

Il c.d. "silenzio elettorale": una polemica, a ben vedere, pretestuosa

di Carlo Fusaro *
(11 aprile 2010)

Giovanna De Minico dedica un suo paper sul "Forum" dal titolo "Silenzio elettorale e Costituzione", diviso a mo' delle sentenze della Corte costituzionale in due principali paragrafi denominati "Fatto" e "Diritto", al tema dei rimedi contro quello che giudica un «silenzio elettorale illecitamente imposto».

Non intendo discutere tanto il merito delle sue considerazioni sulla questione dei rimedi, ma solo i presupposti dai quali parte (appunto, il presunto "fatto"): infatti, a me non pare che tali presupposti siano ricostruiti correttamente, e siccome se le cose stanno come penso, cade buona parte del ragionamento, vorrei avanzare in breve le mie obiezioni.

Premetto solo, a scanso di equivoci, che a me la legge 22 febbraio 2000, n. 28 *Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica* non è mai piaciuta: se la vicenda di cui si discute valesse a superarla nella sua ottusa e per molti aspetti insensata rigidità non sarebbe cosa cattiva.

Ciò detto, ho trovato in tutta la storia del *Regolamento* 9 febbraio 2010 della COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INDIRIZZO GENERALE E LA VIGILANZA DEI SERVIZI RADIOTELEVISIVI (d'ora in avanti CPIV) quanto meno curioso, se non proprio intellettualmente disonesto, che molti di coloro che furono al momento del varo di quella legge i più strenui fautori della sua necessità ed opportunità, sian saltati su invocando a gran voce la Costituzione violata, quando qualcuno ha inteso trarre le conseguenze immediate, dirette e conseguenti dalle disposizioni della 28/2000.

Ebbene, De Minico esordisce annunciando di voler «fare un po' di chiarezza» dopo, dice, la confusione generata da quello che chiama "silenzio elettorale", che sarebbe stato imposto dalla CPIV (e poi, a ruota, dall'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI, d'ora in avanti AGCOM). Il guaio è che lungi dal fare chiarezza, De Minico aggiunge confusione a confusione perché presenta una lettura della legge che - puramente e semplicemente - non corrisponde né a ciò che la legge dice né a come la Corte costituzionale l'ha successivamente interpretata nella sent. 155/2002 che ella cita.

Vediamo in breve.

Afferma De Minico testualmente: «il punto di avvio è la L.28/00, che distingue la comunicazione politica - cioè le tribune politiche e le altre trasmissioni dedicate alla presentazione in contraddittorio di opinioni e valutazioni politiche (art. 2, co. 2) - dall'informazione politica (art. 5) - programmi a rilevante presentazione giornalistica, caratterizzati dalla correlazione ai temi dell'attualità e della cronaca. La prima è sottoposta alla disciplina blindata della *par condicio*, cui si sottrae invece la seconda».

Ma non è così. La distinzione c'è, anzi si deve parlare di distinzioni al plurale, ma non sono affatto nei termini in cui vengono riportate, per certi versi riduttivamente, per altri manipolando i concetti.

L'art. 2 (rubrica: *Comunicazione politica radiotelevisiva*) della 28/2000 (dopo aver enunciato al comma 1 che le emittenti devono assicurare a tutti i soggetti con imparzialità ed equità l'accesso all'informazione e alla comunicazione politica), recita così al comma 2: «S'intende per comunicazione politica... la diffusione sui mezzi radiotelevisivi di programmi contenenti opinioni e valutazioni politiche. Alla comunicazione politica si applicano le disposizioni dei commi successivi». Qui abbiamo dunque, nitida, la definizione di comunicazione politica: *programmi contenenti opinioni e valutazioni politiche*. Poi

prosegue il medesimo comma 2, disponendo una (e *una sola*) fondamentale e chiarificatrice espressa esclusione: «esse [cioè le disposizioni dei commi successivi appena richiamate, NdA] non si applicano alla diffusione di notizie nei programmi di informazione».

Il punto è quello cruciale: la *par condicio* rigidamente intesa dell'art. 2 e disciplinata anche dal successivo art. 4 della 28/2000, non si applica, secondo la legge, non già a *tutti* i programmi di informazione, essa non si applica - ragionevolmente, del resto, nel contesto dell'impianto di una disciplina di questo genere - *alla diffusione di notizie*, all'interno dei programmi d'informazione.

A questi programmi di informazione (*al di là della diffusione di notizie al loro interno*) è poi dedicato specificamente l'art. 5 della 28/2000. Quest'ultimo dispone che C_{PIV} ed A_{GCOM} («previa consultazione fra loro» - qui non so se consultazione ci sia stata, e questo potrebbe essere un problema - «e ciascuna nell'ambito della propria competenza») «definiscono... i criteri specifici ai quali... debbono conformarsi la concessionaria pubblica e le emittenti radiotelevisive private nei programmi di informazione», «al fine di garantire la parità di trattamento, l'obiettività, la completezza e l'imparzialità dell'informazione». Attenzione: dice «garantire», non meramente «perseguire».

Quindi, in sintesi, il regime previsto dalla legge è il seguente: (a) comunicazione politica (come definita all'art. 2.2 e specificata dall'art. 4.1): disciplina restrittiva, in larga misura predeterminata dalla legge stessa (e poi tradotta nei regolamenti C_{PIV} e A_{GCOM}); (b) diffusione delle notizie nei programmi di informazione: esclusione *ex lege* dalla disciplina specifica della *par condicio* (in base all'art. 2.2 ultima proposizione); (c) programmi di informazione, sempre esclusa la diffusione di notizie: disciplina rimessa a C_{PIV} e A_{GCOM} con l'obbligo, però, di *garantire* la parità di trattamento eccetera (ex art. 5).

Ora cosa ha fatto il vituperatissimo *Regolamento* 9 febbraio 2010 della C_{PIV}? L'articolo in discussione è l'art. 6 che fa seguito alla consueta disciplina della comunicazione politica e dei messaggi autogestiti (fattispecie quest'ultima del tutto distinta che esula dalla nostra discussione, artt. 3 e 4 della 28/2000). Esso è assai lungo e non voglio tediare il lettore con prolisse citazioni. Il succo sta nel fatto che esso estende le regole della comunicazione politica ai programmi di informazione, ma *ad esclusione dei notiziari* (che consistono eminentemente in diffusione di notizie, per l'appunto): dispone il comma 4., infatti, che «le trasmissioni di informazione, con l'eccezione dei notiziari, a partire dal decorrere del termine ultimo per la presentazione delle candidature, sono disciplinate dalle regole proprie della comunicazione politica».

In altre parole il regolatore ha ritenuto, tenuto conto dei *format* concretamente adottati e del modo di interpretarli largamente affermatosi (v. dopo), che nel periodo pre-elettorale anche i programmi di approfondimento informativo (c.d.) dovessero sottostare alle regole della comunicazione politica: sulla base della valutazione (che qualcuno troverà discutibile, legittimamente; che a me pare difficilmente contestabile: ma siamo nell'ambito delle valutazioni che - nel caso di specie - il regolatore è espressamente abilitato dall'art. 5 a compiere) secondo la quale, altrimenti, non sarebbe possibile *garantire* parità di trattamento, eccetera.

In concreto sappiamo bene che lo scopo era quello di evitare che dietro l'usbergo dell'etichetta di programmi di approfondimento (che sono inclusi fra quelli di informazione secondo i più, ma che a me non parrebbe provocatorio considerare comunicazione politica - o quantomeno analoghi alla comunicazione politica, se comunicazione politica è ciò che la legge 28/2000 dice essere: cioè «programmi contenenti opinioni e valutazioni politiche») una serie di conduttori (a dire il vero non solo quelli invisibili all'attuale maggioranza, anche quelli di essa fiancheggiatori: non esistono solo i Santoro e i Floris, ma anche i Vespa e i Paragone ed altri ancora), la cui militanza, per lo più onestamente dichiarata, si farebbe loro torto a negare.

Ad essi, dunque, nessun regolamento ha imposto un presunto "silenzio elettorale": il vero è che, piuttosto, è stato il combinato disposto delle reazioni di questi conduttori (il loro espresso rifiuto di improntare i loro programmi alle regole rigide della comunicazione politica) e delle decisioni della dirigenza della concessionaria pubblica Rai a determinare la sospensione di quelle trasmissioni. Altre, per esempio il rigorosamente giornalistico, ma non per questo non grintoso programma di Milena Gabbanelli, sono regolarmente andati in onda.

La vera questione, in realtà, ha riguardato programmi che poco hanno di giornalistico e strettamente informativo, molto di comunicazione politica, e del tipo più fortemente spettacolarizzato. Sono quei programmi, per esempio, nei quali le intercettazioni telefoniche sono recitate da attori per esaltarne l'"effetto veridicità" e accrescerne l'impatto emotivo. L'informazione spettacolo non mi pare cosa della quale i conduttori, inventori, gestori di essa (che stanno alla propria trasmissione come il presentatore/leader di San Remo alle cinque fatidiche serate tv, misto inestricabile di canzonette e show: incluso di recente spot pro operai di Termini Imerese) non dovrebbero vergognarsi. Si tratta, spesso, di gente che fa molto bene il proprio mestiere: solo che mi sfugge come possa pretendere status strettamente giornalistico o anche status di programma informativo, non parliamo di programma consistente, anche solo prevalentemente, di "diffusione di notizie"!

Resta comunque fermo che, dato e non concesso che di programmi di informazione si tratta, la C_{PIV} era pienamente legittimata a dettare i criteri produttivi e di conduzione cui conformarsi in campagna elettorale (in base appunto all'art. 5 della 28/2000, testualmente riportato più sopra). Può darsi, anzi: è assai probabile, che il risultato finale sia assurdo (assurdo come, per esempio, vietare la diffusione dei sondaggi pre-elettorali: quasi che sia meglio per l'elettore votare nell'ignoranza - spesso finta - del possibile esito del voto, piuttosto che votare tenendone conto *ex informata conscientia*), ma ciò è il frutto, come dicevo, immediato, diretto e conseguente della legge detta della *par condicio*.

Per concludere, trovo curioso che - improvvisamente - si sia diventati tutti, i più determinati e feroci antiberlusconiani in testa, a tal punto schiavi della spettacolarizzazione dell'informazione da immaginare che qualsiasi alternativa ai vari Annozero, Ballarò, Infedele, L'ultima parola, Porta a Porta e così via, non possa che tradursi in forme di presentazione del confronto politico necessariamente "soporifere".

Io penso invece che anche in questo, una terza via esiste, volendola cercare. Forse bisognerebbe tornare a guardare un po' di tv non italiana: chi gira il mondo anche solo attraverso i canali satellitari trova quanti esempi vuole di tv politica efficace, appassionante, eppur improntata a una sostanziale *par condicio*. Certo: senza conduttori sermonanti, senza attori, senza comizi, senza gente che si insulta e insulta, senza - soprattutto - le mille astuzie di *opinion leaders* (appunto!) che con la "obiettività, completezza e imparzialità dell'informazione" poco o nulla hanno (del tutto lecitamente, beninteso) a che vedere.

Obiettività, completezza e imparzialità che potrebbero tornare utili, tra parentesi, anche a parecchi accademici.

* Università di Firenze, Dpt. diritto pubblico "Andrea Orsi Battaglini", carlo.fusaro@unifi.it