

GUIDO ALPA

CONSUMATORI E UTENTI: IL PROBLEMA DELL'INFORMAZIONE

SOMMARIO

1. Diritti della persona e comunicazione audiovisiva. — 2. La configurazione giuridica degli interessi emergenti. — 3. I diritti dei consumatori. — 4. La disciplina della pubblicità commerciale. — 5. Diritto all'immagine e pubblicità. — 6. Le prime pronunce sugli « spot » televisivi. — 7. Nuovi aspetti del diritto di rettifica.

1. La mia relazione si occupa degli aspetti privatistici della comunicazione « audiovisiva »; il titolo della sessione dedicata a questa materia è assai più circoscritto; ma l'argomento generale discusso in questo Convegno mi autorizza ad ampliare i confini dell'indagine e gli aspetti del discorso. I tre temi che si vorrebbero vedere svolti sono: la pubblicità commerciale, il diritto d'autore, il diritto di rettifica.

Si tratta di temi familiari al giurista francese, da poco sollecitato a pensare ad essi da un intervento legislativo diretto a disciplinare la comunicazione audiovisiva (legge 29 luglio 1982). E da questo provvedimento, credo, mutua il titolo questo Convegno; nel linguaggio giuridico e meta-giuridico italiano si è più adusi all'impiego del termine « comunicazione elettronica » ricomprendendosi in essa tutti i tipi di comunicazione che non avvengono attraverso l'ordinario uso della stampa tipografica. Ma sono senz'altro favorevole al neologismo « comunicazione audiovisiva » perché credo che sia opportuno, per alcuni aspetti, assoggettare questo settore a disciplina peculiare, salvo poi ad assimilarlo ad altri per i problemi di tutela del cittadino utente.

I capisaldi della recente riforma francese¹ non sono molto noti in Italia; le riviste l'hanno piuttosto trascurata. Gli aspetti che in questo contesto più rilevano riguardano la prima parte della legge che detta i principi generali:

« Art. 1^{er}. — La communication audiovisuelle est libre.

Au sens de la présente loi, la communication audiovisuelle est la mise à la disposition du public, par voie hertzienne ou par câble, de

* Il presente scritto costituisce la Relazione dell'A. al convegno su « La comunicazione audio-visiva », indetto a Trieste, nei giorni 19-21 ottobre 1984 dal Centro di Prevenzione e Difesa sociale di Milano.

¹ Sulla quale v. *inter alios*, D. TRUCHET, *Una loi de la dernière chance?*, *Sem. jur.*, 1983, I, 3120; J. HUET, *Droit de l'informatique: la régime juridique de la télématique interactive*, *ivi*, 1984, I, 3147 e ora in questa *Rivista*, 1985, 71.

sons, d'images, de documents, de données ou de messages de toute nature ».

« Art. 2. — Les citoyens ont droit à une communication audiovisuelle libre et pluraliste ».

Da notare, in particolare, che l'enunciato così ampio si riferisce anche alla telematica istituendo pertanto una « disciplina generale » in una materia che invece nel nostro ordinamento continua ad essere frammentata tra una pluralità di normative o di progetti di normativa.

Per parte mia vorrei trattare questi temi sotto un particolare angolo visuale, che è quello della tutela dei diritti della persona. In termini più espliciti, nell'ottica della tutela degli interessi del cittadino utente televisivo, sia in veste di consumatore sia in veste di collettore di informazioni o di oggetto (egli stesso) di raccolta di informazioni. In questo senso, la comunicazione audiovisiva non presenta aspetti peculiari rispetto alle altre forme di comunicazione, tuttavia costituisce un pericolo di importanza tutt'altro che trascurabile nella vita quotidiana del cittadino; e si appresta a divenire attraverso la telematica e il videotel, il nesso di comunicazione principale, superando la comunicazione stampata con i sistemi tradizionali. In materia non si può registrare nel nostro ordinamento l'esistenza di una normativa organica²; vi sono norme sparse, contenute nella Costituzione, nei codici e nelle leggi speciali (anche di livello regionale) che si prestano tuttavia ad una lettura univoca: è il fenomeno della proliferazione dei diritti della persona, della riemersione degli *status*, della creazione di « carte dei diritti » che si preoccupano di proteggere le categorie deboli delle società investite dalle cc.dd. economie del benessere. La proposta dell'ordinamento giuridico è stata appunto quella di mediare tra interessi opposti, talvolta confliggenti, che, nella configurazione giuridica della comunicazione audiovisiva — secondo la prospettiva privilegiata — riguardano da un lato gli interessi economici delle imprese produttive di beni e servizi, delle imprese di pubblicità, delle imprese che esercitano l'attività radio-televisiva, privata e pubblica; dall'altro lato gli interessi del singolo cittadino, che pretende dall'ordinamento protezione nei rapporti economici, difesa della sua *privacy*, servizi informativi corretti.

In attesa di una normativa *ad hoc*, atteso che sia necessaria o almeno utile, i giuristi hanno fatto ricorso allo strumentario concettuale tradizionale, concedendosi talvolta l'opportunità di ricorrere alla creazione di nuovi diritti, elevando così al rango di figura soggettiva protetta interessi precedentemente ritenuti privi di rilevanza giuridica o comunque marginali e indifferenti al mondo del diritto.

Studiare le ragioni della emersione di questi nuovi interessi non è compito mio, né, credo, compito del giurista. Qui, se mai, occorre

² Sul problema v. G. ALPA, M. BESSONE, *pubblicità commerciale*, in *Riv. dir. comm.*, ed E. ROPPO, *Una politica del diritto per la* 1974, I, 345 ss.

descrivere quei concetti, quella strumentazione di tecniche di difesa, in sintesi, quella evoluzione che si è via via manifestata nel settore dei diritti della persona.

Vi è anche un'altra linea di lettura di questo fenomeno, che qui però vorrei lasciare ai margini; è il diritto allo svolgimento dell'iniziativa economica privata, di cui all'art. 41 della Costituzione, ove il cittadino non più utente, ma imprenditore trova limiti alla sua libertà d'espressione contenuti nella Costituzione e nelle altre fonti normative. Di questi interessi, organizzati e di tipo forte da molto tempo si è occupata la dottrina, e non è necessario tornarvi in questa sede.

Il settore dei diritti della persona sembra il più « arretrato » dell'ordinamento giuridico; ed è forse quello interessato — oggi — da un processo evolutivo più faticoso. L'evoluzione, avviata sostanzialmente nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale, e in Italia soprattutto ad opera della normativa costituzionale, sta maturando proprio in questi anni, i suoi primi importanti risultati. Oggi molto si discute sulla situazione dei « diritti civili », e si cerca di apprestare protezione agli emarginati. Ma la tutela dei diritti civili comporta ingenti oneri a carico della collettività e, in ogni sistema capitalistico, la collettività crea e sfrutta gli emarginati. È quindi questa una delle fondamentali contraddizioni delle società capitalistiche, alle quali si cerca di ovviare mediante la partecipazione, mediante il superamento delle forme più odiose di repressione (contro i malati di mente, gli indigenti, le donne, i « diversi », i devianti, i drogati, i minorenni delinquenti, ecc.), mediante l'apprestamento di servizi sociali efficienti.

Un notevole impulso all'analisi giuridica degli aspetti della personalità è stato impresso dalla riforma sanitaria (legge 23 dicembre 1978, n. 833).

Allo stesso modo, il settore del diritto del lavoro è sempre più interessato dai problemi di tutela della persona nel posto di lavoro, e di tutela del prestatore nell'ambito del rapporto di lavoro.

In questo campo del diritto civile è ancor attuale un approccio ai diritti della personalità con gli schemi e le categorie dei diritti patrimoniali, e in particolare della proprietà; nello stesso tempo, è forse questo il settore nel quale maggiormente si scontrano non solo posizioni ideologiche tra loro opposte, ma anche mentalità diverse, e si scontano ritardi culturali e faticosi progressi di civiltà e di libertà. Il ricorso alla costruzione di una miriade di diritti della personalità è appunto la prova di questo fenomeno; se non vi fossero tali ritardi, tali arresti e regressi, non vi sarebbe bisogno di moltiplicare i diritti della persona, perché risulterebbero superflui.

È questo ancora il settore nel quale si registrano le maggiori interessenze tra diritto privato e diritto pubblico³. Un panorama ampio,

³ Per una rassegna di questi problemi v. ora M. BESSONE e G. FERRANDO, *Persona fisica (dir. priv.)*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Mila-

no, 1983, 194 ss.; MESSINETTI, *Personalità (diritti della)*, *ivi*, XXXIII, 383 ss.

anche se non dettagliato, può costituire una utile premessa alle considerazioni più specifiche che si proporranno in chiusura.

2. Si assiste oggi alla emersione di interessi e bisogni via via emergenti nella società civile, cui la scienza del diritto privato non ha ancor saputo assegnare una persuasiva configurazione teorica, né individuare tecniche praticabili di giustiziabilità. Di fronte alla scarsa velocità con cui il Parlamento esamina le questioni e le risorse mediando gli interessi, e le trasforma in fatti normativi, la società civile ha prodotto più velocemente bisogni, interessi, gruppi, aspettative, stratificazioni che le norme ignoravano completamente, e disciplinavano per aspetti marginali.

Le tecniche con cui la scienza del diritto privato ha voluto rispondere a questa evoluzione sono state, prevalentemente, due: l'interpretazione estensiva delle norme esistenti, talvolta risoltasi nell'« uso alternativo del diritto » che ha prodotto la distorsione del significato originario delle norme, maggiore incertezza del diritto, e spazi discrezionali, non controllabili nella loro completezza, nell'operare delle valutazioni del giudice. La disistima del prodotto legislativo, la delusione determinata dal mancato pronto intervento del legislatore aveva indotto a ritenere ingenuamente che solo il giudice, sulla base delle norme esistenti, potesse colmare lo iato e pareggiare le due velocità.

Un diverso più corretto tentativo si è fatto ricorrendo alle figure tradizionali di situazioni soggettive forti (ad esempio, il diritto soggettivo) e alle « carte dei diritti ». In altre parole, si è verificata una proliferazione dei diritti soggettivi, di situazioni soggettive (anzitutto, semplici interessi) cui si conferisce tutela da parte dell'ordinamento, in via semplicemente interpretativa delle norme. Ne sono esempio, il diritto alla salute, fondato sull'art. 32 della Costituzione, il diritto alla riservatezza, fondato sull'art. 2 della Costituzione, il diritto all'ambiente, fondato sull'art. 9 della Costituzione, il diritto alla identità personale, e così via.

Le carte dei diritti, nuova forma di garantismo, riguardano, con sezioni orizzontali, ogni cittadino, cogliendolo, tuttavia, nelle situazioni di obiettiva debolezza, nei confronti dei poteri dello Stato, o nei confronti dell'impresa monopolistica; alcune di esse già sono state tradotte in articolato normativo vigente.

Esse riguardano, prevalentemente, i diritti del malato (v. l'iniziativa del Tribunale del malato), i diritti dell'alienato (v. le leggi di riforma psichiatrica e sanitaria), i diritti del carcerato (v. la legge di riforma dell'ordinamento penitenziario), i diritti del militare (v. le norme nuove sulla disciplina militare), i diritti dell'« inquisito » dagli organizzatori di banche dati (v. la legge sulla riforma della polizia, e i progetti di riforma sulla tutela della *privacy*), i diritti dei consumatori (v. la produzione normativa europea e i progetti di legislazione presentati in Parlamento nel corso della precedente legislatura), la tutela dell'ambiente (v. le proposte di riforma della legge Merli), i diritti della donna, i diritti del minore.

È significativo, come sopra si rilevava, il fatto che questi interessi trovino un primo referente fondamentale nella Costituzione: qui solo in casi di eccezione si riscontrano già normative che prefigurano posizioni soggettive enunciate a favore del privato; di regola, le norme dichiarate sono quelle a contenuto più generale (e forse generico) che non potrebbero trovare applicazione diretta se si accoglie la tesi che esse sono rivolte non già al giudice, ma al legislatore.

Accanto a queste tecniche, per così dire tradizionali, si pongono poi tecniche nuove di individuazione degli interessi: in particolare, si considerano meritevoli di tutela gli interessi « adespoti », che sono diffusi nella società, non pertengono esclusivamente all'individuo, ma sono esponenziali del gruppo⁴.

È questo un segno di rinascita dello *status*, che fino a qualche tempo fa si tendeva ad escludere⁵ ed oggi invece si riafferma con forza⁶.

Fenomeno ancora da studiare nei suoi esatti confini, ma di grande importanza, se è vero che oggi il diritto civile si sta muovendo nella direzione di organizzare la tutela degli interessi proprio in funzione delle categorie socialmente più deboli e comunque di apprestare garanzie alle libertà civili⁷.

Ma, dal momento che questi interessi si connotano per il tipo di situazione sociale in cui il loro titolare si trova, si è sottolineato che queste nuove tendenze si inseriscono in un movimento neocorporativo in atto, pericoloso per le società a democrazia diffusa⁸.

Questo discorso si ricollega ad una problematica assai viva oggi nel dibattito dei giuristi, qual è quello già indicato sugli interessi diffusi.

La figura dell'interesse diffuso è molto discussa, e i suoi confini concettuali sono ancora incerti. La giurisprudenza esclude che possa esistere un interesse che è una via intermedia tra il diritto soggettivo e l'interesse legittimo⁹; d'altra parte, l'interesse diffuso, per poter essere tutelato, richiede che chi agisce in giudizio abbia una adeguata rappresentatività degli interessi protetti (associazione a tutela dei consumatori, associazione a tutela degli interessi ambientali e culturali, ecc.).

Di recente, però, si è ritenuto che sia tutelabile una pluralità di interessi individuali aventi lo stesso contenuto, relativi alla fruizione di determinate situazioni di vantaggio per i singoli. Si trattava della richiesta di accertamento dell'esistenza dei requisiti per poter impian-

⁴ Sul punto v. M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1970, 261 ss.

⁵ V., ad es., P. RESCIGNO, *Situazioni e status nell'esperienza del diritto*, in *Riv. dir. civ.*, 1973, I, 209 ss.

⁶ COHEN, *The relationship of contractual remedies to political and social status: a preliminary inquiry*, *Univ. Toronto L.J.*, 1982, 31 ss.; JAMIESON, *Status to contract: refuted or refined*, *Cambridge L.J.*, 1980, 333 ss.; e già REHBINDER, *Status, contract*

and welfare state, *Stan. L.R.*, 1971, 241 ss.

⁷ S. RODOTÀ, *Diritti civili e politiche delle riforme*, Relazione introduttiva al Convegno italo-tedesco sul diritto delle obbligazioni, Roma, 1983, ora in *Pol. dir.*, 1984, 267.

⁸ Cfr. MARAFFI (a cura di), *La società neocorporativa*, Bologna, 1981.

⁹ Cfr. Cass. 8 maggio 1978, n. 2207, in *Giust. civ. Rep.*, voce « Giurisdizione civ. », n. 17.

tare una centrale nucleare in una zona in cui gli abitanti temevano di esser danneggiati dalla futura attività degli impianti. In questo caso, si è ritenuto che due interessi fossero da proteggere; l'interesse dei proprietari finitimi (art. 42 della Costituzione e 832 cod. civ.) e l'interesse degli abitanti a mantenere integra la loro salute (art. 32 della Costituzione). Qui l'interesse protetto è un vero e proprio diritto soggettivo (proprietà, salute); ma viene protetto in forma collettiva¹⁰.

La tutela degli interessi collettivi consente di operare un « controllo sociale » sulle attività dei privati. Se ad esempio un gruppo di consumatori promuove azione in giudizio per la cessazione di una campagna pubblicitaria menzognera, o lesiva di interessi della persona, e il giudice accoglie la domanda, si ha controllo sull'attività dell'impresa che ha fatto ricorso alla pubblicità menzognera o illecita; così accade per i gruppi che richiedono il risarcimento del danno per la diffusione di prodotti dannosi, o per l'esercizio di attività industriali che danneggiano l'ambiente.

Di confini concettuali ancora incerti, l'interesse diffuso richiede inoltre una adeguata strumentazione processuale che oggi gli fa difetto: e una riforma della disciplina dei consumi (ivi compresa la riforma di una eventuale comunicazione audiovisiva) non potrebbe ignorare il problema della legittimazione ad agire di gruppi, associazioni, comitati, esponenziali di questi interessi¹¹.

Nell'ambito del tema sopra descritto, nella proliferazione dei diritti della persona assume particolare rilievo il nuovo diritto all'« identità personale ». Mentre i confini dottrinali di questa figura sono incerti, oscillando la dottrina tra posizioni di apprezzamento e sostegno, e posizioni di critica e negazione¹² in giurisprudenza il diritto alla identità personale si è affermato in modo quasi prepotente: una serie di ordinanze pretorili e di pronunce dei Tribunali hanno infatti accolto la tesi che nel firmamento dei diritti della persona esiste anche il diritto a vedere rispettati la propria « immagine ideale », i valori nei quali si crede e per i quali si lavora, e talvolta si combatte, la fisionomia spirituale costituita dal complesso delle connotazioni che, intrecciandosi e componendosi tra loro, tracciano un vero e proprio « identikit interiore » della persona.

Questo diritto è nato proprio nell'ambito della disciplina dell'informazione e dei controlli nella libertà di pensiero (e quindi di stampa e di trasmissione radiotelevisiva). Di qui l'opportunità di farvi solo un

¹⁰ V. Cass., Sez. Un., 9 marzo 1979, n. 1463, in *Giust. civ. Rep.*, voce « Giurisdizione civ. », n. 247.

¹¹ In generale v. RAPISARDA, *Protezione del consumatore e tecniche giurisdizionali e stragiudiziali di tutela*, Relazione al Convegno di Firenze 1981, dell'Associazione Italiana di Diritto comparato, sul tema: « L'influenza della produzione giuridica delle Comunità Europee e del Consiglio d'Europa sul diritto italiano ».

¹² Cfr. G. ALPA, M. BESSONE e L. BONESCHI (a cura di), *Il diritto all'identità personale*, Padova, 1981; G. ALPA, M. BESSONE, L. BONESCHI e G. CAIAZZA (a cura di), *L'informazione e i diritti della persona*, Napoli, 1983; F. MACIOCE, *Tutela civile della persona e identità personale*, Padova, 1984; AA.VV., *La lesione del danno non patrimoniale e il danno non patrimoniale*, Milano, 1985.

cenno, per segnalare che la comunicazione audiovisiva non può prescindere dalla correttezza nei contenuti e nell'assunzione delle informazioni trasmesse.

3. I diritti del consumatore, per così dire, in fase di approvazione sono molteplici; e si possono così riassumere: *a)* diritto ad essere informati ed educati; *b)* diritto ad essere ascoltati; *c)* diritto ad essere rappresentati; *d)* diritto ad essere risarciti.

Questi diritti sembrano comporre la Magna Charta dei consumatori: non richiedono ampio commento. Il loro significato è evidente: si vuol soddisfare l'esigenza di assicurare ai consumatori il massimo numero di informazioni nelle diverse operazioni economiche che essi compiono quotidianamente (*a*); al fine di educarli a compiere le scelte migliori (*b*); si vuol soddisfare anche l'esigenza di tutelare i consumatori precostituendo strumenti di controllo delle attività d'impresa anche attraverso la costituzione di organismi ed enti *ad hoc*, o la rappresentanza in enti ed organismi, a vario titolo deputati ad esercitare quel controllo, degli interessi dei consumatori (*c*); l'esigenza infine, di assicurare a tutti i consumatori il risarcimento dei danni eventualmente sofferti (sia per lesioni fisiche, sia per perdite economiche) nell'uso o nel consumo dei prodotti (*d*).

Alcuni diritti, come si vede, hanno già trovato parziale riconoscimento nel nostro ordinamento, non tanto perché riferiti alla tutela del consumatore, quanto perché riferiti alla tutela dell'acquirente o del danneggiato (es. art. 2043 e 1494 cod. civ.). Gli altri diritti, nel nostro ordinamento, sono stati considerati « diritti sociali ».

Con tale espressione si vuol appunto alludere — seguendo le indicazioni di Gurvitch — alla « parte che spetta a ciascuno nel conferimento delle risorse individuali in società, e si considerano come tali, fra gli altri, i diritti all'istruzione, al lavoro e all'assistenza in caso di bisogno ». Si tratta allora di diritti individuali che consentono « a ciascun cittadino di partecipare ai benefici della vita associata » e si rifrangono « in specifici diritti a determinate prestazioni, dirette o indirette, da parte dei poteri pubblici ». I diritti sociali dipendono, nella loro concreta realtà dalla organizzazione dello Stato; quindi in tanto sono tradotti in norme e tali da dispiegare una immediata efficacia in quanto lo stato se ne sia fatto carico; essi, altrimenti, rimangono confinati al ruolo di « direttive », principi, aspettative, che non hanno immediata vincolatività e sono assolutamente prive del carattere di coattività.

I diritti sociali confinano, spesso interferiscono, con i diritti di libertà: tanto per esemplificare, tutti i consumatori, in quanto « cittadini » hanno diritto di associarsi e di riunirsi liberamente (artt. 17 e 18 della Costituzione); di esprimere il loro pensiero anche attraverso organi di stampa (art. 21), e così via. Ma le pretese di essere ascoltati, informati, educati, rappresentati, non sono ancora state assunte dallo Stato italiano come compito proprio; non vi sono nel nostro or-

dinamento principi tradotti in norme che seguano tali direttive rivolte essenzialmente alla tutela dei consumatori, come già avviene in Francia (v. leggi nn. 22 e 23 del 1978).

Si è detto, però, che in alcuni ordinamenti questi diritti hanno raggiunto la seconda fase, e quindi appaiono in veste di situazioni giuridiche soggettive tutelate da norme *ad hoc*. Ciò accade, ad esempio, in Svezia, ove si è messo a punto un articolato programma di tutela del consumatore; negli Stati Uniti, ove con settoriali provvedimenti si è predisposta una incisiva tutela del consumatore; in Inghilterra, ove, accanto al « Consumer Protection Act » è in fase progettuale un nuovo testo destinato a definire i diritti dei consumatori.

I diritti dei consumatori hanno poi trovato ampio riconoscimento — sotto forma di una vera e propria « carta » — nella legislazione uniforme, con l'approvazione della Convenzione europea messa a punto dal Consiglio d'Europa nel 1973. Il nostro paese non l'ha ancora ratificata; ma, una volta intervenuta la ratifica, i diritti dei consumatori (nella loro dimensione « specifica ») verranno a far parte della normativa vigente a tutti gli effetti.

Per iniziativa di un gruppo di senatori appartenenti a quasi tutti i gruppi è stato presentato al Senato nella VIII Legislatura un disegno di legge (n. 1326) intitolato « Norme sull'attività legislativa, programmatoria e amministrativa in materia di consumi e per la difesa dei diritti dei consumatori ».

Il Progetto si allinea ad analoghi provvedimenti già approvati in altri paesi: in Francia nel 1978, in Gran Bretagna, nel 1977, in Germania, nel 1976, in Svezia, nel 1975, e si modella su direttive che sono allo studio presso gli organismi comunitari.

L'articolato si compone in 32 norme, così ripartite: principi generali (artt. 1-4); attività legislativa, programmatoria ed amministrativa (artt. 5-11); diritti dei consumatori (artt. 12-32). Riguarda non solo lo Statuto dei diritti del consumatore ma anche organismi istituzionalmente deputati al controllo delle forme di tutela.

Il Progetto è, in realtà, un progetto di legge di delega, con la quale si investe il Governo del compito di elaborare un vero e proprio testo unico, che si dovrà attenere alle direttive qui indicate. Direttive che riguardano tutti i settori nei quali — in modo vario ed eterogeneo — i consumatori possono risentire lesioni dei propri interessi. Si precisa, infatti, all'art. 5 che il T.U. dovrà riguardare la fissazione di *standards* obbligatori di sicurezza e qualità per tutti i prodotti suscettibili di pregiudicare l'integrità fisica: l'istituzione di collegamenti informativi a carattere permanente tra laboratori pubblici di analisi al controllo su alimenti, bevande, ecc.; la modifica alla normativa vigente in materia di vendite straordinarie e di liquidazione; l'indicazione obbligatoria del prezzo sui prodotti venduti in confezione: la revisione del (nuovo) regolamento di attuazione della legge n. 283 del 1962, con riguardo alle informazioni necessariamente destinate ai consumatori; la revisione dei criteri di omologazione dei veicoli a mo-

tore; l'adeguamento obbligatorio dei prodotti e apparecchi elettrodomestici alle norme di sicurezza del Comitato elettronico italiano.

Si prevede poi che regioni e comuni favoriscano il massimo di concorrenzialità dei produttori e dei commercianti (art. 7 s.). Si prevede la istituzione di un « segretario di Stato » per la difesa dei consumatori e si passa poi alla descrizione dei diritti dei consumatori.

È questa, tutto sommato, la parte più interessante del Progetto, ma anche quella che, pur con innovazioni importanti, può lasciare adito a qualche perplessità.

Le innovazioni importanti riguardano, tra l'altro, la difesa della salute e della sicurezza, con l'introduzione del divieto di diffondere sul mercato prodotti dannosi o pericolosi (art. 12): preoccupazione che può apparire superflua, stante la legislazione e la giurisprudenza vigenti, ma utile, comunque per chiarire che i prodotti debbono essere preparati « con la massima diligenza tecnica (...) esigibile dall'impresa ». Si introduce anche l'obbligo di avviso della pericolosità dei prodotti, con le necessarie istruzioni per prevenire danni agli utenti. Si dispone (art. 13) che i fabbricanti di alimenti e bevande, cosmetici, farmaci, concimi, antiparassitari, e affini debbono depositare un « elenco completo dei prodotti con relativo marchio » fabbricati e messi in commercio, cui sia acclusa una dichiarazione attestante che nella loro preparazione si è seguita la massima diligenza. In mancanza, i prodotti saranno ritirati dal commercio.

Per la tutela degli interessi economici, si prevede un controllo giudiziale delle clausole contenute nei contratti *standard* e un controllo sui messaggi pubblicitari (con indicazione chiara dei contenuti dei prodotti, del prezzo, ecc.); si ammette la pubblicità comparativa, si prevedono sanzioni contro i diffusori di messaggi ingannevoli; si prevedono poi progetti di educazione sanitaria; e, per concludere, si prevede la colpa presunta dell'impresa che ha diffuso sul mercato prodotti dannosi, il divieto di limitare contrattualmente responsabilità e garanzie. E, per agevolare la difesa dei diritti dei consumatori, la possibilità di adire l'ufficio legale del comune di residenza per l'accertamento di eventuali inadempimenti, e taluni meccanismi processuali, quali la competenza del giudice conciliatore, la rappresentanza (*rectius*, legittimazione) processuale estesa alle associazioni di consumatori; con correttivi sulla rappresentanza dei consumatori negli organismi istituzionali che si occupano di interessi dei consumatori medesimi.

Anche a livello regionale, sulla base del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, con il quale sono state trasferite alle regioni funzioni in materia di promozione e orientamento dei consumi, si sono assunte iniziative legislative. La prima è opera della regione Emilia-Romagna, che ha presentato un progetto di legge (4 novembre 1980, n. 20) in cui si precisano gli obiettivi fondamentali di *consumer protection*: a) una efficace protezione contro i rischi per la salute e la sicurezza del consumatore e dell'ambiente che lo circonda; b) una efficace protezione contro i rischi che possono nuocere agli interessi economici del consu-

matore; c) l'informazione del consumatore; d) l'educazione e la formazione del consumatore orientata alla costruzione di un nuovo e più razionale rapporto socio-economico con la produzione e la distribuzione; e) la promozione e lo sviluppo dell'associazionismo tra i consumatori (art. 1).

Per conseguire tali obiettivi la regione Emilia-Romagna si impegna (art. 2) nel quadro del suo programma di « protezione del consumatore » a svolgere, convenzionandosi con i laboratori universitari o di altri enti e utilizzando i laboratori provinciali di igiene e profilassi, continue ricerche informative sulle sostanze e sui prodotti suscettibili di mettere in pericolo la salute e la sicurezza personale o dell'ambiente in cui il consumatore vive ed opera. Il controllo dei prodotti dannosi alla salute o alla sicurezza può essere svolto direttamente anche dai consumatori e dalle loro organizzazioni rivolgendosi agli appositi laboratori di analisi, portando essi un involucro sigillato contenente i campioni da analizzare pretendendo di conoscere i risultati delle analisi.

Per quanto concerne « gli interessi economici del consumatore » la regione deve operare affinché i consumatori vengano protetti contro gli abusi da parte dei venditori in casi quali la diffusione di materiale pubblicitario, contro una informazione nei punti di vendita non veritiera, contro i danni ai suoi interessi economici determinati da prodotti difettosi o da servizi insufficienti, mettendo a loro disposizione un adeguato servizio di assistenza tecnica.

In particolare la regione vuole intervenire (art. 3) per far cessare sul proprio territorio le campagne pubblicitarie che ledono gli interessi dei consumatori, che li disorientano perché false ed ingannevoli, studiando la procedura per farle cessare e pubblicando messaggi di rettifica o propri messaggi alternativi in favore del consumatore.

Per quanto concerne l'informazione del consumatore la regione ritiene importante che venga fornita al consumatore una sufficiente informazione sulla natura, la qualità, la quantità, il prezzo e l'uso delle merci e dei servizi presenti sul mercato, onde permettergli di operare una scelta oculata (art. 4).

La regione favorisce lo svolgimento di regolari studi conoscitivi sui consumatori in modo da assumere e divulgare quelle informazioni sugli atteggiamenti del consumatore che sono necessarie per predisporre una politica integrata in materia di informazione, di educazione, di orientamento e di promozione dei consumi.

La regione, si impegna, inoltre, a fornire informazioni da trasmettere al consumatore attraverso gli usuali « mass media » sulle misure adottate in suo favore, non solo a livello regionale, ma anche a livello nazionale comunitario con la collaborazione dello Stato e della CEE.

Nel settore dell'educazione e della formazione del consumatore la regione si impegna (art. 5) a far sì che i bambini, i giovani e gli adulti siano educati ad essere consumatori attenti, consapevoli dei loro diritti e delle loro responsabilità.

In particolare devono essere istruiti sui principi fondamentali del diritto dei consumatori, della moderna economia e sociologia del consumo e sui principi della scienza della nutrizione.

La regione si impegna ad avviare e completare studi sui metodi e sui materiali da utilizzare per l'educazione e la formazione dei consumatori e promuove l'istituzione di « centri speciali » per la preparazione degli insegnanti in questo campo relativamente nuovo.

Infine, ma non in ordine di importanza, i consumatori devono avere la facoltà di essere consultati e di esprimere i loro punti di vista attraverso organizzazioni che si occupino della protezione e dell'informazione dei consumatori.

A tal fine (art. 6) per promuovere e sviluppare l'associazionismo fra i consumatori, la regione eroga contributi ad enti o associazioni costituite tra i consumatori che perseguono gli obiettivi contemplati nell'art. 1 della legge.

Gli artt. 7, 8 e 9 dettano norme in ordine alla procedura per l'ottenimento degli stessi.

L'art. 10 prevede contributi di avvio da erogare alle costituenti associazioni dei consumatori.

L'art. 11 istituisce una Commissione tecnica per l'orientamento, la promozione dei consumi e la tutela dei consumatori.

Una legislazione quindi *in fieri* di cui non si conosce con esattezza l'esito finale.

4. Se questo è il quadro entro il quale si muove la strategia di protezione del consumatore, la disciplina della pubblicità commerciale, in particolare di quella audiovisiva appare singolarmente vera. Ciò soprattutto se si esamina la questione nell'ottica della informazione del consumatore.

In una comunicazione offerta alla discussione nel Convegno promosso dalla « European Research Association on Consumer Affairs », proprio sul tema delle informazioni dei consumatori, le fonti di informazione si sono indicate ne: a) le imprese produttrici medesime; b) i concorrenti; c) le organizzazioni dei consumatori; d) le istituzioni pubbliche; e) i mezzi di comunicazione di massa¹³.

Se si muove ora dalla considerazione di queste fonti nell'ambito della esperienza italiana, ci si avvede che la loro pluralità è prevalentemente formale, e forse fittizia dal momento che le organizzazioni dei consumatori non sono così attive da costituire una fonte considerevole, le istituzioni pubbliche sono largamente inoperose, quando non si affidano alle stesse imprese produttrici per attingere informazioni e dati sulla produzione, i mezzi di comunicazione di massa solo sporadicamente pongono attenzione alle questioni dei consumatori, essendo poi almeno in parte controllabili dalle stesse imprese produttrici. Per parte loro le imprese forniscono informazione per così dire « orientate » (pubblicità commerciale, etichettaggio, condizioni

¹³ E. VON HIPPEL, *Protection du consommateur par l'information: possibilités et*

limites, Colloque sur l'information des consommateurs, Bruxelles, 23, 24 e 25 novembre 1977.

d'uso e di vendita, messaggi di diversa natura) e i concorrenti di solito non fanno ricorso a messaggi comparativi.

L'ordinamento italiano, a differenza di altri ordinamenti, come quello francese o quello tedesco, non prevede una disciplina specifica della pubblicità commerciale, sì che gli strumenti di controllo sono affidati all'operare dei giudici, sulla base di norme che sono interpretate in via estensiva. Ma il controllo giudiziale — oltre ad essere esposto ai mutamenti di tendenza interpretativa — è vincolato all'azione promossa dal singolo nei confronti dell'impresa, e quindi comporta interventi soltanto successivi alla diffusione del messaggio pubblicitario, del tutto contingenti¹⁴.

Gli stessi orientamenti giurisprudenziali non sono univoci, anche se talvolta colpiscono messaggi menzogneri. La falsità del messaggio è intesa in senso ampio, e ricorre « ogni qualvolta, pur essendo veri i fatti esposti, la notizia è tale da ingenerare nel pubblico un falso giudizio come quando si riferiscono fatti veri, sfavorevoli al prodotto, ma se ne tacciono altri, la cui conoscenza è necessaria per una esatta valutazione, o come quando il fatto è vero ma è esposto, presentato o commentato in modo tale da ingenerare un giudizio falso »¹⁵.

E tuttavia la stessa giurisprudenza ritiene che la pubblicità comparativa, con la quale il pubblico potrebbe, in qualche modo, acquisire informazioni su di un prodotto proveniente da imprese concorrenti, integri gli estremi dell'atto illecito perché costituisce una delle forme di concorrenza sleale. Si che gli imprenditori concorrenti sono disincentivati a diffondere messaggi con intenti comparativi dal rischio di incorrere nella sanzione dell'illecito extracontrattuale.

Problemi non dissimili si pongono per il *Warentest*, anche se le analisi comparative provengono non da imprese concorrenti ma da organi di stampa o da associazioni e gruppi di consumatori. La giurisprudenza in materia (in assenza di una legislazione *ad hoc*) vede infatti con sfavore la diffusione di informazioni ottenute mediante *Warentest*, e ritiene, nella maggior parte dei casi, che essi configurino un illecito extracontrattuale.

Si deve poi sottolineare una considerazione ovvia: la pubblicità commerciale, quale informazione orientata, non può che contenere aspetti positivi dei requisiti dei prodotti, né si può credere che essa contenga realistici apprezzamenti, dal momento che esurirebbe, con ciò, la sua stessa funzione, e realizzerebbe obiettivi opposti a quelli che intendeva raggiungere. Ancora. La pubblicità commerciale, oggi, è sostanzialmente priva di contenuti concreti: la maggior parte dei messaggi infatti opera solo come « richiamo », come « suadente persuasione » del pubblico a compiere l'acquisto, senza tuttavia informare gli acquirenti sull'oggetto da acquistare; ed è sufficiente scorre-

¹⁴ Cfr. G. ALPA, *Tutela del consumatore e controlli sull'impresa*, Bologna, 1978, 131 ss.

¹⁵ SORDELLI, *Pubblicità*, in *Noviss. Dig. it.*, App. VI, (in corso di stampa).

re i messaggi ricorrenti nei quotidiani o nelle trasmissioni radio-televisive, per convincersi di questo assunto.

È poi da valutare se la pubblicità commerciale, come canale di diffusione di messaggi, sia di per sé legittimata ad assumere il ruolo di fonte di informazione del pubblico: le tesi rivolte a dimostrare che la pubblicità commerciale rientra nella diffusione pensiero, e trova quindi tutela nell'art. 21 della Costituzione sulla libertà di opinione appaiono, ormai, sempre più deboli¹⁶. D'altra parte, nella recente riforma della RAI la legge n. 103 del 1975 non ha previsto particolari forme di tutela a favore degli utenti: semplicemente ha previsto (a parte i limiti temporali dei messaggi e i limiti agli introiti) il potere della commissione parlamentare di controllo di formulare indirizzi generali relativamente all'attività pubblicitaria al fine di tutelare il consumo e la produzione.

L'interesse manifestato da legislatori, giudici e operatori è stato piuttosto attirato dalla problematica relativa alla libertà di iniziativa economica: pertanto si è esaminata la questione dal punto di vista della legittimità e della opportunità dei limiti imposti alla pubblicità televisiva. Emblematica è la vicenda della soppressione di quel breve spettacolo di spot televisivi denominato « Carosello », dovuta alla scarsa accessibilità — per gli alti costi che comportava — alla maggior parte degli operatori economici¹⁷.

E ancora si discute sulla linea di disciplina delle radiotelevisioni private, considerando da un lato l'apporto finanziario sostituito dalla pubblicità commerciale che è garanzia di sopravvivenza dell'emittente, dall'altro la necessità di introdurre controlli e limiti in un settore oggi privo di normazione. Problema oggi tanto più grave, dal momento che si è costituito il c.d. polo della informazione privata con la unificazione di alcuni *networks* televisivi.

Quanto ai contenuti del messaggio pubblicitario audiovisivo, essi sono oggetto di controllo da parte della Sacis: controllo di tipo autorizzatorio. Mentre a nessun controllo sono assoggettate i *networks* privati (salva l'autoregolamentazione): ragione di principio per colmare una pericolosa lacuna dell'ordinamento.

In questa prospettiva, occorre considerare con attenzione la formulazione di direttive elaborate dall'« Union européenne de Radio-diffusion » (UER) di recente rese note in Italia¹⁸. In questo documento, adottato a Lussemburgo il 15 luglio 1983, l'Union si preoccupa precipuamente della pubblicità trasmessa via satellite, e auspica che

¹⁶ Di recente sul punto v. A. VIGNUDELLI, *Aspetti giurpubblicistici della comunicazione pubblicitaria*, Rimini, 1983, 82 ss., 198 ss. e 203 ss.; E. ROPPO, *Pubblicità televisiva ed emittenti private. A proposito di « spots », di diritto morale d'autore, di qualche altra cosa*, in *Foro it.*, 1983, I, 1150; e soprattutto C. CHIOLA, *Informazione, pensiero, radiotelevisione*, Napoli, 1984, 34 ss. ove si apprezza l'orientamento della Corte Costituzionale che,

nella sent. n. 68 del 1965 aveva escluso — in un *obiter dictum* — che la pubblicità commerciale potesse trovare garanzia costituzionale nell'art. 21 della Costituzione (e v. la recentissima conferma della Corte Costituzionale con la sentenza 11 ottobre 1985, n. 231, in *G.U.* n. 250-bis, del 23 ottobre 1985).

¹⁷ Sulla vicenda v. A. VIGNUDELLI, *op. cit.*, 146 ss.

¹⁸ V. doc. in *Dir. radiodiff.*, 1983, 409 ss.

tale attività commerciale si ispiri al codice di lealtà della « *Chambre de Commerce internationale* »; auspica contratti e negoziati diretti tra gli operatori economici; e quanto ai contenuti dei messaggi, si preoccupa di vietare la diffusione di messaggi relativi a sigarette e alcool, di controllare i messaggi relativi a medicinali e ai prodotti che possono porre in pericolo la salute pubblica o la salute dei minori; si fa divieto di pubblicità subliminale, o di pubblicità « *redazionale* »; infine ci si preoccupa di precisare che gli intermezzi pubblicitari siano inseriti nella trasmissione in corrispondenza alle « *intenzioni normali* » della diffusione delle emissioni, tenuto conto della loro natura.

Vi sono poi numerosi progetti di legge che auspicano limiti all'impiego della pubblicità televisiva; nessuno di essi ha però registrato un ampio consenso.

5. Alcuni casi recenti esemplificano in modo emblematico quella tendenza espansiva dei diritti della personalità cui sopra si è accennato; ed indicano anche che, in difetto di una disciplina organica, la tutela offerta dagli strumenti del diritto comune può comunque — nella sua elasticità — essere di per sé strumento di garanzia per gli interessi della persona.

Il primo riguarda una vicenda relativa alla pubblicazione di « *figurine* », assai ambite da parte dei collezionisti, di solito di giovane età, recanti l'effigie di calciatori; si discuteva se l'operazione, di chiara natura commerciale, dovesse comportare lesione dell'immagine e tutela del diritto d'autore. La Corte decidente ha affermato il principio per cui non costituisce illecito e non comporta quindi il risarcimento dei danni, « *la pubblicazione ed il commercio di figurine recanti l'immagine di calciatori senza il consenso degli interessati; infatti la notorietà dei giocatori raffigurati (appartenenti ad una società di serie A) e gli scopi informativi ed istruttivi della pubblicazione, peraltro coesistenti con una inevitabile finalità lucrativa, portano ad escludere che non possa farsi applicazione dell'art. 97, legge 22 aprile 1941, n. 633* »¹⁹.

Di diverso avviso è invece andata la Cassazione nella vicenda assai nota dei bamboletti raffiguranti l'ex calciatore Mazzola. In verità, la disciplina del diritto d'autore sancisce, indirettamente « *la liceità della messa in commercio (terminologia che evoca con immediatezza lo scopo lucrativo) del ritratto, a condizione che non sia recato pregiudizio all'onore, reputazione e decoro dell'interessato; nel presupposto, va da sé, che ricorra una delle ipotesi contemplate nel comma 1* »²⁰.

La Corte però, in una elaborata sentenza, ha precisato che a fondamento della deroga apportata nel cit. art. 97 alla tutela incondizionata della propria immagine quando la persona ritratta sia noto-

¹⁹ App. Genova 24 febbraio 1981, in *Riv. dir. sport.*, 1982, 563.

²⁰ Così, R. PARDOLESI, in *Foro it.*, 1980, I, 81, discutendo il comma 2 dell'art. 97, legge n. 633 del 1941.

ria, « può astrattamente addursi tanto il pubblico interesse all'informazione prevalente sul diritto del privato, quanto — almeno nella maggior parte dei casi — la rinuncia implicita che il titolare del diritto stesso abbia compiuto alla difesa della propria riservatezza ponendosi volontariamente in condizioni tali da diventare notorio »²¹.

Il problema quindi riguarda la utilizzabilità dell'immagine delle persone notorie. E una risalente questione, così risalente da concernere, nella versione originaria (diffusione di notizie riservate) la stessa creazione del diritto alla *privacy* (con il saggio di Warren e Brandeis, del 1890). In un Convegno di alcuni anni fa, la soluzione positiva si era approvata per il caso di notizie riguardanti uomini politici²². Sul punto vi è contrasto anche nella giurisprudenza della stessa Corte regolatrice; nelle sentenze n. 295 del 1959 e n. 2129 del 1975²³, la deroga alla tutela della propria immagine, nel caso di persona notoria, fu, infatti, ancorata al soddisfacimento di un pubblico interesse alla informazione, causa comune di giustificazione di tutti gli altri casi di deroghe consentite dal cit. art. 97; nella sent. n. 3150 del 1963²⁴ si affermò, invece, che le ipotesi elencate nel predetto art. 97, nelle quali è lecito esporre, riprodurre o mettere in commercio il ritratto di una persona vivente senza il suo consenso sono elencate alternativamente, sicché è sufficiente che ricorra una di esse; conseguentemente la semplice notorietà della persona ritratta varrebbe a giustificare il sacrificio parziale del diritto di ogni persona a tenere riservata la propria immagine.

Qui la Corte però opera delle precisazioni ulteriori. Esclude cioè che possa ritenersi consentita l'utilizzazione del ritratto di una persona senza il suo consenso per reclamizzare la diffusione commerciale di un prodotto qualsiasi, distinto e autonomo rispetto al ritratto medesimo, come nel caso più frequente di riproduzione dell'immagine sopra il prodotto stesso o sul suo involucro o nei *depliants* pubblicitari. Un siffatto abbinamento — creato per sfruttare il condizionamento psicologico che in tal modo si crea nel consumatore inducendolo a preferire un determinato prodotto non per la sua bontà intrinseca ma, senza che egli quasi neppure se ne accorga, per il richiamo costituito dalla immagine che vi è stata artificiosamente associata — non può trovare alcuna giustificazione né nell'interesse pubblico all'informazione (essendo, al contrario, chiaramente rivolto al soddisfacimento di un interesse tutto privato, quale è certamente quello di chi approfitta della notorietà dell'immagine per smerciare non la medesima ma il prodotto commerciale ad esso abbinato), e neppure nella rinuncia implicita a un particolare aspetto del diritto alla riservatezza,

²¹ Cass. 10 novembre 1979, n. 5790, in *Foro it.*, 1980, I, 8.

²² G. DE NOVA, *Qualità del soggetto leso e risarcimento del danno: il caso dell'uomo politico*, in AA.VV., *Tutela dell'onore*

e mezzi di comunicazione di massa, Milano, 1979, 106.

²³ Rispettivamente in *Foro it.*, 1959, I, 200 e *ivi*, 1976, I, 2395.

²⁴ In *Foro it.*, 1964, I, 272.

che può ragionevolmente attribuirsi, in moltissimi casi, a chi sia divenuto notorio.

E ha osservato che nella specie, si trattò non già di commercio del ritratto di persona notoria, bensì di una vera e propria utilizzazione strumentale del medesimo eseguita per effettuare la *réclame* di un prodotto diverso che con il primo non aveva niente di naturalmente in comune, alla stessa stregua di quella che si verifica quando il ritratto di una persona notoria sia impresso su una merce qualsiasi al fine di promuoverne la vendita.

Di qui la condanna dell'impresa produttrice.

Il terzo caso è assai diverso: non si trattava di vera e propria pubblicità commerciale, bensì di utilizzazione di un'immagine in una sigla televisiva; l'immagine di un cittadino ripreso allo stadio durante lo svolgimento di una manifestazione agonistica. La sequenza riproduceva la tensione emotiva dello spettatore che « metteva il mignolo della mano in bocca semiaperta ». Il ritrattato si era doluto della lesione dell'onore, e anche della sua mancata autorizzazione all'uso dell'immagine. Proprio perché non era stato ottenuto il consenso dell'interessato, si è proposto per il riconoscimento del diritto all'immagine e per il conseguente risarcimento del danno. Questa la massima: deve essere considerata illecita e produttiva di danni la continuata e non espressamente consentita utilizzazione, nella « sigla di apertura » di una trasmissione televisiva avente per oggetto la cronaca sportiva, dell'immagine di uno spettatore colto nel momento in cui esprime, con manifestazioni gestuali o mimiche, il suo disappunto o la sua apprensione per lo svolgimento di un avvenimento sportivo (nella specie: calcistico)²⁵.

La sentenza ha capovolto il giudizio di primo grado in cui il problema, visto sotto l'angolo della lesione dell'onore, era stato svolto a favore della RAI. La massima recita: « non può considerarsi illegittima o lesiva della reputazione la continuata utilizzazione, nella "sigla" di una rubrica televisiva di cronaca sportiva, dell'immagine di una persona ripresa mentre assiste ad una manifestazione sportiva »²⁶.

Nella elaborata sentenza d'appello la Corte affronta ancora una volta la questione della libertà di acquisizione di immagini di persone che si sono disposte in pubblico, e argomenta dalla lettura dell'art. 97 l.d.a. osservando che « quando si tratta di fatti svoltisi in pubblico l'interesse del privato viene sacrificato poiché la ragione di interesse pubblico è posta a base del diritto della collettività a conoscere l'immagine della persona toccata dalla notorietà, la quale per la sua attività ovvero per la sua partecipazione all'attività pubblica è uscita dalla sfera di riserbo e si è imposta all'attenzione generale, esponendosi; ovvero il sacrificio può avere la sua ragione giustificatrice nelle esigenze di giustizia, di polizia, in scopi scientifici o culturali,

²⁵ App. Roma 12 luglio 1982, in *Dir. radiodiff.*, 1982, 572.

²⁶ Trib. Roma 25 marzo 1980, in *Dir. radiodiff.*, 1980, 327.

ipotesi che rappresentano tutti casi ben precisi di prevalenza dell'interesse pubblico su quello privato; o ancora nel collegamento del ritratto con fatti o avvenimenti di interesse pubblico o svoltisi in pubblico ».

In quest'ultimo caso è evidente l'interesse sociale all'informazione, la necessità della soddisfazione del diritto di cronaca e la pubblicazione è consentita da un'esigenza di ordine materiale, apparendo il ritratto come un accessorio dei fatti fotografici o riprodotti. Il sacrificio dell'interesse privato viene, quindi, in funzione dell'interesse pubblico e nei limiti oggettivi, segnati dalla legge, in cui questo appare evidente. Il collegamento tra la pubblicazione e la riproduzione dell'immagine e l'esigenza sociale deve però continuare a sussistere anche oltre il momento iniziale, poiché esso non può essere sostituito da un eventuale successivo interesse privato alla pubblicazione, perché altrimenti l'uso dell'immagine altrui non troverebbe più la sua ragione giustificatrice nel pubblico interesse.

E il pubblico interesse, nel caso di specie, non si poteva più ravvisare: non soltanto il collegamento con l'avvenimento pubblico della partita di calcio non sussisteva più nelle successive proiezioni, ma anzi esso è stato elevato a pretesto per la proiezione dell'immagine in una sigla divenuta pubblicitaria, con grave danno per il soggetto ritratto che si è visto oggetto dell'attenzione e della curiosità generale.

Il quarto caso riguarda anch'esso un messaggio pubblicitario, questa volta non trasmesso per televisione ma attraverso un manifesto murale. È un caso risalente²⁷ ma estremamente interessante. Il messaggio pubblicitario concerneva un ricostituente, e l'immagine riprodotta era quella di una giovane che, apparentemente, aveva usato o stava usando il ricostituente. La Corte ritenne che l'abuso dell'immagine comportasse anche una lesione del decoro.

Non può negarsi infatti — dicono i giudici — che l'asservimento dell'immagine alla speculazione pubblicitaria, « ingerendo inevitabilmente nei lettori l'opinione che la persona ritratta abbia accondisceso a lucroso commercio delle proprie sembianze, involga per ciò stesso una menomazione del decoro. La potenzialità pregiudiziale di tale opinione va ovviamente commisurata ad un concetto di decoro, inteso alla stregua della mentalità dominante, e variabile in funzione delle peculiarità dell'interessato, ed è indubbio che nei confronti di una giovinetta di abitudini borghesi e dedita allo studio, la erronea supposizione cennata implichi per forza di cose un indebito scadimento nella considerazione sociale, giacché tale commercio delle proprie sembianze non corrisponde a quelle caratteristiche di riserbo ed a quella condotta discreta che si sogliono comunemente esigere dalle giovanissime fanciulle, quando non siano già notorie per ragioni artistiche, sportive o di altro genere ».

²⁷ Trib. Milano 12 aprile 1956, in *Giur. it.*, 1956, I, 2, 572.

6. E veniamo ad uno dei punti più interessanti che costituiscono anche il filo conduttore dei fattori enunciati nel titolo della sessione: pubblicità, diritto d'autore, diritto di rettifica: la questione degli spot televisivi. Non esiste nel nostro ordinamento una disciplina della pubblicità televisiva, già lo si è rilevato.

L'unica forma di controllo oggi esistente si affida da un lato alla iniziativa dei danneggiati, alla sensibilità del magistrato che è richiesto di intervenire o in via di urgenza, o nei giudizi di risarcimento del danno. Tutela contingente, dunque, ad iniziativa di parte, del tutto rischiosa. Le norme di riferimento sono ancora quelle della legge sul diritto d'autore. Certo, i casi che si potrebbero moltiplicare costituiscono un utile incentivo, per le reti televisive, a modificare i loro programmi commerciali; ma si tratta, ancora una volta, di forme di controllo sociale — per la verità affidato, nella maggior parte delle ipotesi, a singoli interessati, piuttosto che non a gruppi o associazioni di utenti — che non è certo possano esperire risultati di qualche consistenza.

Vanno esaminati due casi che le nostre cronache giudiziarie hanno di recente registrato. Nel primo caso si trattava della ripetuta inserzione di spot nel corso della proiezione di due film di Salvatore Samperi; il regista, per evitare di vedere anche il terzo, di prossima programmazione, deturpato dalla pubblicità, promuove un provvedimento d'urgenza chiedendo sulla base dell'art. 700 cod. proc. civ. che il film sia proiettato senza interruzioni pubblicitarie, essendo altrimenti pregiudicato il suo diritto d'autore e il diritto all'onore. Il pretore²⁸ esclude in punto di diritto processuale, ma non nel merito, la ammissibilità di questa istanza. L'attore si valeva della nuova dizione dell'art. 20 legge n. 633 del 1941 (modif. con d.P.R. 8 gennaio 1979, n. 19) che dà all'autore facoltà di opporsi, indipendentemente dai diritti esclusivi di utilizzazione economica, a qualsiasi modificazione dell'opera che possa essere di pregiudizio al suo onore e alla sua reputazione.

Il pretore, leggendo correttamente il nuovo testo, è assai persuasivo nell'osservare che « una inconsulta e ripetuta immissione di pubblicità nel corso della trasmissione televisiva di un film debba ritenersi un atto a danno dell'opera. Essa si risolve in intrusioni assolutamente spurie, che interrompono la continuità e l'omogeneità del discorso scenico, specie quando avvengono (come normalmente accade) durante le sequenze (serie naturalmente continua di fotogrammi ripresi dalla stessa cinepresa) più interessanti ed avvincenti, con la necessità di ritrasmettere, dopo l'interruzione, le immagini immediatamente precedenti. Tali interruzioni, certo estranee al concetto di una trasmissione secondo le buone norme tecniche (cfr. gli artt. 54 e 126, che, dettati rispettivamente in tema di radiodiffusione e di con-

²⁸ V. Pret. Roma, ord. 30 dicembre 1982, in *Foro it.*, 1983, I, 453, con nota di R. PARDOLESI; *ivi*, 1983, I, 1143, con nota di E.

ROPPA; e in *Riv. dir. comm.*, 1983, II, 219, con nota di ZENO ZENCOVICH.

tratto di edizione, sono peraltro l'espressione di un principio di carattere generale applicabile alle trasmissioni televisive ai sensi del successivo art. 203), offrono al teleutente una versione del film diversa da quella realizzata dall'autore, spezzandone e menomandone l'unità e la tensione narrativa ».

Ammette anche che questa pratica possa ledere l'onore dell'autore; ma scendendo poi ad esaminare se esiste effettivamente un danno, il pretore si vede costretto ad escluderlo per l'impossibilità di vedere ex ante la proiezione l'impossibilità pratica di formulare prescrizione di carattere generale, anche limitate ad un singolo film, ignorando l'incidenza degli inserimenti pubblicitari che verranno eventualmente effettuati e non potendosi visionare in anticipo il film intervallato.

Nel secondo caso²⁹ si trattava di analoga questione: lesione del diritto d'autore lamentata dal figlio del regista Pietro Germi, del film « Serafino », ampiamente frammentata di spot pubblicitari nel corso della proiezione su canali privati.

Il giudice pone la questione in termini di composizione del conflitto di due interessi opposti: da un lato il diritto (morale) d'autore, dall'altro l'iniziativa economia privata, libera per dettato costituzionale. Commentando l'art. 20 novellato della l.d.a. il Tribunale osserva che proprio il senso della riforma indica che l'autore si è visto riconoscere « il potere di insorgere anche contro gli attentati alla dignità dell'opera che non comportino modificazioni in senso stretto del contenuto e della forma espressiva ».

Però, precisa l'ordinanza, il danno inteso in questo senso è certamente raffigurabile nella utilizzazione del film a fini pubblicitari, ma non può esser considerato esistente in astratto, richiedendosi per contro un controllo in concreto. Considerando nella specie il numero, la durata degli spot, e anche la loro collocazione nei punti più salienti, il Tribunale ha ritenuto che « il blocco dell'azione scenica, reiterato per ben otto volte, per una durata apprezzabile e nei momenti più significativi, oltre a costituire un obiettivo fattore di svilimento dell'opera, non può non influire negativamente sull'attenzione e sulla concentrazione dello spettatore, sul giudizio espresso in ordine al pregio del film e, in ultima analisi, sulla valutazione del valore dell'autore: ond'è che può esclusivamente affermarsi che la successione delle inserzioni pubblicitarie è stata attuata senza alcun rispetto per l'identità e l'unitarietà dell'opera e ha raggiunto forme tali, per numero e frequenza, da ridurre il film al rango di mero veicolo pubblicitario ».

Il Tribunale ha accolto pertanto l'azione inhibitoria del ricorrente.

Questa ordinanza, pur apprezzabile per tanti aspetti, è stata correttamente criticata³⁰ là dove essa rimette al magistrato la valutazione

²⁹ Deciso con ord. del Trib. Roma 30 maggio 1984, in *Foro it.*, 1984, I, 1969.

³⁰ V. ZENO ZENCOVICH, *Diritto morale*

d'autore, diritti della personalità e interruzioni pubblicitarie in un film, in *Giur. it.*, 1984, I, 2, 705.

del pregio dell'opera cinematografica e quindi del danno effettivo che essa subirebbe se inframmentata di intervalli pubblicitari. In altri termini, si corre il rischio di operare una sorta di « pregiudizio morale sull'autore ».

Rimane infine il rischio che in via di trattativa pregressa, o in seguito alle rimostranze dell'autore, la rete televisiva indennizzi direttamente l'autore, ottenendo quindi il consenso all'uso pubblicitario della pellicola. Poiché l'interesse pregiudicato è solo quello dell'autore, mentre la legge non si preoccupa del danno riscontrato dal pubblico, è dallo *jus condendum* che ci possiamo attendere qualche limitazione in proposito.

7. Non mi occuperò qui dell'annosa questione del diritto di rettifica di cui alla disciplina della stampa³¹.

Di recente si è aperto un ampio dibattito sulle riviste giuridiche in considerazione delle tecniche di reazione alla diffusione di notizie non veritiere o lesive dell'onore e della reputazione; la giurisprudenza si è arricchita di pronunce di pregio, che addirittura, come sopra si è specificato, hanno creato un nuovo diritto soggettivo, il diritto alla identità personale, e data vasta applicazione alla normativa d'urgenza (ex art. 700 cod. proc. civ.) che consente di rimediare in via inibitoria e di ripristino della situazione lesa o di reintegrazione in forma specifica del diritto violato. In più il legislatore, con la riforma dell'editoria del 5 agosto 1981, n. 416, ha modificato l'art. 8 l. stampa, ampliando i casi di ammissibilità della rettifica, a richiesta dei soggetti di cui siano state pubblicate immagini od ai quali siano stati attribuiti atti o pensieri o affermazioni da essi ritenuti lesivi della loro dignità o contrari a verità.

Vi è da osservare però che tale nuova, apprezzabile disciplina non riguarda la comunicazione audiovisiva ma notizie diffuse con il mezzo della stampa. E a chi venisse fatto di obiettare che analoga disciplina occorrerebbe istituire per la comunicazione audiovisiva, la Corte Costituzionale risponderebbe³² che la TV è mezzo « meno pericoloso » della stampa.

L'art. 7 della l. di riforma della RAI in effetti prevede una forma di rettifica; ma essa è certamente generica; tale norma dispone, al suo comma 2, che « chiunque si ritenga leso nei suoi interessi materiali o morali da trasmissioni contrarie a verità ha il diritto di chiedere che sia trasmessa apposita rettifica ».

Prosegue la normativa precisando che: « La richiesta deve essere presentata al direttore del programma; la rettifica deve essere effettuata senza limiti purché la rettifica stessa non abbia contenuto che possa dar luogo a responsabilità penali. Le rettifiche vengono effet-

³¹ Da ultimo E. ROPPO, in *Foro it.*, 1983, I, 463.

³² Come in effetti rispose in sent. del 22 ottobre 1982, n. 168, in *Foro it.*, 1982,

I, 2702, con nota di R. PARDOLESI; la sentenza è criticata anche da E. ROPPO, *op. ult. cit.*, 473.

tuate nell'ambito di apposite trasmissioni. Al rifiuto di ottemperare alla rettifica si applicano le sanzioni di cui agli artt. 8 e 21 della l. stampa. La trasmissione della rettifica non esclude responsabilità penali e civili nelle quali si sia già incorsi ».

Ma comunque la legge *non* si estende alle TV private, e quindi il problema resta tuttora aperto.

Assai più precisa è la norma corrispondente della legge di riforma francese, la quale, all'art. 6 così prevede:

« Toute personne physique ou morale dispose d'un droit de réponse dans le cas où des imputations susceptibles de porter atteinte à son honneur ou à sa réputation auraient été diffusées dans le cadre d'une activité de communication audiovisuelle.

Le demandeur doit préciser les imputations sur lesquelles il souhaite répondre et la teneur de la réponse qu'il se propose d'y faire.

La réponse doit être diffusée dans des conditions techniques équivalentes à celles dans lesquelles a été diffusé le message contenant l'imputation invoquée.

Elle doit également être diffusée de manière que lui soit assurée une audience équivalente à celle du message précité.

La demande d'exercice du droit de réponse doit être présentée dans les huit jours suivant celui de la diffusion du message contenant l'imputation qui la fonde.

En cas de refus ou de silence gardé sur la demande par son destinataire dans les huit jours suivant celui de sa réception, le demandeur peut saisir le président du tribunal de grande instance, statuant en matière de référés, par la mise en cause de la personne visée au neuvième alinéa du présent article.

Le président du tribunal peut ordonner sous astreinte la diffusion de la réponse; il peut déclarer son ordonnance exécutoire sur minute nonobstant appel.

Pendant toute campagne électorale, lorsqu'un candidat est mis en cause, le délai de huit jours prévu au sixième alinéa est réduit à vingt-quatre heures.

Pour l'application des dispositions du présent article, dans toute personne morale qui assure, à quelque titre et sous quelque forme que ce soit, un service de communication audiovisuelle, il doit être désigné un responsable chargé d'assurer l'exécution des obligations se rattachant à l'exercice du droit de réponse.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article.

Il précise notamment les modalités et le délai de conservation des documents audiovisuels nécessaires à l'administration de la preuve des imputations visées au premier alinéa du présent article, sans préjudice de l'application des dispositions de la loi n. 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives.

Les dispositions du présent article ne seront applicables aux services de communication audiovisuelle visés à l'article 77 de la présente

loi que dans des conditions fixées par un décret particulier et postérieurement à l'expiration de la période transitoire définie par le second alinéa de l'article précité ».

Ma tra la lettera della legge e la sua effettività vi sono molte lunghezze da percorrere: come sottolineava di recente un commentatore³³, « il n'est pas admissible de voir ce droit de réponse se muer en authentique atteinte à l'autorité de justice ou, à tout le moins, permettre à ceux dont la responsabilité a été nettement établie de venir ensuite s'attribuer le beau rôle. Cette forme d'impudence vient de connaître un camouflet, peut-être circonstanciel, devant la Cour suprême ».

Uno dei problemi tipici della « società informatica » riguarda proprio l'uso del televisore per la comunicazione di informazioni richieste dagli utenti con il sistema videotel. Dal punto di vista della protezione della persona, oggetto dell'informazione, si apre la questione dei controlli delle banche che raccolgono dati personali.

Nel nostro ordinamento non vi sono leggi che disciplinano l'assunzione di informazioni e la loro elaborazione e diffusione da parte di terzi. Vi sono alcune norme specifiche che riguardano singole ipotesi come il divieto di assumere informazioni sulle opinioni politiche e sindacali del lavoratore per evitare discriminazioni nel rapporto di lavoro (art. 8 Statuto dei Lavoratori) o norme che vietano l'uso di informazioni sulle opinioni politiche e religiose dei militari al fine di prevenire discriminazioni (art. 17 delle norme di principio sulla disciplina militare del 1978).

Di recente si è però teorizzata l'esigenza di assicurare con opportune leggi ai cittadini il diritto di venire a « conoscenza » della raccolta di informazioni sul proprio conto, il diritto di « controllo » dell'esattezza delle informazioni, e quindi il diritto di « rettifica » dei dati inesatti, e il diritto all'« oblio », cioè alla cancellazione delle informazioni dalle schede di raccolta, dopo un determinato periodo di tempo. L'impiego di elaboratori elettronici rende ancor più delicata la questione, esponendo il singolo ad una lesione della intimità, cioè della sua « identità personale » e della segretezza delle sue opinioni, che non è semplice prevenire. Lo documentano con ampiezza fatti recenti, quali gli spionaggi e le schedature a carico di dipendenti di grandi imprese o della P.A., o di uomini politici e di cultura. Si resta in attesa di una legge che regoli in modo completo e organico questa materia.

La Commissione ministeriale presieduta da Giuseppe Mirabelli ha elaborato un progetto di legge in cui si riconosce, tra gli altri diritti, anche il diritto alla rettifica. Nel catalogo dei diritti del titolare del dato si prevede infatti (art. 14) che: « Ognuno ha diritto: 1) di ottene-

³³ DAVERAT, *Nota a Cass. (Ch. Crim.)*, 15 aprile 1982, in *Dalloz*, 1982, 359.

re dall'Ufficio, costituito ai sensi dell'art. 5, certificazione dell'esistenza di banche di dati che possono contenere dati personali che lo concernono; 2) di ricevere dal responsabile comunicazione di tutti i dati personali che lo concernono, che siano stati inseriti nella banca o raccolti in vista dell'inserimento; 3) di ottenere la cancellazione dei dati inseriti illegittimamente e i dati eccedenti, nonché la cancellazione o la cessazione dell'utilizzazione dei dati di cui non è più giustificata la conservazione; 4) di ottenere la rettificazione dei dati inesatti ed il completamento dei dati carenti; 5) di ottenere l'inserzione dei propri dati personali in una raccolta, qualora vi abbia interesse giustificato; 6) di ottenere la certificazione delle comunicazioni dei dati che siano state fatte a terzi, con specificazione del tempo, delle modalità e dello scopo; 7) di ottenere che la rettificazione sia comunicata ai terzi ai quali sia stato comunicato il dato inesatto o carente. La certificazione prevista nel n. 1 è gratuita. Per le attività previste dai nn. 2, 5 e 6 può essere richiesto un rimborso spese nella misura fissata con decreto del Presidente del Consiglio »³⁴. Diritto garantito in egual misura dalla legge francese del 1978³⁵.

Ma i confini attuali della problematica in esame sono assai più ampi. In attesa di una normativa adeguata, occorre farsi carico³⁶ di una attenzione prevalentemente rivolta alle tecnologie interattive, capaci di riscattare l'intervento diretto dei cittadini da una sostanziale passività e dalla atomizzazione indotta da una totale verticalizzazione dei rapporti; una possibilità di accesso alle informazioni che faccia nascere su questo terreno condizioni di eguaglianza costituzionale ed apra la via ad una continua valutazione critica delle decisioni pubbliche e private di rilevanza collettiva da parte di tutti i soggetti interessati; un approccio sistematico che non si limiti a ridurre la complessità conosciuta, ma utilizzi le tecnologie nuove per articolare e coordinare varie sedi di decisioni anch'esse nuove, in forme tali da rendere possibile una effettiva redistribuzione del potere.

In altri termini l'uso del videoterminale per le operazioni più svariate, con informazioni assunte dall'utente o fornite dall'utente medesimo, ne darebbe una « radiografia oggettiva e soggettiva » che semplifica, ancor più pericolosamente delle semplici raccolte di dati, ingerenze nella vita personale, potenziali discriminazioni, usi ricattatori o comunque nocivi dei dati moltiplicando in modo indefinito le occasioni di danno all'utente³⁷. In una rassegna che non vuol certo avere ambizioni di completezza, vi è da segnalare la questione da po-

³⁴ V. il testo del Progetto in AA.VV., *Le banche dati in Italia*, Napoli, 1985, e la sua discussione nell'ambito di una ricerca comparatistica in *Banche dati, telematica e diritti della persona* a cura di G. ALPA, M. BESSONE, Padova, 1984.

³⁵ Artt. 34 ss. legge 6 gennaio 1978, n. 78-17.

³⁶ Seguendo il suggerimento di S. ROBOTA, *Tecnologia dell'informazione e frontiere*

del sistema socio-politico, in *Banche dati, telematica ecc.*, cit., 89.

³⁷ Sul punto v. ZENO ZENCOVICH, *Telematica e tutela del diritto all'identità personale*, in *Pol. dir.*, 1983, 346 ss.; D.C. NASH, *Protecting privacy, The age of hometechnology*, ora in *Banche dati, telematica ecc.*, cit., 309; un cenno anche in N. CATANIA (a cura di), *Telematica e diritto*, Torino, 1984, XI.

co affacciatasi anche in Italia della responsabilità della banca dati, o di chi utilizza comunque strumenti di comunicazione elettronica per segnalare schede, dare informazioni ed « estratti » di opere che risultano infedeli. In questo caso si è proposto di applicare non la legge sul diritto d'autore ma l'art. 2043 cod. civ.³⁸.

Si crea allora una vera e propria complessa giuridificazione della informazione: l'informazione nell'informatica, nei rapporti economici, nell'ambito delle libertà costituzionali (di stampa, e così via); l'informazione non più semplice comunicazione di pensiero di contenuto metagiuridico ma di contenuto o comunque di valore patrimoniale e quindi oggetto di proprietà del singolo; e la sua circolazione controllata dalle tecniche di distribuzione del danno³⁹.

Torniamo allora al punto di avvio del discorso: può il diritto privato sopperire con le tecniche comuni alle esigenze di protezione oggi diffusamente avvertite? Credo che la risposta non possa che essere negativa; tanto meno ci si può affidare, come molti propongono, alla *deregulation*. Occorre invece un intervento consistente del legislatore: proprio quell'intervento che nella vicina Francia si è realizzato tre anni fa. Occorre, più ampiamente, gettare le basi per un diritto dell'informatica e un diritto dei mezzi di comunicazione di massa, oggi ancora tutto da fondare. Ma quando potremo, anche noi, dire con soddisfazione che la nostra disciplina è in grado di « répondre au défi des techniques nouvelles? ».

³⁸ F. ROSELLI, *Responsabilità civile per memorizzazione di massime o abstracts infedeli*, in G. ALPA (a cura di), *Computers e responsabilità civile*, Milano, 1985.

³⁹ In questo senso v. P. CATALA, *Ebauche d'une théorie juridique de l'information*, in *Dalloz*, 1984, Ch., 97 ss.