinatari spesso non per scelta, e in misura appunto "massificata". Ciò può giustificare in specifici ambiti (la campagna elettorale) e in specifici contesti (per esempio ordinamenti nei quali il pluralismo non è assicurato adeguatamente) discipline che in qualche modo *derogano* da una tutela rigorosa dell'esercizio della libertà d'espressione.

Nondimeno, nessuna interpretazione normativo-sostanziale fondata su valori sottesi agli enunciati costituzionali può giustificare operazioni invasive di diritti espressamente riconosciuti in costituzione. Dunque sono a mio avviso necessari, partendo dal principio di precauzione, un'attenta verifica dei *fini* cui sono indirizzate (questi ultimi non dovrebbero essere fini ultronei, che pure emer-



gono implicitamente da talune legislazioni, rispetto alla pari opportunità minima fra i competitori, come ad esempio: la stabilizzazione del sistema partitico in fase di consolidamento; il tentativo di rimediare all'assenza di un'adeguata disciplina antitrust; o la pretesa di proteggere l'elettore, considerato alla stregua di una sorta di *minus habens*, dalla propria suggestionabilità) e un altrettanto attento scrutinio, in ogni caso, dell'*estensione*, nell'oggetto e nel tempo, delle discipline di regolazione delle campagne elettorali affinché queste siano le meno invasive possibili, con particolare riferimento a tutti i comportamenti, specie di terzi, che hanno direttamente a che fare con la libertà di parola.

Sotto quest'ultimo aspetto la disciplina italiana suscita non poche perplessità, segnatamente in relazione alla disciplina dei sondaggi elettorali, alla disciplina dell'informazione e, soprattutto, alla disciplina generale della comunicazione politica, che ha valenza illimitata. L'ordinamento italiano è quello che paga il prezzo più alto in termini di deroghe alla libera manifestazione del pensiero, a causa di un contesto nel quale non si è saputo agire a livello antitrust. Così la garanzia del c.d. pluralismo esterno, che non si è voluto preservare o restaurare, si traduce nella pretesa di imporre un pluralismo interno che potrebbe rivelarsi assai invasivo. Ma anche guardando a ciò che succede fuori d'Italia, la sensazione che studiando queste cose si riporta, è che la sempre più meticolosa e stringente disciplina delle campagne elettorali altro non sia che una sorta di omaggio che il vizio rende alla virtù.

