
GUIDO ALPA

LA POSIZIONE DEGLI UTENTI NELLA LEGISLAZIONE SULLE RADIOTELEDIFFUSIONI

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Breve excursus storico sul ruolo degli utenti. — 3. L'esperienza delle consigiature. — 4. Il ruolo del Consiglio. — 5. Proposte del Consiglio.

1. PREMessa.

Uno degli aspetti qualificanti della riforma del sistema radiotelevisivo pubblico e privato, che va sotto il nome di « legge Mammi » è dato dalla previsione di un organo che si pone come rappresentativo degli utenti: l'art. 28 della legge 6 agosto 1990, n. 223 non trova infatti corrispondenti nella legislazione anteriore, e neppure, per la verità, nelle leggi di base degli altri ordinamenti. Dal punto di vista della tutela dell'utente si tratta dunque di una innovazione così rilevante da apparire come una svolta storica nella disciplina dell'intero settore. Una svolta che appare foriera di ulteriori interventi, volti a rafforzare la posizione degli utenti, in quanto tali, nell'ambito dell'ordinamento e nell'ambito degli organismi che, nel settore, operano producendo effetti sugli interessi degli utenti medesimi.

La rilevanza di questa innovazione si coglie in tutta la sua portata se si volge lo sguardo — uno sguardo rapido, ovviamente — alla storia della legislazione delle radiotelediffusioni.

* Il presente scritto costituisce la relazione al seminario *L'utenza radiotelevisiva: rappresentanza e tutela*, organizzato dall'Istituto di diritto privato dell'Università « La Sapienza » di Roma, in collaborazione con il Centro di iniziativa giuridica « Piero Calamandrei » ed il Consiglio consultivo degli utenti, e tenutosi a Roma, presso l'Aula dei congressi di Via Salaria, il 21 dicembre 1994. Hanno preso parte al seminario: il

Prof. Guido Alpa, il Prof. Giuliano Amato, il Prof. Nicolò Lipari, il Prof. Alessandro Pace, il Prof. Stefano Rodotà ed il Prof. Giuseppe Santaniello. Si ringraziano la Dott.ssa Silvana Remondini ed il Dott. Mauro Passerotti dell'Ufficio del Garante per la radiodiffusione e l'editoria per la collaborazione prestata alla Redazione di questa *Rivista* ai fini della pubblicazione degli atti del seminario.

2. BREVE EXCURSUS STORICO SUL RUOLO DEGLI UTENTI.

L'avvio di una disciplina delle comunicazioni via radio muove dalle due conferenze di Berlino, organizzate l'una nel 1903 e l'altra nel 1906: a pochi anni dalla invenzione della radio, e nella situazione incerta creata dalle comunicazioni via filo, i maggiori Paesi occidentali avvertirono l'esigenza di creare un organismo diretto a coordinare queste attività e a ripartire le sfere di influenza, così come a risolvere i primi, elementari problemi tecnici. Si elaborano linee generali di intervento, si propone la tutela del segreto delle comunicazioni, si attua un primo coordinamento tecnico e amministrativo. Il 1910 segna l'anno della prima disciplina specifica in materia. La legge n. 395 indica infatti in un quadro organico d'insieme i principi guida a cui riferirsi per dettare regole che concernano tutte le telecomunicazioni: dalle poste al telegrafo, al telefono, all'uso del nuovo mezzo.

Le linee guida, che corrispondono a quelle proprie degli ordinamenti di allora, autoritari e classisti, sono le seguenti: il nuovo mezzo non ha uno spazio a sé, non è considerato uno strumento che, raggiungendo il pubblico in modo anche inaspettato, richiede qualche cautela; il nuovo mezzo è considerato semplicemente una tecnica di comunicazione a distanza, e come tutte le tecniche di questo tipo, tale da involgere interessi dello Stato che prevalgono su quelli dei destinatari; ancora, i destinatari sono considerati semplici fruitori del mezzo, e quindi appaiono agevolati dallo Stato nella misura in cui questo si accolla le spese di funzionamento del mezzo. La radio, infatti, appare ancora come uno strumento riservato a pochi, ha uno scopo essenziale, di comunicazione di messaggi (non ancora di programmi), il suo costo è così alto da essere proibitivo per tutti; pertanto, è lo Stato che, come per le ferrovie e per altri servizi pubblici, la cui gestione è cronicamente deficitaria, si accolla le spese di attivazione e di funzionamento. L'attività di trasmissione a distanza è considerata appunto per questo un « servizio pubblico », e si applicano ad esso le normative e le stesse categorie giuridico-amministrative che riguardano i servizi pubblici in quanto tali (quali i rudimentali servizi sanitari, e così via).

L'autonomia dalle altre tecniche di comunicazione viene raggiunta nel 1923 (r.d. n. 1067, e relativo reg. di esecuzione del 1924, n. 1226). Con il nuovo intervento si confermano: la avocazione allo Stato del servizio di trasmissione radiofonica; la natura di pubblico servizio di tale attività; la possibilità di concederle a privati lo svolgimento, sulla base di una convenzione. È appunto per questo che il governo dell'epoca, cedendo alle insistenze di Guglielmo Marconi, grande scienziato, già insignito del Nobel, e attento uomo d'affari, concede la gestione dell'attività ad una società privata, costituita da gruppi privati (tra i quali anche il gruppo di cui lo stesso Marconi era esponente). In questo conge-

gno non c'è posto per una rappresentanza, né per la voce degli ascoltatori: essi sono ancora in numero esiguo, e continuano ad essere considerati come fruitori-destinatari del servizio pubblico, esercitato da un ente privato concessionario.

La formula è confermata con la disciplina del 1936 (cod. postale, approvato con r.d. n. 645). Il regime al potere non ignora gli orizzonti dischiusi dal nuovo mezzo: anche se il numero dei possessori di apparecchi radio è basso, rispetto alla popolazione, si agevolano centri d'ascolto, sia cittadini, sia soprattutto suburbani e rurali, al fine di profittare della possibilità di raggiungere le masse per effettuare azione di propaganda. Gli utenti sono ancora considerati destinatari, fruitori, in questo caso « oggetto » di comunicazione politica; il governo si è infatti riservato il potere di interrompere le trasmissioni, comunicare proclami e direttive; controllare soprattutto i bollettini di informazione; la società privata concessionaria svolge la sua attività in sintonia con il governo; la situazione politica, unitaria e autoritaria, non necessita di un intervento ulteriore all'interno della composizione del consiglio di amministrazione della società concessionaria.

Con la caduta del regime, l'avvento del nuovo ordine, la proclamazione della Repubblica, e l'avvio di uno Stato pluralista ci si aspetterebbe una radicale modificazione di questo quadro di direttive, e, soprattutto, una maggiore attenzione per le esigenze degli utenti.

Il che non è: i partiti non hanno ancora avvertito l'importanza del nuovo mezzo, ormai largamente diffuso in tutte le fasce sociali; si preoccupano di istituire un organo di vigilanza e un comitato tecnico (d.l.C.p.S. n. 428 del 1947). Nel 1952 si rinnova la convenzione per il conferimento della concessione alla società privata (che nel frattempo aveva assunto l'odierna denominazione di R.A.I.) e si prevede che le azioni di tale società siano intestate a persone fisiche e giuridiche di nazionalità italiana, riservandosi però la maggioranza all'ente capofila delle partecipazioni statali, l'I.R.I., il quale, ovviamente, ha il diritto di nominare propri amministratori nel consiglio della società concessionaria.

Con tale innovazione — che, si noti, disdegna qualsiasi attenzione per gli interessi degli utenti, ma ancora una volta riguardati come semplici destinatari dell'attività, ancorché costretti a pagare un canone di abbonamento — si realizza così un importante obiettivo: l'asservimento della concessionaria allo Stato. In altri termini, lo Stato ritiene che il servizio radiotelevisivo, in quanto pubblico, debba essere esercitato oltre che in riserva anche mediante una concessionaria a prevalenza pubblicistica.

Il sistema, giustificato anche dai primi interventi della Corte Costituzionale, si mantiene integro fino al 1975: ciò perché si continua a ritenere che la trasmissione radiofonica e poi televisiva sia di tale rilevanza dal punto di vista della collettività da comportare non solo l'intervento, ma anche la gestione integrale da parte

della mano pubblica, in via esclusiva. Si fonda questa esigenza sulla necessaria obiettività nell'esercizio della trasmissione di notizie e di programmi. Solo lo Stato, si ritiene, è in grado di esercitare questo servizio, definito di « interesse generale » in più favorevoli condizioni di obiettività, imparzialità, di completezza e continuità in tutto il territorio nazionale.

Questa posizione non appare soddisfacente a molti: sia a coloro che hanno a cura gli interessi degli utenti, e avvertono come spesso il servizio pubblico sia un « servizio di regime », cioè il nuovo (più democratico, ma non per questo più pluralista) regime al governo; sia a coloro che, essendo esponenti delle opposizioni in parlamento, non vedono riflessi nei programmi e nei notiziari quelle esigenze di obiettività tanto conclamate dai fautori della riserva legislativa e della pubblicità della concessionaria.

La storia successiva alla legge n. 103 del 1975 con la quale si ribadisce la riserva allo Stato, la natura di servizio pubblico della radioteletrasmissione, all'impossibilità da parte dei privati di ingrersi di questo settore è storia che conosciamo nei minimi dettagli.

Con la legge n. 10 del 1985 si consente la trasmissione alle emittenti private, ancorché non in simultanea; dopo ampio dibattito, in cui prevalgono ancora i fautori del regime pubblico, sovvenzionato dallo Stato, dai canoni e dalla pubblicità, a fronte di alcune emittenti private, sovvenzionate dalla pubblicità, si arriva ai giorni nostri e alla riforma Mammì.

Oggi gli utenti si chiedono: se abbia ancora senso la riserva allo Stato, e quali garanzie essa debba comportare per l'accesso alle trasmissioni, per il pluralismo culturale e politico, per la qualità dei programmi; quale debba essere l'attenzione rivolta alle esigenze del pubblico, non più considerato come la massa informe e anonima dei destinatari delle trasmissioni, ma come il complesso degli utenti, con una fisionomia giuridica più rilevata; se agli utenti si debbano riconoscere maggiori diritti, rispetto a quelli implicitamente riconosciuti dall'art. 28, istitutivo del Consiglio consultivo.

Perché non porre sullo stesso piano l'utente radiotelevisivo e il consumatore? perché non provare ad immaginare una disciplina che tenga conto degli interessi del radioteleutente (che ben si può identificare con il consumatore) così come in sede interna, e soprattutto in sede comunitaria si tiene conto degli interessi dei consumatori? perché non concedere anche ai radioteleutenti un diritto ad essere ascoltati, un diritto ad essere rappresentati, un diritto ad essere partecipi degli organismi che incidono sui loro interessi?

Di qui dunque il ruolo che può assumere il consiglio consultivo: per la prima volta abbiamo un organismo che può farsi tramite della voce degli utenti con gli organismi istituzionali che si occupano degli interessi degli utenti. Ma la semplice rappresentanza, la semplice disponibilità ad ascoltare e riferire potrebbero risultare insufficienti: si può pensare ad un ruolo più attento degli

utenti, eventualmente da svolgere tramite il Consiglio. Ci si può chiedere se non sia utile che una rappresentanza gli utenti non possa (o debba) operare all'interno delle società concessionarie, pubbliche e private, per controllare che gli interessi degli utenti non comincino ad essere violati, conculcati, lesi proprio là dove si organizza l'attività di cui essi sono i destinatari.

3. L'ESPERIENZA DELLE CONSIGLIATURE.

L'attività del Consiglio degli utenti, istituito nel 1991, si può articolare in due fasi temporali (1991-1993; 1994-1995) e in tre settori (organizzazione interna; atti emanati; iniziative esterne).

(i) Nella prima fase, in cui la presidenza era assunta dal prof. Alfredo Carlo Moro, il Consiglio ha organizzato i suoi lavori con riunioni assembleari e mediante la composizione di gruppi di studio. Ha raccolto i documenti relativi ai pareri, alle risoluzioni e alle mozioni, nonché una serie di osservazioni inerenti alla natura giuridica dell'utenza radiotelevisiva in un rapporto (Rapporto agli utenti, Roma, giugno 1993, pubblicato a cura del Dipartimento per l'informazione e l'editoria presso la Presidenza del Consiglio), in cui si è dato conto delle molteplici iniziative promosse.

In particolare, quanto agli atti emanati, si segnalano le risoluzioni relative alla qualità dei programmi, in cui si è sottolineata la grave carenza concernente i programmi culturali, posposti a quelli di intrattenimento, e la persistente violazione dei diritti fondamentali della persona, sia per le modalità in cui le fasce deboli sono rappresentate o sono sistematicamente ignorate (donne, anziani, minori, portatori di handicap), sia per le aggressioni dirette a singoli soggetti.

Il Consiglio si è preoccupato di richiamare l'attenzione degli utenti, degli organizzatori dei networks, privati e pubblici, e delle istituzioni competenti, sulla dinamica — oggetto di un vero e proprio « circolo vizioso — tra dati raccolti dall'Auditel, share radiotelevisivo, scelta e finanziamento dei programmi, introiti pubblicitari.

Quanto ai servizi informativi, ha rilevato come spesso sia disapplicato il principio generale informato al pluralismo espresso in modo inequivoco dalla l. Mammì.

Quanto ai programmi di intrattenimento, senza arrogarsi compiti censori, ha rilevato le frequenti violazioni della disciplina diretta a inibire la trasmissione di film vietati ai minori degli anni diciotto, la immissione in onda di film vietati nella fascia di prima serata con tagli, la predilezione di film, filmati e telefilm espressivi di disvalori, essendo incentrati sulla violenza, sulla mercificazione del corpo, sulla trasgressione del valore-persona.

Quanto alla organizzazione delle trasmissioni, ha sottolineato come l'utente radiotelevisivo sia considerato non tanto come spett-

tatore intelligente quanto come potenziale consumatore di beni e servizi oggetto dei messaggi pubblicitari.

Il Rapporto del 1993 ha anche tentato di dare un apporto scientifico alla costruzione di un « diritto-interesse » in capo all'utente radiotelevisivo, via via considerato dal punto di vista dell'accesso ai media, dal punto di vista della rappresentazione della persona da parte dei media, dal punto di vista del diritto alla corretta e completa informazione.

(ii) Nella seconda fase, ancora in corso, il Consiglio si è incentrato sullo studio del ruolo di un organismo rappresentativo degli utenti nell'ambito del contesto istituzionale, il suo coordinamento con le istituzioni di riferimento, tra le quali, *in primis*, la Commissione parlamentare di vigilanza, il Ministro delle Poste, la Commissione per le attività culturali della Camera dei Deputati, la Commissione parlamentare per la riforma del sistema radio televisivo, nonché con le Reti pubbliche e private, l'Ordine dei giornalisti, la Commissione di censura dei film. Ha inoltre organizzato alcune tavole rotonde che, sul piano scientifico, hanno ulteriormente approfondito gli aspetti giuridici e sociologici dell'informazione radio televisiva considerata nel suo complesso. Si segnalano in particolare due documenti, indirizzati al Parlamento, l'uno relativo alla riforma del sistema radiotelevisivo, l'altro alla riforma del Consiglio degli utenti (v. appendice).

Quanto all'attività, avviata nella seconda fase, il Consiglio ha discusso:

a) l'organizzazione interna; a questo proposito, preso atto del nuovo regolamento emanato dal Garante per l'editoria e la radiotelevisione (decr. 18 marzo 1994) che dispone la istituzione di quattro sezioni in cui sono ripartiti i venti membri, e la discussione dei temi fondamentali coordinata in adunanza plenaria dal Presidente (carica da me ricoperta dal 1994) e dal Vicepresidente (carica ricoperta dal 1994 dalla prof. Anna Maria Natale), ha proceduto a svolgere l'attività istituzionale inerente la redazione dei pareri richiesti dal Garante mediante le sezioni, e quella di animazione culturale e di rapporto con le istituzioni mediante le riunioni assembleari; b) atti emanati;

il Consiglio ha proceduto nello svolgimento della sua attività secondo le direttrici già tracciate nella precedente fase, concernenti la protezione dei diritti della persona, la tutela delle fasce di utenza debole, il controllo della qualità dei programmi, l'audizione di associazioni di utenti e degli esponenti degli organismi operanti nel mondo della comunicazione, l'esame dei dati raccolti dall'Auditel, l'esame del rapporto utenza-commercializzazione di prodotti e servizi, e si è dedicato in particolare ai grandi problemi che agitano oggi il mondo (radio) televisivo, concernenti la c.d. *par condicio*, la titolarità di reti, l'assetto complessivo dei media, la presenza degli utenti;

c) rapporti esterni;

con riguardo a queste ultime problematiche, il Consiglio ha tenuto costanti rapporti con i Ministeri interessati (in particolare, il Ministero delle Poste e il Ministero delle Politiche comunitarie), nonché con i parlamentari coordinatori delle iniziative di riforma del settore (in particolare gli on. Giulio Bogi e Giorgio Napolitano).

4. IL RUOLO DEL CONSIGLIO.

Prendendo spunto dalla ampia e complessa discussione che ha animato l'intero Paese sulla funzione della (radio) televisione, sollecitato da autorevoli prese di posizione di studiosi, uomini di cultura e uomini politici (v. per tutti il pamphlet di Popper e Condry, *Cattiva maestra televisione*, Milano, 1994), il Consiglio ha riflettuto sulla propria presenza e sul proprio ruolo nel Sistema radiotelevisivo.

Già il prof. Giuseppe Santaniello, nella sua qualità di Garante, in più occasioni ha sottolineato l'importanza della scelta legislativa di istituire un consiglio consultivo degli utenti (v. da ultimo la Relazione presentata al Senato spagnolo nel 1995) richiamando la necessità di soddisfare l'esigenza di « bilanciare il potere dell'emittenza con forme di controllo sociale sulle scelte qualitative della produzione televisiva » (*op. cit.*, p. 1 del datt.). Il controllo dei contenuti ha riguardo *in primis* al pluralismo informativo; poi ai contenuti dei messaggi pubblicitari; infine ai contenuti culturali dei programmi; lo stesso Garante, sottolineata la funzione ausiliare del consiglio, si è preoccupato di richiamare l'attenzione sulla sua attività a favore dell'utenza minorile per prevenire ogni pregiudizio morale o fisico a danno dei minorenni.

Di dibattito in corso sui ruoli affidati al Consiglio degli Utenti sono emersi alcuni rilevanti risultati, concernenti:

(i) la rappresentanza degli utenti;

si è convenuto che la normativa vigente, costituita dalla legge ordinaria e dalle regole espresse dal decreto del Garante sopra cit. prefigura una rappresentanza indiretta, o di secondo grado, in quanto i membri del Consiglio sono scelti dal Garante sulla base di terne proposte dalle associazioni del settore; in più, i singoli membri così nominati non si fanno portavoce delle aspettative e delle esigenze degli associati di cui sono emanazione, ma di tutti gli utenti; la rappresentanza è inoltre integrata dai membri nominati dal Garante in qualità di esperti di materie giuridiche, sociologiche, pedagogiche e psicologiche, che con il loro apporto scientifico contribuiscono sia in sede consultiva sia in sede scientifica e organizzativa allo svolgimento dei compiti dell'organismo;

(ii) le funzioni del Consiglio;

alcuni relatori hanno auspicato un rafforzamento dei compiti del Consiglio, sia nella instaurazione di rapporti costanti con le

istituzioni competenti, sia nelle potenzialità propositive (di normativa e di iniziative), sia nelle potenzialità difensive degli interessi degli utenti;

(iii) la giuridificazione degli interessi degli utenti;

tutti i relatori hanno sottolineato l'opportunità di considerare giuridicamente rilevanti gli interessi degli utenti, convenendo sulla natura di « diritti » e di « interessi diffusi » delle posizioni soggettive da essi vantate: diritto all'informazione (pluralistica, completa e corretta), interesse diffuso alla fruizione di programmi culturalmente apprezzabili e scevri dei disvalori più volte denunciati dal Consiglio stesso;

(iv) ambito di operatività del Consiglio;

alcuni relatori hanno sottolineato l'esigenza che il Consiglio non circoscriva la sua attività all'esame dell'uso dei media nel nostro Paese più utilizzati (trasmissioni via etere), ma la estenda a tutti i mezzi di comunicazione, considerata l'interconnessione delle vie di comunicazione (ad es., mediante cavo e satellite).

5. PROPOSTE DEL CONSIGLIO.

a) Pluralismo radiotelevisivo.

Il riassetto del sistema radiotelevisivo ha fatto oggetto di numerose indagini, anche di carattere comparatistico, effettuate dal Consiglio in ordine al pluralismo radiotelevisivo. Considerati, in particolare, il progetto predisposto dalla Commissione interministeriale istituita dal Presidente Carlo Azeglio Ciampi, coordinata dal prof. Paolo Barile, l'indagine conoscitiva compiuta dal Parlamento e i numerosi progetti di legge al riguardo, il consiglio si è espresso per un assetto radiotelevisivo che, riformando l'attuale disciplina, assicuri la titolarità di una sola rete per ciascun polo privato, e di due reti per il polo pubblico (v. allegato).

b) Rappresentanza degli utenti.

Il Consiglio, preso atto delle difficoltà incontrate nella propria attività per effetto delle lacune normative, ha predisposto un documento (v. allegato) diretto a:

(i) rafforzare le caratteristiche originali dell'organismo; ciò al fine di rimodellarne sia l'organizzazione interna, sia la sua funzione istituzionale; il Consiglio infatti, già nella sua attuale fisionomia, differisce profondamente da organismi operanti in altri Paesi (v. *Television and the Viewer Interest*, pubblicato da The European Institute for the Media, Dusseldorf, 1994): ad es., dai Consigli delle comunicazioni dell'esperienza tedesca, in quanto questi pur rappresentando gli interessi degli utenti, operano in collaborazione con singole reti; dagli Advisory Councils inglesi, perché questi non sono rappresentativi degli interessi degli utenti ma sono di volta in volta consultati dalle singole reti; dal Consiglio dei videoutenti svizzeri, in quanto questo costituisce un osservato-

rio sulla qualità dei programmi; dal Conseil Supérieur de l'Audio-visuel francese in quanto questo è un organismo amministrativo di apparato, privo di rappresentatività.

Per queste ragioni, si è proposto che in sede di revisione dell'assetto complessivo del settore, il Consiglio mantenga la funzione rappresentativa, integrato da esperti, e, pur restando collegato con l'Autorità Garante, sia dotato di autonomia funzionale e finanziaria, al fine di poter svolgere con maggior tempestività e con migliori risultati quella funzione di controllo sociale che oggi è necessaria per assicurare pluralismo informativo, rispetto dei valori della persona, prevenzione della mercificazione dell'utente radiotelevisivo.