
VINCENZO ZENO-ZENCOVICH

« PAR CONDICIO » TELEVISIVA E CAMPAGNE REFERENDARIE

SOMMARIO: 1. La *ratio* della disciplina della propaganda elettorale. — 2. Gli interessi costituzionalmente protetti. — 3. La legge 22 febbraio 2000, n. 28. — 4. La propaganda nelle campagne referendarie. — 5. Conclusioni.

1. LA *RATIO* DELLA DISCIPLINA DELLA PROPAGANDA ELETTORALE.

È, apparentemente, difficile contestare, in radice, la giustificazione di una disciplina legislativa delle trasmissioni radio-televisive in occasione di consultazioni elettorali: tantissimi paesi di tradizione democratica l'hanno adottata¹.

E da sempre vi sono regole che disciplinano la propaganda elettorale, al fine di evitare sopraffazioni ideologiche nei confronti dei cittadini. In fondo si tratta solo di un adeguamento alle nuove tecnologie: gli schermi televisivi ovviamente hanno soppiantato gli obsoleti tabelloni collocati per strada².

D'altra parte, se il momento elettorale viene considerato quello più « alto » in un sistema democratico, il momento nel quale la sovranità popolare si esprime e si trasforma in rappresentanza politica, parrebbe consentito e rispettoso della gerarchia dei valori costituzionali sottoporre a limiti (più) stringenti l'esercizio di altri diritti pur di rango elevato.

Queste considerazioni — già ampiamente diffuse negli anni scorsi in occasione della nomorroica decretazione d'urgenza sulla

* Il testo riproduce, con integrazioni e aggiunta di note determinate dalla successiva approvazione della legge n. 28/2000, la relazione al Convegno « La comunicazione politica in televisione » organizzato da « Progetto Mercurio » e tenutosi il 20 ottobre 1999, a Roma.

¹ V. E. BARENDT, *Broadcasting Law. A Comparative Study*, Clarendon, 1993; A. VALASTRO, *Parità di accesso al mezzo televisivo in campagna elettorale: l'Italia a*

confronto con altri paesi europei (Francia, Germania, Spagna, Regno Unito), in questa *Rivista*, 1996, 697; G. DROUOT (a cura di), *Les campagnes électorales radiotélévisées*, Economica 1995.

² V. in generale M. GOBBO, *La propaganda politica nell'ordinamento costituzionale. Esperienza italiana e profili comparatistici*, Cedam 1997, ove ampi ed ulteriori richiami.

c.d. *par condicio*³ — si ripresentano oggi con l'approvazione della legge 22 febbraio 2000, n. 28 « Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica ».

Ovviamente non è neanche il caso di ricordare che i decreti legge sulla *par condicio* — mai convertiti — furono abbandonati alla decadenza una volta acquisito un risultato elettorale⁴; e che la legge recentemente votata dal Parlamento è stata presentata in connessione cronologica con avversi (per la maggioranza) esiti elettorali influenzati — a dire di molti — da una intensa attività di propaganda radio-televisiva da parte dei gruppi dell'opposizione. Le intenzioni — buone o cattive che siano — possono essere un parametro di giudizio del politico, del politologo, dello storico; non del giurista.

La critica all'opinione diffusa della necessità di disciplina legislativa della propaganda elettorale radio-televisiva si può, invece, muovere su due piani: il primo di metodo, il secondo di merito.

In via preliminare occorre sottolineare la cronicizzata tendenza — si direbbe quasi una coazione a ripetere — a risolvere questo problema, come tutti i problemi, per via legislativa. La parola della legge assume connotati al tempo stesso taumaturgici e catartici: risolve il problema denunciato; purifica il legislatore il quale sente di aver adempiuto alla sua missione. Ovviamente non occorre essersi formati alla scuola di Alf Ross o di Giovanni Tarello per comprendere che l'enunciato della legge formale è solo un «*flatus voci*» se non trova chi vi si adegua, l'interpreta, lo applica.

Il convincimento del neo-positivismo giuridico è che, moltiplicando le norme e disciplinando il più minuziosamente possibile il fenomeno, il lavoro del legislatore — quasi fosse una macchina — è perfetto o quasi: si sono fissati i principi, previsti i casi più disparati; non resta che attendere che i destinatari si conformino per ottenere il risultato desiderato.

Per capire che le cose non stiano così è sufficiente gettare l'occhio su un punto basso della normazione — il c.d. « codice della strada » — o su un punto alto — il codice penale.

Ovviamente ciò non implica affatto abdicazione della legge formale e rinuncia del legislatore ai propri compiti: significa, invece,

³ V. E. BETTINELLI, *Par condicio. Regole, opinioni, fatti*, Torino 1995 (e, in precedenza, Id., *L'informazione radiotelevisiva e la propaganda elettorale. La nuova disciplina contenuta nella legge 91/1993: un modello davvero definitivo?*, in questa *Rivista*, 1994, 201); F. MODUGNO (a cura di), *Par condicio e costituzione*, Giuffrè 1997; nonché i saggi di E. LESO,

D. DONATI, F. LANCHESTER, G. SACERDOTI MARIANI, R. ZACCARIA nel fascicolo dedicato al tema da *Quad. Cost.*, 1996, 337 ss.

⁴ Con esiti invalidanti rispetto all'attività sanzionatoria posta in essere dall'Autorità di controllo: v. *ex multis* Pret. Milano 24 febbraio 1996, in *Foro it.*, 1996, I, 1459, con nota di R. ROMBOLI, « *Par condicio* »: *precetti senza sanzioni*.

consapevolezza dei limiti dello strumento legislativo e rifiuto di utilizzarlo per fini impropri. Il Parlamento sarà pure onnipotente; il suo prodotto non lo è affatto.

2. GLI INTERESSI COSTITUZIONALMENTE PROTETTI.

Come si trasferisce la riflessione fin qui svolta al « problema » della propaganda elettorale radiotelevisiva? Si considerino i soggetti coinvolti: da un lato le forze politiche, i candidati, i comitati promotori, molteplici ed ulteriormente suddivisibili in soggetti rappresentati in Parlamento e soggetti non rappresentati. Dall'altro lato i gestori dei vari mezzi: le radio, le televisioni, i quotidiani ed i periodici, distinguibili in nazionali e locali, di partito ed indipendenti.

Inoltre si considerino le molteplici competizioni elettorali: generali, locali, amministrative, referendarie, con incidenza su settori variabili dal corpo elettorale. Ancora vanno tenuti presenti gli interessi coinvolti: quello delle forze politiche a « concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale » (art. 49 Cost.); quello dei titolari delle imprese di comunicazione al più redditizio utilizzo dei mezzi (art. 41 Cost.) e alla manifestazione della propria preferenza politica (art. 21 Cost.); quello degli elettori a formarsi liberamente una propria opinione politica (art. 48 Cost.).

La composizione di tali interessi appare difficilmente realizzabile per via legislativa sia per i loro divaricanti obiettivi sia per il numero (altissimo) di ipotesi che si possono presentare.

Lo scetticismo verso una siffatta regolazione si basa sia sulla impalpabilità dell'azione politica che appare — salvo il « metodo democratico » — assolutamente libera nei fini e nei mezzi; sia sulla assai povera resa — ad essere eufemistici — dei precedenti tentativi.

In altre parole un conto è disciplinare attività che presentano caratteri di standardizzazione sia nella tecnica che nella professionalità (si pensi alla produzione di beni ovvero alla prestazione di servizi); altro conto è disciplinare attività che hanno per presupposto l'assoluta opinabilità degli obiettivi e la completa libertà negli strumenti, in particolare comunicativi, utilizzabili⁵.

⁵ La situazione è ben esemplificata del contrasto fra la Suprema Corte, che pure avrebbe compiti di nomofilachia, per la quale le interviste fatte a passanti sulle loro intenzioni di voto costituirebbero violazione della L. 515/93 sul divieto di propaganda elettorale (Cass. 20 gennaio 1998, nn. 477 e 478, la prima in questa *Rivista*, 1998, 585 nonché in *Danno e resp.*, 1998,

152 con nota di V. CARBONE, *Propaganda elettorale occulta e interviste televisive*) ed il giudice di rinvio (Trib. Milano 27 novembre 1999, *infra*, p. 48) che ha aggirato il principio accertando, in punto di fatto, che la fattispecie esaminata non costituirebbe propaganda elettorale e sarebbe dunque sottratta al divieto.

Chiedere — ed anzi imporre — taluni comportamenti, in maniera estremamente particolareggiata, per un verso costituisce una regolamentazione del « mercato politico » (con conseguenti seri dubbi di costituzionalità), per altro verso introduce un vacuo tentativo di standardizzazione di soggetti non omogeneizzabili nelle condotte.

A tali argomentazioni si oppone spesso una obiezione fondata su una pretesa « specificità » ovvero « anomalia » del « caso italiano », in cui ben tre reti televisive sarebbero sotto il controllo del *leader* di una delle più importanti forze politiche. Ma così facendo — e cioè spostandosi su un piano eminentemente politologico — l'obiezione taglia le basi su cui dovrebbe fondarsi: la legge deve avere carattere generale e non essere rivolta *ad personam*. La sua caratura ideologica — se non addirittura di parte — mina la credibilità di soluzioni che, poiché toccano il momento germinale della democrazia, dovrebbero fondarsi sul consenso di tutti — o almeno della stragrande maggioranza degli interessati. La fragilità di una impostazione siffatta, peraltro, si scontra con un fatto ormai storicamente accertato, documentato e riconosciuto: la sottoposizione, non da pochi anni ma da mezzo secolo, dell'emittenza pubblica al diretto, pervasivo ed invadente controllo prima del partito di maggioranza relativa, poi della maggioranza e poi delle più importanti forze partitiche. E ciò con l'« aggravante » trentennale di una situazione di monopolio. Se dunque ci si vuole porre su un piano fattuale e si vuole sfuggire non all'accusa ma quanto meno al sospetto di parzialità, occorre fornire una risposta all'interrogativo del perché le ragioni a favore della regolamentazione siano più forti — ed, anzi, impellenti — oggi rispetto a ieri.

In sintesi dunque, sul piano del metodo, l'approccio scelto appare velleitario ed inappropriato.

3. LA LEGGE 22 FEBBRAIO 2000, N. 28.

Tale giudizio appare confermato da un esame in concreto del testo della legge, i cui punti più critici appaiono i seguenti:

a) la estensione della disciplina dalle fasi propriamente elettorali ad ogni momento dell'attività politica;

b) la tipizzazione delle forme di comunicazione politica consentita (tribune politiche, dibattiti, tavole rotonde, presentazione in contraddittorio, confronti, interviste);

c) la predeterminazione fra un massimo e un minimo (3' e 1') dei tempi di messaggi di propaganda politici;

d) la obbligatoria collocazione in « appositi contenitori » di tutti i messaggi politici;

e) l'imposizione della gratuità dei messaggi sulle emittenti (sia televisive che radiofoniche) nazionali.

L'impostazione adottata si espone alle seguenti obiezioni:

a) con l'estensione della disciplina ad ogni fase dell'attività politica, viene meno il parallelismo con la tradizionale legislazione elettorale e con conseguente ritirata degli interessi tutelati dall'art. 48 Cost. e preminenza di quelli di cui all'art. 49 Cost.

Per giustificare tale soluzione occorre sostenere — implausibilmente — l'esigenza di tutela permanente ideologica del cittadino, anche al di fuori del momento propriamente elettorale;

b) la tipizzazione delle forme di comunicazione politica risponde ad una predeterminazione autoritativa che impedisce l'adozione di nuovi stili o « *formats* ». Resta un mero postulato che le forme elencate siano le uniche e che la politica non possa avvantaggiarsi di tecniche comunicative innovative;

c) attualmente gli spot pubblicitari hanno una durata variabile fra i 15 e 30 secondi. Non è dato comprendere sulla base di quali studi di comunicazione si fondi il criterio di durata minima di un minuto. Sarebbe davvero stupefacente se il legislatore avesse, intuitivamente, deciso che sessanta secondi sono il termine sotto il quale ogni messaggio politico diventa fuorviante per l'elettore;

d) l'obbligo dell'« apposito contenitore » ha effetti di sostanziale svilimento del messaggio politico. Per un verso il soggetto politico non può scegliere quando — e a chi — inviare il proprio messaggio, per altro verso è costretto a confondere il proprio messaggio con quello di tutti gli altri soggetti politici. Vi è una intrinseca contraddizione in tutto questo: il soggetto politico, che esercita un diritto costituzionale di basilare importanza, si trova in una condizione profondamente deteriore rispetto all'operatore economico;

e) infine, come una ciliegina sulla torta, c'è la pillola avvelenata della previsione, per le emittenti nazionali, dell'obbligo di trasmettere i messaggi gratuitamente. Le emittenti locali devono invece praticare uno sconto del 50% sulle tariffe pubblicitarie normalmente applicate. Apparentemente si tratta di una agevolazione per la comunicazione politica. In pratica si tratta della soppressione del mercato degli spazi di propaganda televisiva: infatti imponendo la gratuità le emittenti nazionali — soprattutto in una situazione, qual è quella attuale, di scarsità di spazi⁶ — sono fortemente disincentivate dall'offrirli. In tal modo si incentiverà la creazione di un « mercato nero » della propaganda politica: si in-

⁶ Si potrebbe obiettare che la pubblicità politica, espressamente, non va computata ai fini dell'« affollamento pubblicitario ». Tuttavia non occorre essere degli esperti in comunicazione pubblicitaria per sapere che essa non deve avere l'effetto di allontanare i telespettatori: ed è facile immaginare l'effetto di un « apposito contenitore » che spezzerebbe ulteriormente la fruizione di un programma televisivo e

la cui qualità tecnica, per inevitabili ragioni di *budget*, sarà sicuramente inferiore al comune « spot ». In altri termini, non pare irrealistico pensare che nessuna emittente nazionale collocherebbe l'« apposito contenitore » nelle ore di maggiore ascolto per tema di perdere *audience* e dunque diminuire il valore degli inserti pubblicitari ordinari.

viteranno i personaggi politici — dai quali ci si attende qualche beneficio — in trasmissioni di vario genere nelle quali potranno fare pubblicità « occulta » a sé stessi e alle proprie idee.

4. LA PROPAGANDA NELLE CAMPAGNE REFERENDARIE.

Le perplessità appena manifestate aumentano a dismisura se si considerano i suoi effetti sull'istituto del referendum, i quali appaiono, a dir poco, devastanti:

a) in primo luogo si consideri la fase della raccolta delle firme: i promotori dovrebbero soggiacere alla regola che estende ad ogni fase la disciplina dei mezzi. Il che appare francamente distorto considerato che in tale fase non vi può essere questione di « parità di accesso » a meno che non si immagini la costituzione di un fronte che voglia convincere gli elettori a non sottoscrivere la proposta;

b) in secondo luogo la propaganda volta a sollecitare gli elettori a sottoscrivere verrebbe costretta in spazi e forme comunicative assolutamente impropri (l'obbligo dell'« apposito contenitore », il limite dei due « contenitori » al giorno) tali da far seriamente dubitare della concreta possibilità di esercizio del diritto a promuovere proposte di referendum;

c) nella fase della campagna elettorale vera e propria si manifestano ulteriori, gravi, anomalie: le ultime consultazioni referendarie sono fallite non per la prevalenza dei contrari all'abrogazione, bensì per il mancato raggiungimento del *quorum*. Il primo obiettivo dei promotori appare dunque quello di richiamare alla mente degli elettori la scadenza della consultazione e convincerli a recarsi a votare. Anche qui gli spazi e le forme comunicative imposte appaiono fortemente limitatrici anche del solo diritto di informare gli elettori su una determinata proposta;

d) infine la previsione in base alla quale, nel caso di referendum, « gli spazi sono ripartiti in misura uguale fra i favorevoli e i contrari al quesito referendario » apre la strada ad ulteriori obiezioni:

i) il tempo (già scarso ed infelicemente collocato) a disposizione dei favorevoli (e dei contrari) è, in partenza, dimezzato;

ii) il comitato promotore viene equiparato a qualsiasi altro soggetto favorevole;

iii) la posizione astensionistica, perfettamente legittima, viene marginalizzata e, presumibilmente, costretta a dividere lo scarso spazio offerto agli avversari dell'abrogazione.

5. CONCLUSIONI.

La conclusione che si trae dall'analisi della legge è che il legislatore abbia voluto, per così dire, esorcizzare lo strumento radiote-

levisivo, quasi potesse, demoniacalmente, asservire l'elettore. Il che si risolve per un verso in una rozza comprensione dei *mass-media* e dei loro limiti di persuasione. Per altro verso in una insanabile contraddizione: la politica, in un sistema democratico, deve ricercare il consenso, ed il principale strumento di creazione del consenso sono appunto i mezzi di comunicazione di massa. La legge 28/2000 costituisce un *vade retro* il cui effetto non potrà che essere una diminuzione del consenso ed un ulteriore estensione dell'area della disaffezione e del disinteresse.