

Il giornalismo televisivo al tempo della crisi del pluralismo in Polonia

Abstract.

Il pluralismo interno dei media pubblici in Polonia si è trovato in pericolo. La ragione per le difficoltà è la politica di comunicazione dell'attuale governo, salito al potere in seguito alla vittoria elettorale nell'autunno del 2015. Per tanti giornalisti le garanzie costituzionali della libertà di espressione sono diventate una *fictio iuris*. Tale politica del governo polacco sta in netto contrasto con la giurisprudenza europea la quale ritiene il pluralismo e l'imparzialità dell'informazione, così come lo spazio da riservare nei mezzi di comunicazione alla dialettica delle opinioni come fattori indispensabili di bilanciamento dei diritti della maggioranza e dell'opposizione.

Parole chiave: pluralismo, comunicazione politica, garanzie costituzionali, libertà di espressione

Abstract.

Internal pluralism of the public media in Poland has been endangered. The reason for difficulties is the present polish government's communication policy. For many journalists constitutional guarantees of freedom of expression have become legal fiction. Such a policy of the polish government which came to power in autumn 2015 is clearly contradictory with the european case law which perceives the pluralism, impartiality of information and a platform for different opinions in mass media as essential ingredients of sustainability of the majority and opposition's rights.

Key words: pluralism, political communication, constitutional guarantees, freedom of expression

Introduzione

¹ Dottore di ricerca in Scienze politiche dell'Università Jagellonica di Cracovia all'Istituto di Scienze Politiche e Relazioni Internazionali.

La nuova legge sui media ha portato alla nomina dei nuovi vertici della tv e della radio pubbliche, al licenziamento di alcuni giornalisti e conduttori molto noti e alla chiusura immediata di programmi trasmessi sulle emittenti pubbliche considerati critici nei confronti del potere politico.²

I principi e i valori del pluralismo e dell'imparzialità dell'informazione nel settore delle comunicazioni elettroniche sono stati richiamati e hanno trovato sistemazione organica in quattro recenti Direttive del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione Europea.³ Il contenuto di queste Direttive è in sintonia con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione che, nel secondo comma dell'articolo 11, sancisce espressamente il rispetto del pluralismo e la libertà dei media⁴. Nelle premesse di tali Direttive sono indicate le finalità di una politica comune europea in materia di informazione. In particolare, viene definito il concetto di libertà di espressione, precisando che questa «comprende la libertà di opinione e la libertà di trasmettere informazioni e idee, nonché la libertà dei mezzi di comunicazione di massa e il loro pluralismo».

Il Trattato di Amsterdam definisce il ruolo del servizio pubblico nel processo della comunicazione politica e vincola tutti i paesi dell'Unione Europea, e si basa sul presupposto «che il sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri è direttamente collegato alle esigenze democratiche, sociali e culturali di ogni società, nonché all'esigenza di preservare il pluralismo dei mezzi di comunicazione»⁵.

Nella definizione di tali principi fondamentali, lo Stato svolge la sua essenziale funzione di salvaguardia della formazione della pubblica opinione. Quando si parla di «statuto» delle opposizioni e delle minoranze in un sistema maggioritario, le soluzioni più efficaci vanno ricercate anzitutto nel quadro di un adeguato assetto della comunicazione, che consenta l'equilibrio dei flussi di informazione e di opinione.

Anche a tal fine, la vigilanza del Parlamento, in coordinazione con l'Autorità di garanzia, potrebbe estendersi all'intero circuito mediatico, pubblico e privato, allo scopo di rendere uniforme ed omogeneo il principio della par condicio. Parametri di ogni riforma devono, in ogni caso, essere i

²Maciej Mizejewski, *La crisi dell'ordine costituzionale in Polonia negli anni 2015 e 2016 con le sue conseguenze politiche*, [online]: <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2017/03/Mizejewski-situazione-politico-istituzionale-in-Polonia.pdf> (accesso 23.09.2017)

³Dominika Bychawska-Siniarska and Ireneusz C. Kamiński, *Media pluralism in Poland* (Pluralismo dei media in Polonia), in: *A comparative analysis of media freedom and pluralism in the UE Member States* (L'analisi comparativa della libertà dei media e pluralismo nei paesi membri dell'Unione Europea), [online]: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571376/IPOL_STU\(2016\)571376_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571376/IPOL_STU(2016)571376_EN.pdf) (accesso 23.09.2017)

⁴Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, [online]: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf (accesso 02.09.2017)

⁵Il Trattato di Amsterdam, [online]: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_it.pdf (accesso 02.09.2017)

concetti di pluralismo e di imparzialità, diretti alla formazione di un'opinione pubblica critica e consapevole in grado di esercitare responsabilmente i diritti della cittadinanza democratica.

Il principio pluralistico come valore del sistema democratico nella dimensione europea

Appare evidente come nel contestopolacco restino ancora attuali le parole dell'ex Presidente della Repubblica italiana Carlo Azeglio Ciampi, secondo cui “non c'è democrazia senza pluralismo e imparzialità dell'informazione”.⁶ Il Presidente italiano, già nel suo messaggio alle Camere del 2002, ha ricordato che la garanzia del pluralismo costituisce uno strumento essenziale per la realizzazione di una democrazia compiuta. Inoltre, in una sentenza la Corte costituzionale italiana affermava che il pluralismo “non potrebbe in ogni caso considerarsi realizzato dal concorso tra un polo pubblico e un polo privato”⁷.

Per la piena realizzazione della democrazia è necessaria anche la presenza di un pluralismo interno, dove è fondamentale il principio della parità di accesso per tutte le forze politiche. Tra i principi sostanziali del sistema radiotelevisivo si possono distinguere l'obiettività, la completezza, l'imparzialità dell'informazione, e l'apertura alle diverse opinioni politiche, sociali, culturali e religiose, nel rispetto della libertà e dei diritti costituzionali.

La giurisprudenza costituzionale italiana, sviluppata nell'arco di un quarto di secolo, ha trovato la sua sintesi nella sentenza n. 420 del 1994, nella quale la Corte ha richiamato il vincolo, imposto dalla Costituzione al legislatore, di assicurare il pluralismo delle voci, espressione della libera manifestazione del pensiero, e di garantire, in tal modo, il fondamentale diritto del cittadino all'informazione⁸.

Questi principi hanno avuto conferma nella sentenza n. 155 del 2002 della stessa Corte, che ha ribadito l'imperativo costituzionale secondo cui il diritto di informazione, garantito dall'articolo 21 della Costituzione, deve essere «qualificato e caratterizzato, tra l'altro, sia dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie – così da porre il cittadino in condizione di compiere le proprie valutazioni avendo presenti punti di vista e orientamenti culturali e politici differenti – sia dall'obiettività e dall'imparzialità dei dati forniti, sia infine dalla completezza, dalla correttezza e dalla continuità dell'attività di informazione erogata»⁹.

⁶ Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi in materia di pluralismo e imparzialità dell'informazione, [online]:

<http://presidenti.quirinale.it/Ciampi/dinamico/ContinuaCiampi.aspx?tipo=discorso&key=20101> (accesso 30.12.2017)

⁷ Sentenza n. 826 della Corte costituzionale del 1988., [online]: <http://www.giurcost.org/decisioni/1988/0826s-88.html> (accesso 02.09.2017)

⁸ Sentenza n. 420 del 1994, [online]: <http://www.giurcost.org/decisioni/1994/0420s-94.html> (accesso 02.09.2017)

⁹ Sentenza della Corte costituzionale n. 155 del 2002, [online]: <http://www.giurcost.org/decisioni/2002/0155s-02.html> (accesso 02.09.2017)

Tale sentenza è particolarmente significativa là dove pone in rilievo che «la sola presenza dell'emittenza privata (cosiddetto pluralismo «esterno») non è sufficiente a garantire la completezza e l'obiettività della comunicazione politica, ove non concorrano ulteriori misure «sostanzialmente ispirate al principio della parità di accesso delle forze politiche (cosiddetto pluralismo «interno»)».

Secondo Roberto Zaccaria, il pluralismo esterno rappresenta una caratteristica generale del mercato e si applica sia in presenza di un sistema totalmente privato sia in un sistema misto, e si concretizza nella possibilità di ingresso nel medesimo mercato di quante più voci consentano i mezzi tecnici attraverso la concreta possibilità che i soggetti portatori di opinioni diverse possano esprimersi senza il pericolo di essere emarginati a causa dei processi di concentrazione delle risorse tecniche ed economiche nelle mani di uno o di pochi, e senza essere minati nella loro autonomia.¹⁰

Il pluralismo interno è invece un valore che trova applicazione quando un mezzo di informazione, come accade in particolare nel servizio pubblico radiotelevisivo, si trova sotto il controllo pubblico¹¹. Nella sentenza n. 826 del 1988, la Corte chiarisce che il pluralismo dell'informazione radiotelevisiva significa, innanzitutto, possibilità di accesso di quante più voci consentano i mezzi tecnici nell'ambito dell'emittenza pubblica e di quella privata, con la concreta possibilità nell'emittenza privata – affinché il pluralismo esterno sia effettivo e non meramente fittizio – che, appunto, i soggetti che esprimono opinioni diverse abbiano l'opportunità di esprimersi senza il rischio di sentirsi esclusi a seguito dei processi di concentrazione delle risorse tecniche ed economiche nelle mani di uno o di pochi e senza essere privati della loro autonomia.

Sotto un altro profilo, il pluralismo si manifesta nella concreta possibilità di scelta, per tutti i cittadini, tra una molteplicità di fonti informative, la quale non sarebbe effettiva se il pubblico al quale si rivolgono i mezzi di comunicazione audiovisiva non fosse in condizione di disporre, tanto nel quadro del settore pubblico che in quello privato, di programmi che garantiscono l'espressione di tendenze aventi caratteri eterogenei.

Inoltre il principio pluralistico si concretizza nel principio di imparzialità e nell'obbligo di apertura del mezzo ai diversi gruppi sociali, politici, culturali e religiosi. Perché questo fine sia assicurato sono necessarie alcune condizioni strutturali di indipendenza, e in particolare è necessario che gli organi di governo della società o dell'ente siano scelti in maniera imparziale rispetto alle indicazioni dell'esecutivo, e che ad essi sia assicurata una particolare autonomia sia sotto il profilo della determinazione della linea editoriale che sotto quello più strettamente economico.

¹⁰R. Zaccaria, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Cedam, Padova 2002, p. 80.

¹¹ Sentenza della Corte costituzionale n. 826/88, [online]: <http://www.giurcost.org/decisioni/1988/0826s-88.html> (accesso 14.09.2017), Sentenza della Corte costituzionale n. 420/94, [online]: <http://www.giurcost.org/decisioni/1994/0420s-94.html> (accesso 14.09.2017)

La più interessante applicazione del principio pluralistico così configurato è, dunque, la ricostruzione di un diritto all'informazione del quale non si era mai parlato in termini così precisi da parte della Corte costituzionale. Nella sentenza n. 420 del 1994 la Corte dichiara che “dalla Costituzione deriva la necessità di garantire il massimo di pluralismo esterno, al fine di soddisfare, attraverso una pluralità di voci concorrenti, il diritto del cittadino all'informazione”.¹²

Il caso polacco nel contesto europeo

La riforma dei media pubblici in Polonia ha sollevato proteste interne alla Nazione e critiche dall'estero.¹³ Il nuovo modello di controllo sui media voluto dal governo neo-eletto è in totale opposizione con quanto l'UE, il Consiglio d'Europa e istituzioni come l'*European Broadcasting Union* (Ebu) raccomandavano in termini di indipendenza e qualità del servizio pubblico. Chiedendo al Presidente polacco Andrzej Duda di non firmare il nuovo pacchetto di riforme, l'Ebu ha dichiarato: “si tratta di un attacco a un'istituzione che non potrà più essere indipendente dal momento esatto in cui le nuove misure diventeranno operative. Dal nostro punto di vista, questo è un passo profondamente retrogrado e danneggerà profondamente il servizio pubblico nel paese”¹⁴.

L'esecutivo ha anche annunciato di voler aumentare i suoi poteri nel campo di sorveglianza digitale. Tutte queste modifiche delle leggi che regolano il funzionamento dei media pubblici in Polonia hanno attirato l'attenzione della Commissione europea. Nonostante le critiche crescenti, il partito di governo ha comunque dichiarato che il suo piano di riforma dei media sarebbe stato avviato.¹⁵

Le relazioni tra la politica e i media in Polonia dopo il 1989, cioè dal momento della vittoria di “Solidarność” e la formazione di governo di Tadeusz Mazowiecki, sono sempre state difficili e piene di conflitti. Alla possibilità di avanzare varie iniziative legislative si deve il fatto che molti politici e diversi esponenti pubblici hanno preso parte alla discussione sulla futura forma della televisione in Polonia.¹⁶

¹² R. Zaccaria, op. cit., p. 80.

¹³ Adam Szynol, Paulina Pacula e Michał Kuś, *Cosa sta succedendo ai media in Polonia?* [online]: <http://it.ejo.ch/liberta-di-stampa/media-polonia-censura-governo> (accesso 23.09.2017)

¹⁴ <https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/News/2015/12/EBU%20Letter%20to%20Polish%20President.pdf> (accesso 23.09.2017)

¹⁵ <http://europeanjournalists.org/blog/2016/01/07/letter-to-commissioner-oettinger-on-polish-media-law/> (accesso 21.01.2017), vedi anche: In Poland, a citizens' movement acts as watchdog of the ruling party, [online]: <https://civichall.org/civicist/in-poland-a-citizens-movement-acts-as-a-watchdog-of-the-ruling-party/#.VmwnDo--POw.twitter> (accesso 25.09.2017)

¹⁶ M. Miżejewski, Il sistema radiotelevisivo polacco sullo sfondo delle trasformazioni politiche, *Nomos* : le attualità nel diritto, n. 2, Roma 2004.

Il cambiamento dell'assetto politico ha creato le condizioni per la formazione della televisione pubblica e della rete di emittenti commerciali.¹⁷ Fino al 1990 la televisione polacca era soggetta al Comitato per la Radiotelevisione (Komitet do Spraw i Telewizji) che, operando presso il Consiglio dei Ministri in qualità di organo centrale dell'amministrazione statale, aveva il monopolio per la creazione e la trasmissione di programmi radiofonici e televisivi.¹⁸ La radio e la televisione polacca erano pertanto dominate dallo Stato. Nel corso del dibattito della "Tavola Rotonda" del 1989, la parte della "Solidarność" ha dovuto tener conto di una limitata disposizione delle autorità verso cessioni nel campo televisivo. Il concetto di Solidarność prevedeva la socializzazione dello stesso Comitato per la Radiotelevisione e la liberalizzazione del sistema, offrendo a emittenti sociali e privati la possibilità di agire liberamente al livello locale. Il monopolio della radiotelevisione statale doveva essere mantenuto soltanto per le trasmissioni di programmi nazionali. L'opposizione da parte del governo e della coalizione ha determinato la rinuncia da parte della Solidarność alle richieste avanzate. Si è giunti a un accordo solo nella questione della possibilità di trasmettere da varie redazioni formate della "Solidarność" programmi settimanali, sia in radio e sia in televisione, rappresentanti il punto di vista del sindacato, sempre tuttavia nell'ambito del monopolio statale nell'etere.¹⁹

Il monopolio statale è stato abrogato solo dalla legge sulla comunicazione del 23 novembre 1990.²⁰ Oltre alla televisione statale (oggi giorno definita pubblica) hanno potuto operare anche emittenti private diverse per l'indirizzo pubblico, la struttura di proprietà e le connessioni del capitale, il carattere delle trasmissioni, la forma e la portata della diffusione. Alle emittenti alternative alla televisione pubblica dovevano essere assegnate determinate frequenze, il che richiedeva il conferimento di competenze idonee all'ente statale di allora, il Consiglio Nazionale per la Radiodiffusione e Televisione (Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji).²¹

Conformemente alle premesse, il Consiglio avrebbe dovuto essere un organo indipendente, esente da influenze e pressioni politiche, composto da persone di spicco per la conoscenza e l'esperienza nel campo dei media audiovisivi. Il Consiglio, però, ha ben presto perso la sua

¹⁷ I. Dobosz, *Prawne aspekty transformacji w mediach* [Gli aspetti giuridici della trasformazione nei media], in: I. Dobosz, B. Zajac (a cura di), *Polskie media w jednoczącej się Europie* [I media polacchi in Europa in fase dell'unificazione], Kraków 2006, pp. 7-16.

¹⁸ M. Mizejewski, *Transformacja telewizji w Polsce po roku 1989 na tle zmian politycznych* [La trasformazione della televisione polacca dopo il 1989 sullo sfondo delle trasformazioni politiche], *Przemysł* 2004, pp. 11-15.

¹⁹ M. Mizejewski, *Wolność mediów a odpowiedzialność za słowo w debacie publicznej* [La libertà dei media e responsabilità per parola nel dibattito pubblico], *Studia Socialia Cracoviensia* 6 (2014) nr 1 (10) p. 181, [online]: <http://czasopisma.upjp2.edu.pl/studiasocialiacracoviensia/article/viewFile/764/640> (accesso 14.01.2017)

²⁰ Ustawa z dnia 23 listopada 1990 r. o łączności [Legge del 23 novembre 1990 sulle comunicazioni] (Dz.U. z 1990 r., Nr 7, poz. 504), [online]: <http://dziennikustaw.gov.pl/du/1990/s/86/504> (accesso 26.09.2017)

²¹ P. Sarnecki, *Regulacja problematyki środków społecznego przekazu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [I problemi di regolazione dei media nella Costituzione della Repubblica di Polonia], in: *Prawo mediów* [La legge sui media] (a cura di) J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak, Warszawa 2005, pp. 17-27.

indipendenza dal momento in cui la prassi della nomina dei suoi membri ha adottato la formula della parità politica.²² Di conseguenza, l'ente è divenuto rappresentante dei più forti gruppi politici e l'oggetto di lotta continua per l'influenza tra i più importanti centri di potere in Polonia: Parlamento, Senato e Presidente della Repubblica.²³

La lotta per l'apoliticità della televisione pubblica in Polonia risale all'inizio del processo di trasformazione, vale a dire dal 1989. Il presidente del "Radiocomitato" Andrzej Drawicz, esponente dell'opposizione, una persona di fiducia del primo ministro di allora Tadeusz Mazowiecki, ha avviato il processo di riforme della televisione (in quel tempo ancora statale) con la famosa affermazione: "Le tessere di partito si devono lasciare in portineria". Questa universale raccomandazione è rimasta attuale fino ad oggi. I destinatari di queste parole erano soprattutto i giornalisti che conoscevano fino a quel momento solo un modello di media interamente subordinato allo Stato, poiché era assente in Polonia una tradizione di media indipendenti dal potere. D'allora in poi il ruolo della televisione nel processo della comunicazione politica è cambiato: invece di configurarsi come uno strumento di propaganda del potere, la televisione doveva essere solamente il foro del dibattito pubblico.

Il governo di Tadeusz Mazowiecki sapeva che la televisione era un mezzo indispensabile per comunicare con la società. Pertanto non ha voluto acconsentire alla perdita spontanea di questo mezzo in nome della liberalizzazione dei media. La radio e la televisione, secondo il primo ministro Mazowiecki, "dovevano restare statali e soggetti al primo ministro".

Quando nel 1993 è entrata in vigore la legge sulla radiofonia e televisione, l'istituzione del Consiglio Nazionale per la Radiodiffusione e Televisione era finalizzata a porre delle barriere per impedire una diretta pressione dei politici sulla televisione. Il consiglio ha perso però le proprietà isolanti, in quanto gli è stato imposto il principio di parità politica.²⁴ Le nomine del Consiglio dovevano avere un carattere politico, ma la sua composizione pluralistica (quattro membri nominati dal Parlamento, due dal Senato, tre dal Presidente della Repubblica) avrebbe dovuto garantire che le decisioni prese non fossero soggette a nessun potere o gruppo politico.

In teoria, in base della legge sulla radiofonia e televisione (l'articolo 22 comma 2), i media pubblici sono stati obbligati a consentire agli organi supremi dello Stato una diretta presentazione e

²² A. Matlak, Radiofonia i telewizja [Radiofonia e televisione] in: Prawo mediów [Legge sui media] (a cura di) J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak, Warszawa 2005, pp. 137-141.

²³ Art. 213 - 215 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 [Art. 213 - 215 Costituzione della Repubblica di Polonia del 2 aprile 1997], (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483) [online]:

<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> [online]:

<http://www.consiglio Veneto.it/crvportal/BancheDati/costituzioni/pl/polonia.pdf> (accesso 14.01.2017)

²⁴ Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, Dz.U. 1993 Nr 7 poz. 34 (La legge sulla radiofonia e televisione del 29 dicembre 1992), [online:] <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19930070034> (accesso 7.10.2017)

esplicazione della politica statale²⁵, senza però indicare nello specifico a quali organi è stato riservato tale diritto. Tuttavia, fino al 1996, detto articolo è stato una *fictio iuris* perché la televisione pubblica ha rappresentato un vero e proprio baluardo della destra. Pertanto il Consiglio Nazionale ha adottato un provvedimento, risalente al 21 agosto 1996, con il quale ha concesso al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle Camere e al Primo Ministro il diritto di presentazione diretta della politica statale.²⁶

La legge sulla radiofonia e televisione ha, tuttavia, permesso ai politici e/o ai partiti l'accesso allo schermo in forma di quelle conosciute come "finestre televisive". Tale formula entra in contrasto tutt'ora con l'idea di indipendenza giornalistica e con il diritto dei media non solo di rapportare liberamente gli eventi, ma anche di formulare un proprio giudizio sui fatti presentati. Il legislatore ha creato una situazione favorevole all'avanzamento di richieste e pretese di accedere allo schermo. Di conseguenza, la televisione pubblica si trasforma gradualmente in canale tematico e gratuito per i politici, i singoli partiti e gli altri centri di potere. La loro attività viene presentata in televisione di solito nelle ore di maggior ascolto, mentre né il contenuto né la forma di questi programmi sono soggetti ad alcuna valutazione o critica giornalistica. La garanzia di accesso alla televisione pubblica per molti politici è stata considerata come la possibilità di governare tramite questo media.

Tale modello della televisione non costituisce il foro del dibattito pubblico. L'evitare dibattiti dal vivo con la partecipazione di personalità della vita politica o della gerarchia ecclesiastica, ma anche la possibilità di scegliere in un dibattito gli avversari in base alle proprie preferenze, rendono la televisione pubblica un mezzo pienamente dipendente e controllato.

La legge sui partiti politici del 1990 ha assicurato ai partiti l'accesso alla televisione allora ancora statale.²⁷ Tuttavia, non ha stabilito esplicitamente il modo in cui la televisione avrebbe dovuto realizzare tale obbligo. Nemmeno la legge sulla radiofonia e televisione del 1992, nella quale si legge che: "gli enti della televisione pubblica offrono ai partiti politici la possibilità di presentare le loro posizioni in fondamentali questioni pubbliche", ha fornito una risoluzione.

²⁵ Maciej Miżejewski, *Prawne gwarancje dostępu polityków do mediów publicznych w Polsce (Le garanzie legali per l'accesso dei politici ai media pubblici in Polonia)*, [online:] czasopisma.upjp2.edu.pl/studiasocialiacracoviensia/article/view/983 (dostęp 30.12.2017)

²⁶ Rozporządzenie KRRiT z dnia 21 sierpnia 1996 r. w sprawie trybu postępowania w związku z prezentowaniem i wyjaśnianiem w publicznej radiofonii i telewizji polityki państwa przez naczelné organy państwowe (Il decreto del Consiglio Nazionale per la Radiodiffusione e Televisione del 21 agosto 1996 in materia della modalità procedurale per quanto riguarda la presentazione della politica dagli organi supremi dello Stato) (Dz.U. z 1996 r. Nr 109, poz. 526), [online:] http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/regulacje-prawne/polska/radiofonia-i-telewizja-publiczna/6.pdf

²⁷ Articolo 7 della legge sui partiti politici del 28 luglio 1990 (Dz.U. 1990 nr 54 poz. 312), [online:] <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900540312/T/D19900312L.pdf> (accesso 30.12.2017)

Tale formulazione indica pertanto il carattere programmatico e non “pretenzioso” degli obblighi della televisione pubblica nei confronti dei partiti politici. Inoltre, le emittenti pubbliche hanno il diritto di valutare se sia fondato o meno permettere ai partiti l’accesso allo schermo. Anche i sindacati dalla portata nazionale ed unioni di datori di lavoro hanno ottenuto il diritto di accedere alla televisione pubblica. Possono, infatti, esprimere le loro opinioni sui disegni di legge ed atti esecutivi presentati loro dagli organi di Stato per avere il loro giudizio.

Il Consiglio Nazionale per la Radiodiffusione e Televisione ha dato una disposizione sul procedimento inerente la rappresentazione delle posizioni dei partiti, sindacati e unioni di datori di lavoro in fondamentali questioni pubbliche nei programmi della radiotelevisione pubblica.²⁸ Controverso rimane tuttavia che cosa il Consiglio Nazionale intendeva per “fondamentali questioni pubbliche”. Il Consiglio ha obbligato la televisione pubblica a creare un programma che desse ai diversi partiti la possibilità di presentare le loro opinioni.

La legislazione attuale del campo della radiofonia e televisione rafforza solamente tale stato delle cose. Tutto ciò viene accompagnato da pressioni di politici che pretendono un accesso sempre più ampio alla televisione pubblica poiché considerato per lo più una priorità nell’attività di diversi centri di potere, partiti politici, sindacati o gruppi sociali. Per effetto della concorrenza commerciale, dell’affluenza del capitale straniero e dello sviluppo della tecnica digitale, la sopravvivenza della televisione pubblica sul mercato di emittenti col tempo dovrebbe dipendere solo dalla possibilità che essa inizi ad occuparsi esclusivamente di informazione politica. In caso contrario, la quota della televisione pubblica nel mercato di emittenti in Polonia verrà definita solo dall’elasticità della televisione pubblica nei confronti del mondo della politica.

Il fenomeno della politicizzazione dei media pubblici, soprattutto dal momento dell’adesione della Polonia all’Unione Europea, era un tratto caratteristico di ogni potere esecutivo.²⁹ Ma anche prendendo in considerazione tutti questi precedenti, la portata dei cambiamenti introdotti dal governo del Diritto e giustizia è davvero radicale. La legge stabilita ha concesso al governo il diritto di assumere e licenziare i giornalisti e i caporedattori delle emittenti pubbliche. Un’altra conseguenza è stato l’intervento diretto sulla programmazione: tutte le trasmissioni nei media pubblici note per le critiche nei confronti del potere sono state cancellate o sostituite con

²⁸ Rozporządzenie KRRiTV 24 kwietnia 2003 r. w sprawie trybu postępowania w związku z przedstawianiem w programach publicznej radiofonii i telewizji stanowisk partii politycznych, związków zawodowych i związków pracodawców w węzłowych sprawach publicznych (Il decreto del Consiglio Nazionale per la Radiodiffusione e Televisione del 24 aprile 2003 in materia della modalità procedurale di presentazione delle opinioni dei partiti politici e sindacati per quanto riguarda nodali questioni pubbliche) (Dz.U. Nr 75, poz. 679 i z 2009 r. Nr 222, poz. 1774), [online:] http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/regulacje-prawne/polska/radiofonia-i-telewizja-publiczna/8.pdf (accesso 30.12.17)

²⁹ Maciej Miżejewski, *Politicization of the media in the first decade of polish membership in the European Union*, [online:] <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/nomos/maciej-mizejewski-politicization-of-the-media-in-the-first-decade-of-polish-membership-in-the-european-union/> (accesso 25.09.2017)

quello condotti dai giornalisti “fedeli” al potere. Tali azioni hanno provocato le obiezioni da parte del Consiglio Nazionale per la Radiodiffusione e Televisione (Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji – KRRiT).³⁰

La nuova legge sui media cambia, inoltre, i meccanismi di nomina dei vertici delle emittenti pubbliche. Essendo la televisione pubblica polacca TVP la società unipersonale del Tesoro, il Ministro del Tesoro ha il diritto di licenziare e assumere le autorità in ogni momento. In questo campo sono state cancellate le mansioni del Consiglio Nazionale per la Radiodiffusione e Televisione, organo costituzionale il quale, in conformità con gli articoli 213-215 della Costituzione della Repubblica Polacca, “vigila sulla libertà di parola, sul diritto all’informazione e sull’interesse pubblico nel settore televisivo.”³¹

Le stesse preoccupazioni sono state espresse dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d’Europa, Nils Muižnieks, e dal Segretario generale del Consiglio, Thorbjørn Jagland.³² Come afferma l’organizzazione *European Federation of Journalists*: “L’introduzione di un sistema per il quale il Ministro di un governo può nominare o cacciare a sua discrezione le *board* di supervisione e il management del broadcaster va contro i principi base degli standard accettati in Europa per quanto riguarda il servizio pubblico”.³³

Altrettanto in termini similari sono espressi i rappresentanti della *Association of European Journalists*, di *Reporters Without Borders* e del *Committee to Protect Journalists*.

Il partito al governo ha respinto queste accuse, sostenendo che le nuove leggi garantiscono ai media pubblici polacchi imparzialità e obiettività, dato che la precedente coalizione al potere aveva preso il pieno controllo sui media pubblici. Secondo le dichiarazioni rilasciate da Piotr Gliński, Ministro della cultura e dell’eredità nazionale, la nuova “Media Bill” trasformerà i media di servizio pubblico e l’Agenzia della Stampa Polacca (Polska Agencja Prasowa PAP) da imprese commerciali a istituzioni nazionali e culturali.³⁴

³⁰ Stanowisko KRRiT w związku z zagrożeniem wolności słowa w mediach publicznych, (L’opinione del Consiglio Nazionale per la Radiodiffusione e Televisione in materia del pericolo di libertà di parola nei media pubblici) [online:] <http://www.krrit.gov.pl/krrit/aktualnosci/news,2208,stanowisko-krrit-w-zwiazku-z-zagrozeniem-wolnosci-slowa-w-mediach-publicznych.html> (accesso 28.09.17)

³¹ Maciej Miżejewski, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji organem politycznej kontroli nadawców w Polsce (Il Consiglio Nazionale per la Radiodiffusione e Televisione come un organo del controllo politico sugli emittenti in Polonia), *Politeja* 6 (32) 2014, [online:] <https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/handle/item/7733>

³² Report by Nils Muižnieks, Council of Europe Commissioner for Human Rights, following his visit to Poland, from 9 to 12 February 2016, [online:]

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2940490&SecMode=1&DocId=2376250&Usage=2> (accesso 28.09.2017), Poland: Jagland offers expertise on media law, [online:] http://www.coe.int/et/web/portal/news-2016/-/asset_publisher/StEVosr24HJ2/content/poland-jagland-offers-expertise-on-media-law (accesso 28.09.2017)

³³ Poland threatens media freedom in Europe, [online:] <http://europeanjournalists.org/blog/2016/01/12/poland-threatens-media-freedom-in-europe/> (accesso 23.09.2017)

³⁴ Gliński: Do końca półrocza “duża” ustawa medialna, [online:] <http://www.rp.pl/Rzad-PiS/160409543-Glinski-Do-konca-polrocza-duza-ustawa-medialna.html#ap-1> (accesso 28.09.17)

Con la nuova legge è stato creato il Consiglio dei Media Nazionali (Rada Mediów Narodowych) che ha privato le opposizioni del controllo parlamentare sui media pubblici polacchi. I cinque membri vengono nominati dal Presidente della Repubblica (due membri) e dalla Camera bassa del Parlamento (tre membri).³⁵

Inoltre, questa legge limiterà in modo significativo sia il ruolo e l'influenza del Consiglio Nazionale per la Radiodiffusione e Televisione sia il controllo parlamentare sui media, sostituendoli con meccanismi e pratiche assoggettate al volere governativo.

In prospettiva sono previste altre modifiche legislative che mirano a “ri-polacchizzare” il settore dei media commerciali, soprattutto per quanto riguarda la struttura della proprietà. Il governo vuole anche cercare di “assoggettare a sé” tutto il processo della comunicazione elettronica, puntando ad avere maggiore accesso ai dati digitali dei cittadini e ad aumentare i suoi poteri in fatto di controllo e di monitoraggio delle comunicazioni Internet.

Per prevenire casi del genere, la Commissione europea ha introdotto la procedura “Rule of Law”, e il caso polacco ha dato il primo spunto per avviarla. L'adozione di questa soluzione deriva proprio dalla consapevolezza che le azioni del governo polacco pongano una reale minaccia alla democrazia in Polonia.

La professione giornalistica nell'agiurisprudenza polacca

Indipendentemente dai cambiamenti politici, gli standard dell'esercizio della professione di giornalista, regolati sia dalla legge sulla stampa sia dai codici di condotta dei giornalisti, restano invariati. La qualità del pluralismo dei media dipende dunque in gran parte dalla professionalità dei giornalisti come soggetti del dibattito pubblico. I media non sono infatti un settore ordinario della vita sociale, ma lo strumento necessario per un buon funzionamento della democrazia.

In Polonia l'accesso alla professione giornalistica è libero. Non ci sono regolamenti che definiscono il diritto all'esercizio della professione di giornalista. Non sono dunque definiti dalle norme né il livello d'istruzione, né l'età, né le qualifiche richieste. Negli ultimi anni, il corso degli studi giornalistici gode di grande popolarità. Attualmente in Polonia sono circa 16 mila gli studenti che scelgono di frequentare corsi di giornalismo e comunicazione sociale su un numero totale di un milione e mezzo.³⁶ Un dato particolarmente rilevante è che circa 57 mila studenti provengono

³⁵Maciej Miżejewski, Polityczne konsekwencje nowelizacji ustaw medialnych w Polsce w latach 2015/2016 (Le conseguenze politiche della modifica della legge sui media in Polonia negli anni 2015/2016), Politeja 2018, p. 13-14.

³⁶<http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/szkolnictwo-wyzsze-w-roku-akademickim-20162017-dane-wstepne,8,4.html> (accesso 1.10.2017)

dall'Ucraina e dalla Bielorussia; nel 2017 è stata registrata la presenza di più di 30 mila ucraini e più di 4,5 mila bielorussi nelle Università polacche.³⁷

L'istruzione dei giornalisti in Polonia viene svolta sia dalle università sia dalle scuole superiori private. Tra le università statali che offrono l'istruzione gratuita agli studi giornalistici, quelli migliori sono: l'Università di Varsavia, l'Università Jagellonica di Cracovia e l'Università Adam Mickiewicz di Poznań.³⁸ Inoltre, l'istruzione giornalistica viene offerta anche dalle università private a pagamento. Per esempio, all'Accademia di Cracovia Andrzej Frycz Modrzewski, il costo totale degli studi ammonta a circa 6 mila euro.³⁹

La definizione della professione di giornalista, l'ambito dei suoi diritti e doveri, la sua responsabilità civile e penale vengono regolati dalla legge sulla stampa.⁴⁰ Ai sensi di questa legge, il giornalista è colui che redige, crea o prepara materiali per la stampa essendo in costante rapporto di lavoro con la redazione oppure svolge tale attività a favore e per delega di una redazione. Il redattore è un giornalista che decide o co-decide sulla pubblicazione dei materiali giornalistici, mentre il caporedattore è la persona che ha il diritto di decidere del complesso dell'attività della redazione⁴¹.

Nella letteratura scientifica vengono enumerati quattro diritti fondamentali del giornalista: diritto all'informazione, diritto di cronaca, diritto alla critica e in più anche il cosiddetto diritto all'anonimato⁴². Tra i doveri del giornalista, enumerati dalla legge sulla stampa, ci sono: il dovere di diffondere la verità, quello di servizio alla società e allo stato, l'osservanza della linea editoriale, particolare accuratezza e coscienziosità durante la raccolta e l'uso dei materiali giornalistici, il dovere di proteggere i dati personali altrui, la protezione degli informatori, il dovere di curare la correttezza della lingua e di evitare il turpiloquio, i doveri risultanti dall'attività pubblicitaria e il dovere di osservare il segreto professionale.⁴³ Per quanto riguarda la responsabilità legale dei

³⁷ http://www.perspektywy.pl/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=2899:w-polsce-studiuje-57-119-studentow-zagranicznych-ze-157-krajow&catid=22&Itemid=119 (accesso 1.10.2017)

³⁸ <http://www.perspektywy.pl/RSW2017/ranking-kierunkow-studiow/kierunki-spoleczne/dziennikarstwo-i-komunikacja> (accesso 1.10.2017)

³⁹ Opłaty semestralne na I roku studiów w roku akademickim 2017/2018, (Tasse universitarie al primo anno dell'anno accademico 2017/2018) [online:] <https://www.ka.edu.pl/rekrutacja/oplaty/> (accesso 1.10.2017)

⁴⁰ Ustawa z dnia 26 stycznia 1984, Prawo prasowe, (Legge sulla Stampa) (Gazz. Uff. del 1984. N. 5, par. 24 con ulteriori modifiche) [online:] <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19840050024> (accesso 1.10.2017)

⁴¹ Ibidem, art. 7 comma 5-7, vedi anche: I. Dobosz, *Prawo prasowe*, (La legge sulla stampa) Warszawa 2011, pp. 179-245., *Prawo mediów* (La legge sui media), red. J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak, Warszawa 2005.

⁴² I. Dobosz, *Prawo i etyka w zawodzie dziennikarza*, (Legge ed etica nella professione di giornalista) Varsavia, 2008, p. 15- 93.

⁴³ Capitolo 2, Diritti e doveri di giornalisti, la legge del 26 gennaio 1984, Prawo prasowe (Legge sulla stampa) (Gazz. Uff. del 1984 N. 5 capo 24 con ulteriori modifiche).

[online:] <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19840050024> (accesso 1.10.2017)

giornalisti e della stampa, si parla in dottrina della responsabilità civile per la violazione dei beni personali e la responsabilità penale soprattutto per la diffamazione e l'oltraggio.⁴⁴

Conclusioni

La crisi del pluralismo dei media in Polonia ha delle conseguenze anche sulla condizione della professione giornalistica. Dopo quasi trent'anni di battaglie per l'apoliticità dei media pubblici, questo concetto rimane ancora "in alto mare". Siccome i media sono diventati uno strumento per governare in modo efficace, sono tornati a ricoprire la funzione svolta prima del 1989, vale a dire svolta nel periodo non democratico. Ciò è tanto più sorprendente se si considera che l'obbligo derivante dalla missione delle emittenti di servizio pubblico è di favorire una libera formazione delle opinioni dei cittadini e di permettere sia a loro sia alle organizzazioni sociali di partecipare alla vita pubblica attraverso la presentazione di opinioni variegata e l'esercizio del diritto al controllo e alla critica sociale.

In questo campo ci troviamo dunque di fronte a una seria minaccia al pluralismo interno. Inquietante è anche una situazione in cui una parte dei media indipendenti dal potere è diventata un oggetto della pressione da parte delle autorità. Si tratta, infatti, di un esempio di abolizione della critica dei media, il che è contrario alla legge sulla stampa. Lo dimostra evidentemente una sanzione pecuniaria di 1,5 milioni di zloty (circa 360 mila euro) imposta a dicembre del 2017 dal Consiglio Nazionale per la Radiodiffusione e Televisione all'emittente privato TVN. L'importo della sanzione è stato fissato in base all'1% dei ricavi annuali dell'emittente. L'ammenda risulta da un resoconto apparentemente inaffidabile degli avvenimenti della crisi parlamentare del dicembre 2016, che, secondo il Consiglio Nazionale per la Radiodiffusione e Televisione, rappresenta una diffusione contraria alla legge poiché si tratterebbe di una azione capace di compromettere la sicurezza della Polonia.

Nonostante il fatto che, conformemente alla legge sui media, i programmi della televisione e della radio polacca debbano distinguersi con il pluralismo, l'imparzialità, l'indipendenza e presentare diversità degli avvenimenti sia al livello nazionale sia all'estero, oggi non si può dire che i media realizzino appieno la loro funzione principale, vale a dire il controllo del potere. I commentatori politici nei telegiornali e nei notiziari di carattere politico sono, nella maggior parte dei casi, giornalisti legati ai periodici e ai portali internet di destra. Una situazione che influenza la formazione del dibattito pubblico. L'ambiente dei giornalisti è diviso e vi sono personalità del settore che affermano la loro lealtà al governo, il che rafforza la polarizzazione delle opinioni in

⁴⁴I. Dobosz, *Prawo prasowe* (La legge sui media), Warszawa 2011, pp. 227-245

merito agli avvenimenti politici. La qualità del discorso politico nei media sembra essere significativamente peggiorata perché le emittenti pubbliche in Polonia non svolgono più la loro funzione di forum di dibattito pubblico.

Riferimenti delle opere citate nel testo e bibliografia d'interesse

Barta J, Markiewicz R., Matlak A. (a cura di), *Prawo mediów*, [La legge sui media] Warszawa 2005

Bartoszcze R., Słupek L., *Telewizja, dobro kultury czy element rynku?*, Rzeszów 2001

Dobosz I., *Prawo i etyka w zawodzie dziennikarza*, (Legge ed etica nella professione di giornalista) Varsavia, 2008

Dobosz I., *Prawo prasowe* (La legge sui media), Warszawa 2011

Dobosz I., Zając B (a cura di), *Polskie media w jednoczącej się Europie* [I media polacchi in Europa in fase dell'unificazione], Kraków 2006

Dudek Antoni, *Historia polityczna Polski 1989–2015*, Kraków 2016

Furman W., *Journalists' Associations in Poland Before and After 1980*, in: *Media and Communication* (ISSN: 2183–2439) 2017, Volume 5, Issue 3, Pages 79–84, [online:] <https://www.cogitatiopress.com/mediaandcommunication/article/view/997/997> (accesso 28.09.2017)

Lauk Epp, Nordenstreng Kaarle., *Journalists' Associations as Political Instruments in Central and Eastern Europe*, in: *Media and Communication* (ISSN: 2183–2439) 2017, Volume 5, Issue 3, Pages 67–69, [online:] <https://www.cogitatiopress.com/mediaandcommunication/article/view/1177/1177>

Michalski B., *Podstawowe problemy prawa prasowego*, (*Questioni fondamentali della legge sulla stampa*) Varsavia, 1998

Miżejewski Maciej, *Il sistema radiotelevisivo polacco sullo sfondo delle trasformazioni politiche*, *Nomos: le attualità nel diritto*, n. 2/2004

Miżejewski Maciej, *La crisi dell'ordine costituzionale in Polonia negli anni 2015 e 2016 con le sue conseguenze politiche*, *Nomos: le attualità nel diritto*, 1/2017, [online]: <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2017/05/Mizejewski.pdf>

Miżejewski Maciej, *Politicization of the media in the first decade of polish membership in the European Union*, *Nomos: le attualità nel diritto*, 1/2015, [online]: http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/06/Mizejewski_Nomos-1_2015.pdf

Miżejewski M., *Transformacja telewizji w Polsce po roku 1989 na tle zmian politycznych* [La trasformazione della televisione polacca dopo il 1989 sullo sfondo delle trasformazioni politiche], Przemysł 2004

Pokrzycka L., Mich W. (a cura di), *Media a demokracja (Media e democrazia)*, Lublino, 2007

Sartori Giovanni, *Democrazia. Cosa è*, Milano, Rizzoli, 1993

Sawicki Jan, *La conquista della Corte Costituzionale ad opera della maggioranza che non si riconosce nella Costituzione*, Nomos: le attualità nel diritto, n. 3/2016, [online]: <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2017/01/Polonia-3-2016-2-sawicki-ok.pdf>

Sawicki Jan, *La cronicizzazione dello scontro sullo Stato di diritto costituzionale*, Nomos: le attualità nel diritto, n. 2/2016, [online]: <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2016/09/Polonia22016.pdf>

Sawicki Jan, *Prosegue il deterioramento dello Stato di diritto, mentre il Governo subisce una prima sconfitta ad opera dell'Unione Europea*, Nomos: le attualità nel diritto, n. 1/2017, [online]: <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2017/05/Polonia12017-1.pdf>

Zaccaria R., *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Cedam, Padova 2010