

INTRODUZIONE

Il presente lavoro ha come oggetto l'analisi dell'assetto complessivo del regime sulle spese elettorali comprensivo, quindi, di regole e limiti da rispettare, modalità operative da seguire e sanzioni da erogare in caso di violazioni accertate della normativa. In particolare, uno dei temi principali è l'importanza di prevedere limiti rigidi e stringenti al *quantum* disponibile e erogabile per il finanziamento e la conduzione delle campagne elettorali.

Prima di analizzare nello specifico la normativa sui tetti di spesa da rispettare nello svolgimento della campagna elettorale e le misure volte a garantirne la trasparenza, occorre fare delle premesse fondamentali. Particolare importanza, in questo senso, va data alle campagne elettorali e alle modalità del loro finanziamento.

In primo luogo, per “campagne elettorali” vanno intese «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»¹. Le attività a cui si fa riferimento sono molteplici e riguardano vari aspetti: la propaganda politica, la comunicazione in periodo elettorale – la c.d. *par condicio* – ma anche il costo e il finanziamento, pubblico e privato, della stessa campagna elettorale.

La disciplina indicata è ricompresa nella c.d. legislazione elettorale di contorno, con cui si intende «tutta la normativa che non attenga alla attribuzione della capacità di partecipare in maniera attiva e passiva al procedimento per la presa di decisioni collettive del Corpo elettorale ed al meccanismo di trasformazione dei voti in seggi»². Si tratta di una definizione ampia, che include «la fase preparatoria della votazione e quella successiva e si allarga alla regolazione dei comportamenti dei soggetti politicamente rilevanti»³. Sono ricompresi, quindi, tutte le regole e tutti gli adempimenti essenziali del procedimento elettorale e del procedimento elettorale preparatorio quali, ad esempio, la presentazione delle liste, l'indizione dei comizi elettorali e, in generale, la regolamentazione del corretto svolgimento delle operazioni elettorali.

¹ C. FUSARO, *La disciplina delle campagne elettorali in ottica comparata: l'omaggio che il vizio rende alla virtù?*, 2004.

² F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Giuffrè, 2004, p. 295.

³ *Ibid.*

Nella considerazione di tutti questi aspetti, la propaganda elettorale e, soprattutto, la questione del finanziamento della campagna elettorale ricoprono un'importanza fondamentale, soprattutto dal punto di vista dell'acquisizione del consenso popolare - nelle forme della conquista dei voti - e delle fonti di sostentamento; due aspetti che procedono in parallelo e si influenzano reciprocamente.

Da questo punto di vista, si possono riscontrare due “modelli” e due approcci contrapposti alla materia: il sistema americano e il sistema europeo. L'ordinamento americano, in proposito, è stato uno dei primi a prevedere una regolamentazione organica delle campagne elettorali⁴, soggetta a diverse modifiche intervenute nel tempo per perfezionarla. Si tratta di un ambito fortemente regolato in ogni suo aspetto, a partire dalla specificazione dei caratteri che un soggetto deve possedere per essere considerato candidato, passando dall'individuazione rigorosa delle tipologie di spese elettorali fino ai divieti di utilizzo, espressi e perentori, delle somme ricevute in campagna elettorale per determinate finalità⁵.

La differenza fondamentale tra i due sistemi risiede nella natura dei contributi destinati al finanziamento della politica, in particolare nel momento elettorale. Al contrario del modello europeo – che, tendenzialmente, affida il finanziamento e la copertura dei costi della politica allo Stato - l'ordinamento americano non predilige forme di erogazione di somme a carico del bilancio statale o federale; negli Stati Uniti, infatti, l'assistenza finanziaria a candidati e partiti passa prevalentemente attraverso le somme elargite dai privati. Si tratta di un ambito fortemente regolato, soggetto a limiti e condizioni stringenti, al fine di prevenire i condizionamenti che potrebbero derivarne. Il finanziamento pubblico è previsto solo per le elezioni presidenziali, in modo da garantire l'organizzazione e lo svolgimento della campagna elettorale in condizioni di eguaglianza e parità tra i candidati, in considerazione della partecipazione a due tipi di elezioni: le primarie e le generali. In

⁴ Si fa riferimento al *Federal Election Campaign Act* (FECA) del 1971.

⁵ C. FUSARO, *La disciplina delle campagne elettorali: La disciplina delle campagne elettorali nella prospettiva comparata: l'omaggio che il vizio rende alla virtù?*, in “Quaderni dell'Osservatorio elettorale della Regione Toscana”, n. 51, 2004.

questo caso, i contributi pubblici sono destinati ai partiti per l'organizzazione delle *Conventions*⁶.

Avvalersi del finanziamento pubblico comporta, tuttavia, delle conseguenze: il controllo sul rispetto delle regole da parte della *Federal Electoral Commission*⁷, la restituzione dei fondi nei casi di spese non correttamente documentate o superiori ai finanziamenti ricevuti oppure dell'utilizzo delle somme per fini diversi da quelli consentiti, non potersi avvalere dei contributi elargiti dai privati, rispettare limiti di spesa che, per le elezioni primarie, corrisponde a 45,6 milioni di dollari a livello nazionale, mentre a livello statale è pari a 200.000 dollari o è variabile in base al numero degli elettori. È previsto, inoltre, un limite di spesa per il candidato, che può contribuire al finanziamento della propria campagna elettorale con fondi propri non superiori a 50.000 dollari. Per le elezioni generali, poi, il candidato riceve fondi pubblici pari a 20 milioni di dollari - importo soggetto a rivalutazione periodica⁸ - che valgono come tetto di spesa.

Al fine di svincolarsi dal rispetto dei tetti di spesa, i candidati possono rinunciare al finanziamento pubblico e ricorrere all'assistenza finanziaria dei privati, persone fisiche e giuridiche. In proposito, è intervenuta la Corte Suprema che, con il caso *McCutcheon vs. Federal Electoral Commission*, ha dichiarato l'incostituzionalità della previsione di limiti ai finanziamenti individuali per le campagne elettorali, stabiliti nel FACA. Le motivazioni che hanno spinto la Corte a sancire questo principio trovano giustificazione nel particolare equilibrio operato tra la previsione di tetti di spesa - funzionali a garantire lo svolgimento democratico delle elezioni - e la tutela della libertà di espressione⁹, che costituisce una seconda importante differenza tra il sistema americano e quello continentale. I limiti previsti in precedenza erano stati inseriti al fine di impedire il dilagare della corruzione e garantire la parità di accesso e di chance a tutti i candidati alle competizioni elettorali. Tuttavia, secondo la Corte, il pericolo di corruzione non è una ragione sufficiente per

⁶ Dossier Camera dei Deputati, *Il finanziamento della politica in Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e Stati Uniti*, N. 2 - Giugno 2013.

⁷ La FEC è un'autorità indipendente creata nel 1975, che vigila sul rispetto e la corretta applicazione della *Federal Election Campaign Act (FECA)*, ossia lo statuto che regola il finanziamento delle elezioni federali. Per un quadro completo delle funzioni e dell'attività del FEC, si veda il sito internet istituzionale dell'organo: www.fec.gov.

⁸ Dossier Camera dei Deputati, v. *supra*.

⁹ Dossier Camera dei Deputati, v. *supra*.

limitare la libertà di espressione, sancita nel Primo Emendamento¹⁰ della Costituzione statunitense. Attraverso un'interpretazione estensiva di tale principio, la Corte ha configurato un «diritto alla libertà di finanziamento»¹¹, aggiungendo che i limiti alle donazioni non costituiscono un metodo efficace per contrastare la corruzione, mentre limitano fortemente la partecipazione al processo democratico¹².

Tutto ciò, naturalmente, ha delle ripercussioni sull'intero sistema del finanziamento; *in primis*, come già specificato, i candidati ricorrono al finanziamento privato per evitare i rigidi limiti di spesa e le conseguenze che deriverebbero dal loro superamento. Ma la conseguenza più rilevante, in termini democratici, è l'azione finalizzata alla continua ricerca del consenso dell'elettorato – in vista del sostentamento finanziario che potrebbe offrire per la campagna elettorale dei candidati – che vale come una sorta di «attestato di sostegno politico, indicativo dei livelli di consenso ottenuti dal candidato presso i cittadini e gli elettori»¹³.

Un bilanciamento è poi operato con l'elevato grado di trasparenza richiesto dal sistema. In particolare, l'entità delle donazioni e il nominativo di coloro che le hanno elargite devono essere chiari e liberamente accessibili a tutti coloro che vogliano conoscere i legami economici tra i candidati e i terzi finanziatori. A tale scopo, elenchi dettagliati dei donatori sono pubblicati sul sito della *Federal Electoral Commission*.

Anche il concetto e il periodo di campagna elettorale sono diversi: negli Stati Uniti, infatti, si parla 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»¹⁴.

Il modello europeo, dal punto di vista della normativa sui tetti di spesa, è imperniato su altri principi volti, in linea generale, a garantire l'eguaglianza nell'esercizio del diritto di elettorato passivo ed a promuovere misure preventive del rischio corruttivo. A questo

¹⁰ «Il Congresso non potrà fare alcuna legge che stabilisca una religione di Stato o che proibisca il libero esercizio di una religione; o che limiti la libertà di parola o di stampa; o il diritto del popolo di riunirsi pacificamente, e di rivolgere petizioni al governo per la riparazione di torti».

¹¹ G. ARAVANTINO, *Il finanziamento della politica negli Usa dopo McCutheon v. Fec*, 2014, www.eticaeconomica.it.

¹² *Ibid.*

¹³ Dossier Camera dei Deputati, *Il finanziamento della politica in Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e Stati Uniti*, N. 2 - Giugno 2013, P. 75.

¹⁴ *Ibid.*

proposito, per esempio, la relazione sull'attività per l'anno 2014 del GRECO - il gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione, istituito nel 1999 - sottolinea l'importanza e la necessità anche di una rimodulazione delle normative vigenti per il finanziamento della politica, soprattutto in occasione delle elezioni di diversi paesi europei, considerata non adeguata. Per quanto riguarda l'Italia, l'organo ha evidenziato come risulti inadeguato, in particolare, il sistema delle sanzioni previste per il superamento dei tetti di spesa, non sufficientemente dissuasive e non proporzionate. Criticità sorgono, poi, con riferimento alle soglie delle donazioni al di sotto delle quali è possibile omettere il nominativo dei finanziatori privati e l'ammontare delle somme donate, che andrebbero significativamente ridotte.

Per quanto riguarda la Francia, invece, le raccomandazioni del GRECO sono state recepite nella *loi organique* n° 2011-410 du 14 avril 2011, che ha semplificato le procedure sul finanziamento della campagna elettorale e ha inserito le elezioni senatoriali, fino ad allora escluse, nell'ambito di applicazione delle norme. Rimangono da migliorare l'accessibilità alle informazioni dei terzi finanziatori e la trasparenza nell'attività finanziaria dei partiti anche se, come sottolinea l'organo, sono stati adottati provvedimenti in tal senso. Lo stesso organo addetto al controllo, la Commissione nazionale per i bilanci delle campagne elettorali e il finanziamento dei partiti politici, riconosce che la sua attività di vigilanza non è ancora sufficiente.

La tesi si concentra sull'analisi del modello europeo e, nello specifico, sulla comparazione tra il sistema italiano e quello francese. Il confronto tra la normativa sui tetti di spesa in Francia e Italia è volto a mettere in evidenza le differenze tra i due sistemi, soprattutto dal punto di vista della trasparenza. In quest'ottica, nel primo capitolo si tratterà la regolamentazione della campagna elettorale e il tetto di spesa in Italia, con particolare attenzione all'evoluzione della normativa e ai principi costituzionali, alla base della materia elettorale, necessari a garantire la democraticità dell'ordinamento. Nel secondo, verrà analizzata la disciplina francese sui limiti alle spese elettorali - previa analisi delle differenze di contesto rispetto all'ordinamento italiano - e approfonditi i relativi sistemi di controllo e delle sanzioni. Nel capitolo conclusivo verranno messe a confronto le peculiarità delle discipline italiana e francese, evidenziandone differenze e affinità.

Particolare attenzione, poi, è riservata alla trattazione del tema della trasparenza che i sistemi garantiscono, o tentano di garantire, nella definizione di procedure e regole.

CAPITOLO 1

LE CAMPAGNE ELETTORALI E I TETTI DI SPESA IN ITALIA

1.1 Le origini della normativa e le sue evoluzioni

Il primo intervento legislativo destinato a disciplinare gli aspetti e i risvolti pratici della campagna elettorale in Italia risale al 1993 e, più precisamente, alla l. n. 83 del 25 marzo, recante *norme per l'elezione diretta del Sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*.

In precedenza si era intervenuti in materia con la l. n. 212 del 4 aprile 1956 – ritoccata, poi, dalla l. n. 130 del 24 aprile 1975, recante “Modifiche alla disciplina della propaganda elettorale e alle norme per la presentazione delle candidature e delle liste dei candidati nonché dei contrassegni nelle elezioni politiche, regionali, provinciali e comunali.” - che conteneva una serie di disposizioni riguardanti la sola propaganda elettorale¹⁵, nelle sue forme “tipiche”. Veniva introdotta, infatti, la normativa per l'affissione di stampati, giornali murali e manifesti, che poteva essere effettuata soltanto negli spazi messi appositamente a disposizione dal Comune. Il divieto di occupare zone diverse da quelle concesse era generalizzato, valevole cioè tanto per i singoli candidati quanto per coloro che non partecipavano alla competizione elettorale. Limiti erano previsti anche per la propaganda luminosa, figurativa o sonora, vietata a partire dal trentesimo giorno precedente le elezioni. La disposizione più “gravosa” era, però, quella riguardante il silenzio elettorale, da rispettare nei giorni in cui si svolgevano le elezioni e in quello precedente. Si trattava della c.d. “pausa di riflessione”¹⁶, durante la quale erano vietate la convocazione dei comizi e delle riunioni elettorali in luoghi pubblici, nonché le diverse forme di propaganda.

¹⁵ La Corte di Cassazione, nelle sentenze n. 477/1998 e n. 11835/1989, fornisce la seguente definizione di propaganda elettorale: "specifica attività che si svolge nell'ambito del procedimento preparatorio della scelta e che è volta ad influire sulla volontà degli elettori nel periodo che precede le elezioni. Essa si connota [...] per la sua inerenza, diretta o indiretta alla competizione elettorale, sia quando ha, come scopo immediato o mediato, quello di acquistare voti o sottrarne agli avversari, sia quando ha come scopo, anche mediato, di convincere l'elettore a non votare, oppure a presentare scheda bianca, a rendere il voto nullo o ad esprimerlo in modo inefficace".

A livello legislativo, invece, non esiste ancora alcuna definizione del fenomeno.

¹⁶ G. GARDINI, *La disciplina delle campagne elettorali*, CEDAM, 1996.

Si trattava, dunque, di una disciplina settoriale, che lasciava fuori importanti spazi e momenti della corsa elettorale; inoltre, il suo carattere eccessivamente restrittivo della propaganda elettorale ha suscitato dubbi di costituzionalità per la violazione dell'articolo 21. L'argomentazione principale riguardava il mancato rispetto della libertà di manifestare il proprio pensiero "mediante ogni mezzo di diffusione", che subiva una sospensione durante il periodo elettorale. La Corte Costituzionale è stata più volte chiamata a pronunciarsi sulla questione e, nella sentenza n. 48 del 1964, ha specificato come le sanzioni penali previste per chi viola o aggira il sistema degli obblighi impostato dalla l. n. 212/1956 – previsti dagli artt. 1 e 9 - «non comportano violazione del diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero, ma si limitano a regolarne l'esercizio».

Il vuoto normativo così creato è stato parzialmente colmato, appunto, nel 1993. Non a caso si è aspettato così tanto: il mantenimento dello *status quo* era caldeggiato dai partiti, che non volevano rinunciare alla centralità esercitata all'interno dello scenario politico italiano, acquisita durante il periodo costituente e rimasta intatta per tutto quel tempo. Nutrivano, perciò, un naturale riserbo nei confronti di una possibile regolamentazione del proprio status e della propria attività¹⁷, che avrebbe potuto insidiare, di conseguenza, il loro ruolo di "guida" e d'indirizzamento dell'elettorato.

Il cambiamento, infatti, avviene in un contesto particolare – il cui filo conduttore è costituito dallo sfacelo dei partiti tradizionali che avevano fatto la storia della c.d. Prima Repubblica – in concomitanza con la maturazione di tendenze e fenomeni, strettamente connessi tra loro:

- a) L'inchiesta della magistratura sulle vicende illecite di finanziamento partitico e di corruzione – indicata con il nome di Tangentopoli – che solleva, a partire dal 1992, la questione delle esorbitanti sovvenzioni private e, di conseguenza, dell'aumento vertiginoso delle spese per le campagne elettorali¹⁸ registrato in quegli anni. Il sistema di corruzione diffusa aveva, infatti, attivato una vera e propria fiscalità parallela, che incideva pesantemente sulle modalità stesse di selezione del personale politico: «si era

¹⁷ C. FUSARO, *La disciplina delle campagne elettorali in ottica comparata: l'omaggio che il vizio rende alla virtù?*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale della Regione Toscana*, n. 51, 2004, p. 38.

¹⁸ G. GARDINI, *v. supra*.

creata una forza economica e politica propria degli “esattori” di tale sistema, diventati (...) grandi elettori»¹⁹;

- b) L’esito positivo di due importanti referendum abrogativi, ricompresi nella stagione referendaria della primavera 1993, che comportano l’abolizione del finanziamento pubblico ai partiti – così come delineato dalla l. n. 195/1974, c.d. legge Piccoli - e di alcune disposizioni contenute nella legge n. 29/1948²⁰, sul sistema elettorale per il Senato. Si tratta di una svolta, che apre la strada all’introduzione del sistema maggioritario all’inglese per l’elezione delle due Camere, verso il superamento del sistema proporzionale - ritenuto il principale responsabile della frammentazione dello scenario politico – e la realizzazione del bipolarismo partitico, che avrebbe dovuto condurre, secondo il comune sentire dell’*establishment* di allora e della collettività, ad una maggiore stabilità governativa²¹;
- c) La crescente personalizzazione del confronto politico, che prende le mosse proprio dal consolidamento del sistema misto (proporzionale e maggioritario) per le elezioni politiche – avvenuto con l’approvazione delle leggi 4 agosto 1993 n. 276 e n. 277, note anche come “leggi Mattarella” o come sistema elettorale *Mattarellum* - e del sistema maggioritario per le amministrative, ad opera della stessa l. n. 81/1993. I risvolti più evidenti ed importanti di questa tendenza consistono nel ribaltare la logica, fino a quel momento egemone, della supremazia del partito sulla persona-candidato, grazie anche alla riduzione dei concorrenti in lizza per la corsa elettorale, resa possibile dall’esito

¹⁹ L. CAFAGNA, *La grande slavina. L'Italia verso la crisi della democrazia*, Marsilio, 2012.

²⁰ Più precisamente: art. 17, secondo comma, limitatamente alle parole "al 65 per cento dei votanti"; art. 18, primo comma, limitatamente alle parole "alla segreteria del Senato, che ne rilascia ricevuta, qualora sia avvenuta la proclamazione del candidato e, nel caso contrario"; art. 19, primo comma, limitatamente alle parole "o delle comunicazioni di avvenuta proclamazione"; secondo comma, limitatamente alle parole "presentatisi nei collegi"; terzo comma, modificato dall'art. 1 della legge 26 aprile 1967, n. 262, limitatamente alla parola "suddetti"; ultimo comma, limitatamente alla parola "soltanto" nonché alle parole "il candidato che in detto collegio ha ottenuto il maggior numero di voti validi, e".

²¹ La ricerca e l’attuazione della stabilità governativa - all’indomani dell’adozione della Costituzione - è sempre stata una costante della storia politica italiana perseguita a volte, tuttavia, con poca lungimiranza.

Tale scenario è alla base della mancata stabilizzazione del sistema che si voleva realizzare con l’introduzione del *Mattarellum*: i partiti, infatti, avevano scaricato la responsabilità del rinnovamento istituzionale sulle spalle della sola legge elettorale, che non poteva reggere a una simile prova. Si veda, sul punto, F. CLEMENTI, *Vent’anni di legislazione elettorale (1993 – 2013). Tra il già e il non ancora*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, anno LXV Fasc. 2-2015, pp. 570, 571.

positivo del referendum tenutosi nel 1991 volto, appunto, all'abolizione della preferenza plurima per la Camera dei Deputati²².

Sotto quest'ultimo profilo, è interessante notare il legame che intercorre tra la disciplina della campagna elettorale e la legge sulle elezioni locali e, in particolare, come la prima provenga dalla seconda. È, infatti, riscontrabile una tendenza alla trasformazione delle campagne elettorali legata all'impulso del livello locale, in virtù proprio del diretto rapporto tra elettori e candidati che s'instaura durante le elezioni amministrative, grazie anche e soprattutto all'uso strumentale e strategico delle tecniche di comunicazione del messaggio politico, della televisione e della stampa locale²³.

L'impianto della l. n. 81 - anche se limitato all'elezione del Sindaco, del presidente della Provincia, dei Consigli comunale e provinciale - rappresenta, quindi, un'importante inversione di tendenza ed evidenzia la volontà del legislatore di porre rimedio ad una situazione di irregolarità non più sostenibile, tentando un intervento organico di riunificazione della materia. Le disposizioni che qui interessano sono quelle contenute nel capo III, ove sono disciplinate le "norme sulla campagna elettorale" da rispettare in occasione delle elezioni amministrative. In particolare, all'art. 28²⁴ la legge regola l'accesso alla stampa ed ai mezzi d'informazione radiotelevisiva, all'art. 29 la propaganda elettorale²⁵ e, all'art. 30, la pubblicità delle spese elettorali.

²² Questa transizione si completa a seguito delle elezioni del 1994 – anno in cui si ritiene, tra l'altro, abbia avuto inizio una nuova fase della storia repubblicana italiana, nota come c.d. Seconda Repubblica - quando si verifica il definitivo passaggio dallo «stabilimento di una democrazia proporzionalistica dei partiti d'impianto fortemente statalistico (...) ad un sistema di leadership rafforzata e personalizzata». Sul punto si veda: E. GALLI DELLA LOGGIA, *Tre giorni nella storia d'Italia*, Il Mulino, 2010.

²³ G. GARDINI, v. *supra*.

²⁴ abrogato, poi, dall'art. 20, comma 3, della legge 10 dicembre 1993, n. 515.

²⁵ L'articolo 29 dispone quanto segue: "1. Dal trentesimo giorno precedente la data fissata per le elezioni, la propaganda elettorale per il voto a liste, a candidati alla carica di sindaco e di presidente della provincia, nonché per il voto di preferenza per singoli candidati alla carica di consigliere comunale o provinciale a mezzo di manifesti e scritti murali, stampati murali e giornali murali è ammessa nei limiti consentiti dalla legge 4 aprile 1956, n. 212, e successive modificazioni; è invece vietata la propaganda elettorale a mezzo di inserzioni pubblicitarie su quotidiani o periodici, spot pubblicitari e ogni altra forma di trasmissioni pubblicitarie radiotelevisive.

2. Non rientrano nel divieto di cui al comma 1: a) gli annunci di dibattiti, tavole rotonde, conferenze, discorsi o interventi comunque denominati; b) le pubblicazioni di presentazione dei candidati alla carica di sindaco o di presidente della provincia e delle liste partecipanti alla consultazione elettorale; c) la presentazione e illustrazione dei loro programmi elettorali.

3. Tutte le pubblicazioni di propaganda elettorale a mezzo di scritti, stampa o fotostampa, radio, televisione, incisione magnetica ed ogni altro mezzo di divulgazione, debbono indicare il nome del committente responsabile.

4. Le spese sostenute dal comune per la rimozione della propaganda abusiva nelle forme di scritti o affissioni murali e di volantaggio sono a carico, in solido, dell'esecutore materiale e del committente responsabile.

Nonostante la bontà delle intenzioni, la legge manca di un respiro generale, e non soltanto perché circoscritta al livello locale, che pur rappresenta un importante limite per la sua stessa portata. Le criticità maggiori riguardano, infatti, la sua valenza per il solo periodo elettorale e la trattazione troppo sintetica e generica della pubblicità delle spese elettorali²⁶, che introduce un solo distinguo utile a individuare due modalità di presentazione e diffusione della relativa documentazione: il numero degli abitanti. Nei comuni con una popolazione superiore ai 10.000 abitanti, infatti, la dichiarazione preventiva e la rendicontazione sono disciplinati dagli statuti e dai regolamenti comunali. Di contro, nei Comuni con una popolazione superiore ai 50.000 abitanti, la legge dispone che il bilancio preventivo di spesa debba essere presentato contestualmente al deposito delle liste o delle candidature.

L'insieme di queste circostanze porta all'adozione, dopo pochi mesi, di una seconda disciplina per la campagna elettorale, con la legge n. 515 del 10 dicembre 1993. Si tratta, questa volta, di un vero intervento organico e di raccordo della materia, che modifica alcune disposizioni precedenti ed estende la sua applicazione alle elezioni politiche. Nello specifico, la legge interviene su tre versanti principali: la comunicazione politica nel periodo elettorale (artt. 1-6), la fissazione dei tetti di spesa elettorale e la regolamentazione del relativo sistema dei controlli (artt. 12-14). Sotto il primo profilo, è interessante notare il richiamo dell'articolo 1 - sull'accesso ai mezzi d'informazione - all'esigenza di assicurare "la parità di trattamento, la completezza e l'imparzialità" a tutti i partecipanti alla campagna elettorale²⁷. Al fine di soddisfare scopi simili è altresì previsto, all'articolo 5, il divieto (già disciplinato dall'art. 6 della l. n. 81) per le pubbliche amministrazioni, di effettuare la propaganda istituzionale 30 giorni prima dell'inizio della campagna elettorale nonché durante il suo svolgimento; l'intento è, cioè, quello di scongiurare l'interferenza degli enti pubblici e garantire l'imparzialità

5. In caso d'inosservanza delle norme di cui al comma 1 e delle prescrizioni delle autorità di vigilanza si applicano le norme vigenti in materia per le elezioni alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica. Chiunque contravviene alle restanti norme di cui al presente articolo è punito con la multa da euro 516 ad euro 25.822.13-14.

6. È fatto divieto a tutte le pubbliche amministrazioni di svolgere attività di propaganda di qualsiasi genere, ancorché inerente alla loro attività istituzionale, nei trenta giorni antecedenti l'inizio della campagna elettorale e per tutta la durata della stessa.

7. I divieti di cui al presente articolo non si applicano agli organi ufficiali di informazione dei partiti e dei movimenti politici, nonché alle stampe elettorali di liste e di candidati impegnati nella competizione elettorale".

²⁶ G. GARDINI, *v. supra*.

²⁷ tramite la regolamentazione, ad opera della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, delle "rubriche elettorali e servizi o i programmi di informazione elettorale della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo nel periodo elettorale".

dell'agire amministrativo sancito dall'art. 97 Cost., evitando che la loro attività di comunicazione si sovrapponga all'attività propagandistica dei candidati, arginando le regole in materia e usufruendo di denaro pubblico²⁸. Un'altra previsione particolare è, infine, il divieto di diffondere i risultati dei sondaggi demoscopici che riguardino l'esito delle elezioni nei 15 giorni precedenti le elezioni, per evitare che il cittadino possa essere influenzato nell'espressione del proprio voto.

Per quanto riguarda, invece, il secondo profilo - sui tetti di spesa - la disciplina è molto più estesa della precedente ed è prevista sia per i candidati di partiti o movimenti sia per liste o gruppi di candidati alle elezioni nazionali. È, inoltre, inserito un doppio livello, che prevede una quota fissa di spesa e una variabile. Sulla rilevanza di quest'argomento tratterò più avanti.

L'ultimo macro-tema della l. n. 515 è il sistema dei controlli, disciplinato all'articolo 7, che interviene sull'autodichiarazione dei partiti e dei candidati - da effettuare su appositi moduli - relativa al consuntivo delle spese e alle fonti di finanziamento della campagna elettorale. Per la trattazione completa del tema rimando ai successivi paragrafi.

Occorre, tuttavia, rilevare che la suddetta legge non si occupa di un aspetto molto importante: la regolazione della campagna propagandistica relativa ai referendum, che rimane tuttora lacunosa²⁹.

²⁸ G. GARDINI, *Libertà vs uguaglianza: la difficile regolamentazione della campagna elettorale*, in *La legislazione elettorale italiana: come migliorarla e perché*, a cura di Roberto D'Alimonte e Carlo Fusaro, Bologna: Il Mulino, 2008. Per le p.a. che violano il divieto è prevista, peraltro, una sanzione penale (dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 287 del 2001, che riteneva più adeguata una sanzione amministrativa), ai sensi dell'art. 29, comma 5, legge 25 marzo 1993, n. 81. Di contro, nella l. n. 515/1993, non è prevista alcuna sanzione.

Nella l. n. 28/2000, l'art. 10 attribuisce all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni il compito di perseguire le violazioni della stessa legge.

²⁹ se non per via interpretativa ed estensiva La regolamentazione della campagna referendaria, infatti, può di massima essere espressa in termini identici a quella della campagna elettorale. Si veda il resoconto della conferenza stampa annuale dell'allora presidente della Corte Costituzionale Mauro Ferri: "La giustizia costituzionale nel 1995".

Fonte: <http://www.cortecostituzionale.it/>