

INDEX ON CENSORSHIP

Free Word Centre, 60 Farringdon Road, London EC1R 3GA
Tel: 020 7324 2522 Web: www.indexoncensorship.org

Contributo al Meccanismo di Revisione Periodica Universale (Universal Periodic Review) Settima sessione del Gruppo di lavoro della Revisione Periodica Universale

Una presentazione sulla Repubblica Italiana di *Index on Censorship*

30 agosto 2009

Introduzione

Index on Censorship accoglie l'opportunità offerta dall'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani per commentare la situazione relativa alla libertà di espressione nella Repubblica Italiana, di cui si occupa da diversi anni.

In Italia, rispetto ad altri paesi occidentali, il ruolo dei mezzi di comunicazione in qualità di “quarto stato” e potere di vigilanza dell'autorità politica è in declino dalla fine degli anni '70 e dallo scandalo Lockheed, quando le rivelazioni della stampa portarono alle dimissioni dell'allora Presidente della Repubblica Giovanni Leone.

Una struttura politica monolitica e un solido sistema di autorità statale esercitata sui mezzi di comunicazione radiotelevisiva negli anni che seguirono, spianarono il campo a ciò che *Index on Censorship* ritiene essere l'attuale mancata regolamentazione di un conflitto di interesse ben documentato esistente fra i media e l'attuale Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi.

L'autorità politica del Presidente del Consiglio Berlusconi sui servizi pubblici radiotelevisivi, affiancata al controllo aziendale esercitato sulla maggior parte dei più importanti mezzi di comunicazione privati in Italia, gli assicura un controllo economico, politico e governativo senza precedenti sui mezzi di comunicazione del Paese.

Come prevedibile, si discute sul fatto se tale controllo venga esercitato o meno, e, nel primo caso, se viene esercitato apertamente dallo stesso Presidente del Consiglio o attraverso membri del Popolo della Libertà -- il partito politico al potere -- oppure in modo indiretto, attraverso vari presunti contatti privati passati e presenti, compresa la loggia massonica P2, illegittima. Inoltre, questi vantaggi potrebbero essere esercitati o meno nell'interesse del Presidente del Consiglio o dei suoi numerosi affiliati commerciali. Ma a prescindere dal metodo o dal beneficiario, la questione è accentrata su un sistema che permette un tipo di conflitto di interessi nella gestione dei mezzi di comunicazione la cui esistenza non sarebbe sostenibile né legittima in qualsiasi altro Paese europeo.

Questo conflitto di interesse va a minare la libertà d'espressione, che richiede la presenza di mezzi di comunicazione indipendenti e pluralisti, in grado di informare in modo libero da controlli governativi, politici ed economici.

Il coinvolgimento di singole figure e parti politiche

Mentre riconosciamo che l'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani non prevede il coinvolgimento di singoli individui e di casi specifici in presentazioni di questo tipo, tuttavia la posizione e le attività del Presidente del Consiglio sono riconosciute internazionalmente come emblematiche della crisi dei diritti umani che investe attualmente l'Italia.

In mancanza delle misure di salvaguardia che l'Italia dovrebbe applicare a tutela della libertà d'espressione, nel rispetto delle normative internazionali e degli obblighi previsti dalle leggi italiane, della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e degli obblighi costituzionali del Paese, il Presidente del Consiglio in effetti rimane libero di scegliere di servirsi del proprio impero mediatico per ottenere appoggio al suo governo, utilizzando allo stesso tempo i suoi poteri istituzionali a vantaggio delle proprie aziende mediatiche.

Index on Censorship sostiene che il conflitto di interessi al centro della presente situazione contraddice lo spirito e la lettera degli obblighi italiani ai sensi dell'Articolo 21 e dell'Articolo 10 della Costituzione Italiana, secondo i quali lo Stato garantisce la libertà di espressione e la conformità ai principi generalmente riconosciuti della legge internazionale.

L'Articolo 10 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo rappresenta la struttura essenziale del pluralismo mediatico in Europa. Ai sensi di questo articolo, l'Italia ha il "dovere di tutelare" le differenze di opinione nei media e, ove necessario, intraprendere misure positive per garantirla.

Queste misure positive dovrebbero rifarsi alla legge internazionale per la salvaguardia dei diritti umani, in particolare alla normative e ai principi legislativi internazionali relativi al diritto alla libertà d'espressione, tutelati dall'Articolo 19 dell'International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR – Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici), sancito dall'Italia il 15 settembre 1978, che dichiara che "ogni individuo ha il diritto alla libertà di espressione; il diritto di non essere molestato per le proprie opinioni e di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso qualsiasi mezzo, senza riguardo a frontiere".

Assieme a tutti i sostenitori dei diritti di libertà di espressione, *Index on Censorship* ha sempre caldeggiato l'impegno da parte dei media, del governo e del parlamento italiani a sviluppare una politica nazionale sui media e la comunicazione che promuova la libertà di espressione, il rispetto dei media liberi e sostenibili e il libero accesso all'informazione secondo le norme riconosciute a livello internazionale.

In tale contesto, *Index on Censorship* raccomanda all'Ufficio dell'Alto Commissario l'inclusione di tre punti specifici nella presentazione alla settima sessione del Gruppo di lavoro della Revisione Periodica Universale.

L'influenza politica sui mezzi di comunicazione del servizio pubblico

Secondo l'Articolo 1 della Legge italiana n. 103/1975 che regola il servizio pubblico radiotelevisivo, le reti RAI, il servizio pubblico nazionale, costituiscono un servizio allo sviluppo sociale e culturale del Paese secondo i principi costituzionali e che "l'indipendenza, l'obiettività e l'apertura a diverse tendenze politiche, sociali e culturali" sono i principi su cui si fonda il servizio delle reti RAI.

Ciononostante, si sono verificati diversi esempi ben documentati di influenza esercitata in modo diretto dal governo e dalle forze politiche o economiche che indebolisce palesemente “l’indipendenza, l’obiettività e l’apertura” richieste alle reti RAI dalla legge e dagli obblighi costituzionali. Seguono alcuni esempi recenti.

1. L’istituzionalizzazione dell’influenza politica ai vertici dell’amministrazione RAI: nell’agosto 2009, la nomina a vicedirettore di RAI 1 dell’ex direttore del quotidiano *Padania*, organo del partito della Lega Nord, uno dei partiti membro della coalizione al potere. I regolamenti di RAI 1 prevedono la nomina di un candidato esterno soltanto se non è possibile individuare un candidato adatto all’interno della propria organizzazione.

2. Le sfide irragionevoli all’indipendenza, all’obiettività e all’apertura della RAI: dopo che RAI 3 si è esposta con la copertura mediatica di uno scandalo a sfondo sessuale che ha coinvolto il Presidente del Consiglio e che ha attirato molta attenzione a livello internazionale, il Premier avrebbe affermato di non riuscire ad accettare il fatto che RAI fosse “l’unica emittente di stato al mondo” a criticare il proprio governo. (In realtà tutti gli altri servizi pubblici radiotelevisivi europei permettono un certo livello di espressione critica sulla politica del governo nell’ambito dell’obbligo di legge di consentire la pluralità di opinione.)

3. La censura della critica I: il licenziamento del comico Daniele Luttazzi e il procedimento giudiziario nei suoi confronti dopo aver condotto un’intervista con il giornalista investigativo Marco Travaglio, autore di un libro che documenta le accuse di collegamenti esistenti fra il Presidente del Consiglio e membri della criminalità organizzata in Italia.

4. La censura della critica II: nell’agosto 2009, le reti RAI e le emittenti Mediaset di proprietà del Presidente del Consiglio, bandirono la trasmissione di un’anteprima di *Videocracy*, un documentario realizzato da Erik Gandini sull’effetto dell’impero mediatico di Berlusconi su tradizioni, costumi ed etica del popolo italiano. In una dichiarazione rilasciata alla stampa, l’amministrazione RAI giustificava la propria decisione affermando che il documentario era critico nei confronti del governo.

Questi ed altri eventi, documentati dettagliatamente negli ultimi anni, costituiscono la prova che l’Italia sta venendo meno al proprio dovere di garantire l’indipendenza, l’obiettività e l’apertura del proprio servizio pubblico radiotelevisivo, con misurabili effetti negativi sul diritto umano alla libertà di espressione cui hanno diritto i suoi cittadini.

Minacce al pluralismo mediatico in Italia

Il tema generale sopra delineato, ovvero l’uso del potere statale, politico ed economico per zittire, indebolire o emarginare le voci della critica si ripete nella risposta del Presidente del Consiglio ai media indipendenti esterni al suo ambito. Citiamo due casi recenti solo a titolo illustrativo:

1. L’uso del potere politico ed economico per far tacere o limitare la discussione critica del governo e del suo leader: in risposta alla campagna del maggio 2009 istituita dal quotidiano *La Repubblica* che gli rivolgeva dieci domande essenziali relative ad una serie di recenti scandali, il Presidente del Consiglio accusava il giornale di sovversione; il “vero obiettivo” del quotidiano, affermava, “era rovesciare il Presidente del Consiglio e installare qualcun altro al suo posto”. Le imprese private venivano esortate a ridurre le spese pubblicitarie su *La Repubblica*.

A ciò fece seguito la denuncia per diffamazione nei confronti del quotidiano e di altre pubblicazioni; in risposta, il direttore Ezio Mauro affermò che il Premier stava “utilizzando tutti i metodi per lottare contro la libertà di stampa”.¹ “E' la prima volta, nella memoria di un Paese libero, che un uomo politico fa causa alle domande che gli vengono rivolte.”

Tre importanti giuristi esperti di legge sui mezzi di comunicazione² che scrivono sul quotidiano *Corriere della Sera* e vengono poi pubblicati nuovamente ne *La Repubblica* hanno concluso che se le domande “suggeriscono risposte indesiderate alla persona alla quale si rivolgono, l'unico modo di liquidarle non è far tacere chi pone la domanda, ma rispondergli.” I giuristi hanno inoltre aggiunto: “La risposta invece è stata quella di intimidire chi esercita il diritto e il dovere di ‘cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso qualsiasi mezzo, senza riguardo a frontiere’, come dichiarato nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948 approvata dall'Assemblea delle Nazioni, quando ancora era molto viva la memoria del modo in cui l'informazione era degenerata in propaganda, sotto i regimi illiberali e antidemocratici del XX secolo.”

La Commissione ONU per i Diritti dell'Uomo ha ripetutamente sottolineato l'importanza della proporzionalità³, nel senso che la legittimità dei limiti imposti dallo Stato sulla parola e la diffusione di informazione sono soggette a considerazioni di proporzionalità e necessità. *Index on Censorship* ritiene che le azioni aggressive del governo italiano nei confronti dei suoi detrattori sono sproporzionate e inutili, oltre ad essere deliberatamente intimidatorie e incostituzionali.

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, fra gli altri, prevede una forte e chiara protezione dei diritti mediatici, dei diritti dei giornalisti e di quanti operano nel settore mediatico. La pressione politica del tipo evidenziato in Italia costituisce una chiara violazione del diritto di libertà di espressione e informazione, ed è contraria alle garanzie internazionali e costituzionali.

Si indebolisce la capacità dei giornalisti di svolgere la loro funzione vitale di vigilanza, oltre al diritto del pubblico ad un flusso libero di informazioni e idee. Le inchieste libere e, se giustificata, la critica alle azioni del governo, il settore commerciale e i pubblici ufficiali sono cruciali al sistema di garanzie costituzionali, necessario per sostenere una società aperta e democratica.

Le sanzioni contro i mezzi di comunicazione vanno giudicate alla luce di ciò che la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo definisce “il ruolo preminente della stampa in uno Stato governato dal principio di legalità”, nonché il diritto del pubblico a ricevere informazioni e idee – e, per i politici, l'opportunità di riflessione e commento sulle preoccupazioni espresse dal pubblico.

2. L'uso del potere politico per ostacolare possibili concorrenti economici e voci alternative mediante la manipolazione di sistemi di licenza radiotelevisiva: nella fattispecie, gli ostacoli posti a Europa 7 TV, di proprietà di Centro Europa 7 Srl, che a seguito di un procedimento di gara di appalto pubblico condotto e regolato nel rispetto delle norme nel 1999 si è aggiudicata una licenza di emittente nazionale.

Ad oggi, alla società non è stato permesso esercitare il proprio diritto alla trasmissione, ottenuto legittimamente. Nel 2008, di fronte al caso di Europa 7 TV, la Corte Europea di Giustizia ha decretato⁴ la violazione del principio di libertà di fornire servizi da parte del sistema italiano di

¹ <http://bit.ly/1cjpje>

² Stefano Rodotà, Franco Cordero e Gustavo Zagrebelsky. V. <http://bit.ly/q5x2M> oppure <http://bit.ly/KXWT7>

³ Ad esempio: Vladimir Petrovich Laptsevich v. Belarus, Comunicazione 780/1997 della Commissione per i Diritti Umani.

⁴ C-380/05 Centro Europa 7 Srl v Ministero delle Comunicazioni e Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e Direzione Generale Autorizzazioni e Concessioni Ministero delle Comunicazioni.

concessione di frequenze radio e la mancata applicazione di criteri di selezione obiettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionati.

Si conferma inoltre che gli emendamenti legislativi italiani dei sistemi di licenza di trasmissione “hanno e/o hanno avuto l’effetto di congelare le strutture sul mercato nazionale e proteggere la posizione degli operatori già attivi su questo mercato”.

La RAI, di proprietà dello Stato, e il gruppo Mediaset, di proprietà del Presidente del Consiglio, esercitano congiuntamente un controllo pari all’80-85 percento⁵ del mercato italiano televisivo di spettatori e pubblicità, mettendo in ombra rivali quali LA7 di Telecom Italia SpA e i canali a pagamento a base satellitare Sky Italia SpA di News Corporation.

- *Index on Censorship* raccomanda che il governo intraprenda azioni per riaffermare il legittimo mandato e l’indipendenza della Commissione di Vigilanza, fondata ai sensi della Legge N. 103/1975; nella fattispecie, al fine di assicurare che RAI, alla nomina dei direttori e al controllo del loro operato, specialmente in questioni editoriali, mantenga l’indipendenza, l’obiettività e l’apertura dei propri servizi pubblici radiotelevisivi richiesti appunto dalla Legge N. 103/1975.
- *Index on Censorship* raccomanda inoltre che il governo italiano riconosca che gli obblighi dello Stato italiano di tutela della libertà di espressione, del rispetto per i mezzi di comunicazione liberi e sostenibili e del libero accesso all’informazione nel rispetto degli standard riconosciuti a livello internazionale sono serviti al meglio attraverso l’applicazione di criteri di selezione obiettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionati nell’assegnazione di licenze di trasmissione e mediante la conformità al principio di libertà di fornire servizi, come indicato dalla Corte Europea di Giustizia.
- Infine, *Index on Censorship* raccomanda che il governo italiano desista dalle denunce per diffamazione istituite nei confronti di mezzi di comunicazione che sollevano in modo legittimo domande intese a concedere ai politici l’opportunità di riflettere ed esprimere commenti sulle preoccupazioni del pubblico.

N.B.: Sebbene le circostanze attuali siano attribuibili a individui specifici, queste raccomandazioni sono da ritenersi valide a prescindere dall’assetto politico del governo italiano e dall’identità del Presidente del Consiglio in carica.

Ricerca e documentazione a cura di Giulio D’Eramo per *Index on Censorship*

Contatti

Rohan Jayasekera, Co-redattore
Index on Censorship
Free Word Centre, 60 Farringdon Road
Londra EC1R 3GA, Regno Unito

E-mail: rj@indexoncensorship.org : phone: +44 (0) 207324 2527 : PDA: +44 (0) 795 682 7251
Skype: rohan.jayasekera : www.indexoncensorship.org

⁵ Le cifre variano secondo la stagione: per le cifre più recenti (giugno 2009) v. <http://bit.ly/4xvN21>.