

GUIDO ALPA

LO STATUTO DELL'UTENZA RADIOTELEVISIVA

Lo statuto dell'utenza radiotelevisiva tende a conciliare, in ogni paese democratico e tecnologicamente avanzato e anche a livello europeo ed internazionale, due esigenze fondamentali: la libertà di espressione e di comunicazione, anche nei suoi profili economico commerciali, e il diritto di essere correttamente informati, di informarsi e di accedere ai mezzi di comunicazione, riconosciuto agli utenti. Il Consiglio di Europa, il 3 ottobre 1989, ha approvato la Convenzione sulla televisione oltre frontiera; e la Comunità ha approvato una direttiva (3 ottobre 1989, n. 552) tendente ad assicurare le regolamentazioni dell'esercizio delle attività radio-televisive.

Già nel 1984 la Commissione della Comunità europea aveva pubblicato un rapporto intitolato « Televisione senza frontiere », un libro verde sull'insediamento del mercato comune della radiodiffusione via satellite e via cavo, in cui si evidenziava l'apporto che la radiodiffusione avrebbe dato alla integrazione europea: si segnalava anche la diversità dei sistemi normativi, che si erano sviluppati senza coordinamento europeo.

I principi individuati nel libro verde riguardano: a) la libertà di radiodiffusione oltre frontiera; b) la possibilità di introdurre limiti o diritti giustificati da situazioni eccezionali o da interessi fondamentali (ad es., la protezione dei minori).

Nel medesimo quadro si collocano i principi enunciati nella direttiva sulla televisione senza frontiere. Accanto alle norme sulla pubblicità e sulla sponsorizzazione, di cui si parlerà più oltre, la direttiva si preoccupa di assicurare una organizzazione del mercato televisivo di protezione delle opere europee, dei produttori indipendenti, e delle opere cinematografiche.

Alcune regole sono emerse dalla giurisprudenza della Corte europea di Giustizia, a Lussemburgo. Ad es., nell'*affaire* Sacchi (30 aprili

* Il presente scritto, che costituisce la relazione al convegno « Il giuri per la lealtà dell'informazione », svoltosi a S. Margherita Ligure il 1° e il 2 marzo 1991, è pubblicato

nell'ambito della ricerca n. 9101549 CT09, su « La deontologia e responsabilità professionale del giornalista » finanziata dal Consiglio Nazionale delle Ricerche.

le 1974, *Rec.* 1974, 409) si è precisato che il messaggio pubblicitario non si deve considerare come un bene immateriale in sé o come un accessorio del prodotto (interpretazione che avrebbe favorito, giusta la libertà di circolazione delle merci, la diffusione senza limiti dei messaggi televisivi) ma come un « servizio » e come tale è assoggettato alla disciplina dei servizi (libertà di prestazione in via residuale rispetto alla libera circolazione di merci, capitali e persone).

In altro caso (*affaire* Debauve, 18 marzo 1980, *Rec.* 1980, 833) la Corte ha stabilito che in materia di libera prestazione di servizi, come la trasmissione di messaggi pubblicitari, è possibile discriminare i messaggi provenienti dall'estero solo se le restrizioni colpiscono tutti i messaggi del medesimo tipo, anche quelli prodotti e trasmessi all'interno.

La maggior parte delle decisioni, tuttavia, riguarda gli aspetti economici della radio-telediffusione (diritti d'autore, cronologia nella trasmissione di films, concorrenza sleale).

Gli interpreti sottolineano che anche in questa materia, e quindi anche nella precisazione dei confini entro i quali si può muovere l'interpretazione della Corte, si possono applicare le regole che pongono il rispetto dei diritti fondamentali; essi sono alla base dei principi generali di diritto di cui la Corte di Giustizia assicura l'osservanza. Questi principi generali derivano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. La Corte ha seguito questa linea da vent'anni a questa parte (v. *L'affaire Internationale Handelsgesellschaft*, 17 dicembre 1970, *Rec.* 1970, p. 1125).

Da una semplice ricognizione di questi principi emergono: la protezione dell'affidamento, dei diritti quesiti, del giusto procedimento, del libero esercizio delle attività professionali, del divieto di discriminazioni per nazionalità, del principio di proporzionalità, di eguaglianza di trattamento, di certezza dei rapporti, di correttezza nello svolgimento delle attività negoziali, a cui si aggiungono poi i diritti fondamentali di libertà, eguaglianza e così via (Gueydan, 343).

Soprattutto, si fa riferimento alla libertà di espressione.

Ed è proprio su questo diritto che si è raccolta una giurisprudenza copiosa nell'ambito dell'attività della Corte europea dei diritti dell'uomo, di Strasburgo, che applica le regole della convenzione europea elaborata dal Consiglio d'Europa (Dejeant Pons, 285).

La libertà di espressione « audiovisiva » è ricollegata all'art. 10 della Convenzione che riguarda la libertà di espressione in generale. Il comma 2 di questo articolo, in particolare, stabilisce che le limitazioni alla libertà d'espressione possono essere imposte per ragioni di sicurezza nazionale, di integrità del territorio, di sicurezza pubblica, di difesa dell'ordine e di pubblicazione dei reati, di protezione della salute e della moralità, di protezione della reputazione e dei diritti dei terzi, per impedire la divulgazione di informazioni riservate e per garantire l'autorità e l'imparzialità dell'autorità giudiziaria.

La Corte ha ritenuto conformi all'art. 10 i regimi di autorizzazione all'esercizio di attività di radio-telediffusione (v. ad es. *l'affaire X* -

Regno Unito, 20 marzo 1972, ined.; X - Svezia, 7 febbraio 1968, *Annuaire*, 1968, 457); e ha escluso che la libertà d'espressione comporti anche il c.d. diritto d'antenna, cioè di installare liberamente antenne rice-trasmittenti (B. - Germania, 15 marzo 1984, D.R. 37, 155).

La Corte ha invece tenuto un orientamento sempre favorevole all'esercizio del diritto d'accesso da parte di associazioni (Dejant-Pons, p. 294 ss.). Così come, di recente, ha accolto la richiesta di « codificare » il diritto di ricerca e raccolta di informazioni, salva la protezione dei diritti dei terzi: v. i casi *Leander*, 26 marzo 1987 e *Gaski*, 7 luglio 1989, cit. da Dejant-Pons, 307).

Quanto all'informazione oggettiva e pluralistica, la Corte ha negato che il monopolio radio-televisivo sia in contrasto con l'art. 10 della Convenzione. Nell'*affaire X - Svezia*, di cui si è detto, ha infatti escluso che il regime di monopolio esistente in molti ordinamenti propri degli Stati che avevano firmato la convenzione, potesse considerarsi di per sé lesivo del diritto all'informazione dei cittadini. E una medesima *ratio* sorregge la pronuncia con cui la Corte ha respinto la richiesta di una associazione svedese che lamentava la tendenziosità dell'informazione resa in regime di monopolio dall'ente di gestione della radiotelevisione (1 marzo 1982, D.R. 28, 204). Però ha sottolineato che in regime di monopolio lo Stato che instauri un tale sistema assume una obbligazione particolare di rendere effettive le garanzie offerte dall'art. 10. In un caso in cui si discuteva del diniego di ricezione delle trasmissioni opposto dal governo svizzero a riceventi sovietici la Commissione che valuta l'ammissibilità delle istanze ne ha ritenuto la legittimità in quanto — ha detto — è necessario, nell'anarchia dell'etere, assicurare l'« ordine » cui fa riferimento l'art. 10, comma 2, con riguardo alle limitazioni introdotte dagli ordinamenti degli Stati membri.

La legge Mammì ha introdotto norme sulla libertà di espressione, sulla libertà di trasmissione, sui criteri di attribuzione delle frequenze, non si è soffermata sullo *status* degli utenti radiotelevisivi.

Come può farsi sentire, in via istituzionale, la voce degli utenti? Come garantire agli utenti forme di controllo e di partecipazione ai programmi? Come tutelare quindi gli interessi degli utenti? Infine, come predisporre un quadro dei diritti degli utenti?

Il comitato Peacock, istituito in Gran Bretagna nel 1986, ha dato risposte radicali a queste domande: l'obiettivo fondamentale della politica audiovisiva deve consistere nell'aumento delle scelte dei consumatori e della capacità di offerta di prodotti nuovi da parte dei produttori. Insomma, la regola dovrebbe essere quella di elaborare « un sistema di mercato sofisticato fondato sulla sovranità dei consumatori » (par. 1; sul punto V. Prosser, p. 37).

In un sistema in evoluzione, gli organismi che si occupano istituzionalmente degli interessi degli utenti sembrano deboli e più diretti a collezionare consensi che non ad esercitare un potere di controllo efficace. È quanto accade in Gran Bretagna con il *British Standards Council* e con la *Broadcasting Complaints Commission*.

Il sistema francese è meno interessante. La legge 30 settembre 1985 e succ. modif. ha istituito il *Conseil superieur de l'Audio-visuel*, che è una agenzia amministrativa indipendente, con il compito di controllare l'accesso alle frequenze, la pubblicità, la concorrenza e, soprattutto, il pluralismo dell'informazione. Pur essendo autonomo, l'organismo non è rappresentativo degli interessi degli utenti, ma esprime l'esigenza di un controllo pubblico, effettuato indipendentemente dall'esecutivo (DEBBACH, *Droit de l'audiovisuel*, Parigi, 1991).

Il sistema italiano è — in questa prospettiva — estremamente carente. La istituzione di un comitato (Consiglio degli utenti) ex art. 28 della legge Mammì non esaurisce le istanze degli utenti. La formula è carente e quindi richiede di essere rafforzata con interpretazioni additive.

Preliminare ad una programmazione dell'attività del Consiglio degli utenti è la soluzione del problema che investe direttamente e complessivamente la sua funzione istituzionale. Dalla soluzione di questo problema si può poi muovere per indicare la natura e i modi di svolgimento dell'attività, per apprezzare le esigenze logistiche e di personale, per organizzare i rapporti con l'estero.

Attesa la sua composizione e la nomina dei suoi componenti, il Consiglio degli utenti non può non avere una funzione rappresentativa: la rappresentatività non va intesa nel senso di mandato che i singoli membri abbiano ricevuto da associazioni legittimate a designare i componenti, bensì nel senso di imputazione al Consiglio della funzione di protezione degli interessi degli utenti; e quindi tale protezione si esprime in senso *conoscitivo*, nella trasmissione all'Ufficio del Garante (*presso* il quale il Consiglio opera, logisticamente e settorialmente) delle tendenze, opinioni, richieste, proposte degli utenti in generale; e nella indagine e nella ricerca di dati, informazioni, moduli per la protezione di tali interessi; in senso *propositivo*, nella redazione di progetti di intervento nel mondo dell'informazione e nella partecipazione agli organismi che in qualsiasi modo incidano gli interessi degli utenti; in senso *investigativo*, nella segnalazione di disposizioni, di violazioni di norme e regolamenti, di situazioni di disagio quando non di palese pregiudizio di tali interessi; in senso *espressivo* della « volontà » degli utenti all'esterno, per rapporti con gli altri organismi e istituzioni operanti nel mondo dell'informazione.

Queste funzioni assicurano all'organo una sua ragione di esistenza e di presenza nel mondo dell'informazione; ne sottolineano il valore originale, rispetto ad altre formule introdotte nelle esperienze europee; ne connotano il ruolo istituzionale.

Ad esse si affianca la funzione *consultiva* del Garante, che non può essere considerata né in senso esclusivo né in senso riduttivo. Il Consiglio è « consultivo » in quanto non ha poteri di amministrazione attiva, ma non si vede come potrebbe svolgere un ruolo di semplice consulente del Garante, nelle forme, con i tempi e i limiti fissa-

ti, di volta in volta dal Garante, perché si ridurrebbe ad un ruolo ancillare, privo di iniziativa propria e di qualsiasi legittimazione.

La mera funzione consultiva non si giustificerebbe né con riguardo al meccanismo di espressione delle designazioni da parte delle associazioni, né con riguardo alla rappresentatività. Né essa è adombrata dal regolamento di organizzazione, che invece considera preminente il ruolo attivo di proposta e di veicolo della « voce » degli utenti.

Sulla base di queste premesse è opportuno chiarire i rapporti del Consiglio con l'Ufficio del Garante. Trattandosi di un rapporto biunivoco e dialettico: *biunivoco* in quanto il Consiglio riceve dal Garante impulso per la sua attività consultiva ma trasmette al Garante richieste di intervento, pareri, formula autonomamente proposte e segnala circostanze o situazioni che meritino una indagine o un intervento; *dialettico*, in quanto mentre il Consiglio cura la tutela degli interessi degli utenti, il Garante tutela l'interesse pubblico; si pone, quindi, in questa prospettiva, come « mediatore » tra gli interessi in gioco nel mondo dell'informazione avendo come scopo la protezione dell'interesse pubblico.

Secondo il laconico disposto dell'art. 28 le risorse per il funzionamento del Consiglio sono attivate dall'Ufficio del Garante, *presso* il quale, ma non *nell'ambito* del quale, il Consiglio opera. È questo un chiaro segno del legislatore che, nel mentre ha voluto, con ampi mezzi, sostenere l'ente pubblico di informazione, ha anche provveduto (almeno sulla carta) a farsi carico del sostegno degli interessi degli utenti, ai quali comunque richiede un consistente impegno finanziario sotto forma di pagamento del canone radiotelevisivo.

La voce degli utenti deve quindi essere espressa nel modo più compiuto, non solo quanto all'accesso, al diritto dell'informazione completa e corretta, ma anche in considerazione di ciò.

È con questo spirito, di fattiva collaborazione e di sollecitazione che — fino ad ora — ha inteso operare il Consiglio: ed è per questo che accanto alla formulazione di voti, di indirizzi o di critiche relative al valore dei programmi televisivi, alla nocività delle inserzioni pubblicitarie destinate ai minori, alla esistenza di pluralismo nell'informazione, il Consiglio ha avviato le consultazioni degli operatori e si è espresso con pareri o avvisi su questioni richieste da terzi.

La fisionomia del Consiglio che risulta da queste note è determinante per la definizione della sua attività futura, ed è opportuno pertanto, prima di assumere direttive che ne concretino ulteriormente la natura e la funzione, assumere un riscontro positivo di essa da parte del Garante.