

PIETRO RESCIGNO

## SUI PROFILI CIVILISTICI DEL DIRITTO ALL'INFORMAZIONE

La riflessione dei giuristi intorno al fenomeno della comunicazione di massa si è sovente rivolta ai problemi legati all'interesse delle persone che sono « oggetto » di informazione: di essi l'informazione è assai spesso dimentica. Ne offrono immediata testimonianza il volume di Zeno-Zencovich del quale si è avuto occasione di parlare in questa *Rivista* e l'altro, coevo e dedicato al medesimo tema, di M. GARUTTI, *Il diritto all'onore e la sua tutela civilistica*, Padova, Cedam, 1985. In una diversa prospettiva il recente libro di Vincenzo Cuffaro vuole, invece, prestare attenzione al più ampio novero degli interessi di coloro che quotidianamente fruiscono dei *mass media*.

L'indagine muove da un dato di indubbia esattezza: rispetto al fenomeno della comunicazione di massa la posizione dei destinatari non ha ancora trovato « una persuasiva collocazione nell'ambito di quelle situazioni giuridiche soggettive che nel campo privatistico esprimono il rilievo attribuito ad un bisogno meritevole di tutela ». Le ragioni di un così diffuso atteggiamento possono ricondursi — e la pagina di C. ne rende testimonianza con esemplare chiarezza — alla prevalente attenzione prestata al momento della libertà ed ai profili costituzionali della manifestazione del pensiero, e per altro verso alla negazione di un rapporto intersoggettivo tra chi detiene ed esercita il potere di informare e coloro cui l'attività ed il risultato si indirizzano.

La monografia di C. è percorsa da una sensibilità aggiornata e vivace, quanto è attuale ed inquietante il tema; è arricchita da suggestioni che giungono da discipline variamente interessate alla materia dei *mass media*, ed in particolare della stampa e della radiotelevisione; costruisce il discorso privatistico, con misura ed eleganza, senza trascurare le radici storiche del diritto pubblico e le categorie concettuali proposte ed usate nei primi timidi tentativi di definire e tutelare la posizione del destinatario dell'informazione.

La non estraneità all'area civilistica del tema appare già nel raffronto, rivelatore di contrasti più che di affinità, che C. istituisce tra

\* Lo scritto riprende, con minimi adattamenti, la pagina introduttiva al volume di

V. CUFFARO, *Profili civilistici del diritto all'informazione*, Napoli, Jovene, 1985.

il diritto all'informazione da un lato, e dall'altro i sistemi di pubblicità legale e gli obblighi di comunicazione nei rapporti contrattuali (mandato, agenzia, assicurazione risultano figure degne di specifica menzione, al di là della generale clausola dell'art. 1338). La differenza di « piani », pur se vi è il comune denominatore costituito dalla « notizia » da procurare e trasmettere, da ricevere ed acquisire, è prospettata con puntuale precisione: i regimi di pubblicità legale ed i doveri di comunicazione nello svolgersi del contratto sono fattispecie « necessariamente relative ad accadimenti rilevanti (idonei a produrre effetti) sul piano « giuridico », laddove le notizie trasmesse dai *mass media* « si svolgono esclusivamente sul piano dell'accrescimento delle conoscenze e dello sviluppo della personalità del destinatario ». E tuttavia affiora un significativo contatto, soprattutto coi fini assolti dal meccanismo del sistema pubblicitario, poiché « appare curato, non tanto l'effettivo conseguimento del risultato conoscitivo, quanto la potenziale realizzabilità di un simile risultato ».

Si è già accennato, sulla traccia invitante del libro, al peso esercitato dalla garanzia costituzionale della libertà di manifestazione del pensiero, e nell'ambito di essa del diritto di informare (dove comprensibili motivi hanno indotto il costituente a inserire nella stessa previsione i principi dettati per la stampa). L'angolo visuale prescelto finisce per cogliere la sola situazione del soggetto-emittente e, ponendola tra i diritti di libertà, per affermare « la valenza di garanzia nei confronti dei pubblici poteri », e cioè « rispetto alle possibili ingerenze dell'apparato statale ». Così intesa la garanzia, restano completamente nell'ombra l'interesse e la posizione del destinatario, che sembra « sufficientemente garantita dal riconoscimento dell'altrui diritto di informare ». Lo stesso disegno dei limiti entro i quali l'attività può essere svolta, se si sforza di considerare anche il destinatario, si esaurisce nel mettere in luce la pretesa al rispetto della *privacy*, e cioè il conflitto circa la « esclusiva disponibilità » di notizie, e prima ancora degli eventi caduti o suscettibili di cadere nell'altrui cognizione, secondo un modulo che assume, come del resto accade abitualmente nella vicenda del diritto soggettivo, la proprietà come schema paradigmatico.

Se si accentua la ricerca di punti di riferimento destinati a qualificare la posizione del destinatario, anche per esso si rivela dominante il momento della libertà, nel duplice aspetto dell'accesso alle fonti (e del controllo documentale) e del « pluralismo » delle notizie. Ancora una volta la dialettica autorità-libertà, e cioè il rapporto coi pubblici poteri, cancella il profilo della prerogativa privata, con l'ulteriore negativo connotato della mancanza di una protezione analoga alla « tutela forte » dell'emittente, poiché degrada ad interesse di fatto la posizione del destinatario, garantito solo « quando viene impedito l'accesso alle fonti d'informazione ». In sostanza, riducendosi le differenziate tutele al rapporto con il pubblico potere (e per il destinatario nel senso che gli si debbono « fornire strumenti idonei al conseguimento della conoscenza »), si esclude la stessa configurabilità di un

conflitto, « tra chi fornisce e chi fruisce dell'informazione », « per quanto invece attiene alle fattispecie proprie del fenomeno ».

L'insufficienza della garanzia in termini di libertà, quando sia applicata al destinatario, discende del resto ed in primo luogo, in una prospettiva che C. illumina con tratti brevi e convincenti, dalla struttura e funzione dei *mass media*, quali sono venuti modificandosi ora che si è reciso il legame coi gestori dell'informazione ed i destinatari sono divenuti, esclusi da ogni concorso partecipativo, consumatori « nella dimensione propria del mercato ». Da strumenti di influenza sulla sfera pubblica, i mezzi d'informazione sono dunque passati ad incidere, alla stregua della logica di mercato, sull'assetto sociale e sulle scelte individuali e perciò si rivela debole, quando non è del tutto inconsistente, « una garanzia che resti in definitiva affidata alle sole capacità di discernimento del singolo », quando al destinatario non si assicura l'effettiva acquisizione di notizie e la possibilità di comprenderne il valore.

Al discorso critico e di impostazione segue, nella monografia, una prima indicazione dell'itinerario legislativo italiano. Esso corre, lungo una via in cui non sono dimenticati gli atti internazionali ed i principi della Costituzione, dalla legge sulla stampa del '48 a quella sull'editoria del 1981; ed un passaggio tra i più importanti è costituito, nel tracciato che dalla stagione « costituente » arriva sino a noi, dalla legge del '75 emanata per il settore radiotelevisivo, dove la completezza ed imparzialità dell'informazione diventano « clausola generale » e « metro di valutazione » che non possono essere letti « con riguardo al medesimo soggetto che l'attività svolge quanto, più ragionevolmente, rispetto a colui che l'attività stessa è indirizzata ».

La linea evolutiva del sistema può cogliersi in « una sorta di progressiva emersione a livello legislativo della considerazione della situazione del destinatario dell'informazione »: può dirsi che dall'originaria condizione di « oggetto » del fenomeno — poiché la lesione della dignità e della *privacy* in particolare sono guardate in siffatta luce — quella dell'individuo si trasforma progressivamente in una situazione soggettiva, che tocca i contenuti ed è legittimata a controllarli, anche a compensare e riequilibrare il monopolio dell'emittente; si allarga nella figura dell'accesso al mezzo radiotelevisivo dalla dimensione individuale a quella collettiva dei gruppi; con la normativa sulla trasparenza e i divieti di concentrazione, nell'editoria, si traduce nel potere di rivendicare il mantenimento di un assetto « almeno potenzialmente... in grado di garantire quella imparziale, completa e veritiera informazione », cui ha interesse ogni « individuo che vuol essere partecipe consapevole della collettività cui appartiene e nella quale svolge la propria personalità ».

Ai dati positivi, per riesaminarli in contesti più larghi, ritorna il secondo capitolo, specificamente dedicato alla « situazione soggettiva » del destinatario; d'altra parte l'attenzione prestata al destinatario, che passa per la denuncia dell'insufficienza del richiamo alla libera manifestazione del pensiero e della c.d. libertà « negativa » del

destinatario, oltre che dalla consapevolezza degli interessi coinvolti, è stimolata proprio dal « progressivo accumularsi di dati normativi che... da differenti prospettive e con varia intensità ... hanno tuttavia dato la misura della centralità dei problemi che la gestione dell'attività pone ». In tal modo il libro, pur se si impegna nell'analisi dei bisogni reali e nella classificazione degli interessi tutelati, professa piena fedeltà al metodo positivo dell'antica tradizione e nobiltà delle nostre scuole.

Accanto alla non fitta trama di norme ed alla dottrina, essa pure non di estrema ricchezza, viene sottoposta ad una serrata verifica la giurisprudenza. Il confronto tra gli interventi della Corte Costituzionale e le decisioni di merito mette a nudo l'arretratezza di queste ultime, contro il sempre più accentuato risalto che i giudici della Corte danno alla tutela del destinatario dell'informazione. Le pronunzie, in verità, spesso « suggeriscono alcuni spunti di riflessione piuttosto che indicare positivi argomenti... di una precisa costruzione », e tuttavia sono presenti, con crescente frequenza, una duplice assimilazione e l'insistenza su talune vie di tutela. Quanto al primo orientamento, vuole alludersi alla tutela della manifestazione del pensiero estesa a comprendere l'attività di informazione, e all'esigenza di non trascurare il lato « passivo » è cioè l'interesse a fruirne. Quanto agli strumenti, la Corte si ferma sulla pluralità delle fonti ed il libero accesso, altre volte sull'obiettività, completezza ed imparzialità dei contenuti come criteri di garanzia per « l'interesse dell'altro soggetto (considerato ora singolarmente ora, e più spesso, come collettività) necessariamente partecipe della vicenda ».

Nei giudici di merito, si è detto, la situazione del destinatario è ignorata, per la esclusiva considerazione del rapporto concessionaria-Stato (nel servizio radiotelevisivo, dove il canone non appare elemento idoneo a fondare nell'utente una pretesa d'indole privatistica) e per il riferimento dell'aspettativa, circa la puntuale osservanza dei doveri di condotta della concessionaria, alla collettività generale piuttosto che al singolo o a gruppi privati. La sola forma di tutela accordata in termini rigorosamente privatistici è affermata nel diritto di installare un'antenna su beni di proprietà altrui: la prospettiva è singolarmente limitata, mentre è usuale una discriminante dislocazione degli interessi, se « al riconoscimento in capo all'emittente di un interesse di tipo privatistico ... qual è quello di... informare, si contrappone un interesse collettivo a fruire dell'attività di (una corretta) informazione ».

Se davvero fosse contemplato il solo interesse della collettività, il giusprivatista dovrebbe avvertire l'estraneità della materia alla sua competenza. Il libro di C. è persuasiva dimostrazione di quanto ingiustificati sarebbero l'abbandono e la rinuncia. I dati normativi, a cominciare dalle regole costituzionali, apprestano una traccia rassicurante: di rilevante portata appare già la riserva di legge dell'art. 21, comma 5, della Costituzione circa la possibilità, mediante norme di carattere generale, di prescrivere che siano resi noti i mezzi di fi-

nanziamiento della stampa periodica. Non solo per la stampa, ma per tutti i *mass media* è decisiva la circostanza che l'informazione « rinvia ad un'attività (imprenditoriale) segnata da strutture e organizzazioni che necessariamente si pongono su una base interindividuale, poiché l'attività stessa vive e si sviluppa in ragione proprio della possibilità di interagire con coloro che sono i destinatari ».

In verità « l'enfasi posta sull'aspetto di manifestazione del pensiero ha sovente lasciato in ombra l'altro aspetto qualificante della fattispecie, costituito dagli indiscutibili connotati (mezzi e fini) imprenditoriali che contraddistinguono i mezzi di comunicazione di massa ». Correggendo la unilaterale visione del fenomeno, acquista peso decisivo la norma sulla iniziativa economica privata, coi principi che riguardano sia la direttiva di condotta che i modi di esercizio dell'attività. Sicurezza, libertà e dignità umana, come valori che l'attività di impresa non può pregiudicare, rinviano a loro volta ai principi fondamentali che attengono alla realizzazione della persona, all'esigenza di comunicare con gli altri, alla rimozione degli ostacoli che impediscono o ritardano quei fini.

La tutela del destinatario, se si ha riguardo ai valori individuali su cui incide la libertà di iniziativa economica, appare dunque elevata a dignità costituzionale, e « nella dimensione effettiva dell'essere prima ancora che in quella dell'avere ». Su questo motivo, e sull'altro relativo al « bene » protetto, insuscettibile di godimento individuale e destinato ad « una fruizione che include e coinvolge necessariamente un'amplissima fascia di soggetti », è costruita, con accenti problematici che si conciliano con appaganti convinzioni, la pagina di C., che torna, secondo quegli ammirevoli criteri di fedeltà alla norma che si sono segnalati, al « materiale » positivo fornito dalle leggi del settore radiotelevisivo ed editoriale. La chiave di lettura degli istituti — si pensi ancora all'« accesso » nel primo settore, alla trasparenza ed al divieto di concentrazioni per la stampa — diviene quindi la tutela dei singoli destinatari, anche quando in primo piano formalmente appare la direttiva operante sul piano pubblicistico (dallo Stato alla concessionaria, dalla commissione parlamentare all'emittente), la finalità antimonopolistica ordinata al pluralismo delle fonti (dove già basterebbero, nei rapporti tra gli imprenditori, le norme del codice e comunitarie sulla concorrenza), o la garanzia dei gruppi sociali portatori ed interpreti di bisogni collettivi.

L'interesse protetto, che viene a configurarsi come vero diritto soggettivo superando l'antico pregiudizio del rapporto come necessaria premessa di quella specifica situazione giuridica, tocca ora la struttura ora i contenuti del processo informativo: sono, come C. chiarisce, i due momenti che rispettivamente ispirano le settoriali discipline della stampa e della radiotelevisione. L'individuazione di una figura sostanzialmente unitaria — e, nel confronto coi diritti della personalità, di un diritto soggettivo in cui l'interesse tutelato « si rivolge ad una utilità esterna al soggetto », così rimuovendo altre radicate difficoltà concettuali — ha tuttavia risvolti pratici di notevole peso, se si

pensi all'applicazione analogica, dall'uno all'altro campo, di principi e norme che toccano trasparenza e concentrazione, imprese concessionarie di pubblicità, diritto di rettifica.

Si è fatto cenno ai diritti della personalità, per chiarire il diverso rapporto in cui si pone la relazione tra soggetto, bene ed interesse nel fenomeno che l'analisi accurata di C. riconduce per tanta parte al territorio del diritto privato. L'altra categoria richiamata dalla dottrina in più occasioni è quella degli interessi diffusi, e certamente anche con essa sono innegabili i punti di contatto del diritto all'informazione, poiché « la titolarità dell'interesse fa capo... ai soggetti della comunità sociale », e tuttavia la qualificazione in quei termini sarebbe riduttiva, per il carattere residuale e la degradazione dell'interesse individuale al piano del mero fatto.

Anche in confronto dei diritti della personalità si rivela di limitata utilità la pretesa di arricchire la categoria di una « ulteriore » manifestazione. Sottolineare le affinità e tuttavia affermare l'autonomia del diritto del destinatario non solo soddisfa esigenze sistematiche e di metodo, ma vale altresì a ribadire la singolare natura del bene di cui si cerca il godimento, una fruizione non individuale ma pur sempre legata ad un sufficiente grado di « appartenenza » al soggetto, al di là della logica « proprietaria » e perciò affidata a strumenti di tutela non appropriativa né risarcitoria nel senso tradizionale.

All'ambito della tutela è dedicato il terzo capitolo del libro, che ripercorre da altra prospettiva l'itinerario delle situazioni soggettive e dei dati normativi. Singolare carattere del libro, che al frettoloso lettore potrebbe dare l'impressione di muoversi sempre in un circolo chiuso, è di rimanere ancorato al « problema » ed all'indagine, e cioè alla ricerca del supporto positivo all'idea del diritto soggettivo del destinatario e dei corrispondenti e congrui mezzi di tutela. L'indole ancora frammentaria e dispersa degli interventi del legislatore, a cominciare dalla distinzione tra stampa e radiotelevisione, giustifica l'attitudine e l'impegno a riprendere, a tornare su istituti e regole, a proporre un nuovo esame di materiali già visti e sottoposti ad analisi sempre più penetranti.

Mezzi di tutela di antica o recente origine — si pensi alla rettifica e all'accesso — consentono a C. di recare un originale contributo ad una riflessione che attraversa temi tradizionali e moderni del diritto civile. E qui, di un libro che la pagina introduttiva sinceramente ritiene di dover raccomandare nella sua interezza (dopo aver avvertito che il « circolare » modo di ragionare si risolve non in ripetitività, ma nella coerenza di un disegno che ad ogni passaggio è più ricco e vario), si vorrebbero segnalare le considerazioni sull'inibitoria (rimedio di contestata esperibilità, perché contrastante con la necessità di accrescere il pluralismo delle fonti piuttosto che di inaridirne talune), sulla patrimonialità dell'interesse e del danno, sulla nullità degli atti di concentrazione editoriale, dove è particolarmente apprezzabile la tensione intellettuale ad avvalersi degli schemi collaudati, evitando formule ambigue o sfumate qual è l'azione popolare.