

VINCENZO ZENO-ZENCOVICH

**DIECI ANNI DI *PAR CONDICIO*.  
E I PROSSIMI DIECI?**

Una riflessione giuridica sui dieci anni di vigenza della L. 28/00 (ma a questi andrebbero aggiunti i sette anni della precedente L. 515/93) sconta la ontologica mancanza di una controprova fattuale: quale risultato avrebbero prodotto una diversa disciplina, ovvero nessuna disciplina?

È dunque facile — e legittimo — sostenere le tesi opposte e cioè che essa ha assicurato una più equilibrata rappresentazione televisiva delle varie posizioni politiche; oppure che essa ha avuto un effetto prevalentemente declamatorio, in realtà ostativo di un effettivo dibattito politico.

Questa avvertenza iniziale non impedisce tuttavia che sul tema della regolazione della comunicazione politica televisiva si svolgano alcune considerazioni di ordine generale.

**1. IL DIRITTO DELLA POLITICA.**

La regolamentazione — e la sua attuazione — delle attività dei soggetti politici evidenzia tutta la problematicità di disciplinare i comportamenti di coloro i quali si sentono investiti, in prima istanza, della rappresentanza popolare. Che si tratti delle affissioni elettorali, del finanziamento pubblico dei partiti, fino al numero di parlamentari, le regole di qualunque livello gerarchico incontrano notevoli difficoltà di applicazione sia nella introduzione che nella esecuzione. Vi è una — sembrerebbe connaturata — tendenza a ritenere lo spazio dell'azione politica come *legibus solutus*, che si tratti di uso « disinvolto » dei pubblici poteri o di forme estreme (ed estremiste) di manifestazione politica; di appropriazione di spazi pubblici o di *spoils system*, la resa del sistema giuridico appare assai modesta.

La L. 28/00 non si sottrae a tale comune destino, ingigantito dalla intrinseca visibilità di ciò che avviene in televisione. La sua peculiarità è che essa attrae nella sfera di insofferenza al diritto soggetti imprenditoriali e professionali i quali sentono di partecipare al processo politico. In altri termini caricare di funzioni pubbliche la televisione — come viene fatto in Italia ma anche

nel resto d'Europa — finisce per ampliare, e non ridurre, l'area di supposta responsabilità limitata.

Va peraltro osservato — ad onor del vero — che ciò non è frutto della legge, bensì questa è frutto di una concezione che ha trasferito nell'ambito televisivo gran parte dell'agone politico.

Da questo punto di vista la situazione italiana è emblematica e può essere sintetizzata nei suoi passaggi essenziali in termini ideologici:

a) La televisione è il principale strumento di formazione dell'opinione politica.

b) Di qui l'esigenza per le forze politiche di controllare la televisione.

c) Nel momento in cui un imprenditore televisivo scende in politica il suo successo è indissolubilmente legato alla potenza dei mezzi di cui dispone in proprio.

d) Per ridurre tale potere politico è necessario disciplinare la televisione nella sua attività di comunicazione politica.

e) La televisione si immedesima con la politica, la politica con la televisione.

Non essendo revocato in dubbio l'assunto di partenza (neanche di fronte alla constatazione che per decenni quasi la metà degli elettori italiani ha votato per i partiti di opposizione senza che questi avessero una voce in televisione; che da un ventennio si è radicata in nord Italia, in taluni casi in forma maggioritaria, una forza politica lontanissima da una visione videocratica della politica; che nei recentissimi referendum, se il *quorum* di partecipazione si è raggiunto non è certo per il *battage* televisivo) tutta l'impalcatura che sorregge la *par condicio* rimane in piedi come un *totem*.

Dunque un bilancio di un decennio di vigenza della legge in questione — e la sua ampliata applicazione da parte dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni — va condotto considerando quanto forte sia la convinzione che ne è alla base.

La discussione — in termini di realismo giuridico — si sposta dunque dall'imponderabile valutazione dei suoi effetti, al sistema di cui è espressione. Da questo punto di vista la L. 28/00 appare del tutto coerente non solo con le sue premesse ma, in generale, con la dominante visione della politica nella sua interazione con le istituzioni e la società.

Studiare dieci anni di *par condicio*, di presenza televisiva dei soggetti politici, di rappresentazione mediatica della politica, della sua prevalenza — incomprensibile in confronto con altre esperienze europee — rispetto ad altre notizie, ci fornisce una messe di dati concreti, statistici, stratificati, sul sistema politico italiano. Il giurista non ne trae grandi lumi, lo scienziato politico — come se fosse un epidemiologo — sì.

Se non vi fosse la legge, imponendo di monitorare puntigliosamente ogni evento televisivo, sapremmo decisamente molto meno, anche se forse non siamo particolarmente soddisfatti di ciò che constatiamo.

Per una, non infrequente, eterogenesi dei fini, la legge sulla *par condicio* — se non garantisce (o garantisce poco) la equilibrata presentazione delle opinioni e (forse) contribuisce alla loro estremizzazione mediatica — fa emergere e consente di misurare quanto si vuole scongiurare. Come in una sorta di profezia che si autoverifica, la disparità delle armi viene misurata in secondi, in suoni, in immagini, e diventa una sorta di marcatore chimico.

## 2. L'EVOLUZIONE DELLA COMUNICAZIONE.

Quale che sia il giudizio che si voglia dare della L. 28/00 e della sua resa, è evidente che questa ruota attorno alla televisione nazionale vista come formatore delle decisioni politico-elettorali. Da essa sono esclusi i giornali e le emittenti locali, non si comprende se perché ritenuti marginali nella formazione dell'opinione politica, oppure per via dell'indissolubile e biunivoco legame fra politica e televisione nazionale che fa perdere di vista ogni altro fattore. L'unica altra giustificazione è che nella carta stampata vi sarebbe un pluralismo informativo e dunque non vi sarebbe necessità di assicurare una parità di condizioni. Ciò però rende evidente e trasparente l'intento della L. 28/00: non tanto quello di disciplinare il mezzo, quanto i soggetti politici che li utilizzano. Questo inevitabilmente porta a considerare che ormai in aree sempre più vaste del mondo — neanche tutte appartenenti al mondo occidentale — la comunicazione politica utilizza mezzi completamente diversi dalla televisione, e che questa perde importanza, nel senso che un numero sempre minore di persone la guardano e fra quelli che la guardano sempre meno seguono i programmi a contenuto politico. Qui un'analisi degli ascolti e delle fasce di età (escludendo dunque i minori ed i minorenni) dell'ultimo decennio dimostra che la televisione è inesorabilmente recessiva, con un progressivo spostamento del consumo di contenuti informativi ed audiovisivi verso la rete.

I detrattori della L. 28/00 non possono che salutare positivamente tale perdita di rilievo; i sostenitori, all'opposto, hanno motivi per preoccuparsi.

Comunque lo si giudichi il cambiamento impone alcune riflessioni.

In primo luogo l'avvento di generazioni che fanno un uso modestissimo se non inesistente della televisione impone — a chi ritiene che tale processo debba essere vigilato — di chiedersi come si forma l'opinione politica di questi soggetti. Perché scelgono in un senso oppure in un altro? Oppure in numero crescente scelgono di astenersi? Quale che sia la risposta, essa inevitabilmente mina la attendibilità della tesi della televisione plasmante i comportamenti politici dei cittadini su cui si fonda la disciplina della *par condicio*.

Si può sostenere che il mondo della rete è quanto di più assomiglia ad una autentica *agorà* democratica, nella quale tutti possono

presentare le proprie idee, discutere con chi desiderano, aggregarsi sulla base delle più libere e volontarie scelte. La rete in radice offre a tutti la *par condicio* di accesso, disseminazione e ricezione. E dunque non vi è motivo per disciplinarla.

Le affermazioni troppo assolute lasciano però fuori del quadro una serie di contorni.

Il primo è che se la rete è il luogo di (apparente) perfetta democrazia, fuori di essa ci si trova in una condizione di minorata partecipazione.

Fuori della rete vi è dunque una « *impar condicio* » che non riguarda gli attori politici, bensì gli elettori.

Il ristabilimento di condizioni di parità — a prendere taluni concetti sul serio — non comporta la dissezione dei tempi e la sterilizzazione del dibattito bensì l'eliminazione del *digital divide*, prima che ci pensi la demografia. Il che comporta che lungi dal tentare — orrore! — di estendere alla rete la disciplina della televisione, si pensi di adattare questa ad alcune caratteristiche della rete. Impresa non impossibile considerata l'attuale sovrabbondanza di capacità trasmissiva. In altri termini aumentare l'offerta di dibattito politico sul mezzo televisivo scegliendo forme comunicative attraenti (e non repulsive) ed equilibrate.

Questo sembrerebbe essere un tipico compito di servizio pubblico, sempre che al termine si voglia attribuire al termine un significato effettivo e non quello di una foglia di fico.

Ma se la televisione assume un ruolo sempre più marginale, il focalizzare l'attenzione della politica e del legislatore su di essa, accresce la disattenzione sul luogo ove le comunità politiche oggi si formano.

● Oggi abbiamo una stratificata rappresentazione della politica in televisione. Potrebbe forse essere utile trasferire in termini metodologici (e non certo normativi) l'esperienza della *par condicio* sulla rete per effettuare un confronto fra quali sono le voci che maggiormente si fanno sentire (per libera scelta del navigatore), le risultanze del monitoraggio televisivo ed infine i risultati elettorali.

E ben possibile che da tale esame possa venire quella controprova fattuale che attualmente manca. In concreto, confrontando i comportamenti elettorali di gruppi i quali sono prevalentemente telespettatori e gruppi che invece sono prevalentemente cybernauti, i risultati potrebbero confortare la tesi dell'essenzialità della disciplina della *par condicio* o al contrario evidenziarne la irrilevanza.

Se dovesse emergere la seconda ipotesi, il giurista per un verso considererebbe la tutto sommato modesta dimensione temporale del fenomeno. Per altro verso ne trarrebbe una conferma dello iato fra volontà della legge e realtà sociale.

Nell'ipotesi opposta potrà gioire per l'illuminata e razionale scelta del legislatore, fin troppo svalutato nel confronto con altri soggetti.