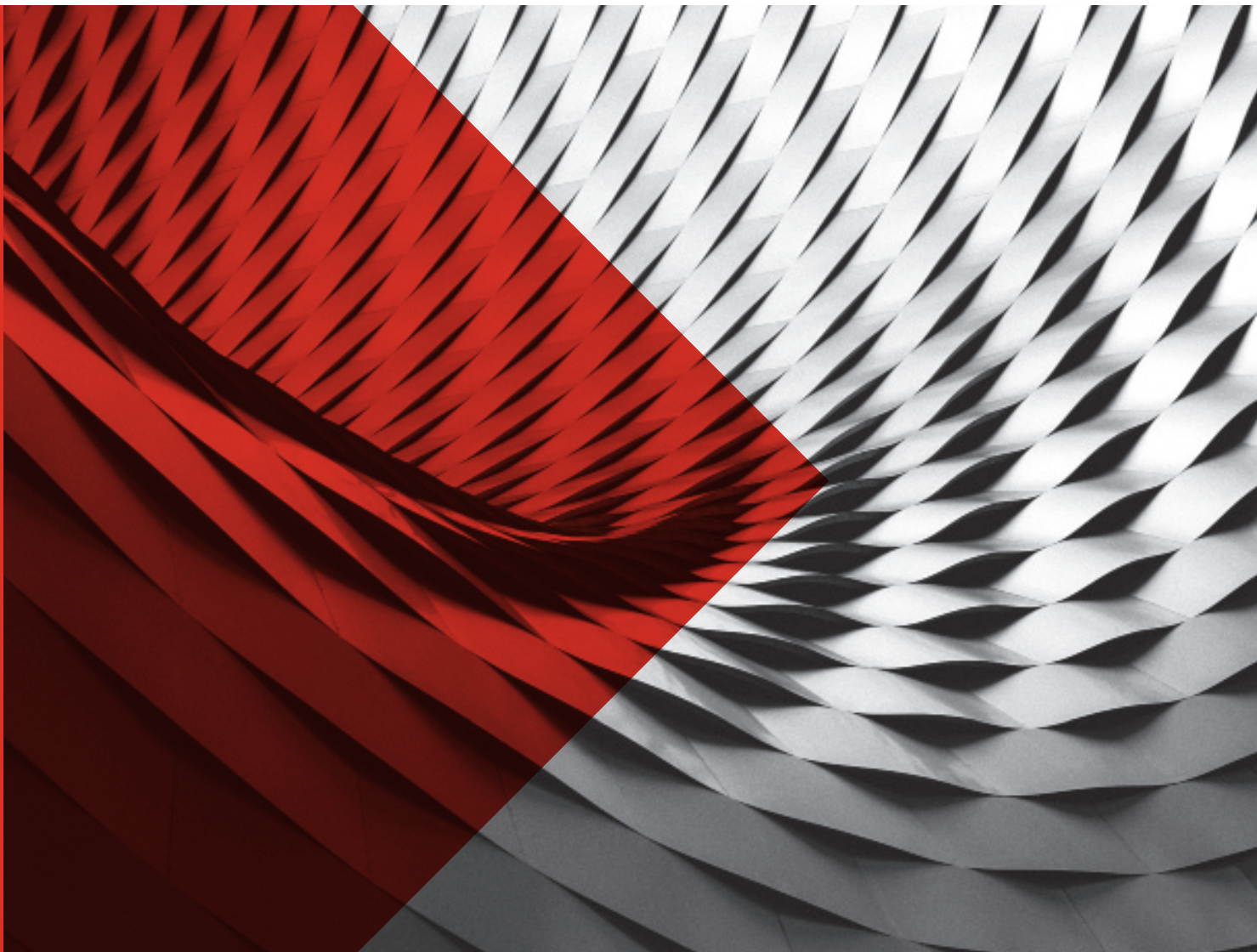


LA PROPAGANDA POLITICA:
UN TEST PER UN APPROCCIO INTERDISCIPLINARE
A UNA RICERCA DI DIRITTO COMPARATO

LUCIO PEGORARO



Prof. Lucio Pegoraro
CCSDD- Via Belmeloro 10
40126 Bologna- Italia

Lucio Pegoraro (*)

La propaganda politica

Un test per un approccio interdisciplinare a una ricerca di diritto comparato

SOMMARIO: Premessa introduttiva: formazione e manifestazione del pensiero. – 2. La dissociazione tra i formanti. – 3. La propaganda politica in particolare – 4. Metodo analitico, formante culturale e comparazione giuridica. – 5. Le scienze implicate nello studio della propaganda politica. – 5.1. Linguistica. – 5.2. Storia generale e storia del diritto. – 5.3. Scienza politica. – 5.4. Sociologia del diritto. – 5.5. Psicologia. – 6. Approccio individualistico alla propaganda e forma di Stato. – 6.1. Propaganda e definizioni – 6.2. Propaganda e controllo delle informazioni. – 6.3. Rilievo della propaganda nelle classificazioni. – 6.4. Incongruenze nei presupposti fondativi della liberal-democrazia. – 7. Conclusioni.

1. Premessa introduttiva: formazione e manifestazione del pensiero

Il tema della formazione del pensiero, e dei molti processi e condizionamenti che la caratterizzano, può essere studiato dalle più varie angolature. Se ne sono occupate e se ne occupano (oltre alla letteratura), la psicologia e la chimica, la teologia come la medicina, la filosofia al pari delle discipline storiche e della scienza politica, e in modo particolare la linguistica.

Dal canto suo, la scienza giuridica si occupa di *formazione* del pensiero quando ad es. – muovendo da prospettive diverse, e riproponendosi di raggiungere vari obiettivi – tratta di interpretazione dei testi normativi, o del ruolo della volontà nei negozi, o dà vita a ricerche su procedimenti e processi formativi delle decisioni (legislative, amministrative, giurisprudenziali), ne studia i processi validativi e l'influenza delle argomentazioni sui diversi uditori¹. Il diritto affronta poi il tema ogni qualvolta si occupa di cultura e di diritti culturali, in

¹(*) Professore ordinario di Diritto pubblico comparato, Facoltà di Giurisprudenza, Università di Bologna.

V. ad es., su quest'ultimo punto, C.A. FRANCHI, L. GIANFORMAGGIO, L. MIGLIORINI, G. TARANTINI, *Le argomentazioni nelle sentenze della Corte costituzionale*, in *Ann. Fac. giur. Univ. Perugia*, Napoli 1975, e *ivi spec.* L. GIANFORMAGGIO, *Funzione e metodo di una ricerca sulle argomentazioni motivatorie dei giudizi di costituzionalità*; A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale (Atti del Seminario di Messina del 7-8 maggio 1993)*, Giappichelli, Torino, 1994; M. AINIS, *Sul linguaggio della Corte costituzionale*, in *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale. Atti del Convegno di Trieste, 26-28 maggio 1986*, Milano 1988, p. 233 ss.; A. SAITTA, *Logica e retorica nella motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Milano 1996; nonché, sulle argomentazioni delle Corti, R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano 1992. Sulla motivazione v. anche, da diverse prospettive, M. TROPER, *La motivation des décisions constitutionnelles*, in CH. PERELMAN, P. FORIERS (a cura di), *La motivation des décisions de justice: études*, Bruylant, Bruxelles 1978, p. 287 ss.; A. PIZZORUSSO, *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale: comandi o consigli?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1963, p. 345 ss.; e in chiave filosofica U. SCARPELLI, *Introduzione all'analisi delle argomentazioni giudiziarie*, in U. SCARPELLI (a cura di), *Diritto e analisi del linguaggio*, Milano 1976, p. 440; in riferimento ai processi formativi e giustificativi delle decisioni, ID., *Le argomentazioni dei giudici: prospettive di analisi*, in ID., *L'etica senza verità*, Bologna 1982, p. 251 ss.

generale o in relazione a tematiche specifiche a ciascun ordinamento, talora disciplinate da puntuali disposizioni costituzionali dedicate a questa materia². Oltre che, naturalmente, quando interseca il tema trattando di manifestazione del pensiero. La scienza giuridica lo tratta infatti partendo, in prevalenza, proprio dalla *manifestazione* del pensiero.

Nella sfera del diritto costituzionale, interno come pure comparato, un settore d'indagine particolarmente sviluppato nel secondo dopoguerra è rappresentato da quello che Paladin, e dopo di lui altri, hanno denominato «il versante passivo della manifestazione del pensiero»³. La tematica dell'informazione è via via lievitata negli studi costituzionalistici, parallelamente all'accresciuta consapevolezza dell'importanza che riveste il possesso o il controllo dei mezzi di comunicazione di massa. La radiotelevisione, come pure le reti informatiche, manifestano – col progresso della tecnologia – la loro indole “strategica” (nel senso che un uso “cattivo” è destinato a lasciare tracce durature nel sistema dei rapporti sociali, economici, politici, assai più degli strumenti di comunicazione più tradizionali, quali la stampa quotidiana e periodica). Di qui, lo sforzo degli studiosi di ricercare un punto d'equilibrio soddisfacente tra i diversi e spesso antitetici interessi in gioco: diritto d'informare vs. diritto d'essere informati; diritto d'essere informati (e d'esserlo “correttamente”) vs. libertà d'impresa; diritto di cronaca (del giornalista) vs. diritto dell'imprenditore di scegliere la linea editoriale; dovere dello Stato di assicurare il principio d'eguaglianza vs. libertà di informare e di intraprendere; diritto di informare e di intraprendere vs. dovere dello Stato di garantire il gioco democratico, interesse al funzionamento della giustizia vs. diritto di cronaca, diritto di cronaca vs. *privacy*, etc.⁴

Le diverse soluzioni proposte possono essere sommariamente ricondotte alle prospettive individualista e funzionalista della manifestazione del pensiero.

Nel primo caso, essa rappresenta un valore individuale, assoluto, che a fatica tollera limitazioni, se non sono giustificate dall'esercizio della stessa libertà da parte di altri individui; nel secondo, è un valore in sé, che può trascendere l'individuo, in quanto membro di una comunità⁵. Pure in ottica funzionalista, peraltro, negli ordinamenti liberal-democratici il problema consiste (nelle grandi linee) nella proporzionalità delle misure restrittive rispetto al diritto di rendere manifesto il pensiero, essendo il pensiero (limitatamente) comprimibile solo qualora lo richieda l'esigenza di tutelare la completezza e l'imparzialità delle informazioni, la formazione di una pubblica opinione, il pluralismo delle idee⁶.

Quale che sia la prospettiva accolta, individualista oppure funzionalista, i giuristi non sono particolarmente propensi a spostare il baricentro della loro curiosità dalla *manifestazione* alla *formazione* del pensiero, pur nella consapevolezza, diffusa e generalizzata, che i vari interessi coinvolti a livello costituzionale debbano trovare «composizione in un quadro armonico ed equilibrato, nel quale si dispieghi sinergicamente la massima circolazione di idee ed opinioni da parte del maggior numero di soggetti, nella piena ed efficiente esplicazione del processo democratico, nell'ottica di una sovranità informata e consapevole»⁷. Esiste dunque la

² La letteratura sul concetto di «cultura» è sterminata. Rinvio al ricco apparato bibliografico del recente libro di D. FERRI, *La costituzione culturale dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2008. spec. p. 3 ss. e 26 ss.

³ L. PALADIN, *Problemi e vicende della libertà d'informazione nell'ordinamento giuridico italiano*, in L. PALADIN (a cura di), *La libertà d'informazione*, Utet, Torino, 1979, p. 3 ss. e spec. 5.

⁴ Di alcuni tra tali conflitti dà conto M. GOBBO, *Le situazioni giuridiche soggettive coinvolte nella libertà informarsi. Brevi considerazioni alla ricerca di un inquadramento costituzionale*, in A. ESPOSITO, A. MAZZEI (a cura di), *Valore e valori nelle relazioni organizzative e di pubblica utilità*, Carocci, Roma, 2007, p. 25 ss.

⁵ V. ora G. GARDINI, *Le regole dell'informazione. Principi giuridici, strumenti, casi*, Milano, 2009, p. 16 ss.

⁶ In difesa del metodo individualista, e con feroci critiche all'approccio funzionale, v. C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1958.

⁷ Così R. BORRELLO, *Par condicio e televisione. I, Introduzione alla tematica. Analisi dei principali ordinamenti europei*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 26, il quale cita G. AMATO, *Il sondaggio deliberativo, l'innovazione di*

percezione che in gioco non c'è solo il diritto di espressione, ma ci sono anche quello d'essere informati, il controllo del potere economico, l'eguaglianza, l'esercizio della sovranità.

2. La dissociazione tra i formanti

Le Costituzioni ottocentesche ignoravano tutte, senza eccezione alcuna, il “versante passivo” dell'informazione e, più in particolare, i processi formativi del pensiero, specie in connessione con l'esercizio della sovranità attraverso il voto. Ciò corrispondeva – quale che fosse la loro matrice – all'*imprinting* individualista che, alimentato dalla dottrina, le caratterizzava, la quale induceva a risolvere la disciplina costituzionale dei diritti di libertà, di autonomia, di dominio⁸ (compresi quelli di informazione e di voto), in poche scarse formule, atte a garantirne l'esercizio a quanti possedessero i requisiti e i mezzi necessari, con le modalità stabilite dalla legge del Parlamento.

Nel secondo dopoguerra, in Italia, come in Germania, in Giappone e altrove, la circolazione delle notizie (compresa quelle con finalità politiche) fu riguardata solo dalla sua parte “attiva” ed “esterna”, con discipline volte per lo più a rimuovere limiti posti dai regimi autoritari alla libera circolazione delle idee⁹.

A loro volta, gli ordinamenti che si sono dotati di nuove Costituzioni in tempi relativamente recenti (anni '70-'80, e successivi) non si sono limitati a vietare la censura sulla stampa, a limitare il sequestro delle pubblicazioni, ecc., ma avvertendo l'importanza e il rilievo di una informazione completa e non distorta, nel disegnare la propria carta delle libertà hanno contemplato, nel novero dei c.d. nuovi diritti, il diritto di accesso, il diritto all'informazione, la tutela contro gli abusi informatici, e talora disciplinato – se pure nelle grandi linee – l'assetto della radiotelevisione. Così ad es. è accaduto in Portogallo con la Costituzione del 1976, che all'art. 35 stabilisce talune garanzie a tutela della riservatezza, sancisce all'art. 37 il diritto ad essere informati e detta all'art. 40, c. 3, una disciplina di principio in materia di accesso ai *media* nel corso del periodo elettorale. Pure in Spagna, la Costituzione del 1978, all'art. 20, c. 1, assicura, oltre che il diritto a comunicare, anche quello a ricevere liberamente informazioni veritiere da parte di qualsiasi mezzo di informazione, sottopone il sistema informativo al controllo parlamentare (c. 3) e affida alla legge garantire il più ampio accesso ai *media* ai gruppi politici e sociali più rappresentativi, nel rispetto del pluralismo sociale e linguistico. Normative analoghe si riscontrano anche nell'Europa centro-orientale, in Sudafrica e in talune Costituzioni latinoamericane.

Le concessioni principali al versante passivo furono (e sono) accordate in relazione al rapporto tra privati e pubblica amministrazione (come il diritto di accesso agli atti amministrativi), e talora – ma solo a livello legislativo o giurisprudenziale – parità “formale” *durante* le campagne elettorali¹⁰.

Fishkin, intr. a J.S. FISHKIN, *La nostra voce. Opinione pubblica & democrazia, una proposta*, Venezia, 2003, p. 9.

⁸ Il riferimento alla classificazione dei diritti operata da Burlamaqui si trova in U. SCARPELLI, *Diritti positivi, diritti umani: un'analisi semiotica*, in S. CAPRIOLI, F. TREGGIARI (a cura di), *Diritti umani e civiltà giuridica*, Pliniana, Perugia, 1992, p. 43.

⁹ È emblematico a questo proposito l'art. 21 Cost. italiana, il quale, dopo una generale premessa dedicata al diritto di tutti a esprimere il *proprio* pensiero, stabilisce il divieto di autorizzazioni e censure per la stampa e ne disciplina il sequestro, pone il limite generale del buon costume, affida alla legge fissare provvedimenti adeguati a prevenire e reprimere le violazioni e, quale unica concessione al “versante passivo” dell'informazione, consente che la legge possa stabilire «con norme di carattere generale, che siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica»: Cfr. sul tema G. LUCATELLO, *Sul comma 5 dell'art. 21 della Costituzione*, in *Archivio giuridico*, CXCI, 1977, p. 21 ss. e in *Id.*, *Scritti giuridici*, Cedam, Padova, 1983, p. 271 ss.

¹⁰ V. in generale G. GARDINI, *La disciplina delle campagne elettorali*, Cedam, Padova, 1996.

I formanti sono dunque (spesso se non sempre) allineati nell'800 come nelle Costituzioni più recenti, mentre qualche volta si registra una scissione nelle Costituzioni dell'immediato secondo dopoguerra: nei primi due casi testi costituzionali, giurisprudenza e dottrina prendono nota delle tecnologie informative delle rispettive epoche e le disciplinano, le giudicano, le commentano; nell'altro, la dottrina sollecita una maggiore considerazione per profili ignorati dalle Costituzioni, che peraltro sono fatti oggetto di disciplina legislativa, mentre a sua volta la giurisprudenza si cimenta in spesso non facili ricostruzioni e adeguamenti.

In particolare, a comporre la scissione tra formante costituzionale/legislativo e formante dottrinale ha provveduto in larga parte la giurisprudenza costituzionale, che in quasi tutti i casi ha integrato le disposizioni costituzionali e bilanciato i valori in gioco¹¹, muovendo anch'essa, solitamente, dall'idea di pluralismo: emblematica al proposito è una sentenza del *Tribunal Constitucional* spagnolo, la quale, nell'assicurare il diritto di accesso alla televisione, lo considera condizione formante dell'opinione pubblica «indissolubilmente legata al pluralismo politico, il quale rappresenta un valore fondamentale e un requisito di funzionamento dello Stato democratico»¹².

3. La propaganda politica in particolare

Anche nelle Costituzioni della terza ondata, peraltro, la propaganda politica è sempre restata sullo sfondo, dissolta nel pluralismo e nella convinzione che esso sia sufficiente a garantire non solo la parità delle *chances* tra i privati che concorrono alle cariche politiche, ma persino un corretto utilizzo dell'informazione tra una campagna elettorale e un'altra. La propaganda politica è stata oggetto di scarso interesse anche nelle analisi di dottrina, che se ne è occupata in misura quantitativamente modesta, e non solo in Italia, rispetto al rilievo che il tema riveste, e rispetto ad altre tematiche ben altrimenti coltivate¹³.

Sopra tutto a livello di disciplina costituzionale, ma anche nella dottrina giuridica, sembra quasi essersi persa la memoria di quanto era accaduto a cavallo tra le due guerre in taluni Paesi: l'affermarsi del nazionalsocialismo, del fascismo, del franchismo, dello stalinismo, e l'uso formidabile della propaganda politica fatto da tali regimi quale modo di coercizione del pensiero. Il fallace convincimento che il pensiero sia incoercibile – come fu sostenuto, in ossequio al dogma individualista della libertà di informazione, nel corso dei lavori preparatori dell'art. 21 della Costituzione italiana – si scontra con la realtà storica dei tragici eventi che avevano preceduto la redazione dei nuovi testi, siano essi quelli degli anni '40, oppure quelli successivi: il rilievo assunto nei regimi totalitari dai ministeri e dai ministri per la propaganda (basti evocare il Ministero per la cultura popolare, c.d. Minculpop, in Italia o, per il Terzo *Reich*, il nome di Goebbels), il ruolo esercitato dalla radiofonia e dalla cinematografia (strumenti che oggi pur appaiono primordiali) per conquistare o carpire il consenso non vennero reputati sufficienti a guardare, anziché al passato, al futuro¹⁴. Ovvero, per prevenire il

¹¹ Cfr. R. BORRELLO, *op. cit.*, spec. p. 27 ss.

¹² Sent. n. 12-1982 del 31 marzo 1982.

¹³ Ad es. nella dottrina italiana le uniche opere monografiche espressamente dedicate a questo tema sono quelle di G. LUCATELLO, *La fonction de la propagande politique dans l'Etat totalitaire et son organisation dans les Etats Italien et Allemand*, in *Rev. dr. int.*, 1939, n. 4, 1940, n. 3, 1941, nn. 1 e 2, e in *Scritti giuridici. Nuova raccolta*, a cura di A. Reposo, N. Olivetti Rason, L. Pegoraro, Cedam, Padova, 1990, p. 241 ss.; M. GOBBO, *La propaganda politica nell'ordinamento costituzionale. Esperienza italiana e profili comparatistici*, Cedam, Padova, 1997. Anche se, naturalmente, sono numerose le voci enciclopediche e gli articoli che si occupano dell'argomento, ai quali si aggiungono i volumi che lo affrontano in specifici capitoli o "trasversalmente".

¹⁴ Cfr. L. PALADIN, *Problemi e vicende della libertà d'informazione nell'ordinamento giuridico italiano*, cit., p. 6, e M. GOBBO, *Le situazioni giuridiche soggettive coinvolte nella libertà informarsi. Brevi considerazioni alla ricerca*

rischio che, al di là dei rimedi formali atti ad assicurare il pluralismo dell'informazione, con discipline omogenee per il settore privato e quello pubblico, occorresse andare più a fondo, e cambiare prospettiva per evitare il ripetersi della manipolazione del consenso anche nel lasso di tempo che intercorre tra un'elezione e quella successiva. In materia di propaganda politica la liberal-democrazia, come faceva lo Stato liberale dell'800 con l'eguaglianza¹⁵, non va al di là del rispetto formale delle regole, e (per lo più) detta poche disposizioni destinate ad assicurare la correttezza dell'informazione fuori dalla fase temporale strategica connessa alla celebrazione delle elezioni. Tutto il resto resta in genere affidato a regole etiche, al controllo parlamentare, alla periodica valutazione dell'elettorato.

Anche quando disciplina la televisione pubblica, *networks*, incompatibilità, conflitti di interessi, finanziamento pubblico della stampa, sondaggi, raccolta di pubblicità e controllo su queste attività (tentando di risolvere *in nuce* il problema, assicurando il pluralismo), il diritto si occupa poco – rispetto al rilievo del problema – della *gestione* delle notizie da parte dei *media*, salvo i casi eclatanti e marginali che trasmodano nell'illecito. Tanto meno, oltre che delle tipologie e della qualità delle notizie rilasciate, si interessa delle estensioni sociologiche del linguaggio impiegato, della reiterazione delle notizie, dell'ordine in cui vengono presentate, del silenzio su alcune, delle falsificazioni di dati oggettivi, ecc.: insomma, di tutto ciò che attiene nelle strutture profonde alla formazione corretta del consenso e quindi in ultima istanza all'esercizio della democrazia¹⁶.

Quali che siano le plausibili motivazioni “ideologiche” dell'indifferenza o almeno della scarsa attenzione delle Costituzioni (ma anche del legislatore, della giurisprudenza e della dottrina) per un fenomeno che pure concorre a differenziare la forma di Stato liberal-democratico da quella totalitaria, ogni riflessione resta consegnata agli apporti di altre scienze, alle quali dunque i giuristi forse dovrebbero affidarsi per tentare di escogitare soluzioni diverse da quella abituale, che, sostanzialmente, riconduce gli abusi della propaganda nell'alveo di una corretta gestione del pluralismo.

Proprio lo studio dei fattori pre/a/meta-giuridici, infatti, fornisce ai giuristi (oltre che alla politica) il materiale per ragionare su eventuali cambiamenti di prospettiva in tema di

di un inquadramento costituzionale, cit., p. 29.

¹⁵ V. *infra*, § 6.4.

¹⁶ Un esempio può contribuire a chiarire come la formazione del consenso non sia fenomeno circoscritto, che può interessare le sole campagne elettorali. In Italia, la ben nota vicenda della crisi di Alitalia si è articolata, a pochi giorni dalle elezioni, attraverso annunci cadenzati dall'allora *leader* dell'opposizione, poi Presidente del Consiglio dei ministri, attraverso una serie di messaggi eclatantemente enfatizzati dagli organi di stampa e dalle televisioni da lui possedute: a) occorre recuperare l'«italianità» della compagnia; b) servono «capitani coraggiosi» italiani che si assumano questo fardello; c) i miei figli e altri amici «coraggiosi» sono disposti a sacrificarsi; d) per tutto ciò, occorre un «prestito ponte» (ovvero, si usa una terminologia che non significa, come invece è, che tutta l'operazione si paga con i soldi degli italiani, e in più a prezzo di migliaia di licenziamenti). Tutto ciò poco ha a che vedere con la disciplina *giuridica* della propaganda (che, appunto, non si occupa di queste cose); molto ha però a che vedere con le strutture profonde del diritto, perché il consenso dell'opinione pubblica, perno della democrazia liberale, non si forma solo attraverso le trasmissioni elettorali, ma anche e soprattutto (oltre che in base alle “opere”) attraverso questo uso dell'informazione.

L'Italia peraltro non può essere assunta a paradigma, data la sua situazione abnorme e di palese illegalità costituzionale, sconosciuta a qualsiasi altro ordinamento liberal-democratico: il Presidente del Consiglio controlla direttamente circa metà dell'*audience* (tanto, più o meno, registrano le sue televisioni), e indirettamente, attraverso la sua maggioranza parlamentare, buona parte dell'altra metà, ovvero la televisione pubblica. Si aggiunga l'influenza che egli esercita sulle televisioni locali e sulla stampa, senza dimenticare le sue implicazioni in casi giudiziari (per corruzione e altri gravi reati) relativi a “scalate” di gruppi editoriali, poi conseguiti, con accompagnamento di leggi *ad personam* per evitare i processi o le loro conseguenze. Non casualmente le statistiche dei competenti organi internazionali collocano l'Italia intorno al 72° posto tra gli Stati, quanto a libertà di informazione.

propaganda. L'argomento in parola sembra dunque rappresentare un test privilegiato per valutare come discipline diverse da quella giuridica possano offrire elementi di riflessione relativi agli stessi pilastri del costituzionalismo contemporaneo. Tra l'altro, solo col concorso di altre scienze può essere perfezionata la distinzione tra propaganda, pubblicità, comunicazione, informazione o altri lemmi dal significato contiguo, utilizzati nei linguaggi che compongono i vari ordinamenti (e altresì nelle varie scienze) per forgiare le discipline regolamentative, risolvere i casi e ricostruire i principi e le categorie a livello dottrinale. Particolarmente implicato in questo sforzo risulta essere il diritto pubblico comparato, il quale consente di costruire categorie generali, al di là delle classificazioni e degli schemi interpretativi che possono proporre i costituzionalisti "nazionali".

4. Metodo analitico, formante culturale e comparazione giuridica

Sorgono però, a questo punto, non pochi dubbi di metodo. Quando i giuristi, e in particolare i costituzionalisti, poggiano le loro costruzioni sulle acquisizioni di altre scienze, in molti casi la loro utilizzazione è operata presupponendone i risultati, o addirittura inconsapevolmente. Spesso, il risultato è un'inquietante ibridazione metodologica¹⁷.

Come osservava Scarpelli¹⁸, è «frequente ed evidente negli studi sul metodo giuridico orientati in senso descrittivo, storiografico e scientifico, una forte disposizione a svalutare il metodo giuridico stesso, ritrovando le cause dirette delle scelte e prese di posizione degli operatori del diritto e dei giuristi in fattori sociali, economici, psichici, ecc. Il metodo giuridico appare, a molti studiosi di tale disposizione, un metodo per simulare ragioni dissimulando moventi reali. Bisogna però denunciare i rischi inerenti a questa tendenza».

Questa considerazione, del tutto condivisibile là dove il diritto si identifica col sistema che assegna alle norme codificate (o alla giurisprudenza) la guida e la condotta dei comportamenti, necessita peraltro di una contestualizzazione nel caso di forme di produzione giuridica eccentriche allo schema liberal-democratico, ancorate a diversi criteri di individuazione della legittimazione. Come pure, quando si tratti di analizzare in chiave comparata o comunque "macro" fenomeni che – come la propaganda – forgiare le basi stesse della legittimazione dei sistemi e che pertanto, per essere indagati, non possono prescindere da analisi che si collocano in terreno di confine tra diritto e altre discipline¹⁹.

Sul tappeto si presentano alcuni problemi teorici e più numerosi problemi pratici: tra questi ultimi, assume un rilievo specifico quello di selezionare il materiale utilizzabile, sia che si maneggino testi e risultati di ricerche di differenti discipline giuridiche, sia che si usino gli apporti di discipline diverse, non giuridiche²⁰.

¹⁷ ...soprattutto quando ragionano di forme di Stato e di forme di governo usando congiuntamente criteri giuridici e criteri politici per classificarle.

¹⁸ U. SCARPELLI, *Metodo giuridico*, voce dell'*Enciclopedia Feltrinelli Fisher, Diritto 2*, a cura di G. Crifò, Feltrinelli, Milano, 1972, p. 431 (e in *Id.*, *L'etica senza verità*, il Mulino, Bologna, 1982, p. 201).

¹⁹ In parole semplici: cercare le ragioni di una singola sentenza nell'orientamento politico di un giudice significa dismettere il metodo giuridico; indagare con l'ausilio della storia, della sociologia, dell'economia, con processi di progressiva astrazione, sugli sviluppi della legislazione e della giurisprudenza in tema di eguaglianza, o di rapporti tra centro e periferia, o di diritti, ecc., è invece la ragione profonda della scienza giuridica (e, per quanto qui interessa, della comparazione).

²⁰ Per il comparatista un problema spesso sottovalutato è rappresentato dall'esigenza di identificare quali ricerche *non giuridiche* sono utili alla sua indagine, quali sono innovative e originali, quali sono utilizzabili strumentalmente a un inquadramento giuridico del tema investigato. (Sulla dicotomia, non da tutti accettata, tra scienze dell'essere e scienze del dover essere, e tra metodo descrittivo e metodo prescrittivo cfr. A. FEBBRAJO, voce *Scienze giuridiche*, in *Enciclopedia Feltrinelli Fisher, Diritto 2*, a cura di G. Crifò, Milano, 1972, p. 433 ss.)

Non intendo rivangare qui i problemi generali del metodo giuridico affrontati nella letteratura classica e nella più recente bibliografia sulla materia²¹, anche se volessi circoscriverli alle posizioni talora peculiari assunte da chi si è occupato di metodo nel diritto costituzionale e in generale nel diritto pubblico²²; mi limito a ricordare piuttosto che la questione di come possa rapportarsi ad altre discipline il comparatista di scuola positivista e analitica è particolarmente complessa²³. Per chi si accosti alla comparazione da rive sociologiche, volontaristiche o materialistiche essa è infatti meno importante, essendo costoro spesso indifferenti alle opzioni di fondo riguardanti l'approccio "interno" o "esterno" al diritto e la concezione stessa della norma fondamentale e dei suoi criteri validativi.

La corretta utilizzazione di scienze diverse per indagini svolte sia dentro che fuori le liberal-democrazie può concorrere all'affermazione di una scienza del diritto pubblico comparato i cui risultati siano verificabili, autonoma (e quindi sganciata dalle costruzioni teoretiche interne ai singoli ordinamenti), e con caratteristiche proprie rispetto ad altre scienze giuridiche, e persino rispetto ad altri settori della comparazione giuridica. L'oggetto del diritto pubblico comparato presenta invero sue specificità, che richiedono anche metodologicamente un accostamento peculiare a discipline diverse, e un'utilizzazione delle stesse propria solo della comparazione giuspubblicistica.

Il tema della propaganda politica²⁴ rappresenta un test per verificare la percorribilità di un approccio "misto" sia a fini gnoseologico-speculativi, sia nella prospettiva delle funzioni ausiliarie della legislazione (aiuto al legislatore e ausilio nell'interpretazione).

5. Le scienze implicate nello studio della propaganda politica

5.1. Linguistica

In primo luogo, il comparatista è costretto a confrontarsi con la linguistica, poiché le sue ricerche hanno a oggetto codici legali differenti da quello usato dal ricercatore, dei quali egli deve impossessarsi per poterli maneggiare nella loro struttura profonda²⁵. In relazione alla

Spesso, egli non ha gli strumenti per procedere in tal senso, proprio perché, se è giurista e usa il metodo giuridico, non è politologo, sociologo, statistico e non si è impadronito delle categorie della rispettiva scienza. Ciascun cultore del diritto è tenuto però a possedere almeno il bagaglio culturale minimo, non già per intuire la genialità (e l'originalità) di un'opera riferita a una scienza che non gli appartiene, ma per valutare la correttezza di impianto, il rigore strutturale, la coerenza di una ricerca che intende utilizzare. Se non altro, dovrebbe avere la coscienza di servirsi di lavori che si propongono finalità diverse dalla sua, e che proprio per ciò operano con strumenti distinti e non omogenei a quelli abitualmente utilizzati. Ad es., una ricerca comparatistica sulle implicazioni dell'inseminazione *in vitro* per i diritti e per il loro bilanciamento comporta l'accoglimento o il rifiuto di risultati (spesso contrastanti) raggiunti dalla scienza medica e in particolare dalla genetica; così pure un'indagine sull'adozione di minori da parte di coppie o singoli omosessuali presuppone la conoscenza dei risultati raggiunti in materia dalla psicologia. E via dicendo.

²¹ Oltre al classico K. LARENZ, *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, Springer-Verlag, Berlin-Göttingen, 1960, v. la magistrale voce *Metodo giuridico* di U. SCARPELLI, cit., p. 411 ss. Da una prospettiva pratica, poi, A. GORDILLO, *El método en Derecho*, Civitas, Madrid, reimpr., 1999.

²² Cfr. su questo punto A. RUGGERI, *Dottrine della Costituzione e metodi dei costituzionalisti (prime osservazioni)*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Il metodo nella scienza del diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1997, p. 43; inoltre M. GALIZIA, *Scienza giuridica e diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1954, p. 60; C. MORTATI, voce *Diritto costituzionale: a) nozione e caratteri*, in *Enc. del dir.*, Giuffrè, Milano, XII, 1964, p. 948 s.

²³ Sui rapporti tra comparazione e accostamento positivistico v. A. SOMMA, *Introducción crítica al Derecho Comparado*, Ara, Lima, 2006, p. 49 ss.

²⁴ ... come pure altri: ad es. la differenza tra referendum e plebiscito.

²⁵ Cfr. in generale P. GOODRICH, *The role of Linguistics in Legal Analysis*, in *Modern Law Review*, 1984, p. 523 ss. Del medesimo A. v. altresì *Legal Discourse. Studies in Linguistics, Rhetoric and Legal Analysis*, MacMillan,

propaganda politica, la linguistica è implicata da varie prospettive: in primo luogo, la definizione di concetti generali (cos'è «propaganda») comporta un'analisi di ordinamenti (e dei loro linguaggi) “diversi” sia spazialmente che temporalmente, con i connessi problemi delle traduzioni e delle classificazioni; in secondo luogo, esige la familiarizzazione con linguaggi diversi da quello del giurista (e cioè il linguaggio dei linguisti, degli economisti, degli psicologi, degli antropologi, dei politologi, ecc.)²⁶.

Alcuni termini possono essere utilizzati dal giurista comparatista dopo che sono stati fatti circolare nel linguaggio comune grazie all'intermediazione di linguaggi specializzati, ma l'operazione per lo più è scarsamente scientifica, quando sottende connotazioni di valore che un ricercatore di formazione analitica è chiamato a disvelare²⁷. Se è comprensibile (ancorché irritante) che il politico forzi il linguaggio per trasmettere comunicazioni valoriali (*oratio*), non lo è affatto quando nel medesimo errore cada lo studioso, il cui discorso è invece *ratio*²⁸.

Altro settore nel quale i problemi linguistici assumono preminente rilievo per il comparatista è quello delle definizioni: di una classe, come ad es. «forma di Stato liberal-democratica», o «Stato totalitario», o di un istituto, come ad es. «matrimonio», o appunto «propaganda»²⁹.

A seconda di dove operi e quale pubblico voglia raggiungere, il comparatista non può ignorare gli usi linguistici e i modelli classificatori in uso presso altre comunità scientifiche, o nel passato. Si pensi alla connotazione positiva che il termine «propaganda» rivestiva presso i regimi fascista e nazista, rispetto a quella negativa che essa assume oggi in particolari contesti.

London, 1987. Nonché ad es. D.R. MILLER, *Just How Cruel is «Cruel»? Notes on the Anglo-American History of an Epithet*, in C. TAYLOR TORSELLO, L. HAARMAN, L. GAVIOLI (a cura di), *British-American Variation in Language, Theory, and Methodology – Il centauro anglo-americano, Atti del XVIII Convegno AIA*, vol. II, Clueb, Bologna, 1998.

²⁶ Per R. SACCO, *Introduzione al diritto comparato*, 5ª ed., Utet, Torino, 1992, nel *Trattato di Diritto Comparato* da lui diretto, p. 28, quello delle traduzioni giuridiche rappresenta di «uno dei problemi maggiori della comparazione»; sulla distinzione tra problemi di traduzione nascenti dal diritto e problemi di traduzione nascenti dalla lingua v. *ibidem*, p. 30 ss.). Come è stato osservato, «Nel mondo occidentale [...], la strategia traduttiva perseguita è stata per secoli improntata verso la letteralità, quindi una resa pedissequa, parola per parola, del testo di partenza, senza tenere conto neppure delle diversità strutturali della lingua di arrivo, né della sua chiarezza o efficacia. Solo alla fine dell'800 e nel '900 [...], si è assistito a un cambio di prospettiva e a un graduale allontanamento dalla traduzione letterale verso una resa del contenuto consapevole delle istanze avanzate dal ricevente, con l'obiettivo di raggiungere un'identità di contenuti, effetti e intenti. [...] Si è fatta dunque strada l'esigenza, almeno per la traduzione di alcune tipologie testuali nell'ambito del diritto, di una cosiddetta “equivalenza giuridica”, criterio che ammette un certo grado di adattamento del testo di partenza, se funzionale allo scopo (*skopos*) per cui quello tradotto sarà utilizzato all'interno della cultura di arrivo, pur tenendo sempre conto di un'adeguata “concordanza interlinguistica”» (M. MANFREDI, voce *Traduzione giuridica*, in L. PEGORARO (a cura di), *Glossario di diritto pubblico comparato*, Carocci, Roma, 2009).

²⁷ Ad es., la sfiducia costruttiva introdotta in Italia dalla legge 142 del 1990 è stata denominata così per la sua carica di “positività”, ma poco aveva a che vedere con il corrispondente istituto tedesco. (Cfr. L. PEGORARO, *Gli statuti degli enti locali. Sistema delle fonti e problemi di attuazione*, Maggioli, Rimini, 1993, p. 104.); la parola «*devolution*», pur geograficamente delimitata, è indicata per designare qualsiasi forma anche blanda di decentramento, senza considerare che, nel Regno Unito, indica un processo con caratteristiche ben definite: non assicura un decentramento simmetrico e paritario, non garantisce un giudice neutro delle controversie, non attribuisce necessariamente funzioni legislative, ecc. (V. fra i tanti N. BAMFORTH, P. LEYLAND, *Public Law in a Multi-Layered Constitution*, Hart publ., Oxford and Portland, Oregon, 2003, p. 103 ss.)

²⁸ D.R. MILLER, *Ratio vs. Oratio: A Critical Excursion into the Rhetoric of Anti-Rhetoric*, in D.R. MILLER, N. VASTA (a cura di), *Il discorso persuasivo*, Cedam, Padova, 1996, p. 75 ss.

²⁹ Si rinvia a L. PEGORARO, *Forme di governo, definizioni, classificazioni*, in L. PEGORARO, A. RINELLA (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Cedam, Padova, 1997, p. 3 ss.

Le implicazioni principali della linguistica riguardano comunque, in generale, non solo il problema della definizione dell'oggetto di disciplina o di ricerca (cos'è «propaganda») ma anche l'uso stesso del linguaggio quale veicolo di persuasione e di creazione del consenso. Il suo studio non pertiene al giurista, che non ne possiede gli strumenti, e tuttavia le costruzioni dei giuristi relative alla legittimazione, alla libertà, all'eguaglianza, alla democrazia devono fare i conti con la formidabile forza corrosiva del linguaggio nella costruzione degli stessi presupposti del diritto³⁰.

5.2. Storia generale e storia del diritto

Al pari della linguistica, anche la storia alimenta trasversalmente gli studi comparatistici e il suo uso è da essa imprescindibile, in particolare la storia del diritto³¹. Come scrive G. Bognetti, essa «è la principale disciplina da cui dobbiamo attenderci la vera, intelligente conoscenza del fenomeno giuridico», che «ci ha messo in condizione di penetrare nell'anima dei sistemi normativi di tanti popoli, cogliendoli nella viva realtà del loro sviluppo storico»³². Per Bognetti, la sensibilità per la storia del diritto presuppone «la voglia di ricostruire gli episodi giuridici», sia «nella direzione delle radici di ispirazione ideale che stanno alla loro base», sia «anche nella direzione dei rapporti con i fatti politici, sociali, economici che hanno, da vicino o da lontano, esercitato condizionamenti». Ciò spiegherebbe la scarsa affezione dei giuristi pratici per questo genere, che richiede speciale vocazione, e l'affermazione che «i *migliori* e più autentici contributori alla *conoscenza* che le nostre culture posseggono del fenomeno “diritto”» sono dunque gli storici del diritto. I quali appunto, però, sono altra cosa rispetto ai comparatisti in senso stretto, ancorché questi ultimi non possano neppure immaginare di prescindere dall'analisi storica per impiantare le loro ricerche.

Lo studio storico è fondamentale per l'analisi finalizzata alla comparazione, poiché solo affondando le ricerche nella storia è possibile cogliere le radici di istituti e discipline, svelare i crittotipi, capire analogie e differenze. La storia giuridica, insomma, assolve a una funzione ancillare – ancorché importantissima – rispetto al fine principale della comparazione. In particolare, nel settore del diritto pubblico (soprattutto se aperto a modi non liberal-democratici di produrre il diritto; ma anche dentro questa categoria) solo lo studio storico può illuminare le genesi e l'evoluzione degli istituti, consentendo di evitare clamorosi fraintendimenti.

Non diversamente dalla storia del diritto, la storia delle dottrine politiche, sia essa intesa come «l'analisi del pensiero politico di una determinata serie di pensatori cronologicamente concatenati l'uno all'altro», oppure studiata «nel rapporto in cui esse [le dottrine politiche] si trovano con un determinato periodo storico ed una particolare situazione economica, politica, morale, sociale e via discorrendo»³³, più ancora che per il diritto costituzionale funge da base e supporto per gli studi comparatistici. Soprattutto se intesa nella seconda accezione – quella che E. Opocher identifica col «metodo concreto» – essa permette non solo di gettare luce sul

³⁰ L'accostamento alla linguistica concorre a marcare un'importante linea di confine tra comparatisti pubblicisti e studiosi dei diritti interni. Una differenza che non è solo quantitativa, imputabile alla *maggiore* difficoltà di considerare le implicazioni linguistiche nel maneggiare i materiali, ma anche qualitativa, giacché presuppone anche la percezione delle diverse implicazioni che in ciascuna comunità linguistica rivestono i segni linguistici (e il linguaggio in generale).

³¹ La questione se questa materia sia disciplina storica o giuridica, a seconda della prevalenza data al metodo e agli obiettivi oppure all'oggetto, è tutt'altro che pacifica. Sulla natura e gli scopi della storia del diritto e sulla influenza di B. Croce nella definizione della storia quale unica disciplina di vera conoscenza v. le considerazioni di A. FEBBRAJO, voce *Scienze giuridiche*, cit., p. 440 s.

³² G. BOGNETTI, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Giappichelli, Torino, 1994, p. 27.

³³ E. OPOCHER, *Lezioni di storia delle dottrine politiche. Parte generale*, Cedam, Padova, 1963, p. 1 s.

contesto da cui sono generate e in cui operano le istituzioni di ciascun singolo ordinamento, ma di cogliere l'evoluzione complessiva del pensiero, giustificando le differenti evoluzioni, le analogie, le differenze.

In tema di propaganda, sono precisamente la storia e la storia delle dottrine politiche a chiarificare un fenomeno che quale "elemento determinante"³⁴ della classificazione concorre a differenziare la forma di Stato liberal-democratica da quella totalitaria³⁵.

Gli studi storici, in particolare, ci insegnano come la propaganda politica, pur attraverso strumenti tecnologicamente rozzi come la radio o la cinematografia, abbia concorso in modo consistente a consolidare nel volgere di pochi anni regimi oppressivi, o addirittura mostruosi come quello del Terzo *Reich*; inoltre spiegano le condizioni sociali, economiche, politiche che ispirano le formulazioni costituzionali, e alimentano il clima nel quale la propaganda può attecchire. La storia delle dottrine politiche a sua volta chiarisce i presupposti ideologici e culturali che consentono alla propaganda di trovare fertile terreno di conquista.

5.3. Scienza politica

La scienza politica non ha quale oggetto di studio le norme, ma semmai i fenomeni che le ispirano o i risultati che esse determinano. Scienza del *sein*, e non del *sollen*, utilizza prevalentemente il metodo empirico; non pone al centro della sua speculazione le prescrizioni normative e il linguaggio in cui sono formulate, e si interessa solo in parte del rapporto tra esse e la loro concreta realizzazione, a vantaggio di questo secondo elemento³⁶.

Se scopo del diritto, e di quello costituzionale in particolare, è (anche) il controllo del potere, è la scienza politica a dirci dove esso sta e come si comporta, affidando alla scienza giuridica individuare i modi con cui può essere controllato³⁷. Insieme ad altre scienze,

³⁴ Il riferimento è alla nota teoria di L.-J. CONSTANTINESCO, *Introduzione al diritto comparato*, cit., p. 223 ss.

³⁵ V. *amplius infra*, § 6.3.

³⁶ Esistono però aree di sovrapposizione, che, per il solo fatto d'essere di interesse comune, inducono molti autori a dimenticare ogni canone metodologico, dando vita a inquietanti ibridazioni di approccio, pur quando è proclamato l'intento di scrivere opere di diritto comparato. Ciò in particolare si verifica negli studi di diritto costituzionale comparato che hanno a oggetto le forme di governo. Quando le si studiano, analizzano e classificano, usare *insieme* le classi prescrittive del diritto costituzionale, e i modelli politologici ricavati dal funzionamento dei sistemi politici può creare confusione. Sul versante dei giurispubblicisti, chi accentua le parole della Costituzione corre il concreto pericolo di descrivere qualcosa che sta solo sulla carta, perché nella realtà alcune disposizioni restano disapplicate, alcuni fenomeni assumono un rilievo spropositato rispetto all'intenzione dei *framers* e alla lettera del testo, la giurisprudenza riplasma il significato di parole ed enunciati, le convenzioni mutano i rapporti tra poteri e organi, si instaurano regole non scritte ma cogenti che non si limitano a interpretare la Costituzione bensì la integrano e la cambiano. Chi invece considera i problemi del linguaggio «eleganze superflue e forse nocive» (v. criticamente U. SCARPELLI, *Semantica giuridica*, voce del *Novissimo digesto italiano*, Utet, Torino, 1969, XVI, p. 994), e pertanto fa leva solo o prevalentemente sulla descrizione fotografica della realtà, disinteressandosi (o quasi) del dato testuale, e del fatto che anche le parole delle Costituzioni e delle leggi, per quanto vaghe e adattabili, e contornate da frange grigie, esprimono aree di significato consacrato dagli usi, concorre a perpetrare molteplici attentati: contribuisce a mortificare il ruolo stesso del diritto, riducendo la scienza comparatistica, e così quella costituzionalistica, a criterio ordinatore delle esperienze, e la Costituzione (formale) a pezzo di carta suscettibile di ogni deroga o violazione; sollecita persino il declino dell'eticità del diritto, non in quanto portatore di questo o quel valore, di questa o quella ideologia o visione del mondo, ma proprio in quanto diritto, chiamato a regolare il comportamento degli uomini e non a essere regolato dall'arbitrio di chi vi è assoggettato. In ogni caso, appiattisce la scienza giuridica e, per quanto qui interessa, su discipline diverse, quali la storia, la sociologia e, appunto, la scienza politica.

³⁷ Possono essere utili al giurista che voglia studiare la propaganda, ad es., libri che analizzano i modelli interpretativi del comportamento politico, come quello di F. TONELLO, *La politica come azione simbolica*, Franco Angeli, Milano, 2003.

predispone le basi e suggerisce ai giuristi gli stimoli per ripensare dinamicamente le proprie costruzioni teoriche, offrendo al diritto gli strumenti per valutare l'adeguatezza delle normative (costituzionali e legislative) alla realtà sociale; per stimolare la dottrina a riflettere sugli elementi fattuali che condizionano l'evoluzione del diritto; in casi liminali, persino per suggerire ai giudici (quelli costituzionali, almeno), i modelli di inquadramento dei casi, alla luce dell'evoluzione della legislazione.

Per quanto riguarda il tema di questo contributo, se sa dove e come si manifesta il potere attraverso il possesso e l'uso dei mezzi di comunicazione, e il suo impatto nella società, il giurista – senza abbandonare il proprio metodo – può utilizzare gli studi dei politologi non solo per valutare criticamente le soluzioni normative e/o giurisprudenziali, ma, anche e soprattutto, per stimarne l'adeguatezza alle finalità ultime della Costituzione, per proporre allineamenti e soluzioni innovative e, infine, per sottoporre ad analisi critica i presupposti stessi del diritto di espressione, così come declinato negli Stati liberali, democratici e autoritari³⁸.

5.4. Sociologia del diritto

Altra disciplina che utilizza una metodologia induttiva ed empirica – la sociologia del diritto – riveste un particolare rilievo per i comparatisti pubblicisti che ambiscono a non arrestare le loro ricerche davanti alle frontiere (orizzontali o verticali) del mondo omogeneizzato plasmato nella forma di Stato liberal-democratica. A essa (oltre che all'antropologia giuridica) la scienza comparatistica deve riferirsi sopra tutto quando si proceda a classificazioni di famiglie giuridiche o forme di Stato o a macro-comparazioni estese a regioni giuridiche (o a epoche) disomogenee.

La sociologia ha influenzato in modo particolarmente penetrante gli studi giuridici, addirittura orientandone importanti correnti e per ciò attirandosi gli strali dei custodi del metodo giuridico: rivolti, beninteso, non già alla scienza in sé, quanto all'utilizzazione di metodologie e obiettivi estranei all'analisi giuridica. La sociologia giuridica, «disciplina che, in linea di massima, ha per oggetto lo studio dei rapporti reciproci tra diritto e società»³⁹, utile per gli studi di diritto interno, e indispensabile alimento della politica del diritto, in campo comparatistico permette verificazioni dell'aderenza degli schemi giuridici (specie costruiti sulla base dei formanti normativo e giurisprudenziale) a dati empiricamente verificabili. Funge pertanto da elemento di riflessione per non ancorare le indagini giuridiche a preconcetti avulsi dalla realtà, e al contempo quale fattore di verifica delle conoscenze. Induce a riflettere sull'applicabilità di interpretazioni del diritto accettate in determinati contesti, ma inapplicabili ad altri. Sollecita insomma un accostamento critico a ogni costruzione universale del diritto, enfatizzando il pluralismo espresso dalla e dalle società⁴⁰.

³⁸ V. ad es., tra i tanti contributi sulla comunicazione in generale, e la propaganda in particolare, F. AMORETTI, *La comunicazione politica: un'introduzione*, 2ª rist., Carocci, Roma, 2003; B. Mc Nair, *An introduction to political communication*, Routledge, New York, 2005; B. PFETSCH, F. ESSER, *Comparing political communication: theories, cases and challenges*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004; D. CAMPUS, *Comunicazione politica: le nuove frontiere*, Laterza, Roma, 2008; J. GERSTLE, *La communication politique*, 2ème Ed., Colin, Paris, 2008.

³⁹ R. TREVES, *Introduzione alla sociologia del diritto*, 2ª ed., Einaudi, Torino, 1977, p. 3. Similmente, tra altri, F. SILVA SANTISTEBAN, *Introducción a la antropología jurídica*, Un. de Lima, Lima, 2000, p. 19 ss.

⁴⁰ Di R. TREVES v. anche *Tre concezioni e una proposta*, in *Soc. dir.*, 1974, e l'ampia riflessione che vi dedica U. SCARPELLI, *Per una sociologia del diritto come scienza*, in Id., *L'etica senza verità*, cit., p. 287 ss.

A sua volta l'antropologia giuridica, come illustrato in uno stimolante libro di R. SACCO, rappresenta la chiave di lettura essenziale per comprendere i fenomeni di società basate su concezioni non occidentali del diritto (*Antropologia giuridica*, il Mulino, Bologna, 2007). Già O.W. Holmes osservava d'altronde alla fine del secolo che quando ci si occupa di diritto la strada conduce ineluttabilmente all'antropologia, e che il diritto si risolve in

In quanto scienza del rapporto tra società e diritto, gli apporti degli studi sociologici si rivelano particolarmente importanti nell'analisi dell'impatto della propaganda politica sulla pubblica opinione. Sollecita, in particolare, la riflessione se anche le indagini giuridiche sulla libertà di espressione debbano muovere dal diritto individuale garantito (di solito) dalle norme, oppure dalla società (ovvero dalla formazione del consenso)⁴¹.

5.5. La psicologia

Il riferimento alla psicologia nel diritto pubblico (e in particolare nella comparazione giuridica) non è frequente: quale fenomeno sociale, peraltro, anche il diritto comparato può valersi dell'apporto di questa scienza, in relazione ad alcune tematiche e filoni di indagine.

La psicologia può rivelarsi utile (con molte cautele) per spiegare in chiave microcomparativa, ad esempio, i processi validativi o giustificativi delle decisioni politiche o di quelle giudiziarie, nell'ambito degli studi sui discorsi delle corti e dei legislatori e in generale dell'argomentazione⁴². Studi che peraltro restano al lato dell'indagine giuridica vera e propria, ancorché illuminino le ragioni (o almeno alcune ragioni) delle scelte operate, e di volta in volta delle conferme o dei cambi di rotta, sia a livello individuale che di collegio⁴³.

Ancora più rilevante appare l'apporto della psicologia in campi di confine col diritto pubblico, come il comportamento elettorale, il consumo o la devianza o, per quanto è qui in discussione, in rapporto a fenomeni quali la propaganda politica⁴⁴. Lo è, in particolar modo, in sede di disciplina normativa di questi settori, come pure lo è nella soluzione dei casi concreti; altrettanto influente peraltro esso appare anche a livello di ricostruzione scientifica e di elaborazione teorica.

Circa la propaganda politica, elemento caratterizzante lo Stato totalitario, ma che con dimensioni e profili diversi interessa anche altre forme di Stato, è stata ampiamente dimostrata

un grande documento antropologico. Il discorso sull'antropologia che occorre fare è simile a quello sulla scienza politica quando si evocano le problematiche riferite al rigore metodologico, e concorre alla critica di tendenze evasive dalla sfera della metodologia giuridica; è in parte diverso, quando sottolinea la difficoltà, se non l'impossibilità, di analizzare comparativamente i fenomeni giuridici senza tenere conto dei dati sociali e culturali che nelle diverse società li ispirano. In altre parole: un'indagine giuridica comparatistica può essere proficuamente condotta nell'alveo della famiglia di *common law* o di *civil law*, come pure nell'ambito della forma di Stato liberal-democratica (quanto meno con riferimento a ordinamenti stabilizzati e omogenei) senza attingere alla scienza politica, come pure ignorando totalmente l'antropologia giuridica; ma indagini che esolino dall'ambito ora indicato, o vogliano operare raffronti tra tali ambiti e ambiti esterni, mentre possono tranquillamente ignorare la scienza politica, difficilmente possono raggiungere risultati appaganti se non tengano in considerazione, oltre che la storia del diritto (e, magari, quella delle religioni), l'antropologia.

⁴¹ V. ad es. G. MAZZOLENI, *Comunicazione e potere: mass media e politica in Italia*, Liguori, Napoli, 1992; M. RAITERI, *Come comunicano le istituzioni*, Giappichelli, Torino, 1995; G. MAZZOLENI, *La comunicazione politica*, 2^a ed., il Mulino, Bologna, 2004; D. MARCHETTI (dir.), *Communication et médiatisation de l'Etat. La politique invisible*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 2008.

⁴² V., oltre alle opere citate alla nota 1, CH. PERELMAN, L. OLBRECHTS-TYTECA, *La nouvelle rhétorique. Traité de l'argumentation*, 5^a ed., Bruxelles, 1988, trad. it. della ed. del 1958, *Trattato dell'argomentazione. La nuova retorica*, 2^a ed., Torino, 1976 (nonché innumerevoli altri scritti dei medesimi autori, sui quali si sofferma L. GIANFORMAGGIO, *La nuova retorica di Perelman*, in AA.VV., *Discorso e retorica*, Torino, 1981, p. 110 ss.); CH. PERELMAN, P. FORIERS (a cura di), *La motivation des décisions de justice: études*, Bruylant, Bruxelles 1978; tra gli studi dei linguisti attenti al discorso politico o giuridico, ad es., v. D.R. MILLER, N. VASTA (a cura di), *Il discorso persuasivo*, cit.; ID., *La costruzione linguistica della comunicazione politica*, Cedam, Padova, 1997; M.M. MECHEL, N. VASTA, C. CHIARUTTINI LEGGERI (a cura di), *Rappresentazioni dell'identità: la dimensione linguistica del conflitto*, Cedam, Padova, 1998.

⁴³ Per tutti U. SCARPELLI, *Le argomentazioni dei giudici: prospettive di analisi*, cit., p. 251 ss.

⁴⁴ S. FREUD, *Psicologia delle masse e analisi dell'io* (1921), trad. it., Boringhieri, Torino, 1975.

la coinvolgenza della psicologia nello studio della manipolazione del pensiero, talché qualsiasi ricerca *di diritto* in materia non può non tenerne conto, pena il rischio di confondere la disciplina della propaganda con quello dell'informazione in generale, e perdere addirittura le coordinate per qualificare le forme di Stato cui si fa riferimento⁴⁵.

6. Approccio individualistico alla propaganda e forma di Stato

Sono, quelle sommariamente passate in rassegna, le discipline che in maggiore misura (anche se non esclusivamente: basti pensare all'economia o al marketing) possono contribuire a gettare luce sul fenomeno della propaganda politica da una prospettiva non solo giuridica. Che il diritto (e in particolare il diritto comparato) abbia bisogno delle altre scienze è constatazione sin troppo ovvia. Soprattutto chi non si limiti a inquadrare i fenomeni giuridici nell'alveo di un preciso ordinamento, considerato in un determinato momento storico, deve da una parte fare i conti con linguaggi, concezioni e concetti diversi nello spazio e nel tempo; dall'altra con ciò che sta dietro, a fianco e dopo la regolazione giuridica (la società, l'economia, la storia, le tradizioni, la cultura...). Solo in tale maniera, può rendersi conto e dare conto delle diversità, spiegare le ragioni delle analogie e delle differenze, accettare (e far accettare) il relativismo che permea la scienza e, con essa, la costruzione dei modelli giuridici.

Lo studio della propaganda politica dà ampia testimonianza di questa trasversalità verticale (tra formanti) e orizzontale (tra scienze e tra ordinamenti).

6.1. Propaganda e definizioni

In primo luogo, l'analisi linguistica ci aiuta a percepire le differenze tra la definizione di «propaganda» e le definizioni di altri termini contigui, persino all'interno di un medesimo ordinamento o *habitat* scientifico.

In dottrina e in giurisprudenza c'è ad es. chi definisce la propaganda come «qualunque attività volta a diffondere in modo consapevole e sistematico messaggi a un certo pubblico, al fine di creare in esso un'immagine (positiva o negativa) di determinati fenomeni, stimolando altresì comportamenti conformi alle aspettative di chi diffonde il messaggio»⁴⁶, distingue la propaganda elettorale da quella politica e da quella commerciale, e la differenzia dalla «pubblicità», che rappresenterebbe una *species* della propaganda, «caratterizzata dall'impiego di tecniche mutate direttamente dal marketing commerciale» e dalla finalità di «catturare» il consenso del destinatario⁴⁷, mentre a sua volta l'«informazione» si caratterizzerebbe «per la sostanziale neutralità del messaggio, volto a trasmettere dati, notizie e opinioni, e non a suscitare un'adesione, quantomeno non in via esclusiva».

Altre definizioni appaiono simili ma non coincidenti: qualcuno riconduce alla pubblicità «l'insieme degli atti per mezzo dei quali ci si propone di dare conoscibilità ai terzi di situazioni giuridicamente rilevanti, fino a farvi rientrare – nella sua manifestazione più ampia – “ogni

⁴⁵ Oltre che per lo studio sulla propaganda politica, altri campi attinenti all'informazione che possono coinvolgere la psicologia sono ad es. quello delle comunicazioni commerciali, ad es. per commisurarne i limiti al grado di impatto che le notizie, o il modo di presentarle, hanno sulla pubblica opinione o su fasce della popolazione, come i minori. Altro campo in cui la psicologia può assolvere a un'importante funzione servente è quello della famiglia, delle adozioni, della libertà sessuale, che presentano, oltre a prevalenti aspetti privatistici, non poche implicazioni costituzionalistiche e in genere pubblicistiche.

⁴⁶ G. GARDINI, *Le regole dell'informazione. Principi giuridici, strumenti, casi*, cit., p. 288 (sulla scia di G. SANI, *Propaganda*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, Utet, Torino, 1983, e di F. LANCHESTER, *Propaganda elettorale*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVII, Giuffrè, Milano, 1988.

⁴⁷ Cass. civ., 20 gennaio 1998, n. 477.

manifestazione giuridica che renda acquisibile una conoscenza”⁴⁸, definisce propaganda come il complesso di mezzi «aventi lo scopo di far conoscere e di diffondere tra il pubblico un determinato prodotto»⁴⁹, e afferma che la propaganda e la pubblicità si distinguono, più che per le metodologie utilizzate, in ragione degli obiettivi perseguiti: nel primo caso, «diffondere una data merce nell’ambito di un gruppo di consumatori», nel secondo perseguire «obiettivi che incidono direttamente sul comportamento sociale dell’individuo», nonché «creare consenso [...], far sì che determinate idee si affermino [...], rendere noto un preciso messaggio»⁵⁰.

La dottrina e la giurisprudenza – come si vede – sono costrette a basare le loro distinzioni (talora derivate da definizioni stipulative del legislatore, o ricavate dalla normativa, ma che a loro volta influenzano tale normativa) da fattori che il diritto è costretto a mutuare da discipline diverse. Chi infatti può definire termini quali «accostamenti accattivanti», «comunicazione surrettizia o deformante», «tendenziose supposizioni», ecc., usati sia in dottrina che in giurisprudenza, senza ricorrere alle elaborazioni della linguistica, della psicologia, del marketing e di altre scienze? Chi, in altre parole, può dire al giurista che un certo tipo di messaggio è «neutro» (anche se penso nessuno lo possa essere totalmente), oppure concretizza una maniera corretta o scorretta e perciò lecita o illecita di fare propaganda?

L’analisi linguistica, dunque, evoca il problema della soggettività delle definizioni⁵¹, ma, conseguentemente, stimola anche lo studio delle rispettive discipline in materia politica e commerciale, dell’applicazione analogica di regole che disciplinano i messaggi rivolti ai consumatori e quelli rivolti agli elettori, dell’applicabilità di principi analoghi, della maggiore protezione per le informazioni qualificate in politica, rispetto a quelle economiche, ecc. Più oltre, l’indagine linguistica potrebbe indurre a trarre un corollario: se il consenso plurale sul quale si regge un sistema democratico dipende (anche) dal “modo” con cui tale consenso si acquisisce, e non solo dal libero mercato di voci libere di esprimersi come credono, lo stesso presupposto della democrazia potrebbe vacillare, davanti a fenomeni di acquisizione del consenso che attentano non già alla libertà di esprimersi, ma a quella di pensare.

6.2. Propaganda e controllo delle informazioni

In secondo luogo, quale che sia la definizione di propaganda, essa implica una sostanziale unitarietà nel modo di concepire la forma di Stato liberale e liberal-democratica, che, appunto, poggia sul presupposto, di matrice kantiana, che «un potere superiore può privarci della libertà di parlare o di scrivere, ma non di pensare»⁵², e che dunque il valore meritevole di tutela è la *manifestazione* del pensiero, non la sua formazione.

Le stesse differenze tra accostamento individualista e accostamento funzionalista al diritto di manifestare il pensiero ne sono testimonianza: in un caso come nell’altro, si tratta di due diverse concezioni dei *limiti* apponibili alla manifestazione del pensiero individuale (scarsi nella prima visione, più intensi nella seconda), mentre solo indirettamente entra in gioco la *formazione* del pensiero individuale, e quello “collettivo” può essere garantito comunque da un

⁴⁸ M. GOBBO, *La propaganda politica nell’ordinamento costituzionale*, cit., p. 2, e per la parte virgolettata A. MELONCELLI, voce *Pubblicità (dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, XXXVII, Giuffrè, Milano, 1988, p. 1028.

⁴⁹ M. GOBBO, *La propaganda politica nell’ordinamento costituzionale*, cit., p. 3, e A. GABRIELLI (a cura di), voce *Pubblicità*, in *Grande dizionario illustrato della lingua italiana*, Milano, 1989, II, p. 2816.

⁵⁰ M. GOBBO, *La propaganda politica nell’ordinamento costituzionale*, cit., p. 5 s., e già S. BATTAGLIA (a cura di), voce *Propaganda*, in *Grande dizionario della lingua italiana*, XIV, Utet, Torino, 1988, p. 622

⁵¹ Per U. SCARPELLI, *Il problema della definizione e il concetto di diritto*, Nuvoletti, Milano, 1985, p. 37, «non esiste la definizione di un concetto, ma esistono possibili definizioni e scelte tra definizioni».

⁵² V. in M. GOBBO, *La propaganda politica nell’ordinamento costituzionale*, cit., la citazione in esergo di I. KANT, *Che cosa significa orientarsi nel pensiero*, trad. it., Adelphi, Milano, 1962.

controllo minimo sulla “correttezza” dell’informazione, ma soprattutto dal confronto tra più opinioni anche non veritiere, anche “manipolanti”.

In questa forma di Stato, l’interesse per la formazione del pensiero si manifesta perciò in modo diretto (e vivace) là dove lo Stato si riserva il monopolio televisivo nel campo dell’informazione politica – il quale, non assicurando per definizione il pluralismo, si tira dietro l’esigenza di un controllo della qualità delle informazioni erogate: esigenza che anche in questo caso viene però prevalentemente evocata invocando il concorso di voci, non essendo gli auspici di “obiettività”, di “correttezza” o di altro simile concretamente attuabili⁵³. La soluzione abitualmente percorsa (ad es. in Italia, quando vigeva il regime di monopolio, ma anche in seguito per la televisione pubblica) è di affidare ad organi controllati dal Parlamento, oppure “neutrali”, la vigilanza sulle trasmissioni televisive (specie quelle politiche). Non mancano tuttavia opzioni diverse e, per lo più, i Governi risultano abitualmente favoriti.

6.3. Rilievo della propaganda nelle classificazioni

In terzo luogo, come già abbiamo accennato, il rilievo della propaganda serve addirittura a marcare un elemento determinante nella classificazione delle forme di Stato.

Pur non riscontrandosi un *idem sentire* sull’esistenza stessa della classe, oltre che sulle sue caratteristiche, è stato rilevato che proprio l’uso della propaganda caratterizza la forma di Stato totalitaria⁵⁴. Le classificazioni – si sa – contengono una consistente dose di arbitrarietà, e la scelta degli elementi determinanti che servono a forgiarle dipende dalla sensibilità del loro artefice⁵⁵.

Nel caso della forma di Stato liberale, liberal-democratica o costituzionale la manifestazione del pensiero – insieme ad altri diritti individuali, specialmente la libertà personale – rappresenta un pilastro che nessun autore mai ha negato e neppure escluso dalle componenti strutturanti la classe. Allo stesso tempo, gli studiosi che hanno provveduto a classificare sempre hanno marcato l’esigenza che a definire tali forme di Stato compaia la crescita di una opinione pubblica correttamente formata, al fine di dare corpo a altra componente fondamentale della classe, ossia elezioni periodiche *e libere*; tuttavia, solo per vie indirette alcuni hanno raccolto la sfida di esigere che il consenso non sia manipolato nella fase della sua formazione individuale. Né le distorsioni che possono avvenire in questo campo sono state enfatizzate, se non stemperandole in una generica esigenza che le voci che manifestano il pensiero siano più d’una, o che ci sia una complessiva “obiettività”, o simili.

Viceversa, nel caso della forma di Stato totalitaria – e, aggiungerei, se pure in termini diversi, anche in quella teocratica⁵⁶ – si denuncia come suo fattore caratterizzante proprio la funzione statale della propaganda, quale elemento atto a consentire quell’unione ideale tra popolo e *leader*, o in genere le istituzioni, che il partito unico concorre a cementare assicurando in tal modo una natura “democratica” (se pure *sui generis*) all’ordinamento.

Quid iuris però se in un ordinamento appartenente alla prima classe la propaganda politica è congegnata in modo tale, da presentare qualitativamente (se non quantitativamente e strutturalmente) le stesse caratteristiche rivestite in ordinamenti pertinenti alla seconda classe?

⁵³ V. la sentenza della Corte di cassazione italiana cit. *supra*, nota 43.

⁵⁴ V. G. LUCATELLO, *La fonction de la propagande polituque*, cit.

⁵⁵ Cfr. L. PEGORARO, *Forme di governo, definizioni, classificazioni*, cit., e ora G. TUSSEAU, *Modelli di giustizia costituzionale. Saggio di critica metodologica – Contre les «modeles» de justice constitutionnelle. Essai de critique metodologique*, B.U.P., Bologna, 2009.

⁵⁶ ... su cui v. sinteticamente cfr. M. OLIVIERO, voce *Stato teocratico*, in L. PEGORARO (a cura di), *Glossario di diritto pubblico comparato*, cit.

Riguardo le classificazioni, si osserva che «Una buona classificazione presenta due proprietà sul piano logico. Le categorie individuate devono anzitutto essere *reciprocamente esclusive*, deve essere cioè possibile procedere alla *classificazione* dell'insieme degli oggetti, in modo che nessun elemento rientri simultaneamente in più categorie. (...) Le categorie devono essere inoltre *congiuntamente esaustive*, nel senso di non lasciare alcun oggetto da classificare al di fuori di esse»⁵⁷.

Lo sviluppo delle tecnologie persuasive consente che l'esercizio di attività propagandistiche possa conseguire oggi, nel torno di tempo fisiologico richiesto per il ricambio politico tramite elezioni (elemento determinante della classe "Stato liberal-democratico") quella manipolazione del consenso che rappresenta storicamente uno degli elementi che hanno consentito di considerare "totalitari" taluni regimi (fascismo, nazionalsocialismo). Non casualmente, taluno ha proposto di ascrivere anche il fenomeno peronista all'alveo dei totalitarismi⁵⁸, mentre nessuno dubita che le caratteristiche "lideristiche" espresse da svariati ordinamenti latino-americani quanto meno inducesse a escluderli dalla classe delle liberal-democrazie, se non proprio a includerle nella classe degli ordinamenti autocratici⁵⁹.

6.4. Incongruenze nei presupposti fondativi della liberal-democrazia

In quarto luogo, la constatazione che il consenso può essere manipolato, non solo quando la funzione della propaganda sia esercitata dallo Stato (e dal partito unico), ma anche quando si verificano situazioni di monopolio o di duopolio o di oligopolio, e persino quando, attraverso l'uso persuasivo dei messaggi, un singolo soggetto riesca a influire sulla pubblica opinione, contrastando le comunicazioni di altri, induce a riprendere la riflessione, sopra solo annunciata, sull'adeguatezza dei mezzi apprestati dallo Stato liberal-democratico per assicurare la permanenza delle proprie caratteristiche: libertà individuali, *in primis* la manifestazione del pensiero, e periodica verifica dell'aderenza tra volontà popolare e istituzioni (libere elezioni).

A livello di formante normativo, la liberal-democrazia ha escogitato svariati rimedi per limitare la frattura tra presupposti teorici (se tutti possono manifestare liberamente il proprio pensiero, non c'è rischio di manipolazione, e le elezioni saranno libere) e constatazioni pratiche dimostrate da altre scienze (di fatto, organi dello Stato o uno o più soggetti privati possono manipolare): tra i rimedi più ricorrenti nel panorama comparatistico, il controllo parlamentare delle televisioni pubbliche, la legislazione anti-trust, i limiti alla raccolta pubblicitaria, l'obbligo di rappresentare più voci nelle trasmissioni televisive politiche, il divieto di pubblicare sondaggi in periodo elettorale, fino all'istituzione di sistemi sanzionatori variamente commisurati (dalle sanzioni pecuniarie all'esclusione).

Essi dimostrano però di poter funzionare solo dove le regole siano sorrette da una diffusa etica democratica, e solo a patto che – dove la televisione pubblica sia sottoposta a controllo parlamentare – la maggioranza si adegui alle regole, né le cambi a vantaggio dei governi o di soggetti privati.

A prescindere dalle regole, comunque, sino a che il problema permane quello delle loro forme, resta impregiudicata la questione dell'impatto dei messaggi propagandistici, che continua a non essere misurabile con metro giuridico. Mentre si può conteggiare quanti minuti

⁵⁷ G. TUSSEAU, voce *Classificazioni*, in L. PEGORARO (a cura di), *Glossario di diritto pubblico comparato*, cit.

⁵⁸ Cfr. E. OPOCHER, *Lezioni sul totalitarismo*, Cluep, Padova, 1974.

⁵⁹ V. ad es. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, VII ed., Cedam, Padova, 2007, p. 146 s e VI ed., vol. II, 2004, p. 157 ss.; ID., *Costituzione ed emergenza in America Latina: Argentina, Cile, Ecuador, Perù, Venezuela, convenzione interamericana*, Giappichelli, Torino, 1997. V. anche L. MEZZETTI, *Le democrazie incerte*, Giappichelli, Torino, 2000.

sono concessi alla maggioranza e all'opposizione in una trasmissione elettorale, non lo è normalmente l'enfaticizzazione dell'opera del Governo nei telegiornali o nelle trasmissioni (politiche o meno), il rilievo dato a talune notizie, l'occultamento di altre, lo spazio concesso a opinioni "amiche"⁶⁰, il tono della comunicazione, il servilismo dei giornalisti, e così via. Per non dire dell'intreccio, difficilmente controllabile, tra informazione scritta e televisiva, internet, radio e cinematografia, raccolta pubblicitaria.

Credo che il problema non consista solo nel modificare o nel migliorare le leggi per assicurare un più compiuto pluralismo. Come un regime autoritario può imporsi anche nel rispetto formale delle regole (come sovente è accaduto), così la sua affermazione può essere aiutata da una prospettiva meramente formale dell'informazione.

A suo tempo, lo Stato liberale ha trovato in sé stesso – a prezzo di faticose lotte – gli strumenti per evolvere, dapprima, verso una più compiuta democrazia, e poi in direzione di una maggiore socialità. «La maestosa eguaglianza della legge, che permette al ricco come al povero di dormire sotto i ponti, di mendicare per la strada, di rubare il pane...», di cui parlava Anatole France ne *Il giglio rosso*, ha lasciato il passo alle misure correttive dello Stato sociale, e persino alle *affirmative actions* a vantaggio di minoranze discriminate o, oggi, delle donne⁶¹. Persino il prototipo statunitense ha rinunciato, in svariati settori – dal commercio alla pari rappresentanza – al suo stesso presupposto identificativo, ovvero la assoluta parità dei punti di partenza, l'eguaglianza formale⁶².

Dove lo Stato liberale mai ha rinunciato a rivedere i propri elementi fondativi, è in tema di libertà di informazione e in particolare di formazione del consenso, circa la quale continua spesso a sostenersi il mito della incoercibilità e il corollario del pluralismo per l'affermazione di una verità oggettiva, somma di tante opinioni. L'introduzione di limiti alla proprietà e all'impresa, come pure la costituzionalizzazione o l'ammissione per via legislativa di azioni positive sono state considerate rinunce accettabili, se pur limitative dei diritti proprietari e dei principi dell'eguaglianza formale e della pari rappresentanza. Viceversa, il controllo sulla correttezza dei messaggi comunicativi sembra esigere un sacrificio irrinunciabile per lo Stato liberal-democratico, in quanto comporterebbe l'attivazione di organi e strumenti censori, che ripugnano all'essenza stessa della democrazia liberale. C'è dunque incoerenza tra la complessiva trasformazione del liberalismo in democrazia sociale, e mantenimento, quasi solo in questo campo, dei presupposti settecenteschi della manifestazione del pensiero, pur temperati dall'avvertita esigenza di tutelare l'opinione pubblica nell'esercizio dei diritti politici assicurati a ciascun individuo e al corpo elettorale nel suo complesso.

7. Conclusioni

⁶⁰ Ad es., la martellante insistenza sulle posizioni della Chiesa cattolica da parte di televisioni pubbliche e private in Italia, dove tutti i telegiornali pubblici e privati dei *network* nazionali trasmettono quotidianamente, più volte al giorno, notizie, sulle prese di posizione del Pontefice, del Vaticano, della Conferenza episcopale italiana, spesso in materia di etica o bioetica, intorno a problemi iscritti nell'agenda politica interna, che il Governo si affretta a fare proprie (con ulteriori servizi su tali "adesioni").

⁶¹ Sulle differenze tra diritto a manifestare il pensiero e altri diritti, in qualche misura piegati alle esigenze dello Stato sociale, v. ancora C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, cit., p. 4 ss. e 26 ss.

⁶² Paradossalmente, lo Stato liberale e persino quello liberal-democratico riescono ad abbandonare i loro stessi presupposti anche in tema di diritti individuali, quando approvano misure come il *Patriot Act* o l'*Anti-Terrorism Act*. Cfr. L. PEGORARO, S. PENNICINO, *Seguridad y libertad hacia la búsqueda de un difícil equilibrio: los derechos de los extranjeros*, in *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, n 6, 2005, p. 17 ss. e in L. PEGORARO, *Ensayos sobre justicia constitucional, la descentralización y las libertades*, Porrúa, Ciudad de Mexico, 2006, p. 309 ss.

Quale ruolo compete, in questo contesto, alla dottrina giuridica, e in particolare al diritto comparato? Forse che, da una prospettiva positivistico-analitica, altro non dovrebbe fare che registrare gli usi linguistici delle disposizioni e gli atteggiamenti che li accompagnano, sanzionando la scissione e le contraddizioni di cui si è appena detto? Non ne sono convinto.

Il rispetto del metodo giuridico nell'analisi giuridica non coincide con la presupposizione che il diritto è solo disposizione normativa, o regola codificata. Né tantomeno significa disconoscere il ruolo che nella composizione del diritto, nei vari ordinamenti e nelle varie epoche, giocano formanti diverso da quello normativo. Senza indulgere in derive sociologiche, o far proprie tesi che pretendono di ricavare – in sistemi di diritto codificato – il dover essere dall'essere, il comparatista analitico segnala le aporie e le contraddizioni, prende atto delle analogie e delle differenze, denuncia le fratture e le scissioni tra formanti, registra le discontinuità. L'attenzione per le scienze diverse dalla sua non rappresenta un pretesto per dismettere di essere giurista, ma anzi gli consente di enfatizzare il formante culturale quale elemento propulsore di cambiamenti e di riallineamenti (più) coerenti tra Costituzioni, leggi, giurisprudenza e dottrina.

In tema di propaganda, l'accostamento empirico allo studio del consenso, unito ai risultati ottenuti da scienze diverse da quella giuridica, induce a denunciare il *gap* esistente tra i presupposti basilari della moderna liberal-democrazia e la disciplina conseguente, quale praticata nella maggior parte degli attuali ordinamenti liberal-democratici. Allo stesso tempo, lo avverte che soluzioni diverse da quelle prevalentemente percorse oggi, sia a livello normativo che giurisprudenziale che dottrinale, rischiano di sovvertire a loro volta quegli stessi presupposti.

Marketing, psicologia, sociologia, scienza politica e in generale le scienze che si interessano di comunicazione sociale, oltre che la storia, rivelano quanto facilmente il consenso dei governati possa essere manipolato, e ammoniscono che le moderne tecnologie permettono di ottenere con semplici efficaci messaggi effetti che in passato richiedevano ben altro impegno. A sua volta, la ricerca comparatistica denuncia che i rimedi sinora escogitati non sono tanto diversi da quelli del secolo scorso e in parte di quello precedente: riserva di legge, controllo parlamentare dell'informazione, e soprattutto pluralismo, basato su un approccio individualista alla manifestazione del pensiero.

Non si considera forse a sufficienza che i sistemi elettorali, manipolabili dalle maggioranze, possono consegnare appunto alle stesse, e nelle forme di governo parlamentari per esse ai Governi, l'effettivo controllo dell'informazione (a prescindere da accorgimenti di neutralizzazione che pure si riscontrano in vari ordinamenti); mentre in quelli presidenziali non sorretti da secolari regole parallele di etica e di deontologia politica l'informazione pure soggiace ai *desiderata* delle *premiership*. La propaganda assume allora un valore strategico: quello che, negli anni '20 o '30, la radio e la cinematografia hanno creato o consolidato nel volgere di pochi anni, può essere oggi ottenuto nello spazio di un tempo assai minore. Una menzogna intempestiva, pronunciata pochi giorni prima delle elezioni, può essere smentita e riparata, in democrazia, e ritorcersi contro il suo stesso artefice. Una menzogna tempestiva, dichiarata all'ultima ora, no. Parimenti, sovente non può essere contrastato lo stillicidio della propaganda da parte di chi detiene, *di fatto*, gli strumenti per esercitarla.

La democrazia in sé contiene gli anticorpi per porre rimedio a un uso abusivo della comunicazione politica, specie da parte dei governanti, ma talora non bastano per evitare distorsioni che si perpetuano nel lungo periodo.

La soluzione certamente non può essere – a livello normativo – spostare il baricentro dal pluralismo al controllo statale dell'informazione, che stravolgerebbe la forma di Stato

attendandone alle stessa fundamenta. La dottrina giuridica tuttavia può compiere lo sforzo di accentuare le proprie ricerche non già sulla sola manifestazione del pensiero, ma anche sulla sua formazione, basata sull'uso proprio o improprio dei messaggi, sulla loro influenza effettiva nei confronti del corpo elettorale, sulla manipolazione. Come è stato fatto in passato in tema di funzione sociale della proprietà, di eguaglianza sostanziale, di effettività dei diritti sociali, proprio scienze diverse da quella giuridica offrono gli elementi per analizzare le diverse velocità a cui viaggiano, spesso, il diritto, la tecnologia e la società, e per suggerire, se e quando del caso, i difficili rimedi per comporre le distanze.