

## Nota legale

Avv. Pietro Adami

Roma, 20 maggio 2011

La legge 212 del 1956 all'Articolo 2 prevede che "1. *In ogni comune la giunta municipale, tra il 33° e il 30° giorno precedente quello fissato per le elezioni è tenuta a stabilire in ogni centro abitato, con popolazione residente superiore a 150 abitanti, **speciali spazi** da destinare, a mezzo di distinti tabelloni o riquadri, esclusivamente all'affissione degli stampati, dei giornali murali od altri e dei manifesti di cui al primo ed al secondo comma dell'articolo 1, avendo cura di sceglierli nelle località più frequentate ed in equa proporzione per tutto l'abitato. Contemporaneamente provvede a delimitare gli spazi di cui al secondo comma anzidetto secondo le misure in esso stabilite.*"

La legge 212 del 1956 all'art. 6 prevede che "a partire dal trentesimo giorno precedente la data fissata per le elezioni, è vietata ogni forma di propaganda elettorale luminosa o figurativa, a carattere fisso in luogo pubblico, escluse le insegne indicanti le sedi dei partiti".

In sostanza, secondo la legge suddetta, le affissioni devono essere effettuate in appositi spazi rigorosamente predisposti dai Comuni (secondo le proporzioni di cui al comma 2 dell'art.2 ), e specificamente assegnati alle varie liste.

La *ratio* della legge è dunque questa: nell'ultimo periodo di campagna elettorale la pubblicità non è vietata, bensì garantita. Tuttavia per evitare le affissioni in spazi non consentiti, da un lato si impone ai comuni di realizzare appositi spazi, dall'altro si impone ai partiti (la legge aveva in mente essi) di affiggere unicamente negli spazi consentiti.

La legge, dunque ha la specifica funzione di evitare le affissioni di manifesti sui muri, non certo di comprimere le possibilità comunicative.

Quando prevede che la propaganda luminosa e figurativa debba avvenire negli spazi consentiti, la legge vuole, quindi, solo evitare che le pareti di tutti i palazzi vengano ricoperte di manifesti. Nel contempo, però, la legge fornisce una valida alternativa, con spazi di affissione, addirittura, assegnati alle liste.

Non vi è, nella legge suddetta, alcuna menzione delle bandiere, che ovviamente differiscono profondamente dai manifesti, non avendo la stessa 'invasività' e persistenza (dopo le elezioni i manifesti restano affissi sui muri).

Nell'interpretare il disposto normativo occorre tenere presente, quindi, da un lato, il fine che si prefiggeva la legge, dall'altro lato occorre adeguare quello stesso fine all'intervenuto sviluppo tecnologico ed anche delle pratiche comunicative. Infine (o meglio, prima di tutto) la legge va interpretata in modo conforme ai principi democratici e costituzionali.

La questione che ora si pone è quella di capire se, tra la pubblicità che obbligatoriamente va incardinata negli spazi autorizzati (i pannelli predisposti dai Comuni), vi siano anche le bandiere.

Fino ad un certo momento storico è prevalsa l'interpretazione restrittiva della norma. Le bandiere sono state tollerate in effetti, ma talora alcuni sfortunati cittadini si sono viste applicare le sanzioni amministrative previste dal comma 2 dell'art. 6 L. 212 del 1956.

Tale interpretazione restrittiva non è però attualmente in linea con l'evoluzione della giurisprudenza; in particolare con quella della Corte Costituzionale, che, con Sentenza 161 del 1995, ha affermato:

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

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

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

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

La sentenza della Corte Costituzionale, dunque, in primo luogo nega che si possano applicare le stesse, rigorose, limitazioni della campagna elettorale per le elezioni politiche ed amministrative alla campagna referendaria. La sentenza afferma che la campagna referendaria ha una propria peculiarità comunicativa, essendo limitata ad una scelta ‘binaria’ (Sì o No).

Si potrebbe aggiungere che, essendo il referendum un’iniziativa straordinaria e non programmata, la campagna referendaria ha anche lo scopo di informare il cittadino che il referendum stesso si terrà. Tale informativa è particolarmente importante perchè a differenza delle elezioni politiche il referendum è valido solo se viene superato il *quorum*.

Tuttavia, la sentenza sopra citata non contiene solo questo principio di diritto. Essa afferma un ulteriore, importantissimo, principio. Essa afferma che **“riguardando la materia l’esercizio di un diritto politico fondamentale, le limitazioni contestate - secondo la costante giurisprudenza di questa Corte - devono essere sottoposte a un rigoroso scrutinio”**.

Tale affermazione è ben più importante di quanto appaia a prima vista.

Da essa infatti si desume che le norme che ‘regolamentano’ le campagne elettorali - contenendo limitazioni alla libertà di espressione del pensiero (di cui all’art. 21 Cost.) - devono essere interpretate con estrema attenzione, in modo che non vietino più del minimo necessario. In sostanza, nel dubbio, si deve ritenere consentita l’espressione del pensiero politico, e non vietata.

Nel caso di specie, abbiamo visto sopra che la norma dell’art 6 legge 212 del 1956 non è chiara nel proibire l’esposizione di bandiere. La norma prevede che *"a partire dal trentesimo giorno precedente la data fissata per le elezioni, è vietata ogni forma di propaganda elettorale luminosa o figurativa, a carattere fisso in luogo pubblico, escluse le insegne indicanti le sedi dei partiti"*.

In assenza di diversa esplicita indicazione, nella propaganda figurativa dovrebbero rientrare unicamente i manifesti e non altro.

Si consideri che per i manifesti è prevista un’alternativa. Viceversa la legge 212/1956 non si occupa di luoghi pubblici in cui possano essere esposte le bandiere.

E’ ben evidente che, interpretata in modo restrittivo, di fatto, per le bandiere non vi sarebbe possibile luogo di esposizione. Ma un esplicito divieto delle bandiere avrebbe dovuto essere meglio

esplicitato, e soprattutto avrebbe dovuto avere un fine, quantomeno, in linea con il disposto costituzionale.

In altri termini, la compressione di un diritto democratico così rilevante come quello della manifestazione del pensiero non può essere previsto così, senza un (maggiore) contrapposto interesse da tutelare, e soprattutto senza una contropartita (costituita, per i manifesti, dagli spazi appositamente predisposti).

Si noti, infine, che la medesima legge ammette pacificamente la propaganda 'mobile' fino al giorno delle elezioni. Per cui vi sarebbe il paradosso per cui sarebbe consentito sventolare le bandiere, ma non tenerle ferme.

\*\*\*

Sotto un secondo profilo, da quanto risulta, sarebbe contestata l'esposizione di bandiere dalle finestre private delle abitazioni e dai balconi.

In questo senso il principio affermato dalla Corte Costituzionale è lapidario: ***riguardando la materia l'esercizio di un diritto politico fondamentale, le limitazioni devono essere sottoposte a un rigoroso scrutinio***".

Ebbene, i luoghi sopra menzionati (balconi, finestre etc) non sono luoghi pubblici, ma luoghi privati esposti al pubblico.

La differenza è notevole. Il luogo pubblico, secondo la definizione canonica è il luogo accessibile a tutti i consociati. Luogo privato esposto al pubblico è, invece, anche l'interno di un'autovettura, o addirittura l'interno di un'abitazione senza tende alle finestre.

Si noti che, le norme, quando hanno voluto, hanno esplicitamente ricompreso tutte le categorie di cui sopra (ad esempio per i c.d. atti osceni l'art. 527 c.p. menziona esplicitamente *'luogo pubblico o aperto o esposto al pubblico'*).

Se si ritenesse di dare un'interpretazione estensiva alla norma dell'art. 6 legge 212 del 1956 ( *'è vietata ogni forma di propaganda elettorale luminosa o figurativa, a carattere fisso in luogo pubblico'*) e volendo ritenere che per luogo pubblico, estensivamente, si ritengano anche i luoghi esposti al pubblico, si dovrebbe dire che anche nelle abitazioni o nelle autovetture è vietato esporre bandiere.

Tale conclusione è, chiaramente, insensata:

- 1) In primo luogo è preclusa un'interpretazione estensiva della norma, come affermato dalla sentenza Corte Cost 161 del 1995.
- 2) Non si vede poi per quale motivo dovrebbe essere vietata l'esposizione in simili luoghi di semplici bandiere. Non si comprende, in altri termini, quale sia il bene giuridico, che una simile norma tutelerebbe.

3) La violazione dell'art. 21 Cost. sulla libertà di manifestazione del pensiero sarebbe gravissima.

Una simile norma sarebbe quindi drasticamente incostituzionale.

Per quanto sopra, fino a diversa interpretazione da parte della Corte Costituzionale, le Amministrazioni devono attenersi al disposto letterale dell'art. 6 L.212/1956. Sotto un primo profilo non possono estendere una norma che, palesemente, attiene alle affissioni abusive, all'esposizione delle bandiere (pena poi dover multare per affissione abusiva anche coloro che espongono dal balcone le bandiere delle squadre di calcio). Inoltre non possono applicare la norma oltre il dettato della stessa, che si limita ai luoghi pubblici, e che certo non riguarda l'esposizione delle bandiere dalle case private.

Avv. Pietro Adami