

NICOLÒ LIPARI

## TUTELA DELL'UTENTE RADIOTELEVISIVO E RUOLO DEGLI ORGANI RAPPRESENTATIVI

**I**l disegno di legge in materia di riforma del sistema radiotelevisivo che attualmente sono all'esame del Parlamento non assegnano un particolare ruolo ad un organo rappresentativo dell'utenza. Si tratta dunque di ritagliare una funzione all'interno di un sistema che sarà sicuramente sul punto del tutto elusivo.

È ciò ben al di là della genericità di formulazione dell'art. 28 della «Mammì». Se è vero infatti che questa norma si era limitata a rinviare al regolamento la specificazione dei compiti dell'organo di rappresentanza degli utenti, è altrettanto vero che l'art. 1 del regolamento aveva elencato una serie di funzioni particolarmente ampie e significative.

Al di là tuttavia della valenza formale degli enunciati è doveroso riconoscere che non si è determinata, nella realtà socio-istituzionale, una sensibilità capace di sostenere ed appoggiare la presenza e i compiti di un organo di questo tipo. A ben vedere strutture come il Consiglio degli utenti non possono essere pensate come una sorta di scarico di coscienza del sistema parlamentare, ma debbono rispondere a vocazioni, inclinazioni, valori realmente condivisi nel contesto sociale e capaci di operare come meccanismo di controllo rispetto agli interessi di coloro che gestiscono la comunicazione radiotelevisiva.

---

\* 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.

Si tratta allora di chiedersi se i giuristi possano svolgere un qualche ruolo di sollecitazione o di indirizzo a supporto degli utenti di quella comunicazione, nonostante le timidezze o le inerzie del legislatore.

Io stesso, unitamente agli amici con i quali ho commentato — a caldo e in prima battuta — la c.d. «legge Mammi» per la rivista «Le nuove leggi civili commentate», mi sono già posto un problema di questo tipo. Allora infatti muovevamo dalla constatazione che una diffusa e radicata giurisprudenza di merito aveva più volte affermato l'inconfigurabilità di una relazione giuridica fra utenti (o eventuali associazioni di utenti) e società concessionarie del servizio, avente ad oggetto le modalità di irradiazione delle trasmissioni televisive, i criteri di gestione della comunicazione, il rispetto dei contenuti di obiettività, imparzialità e completezza dell'informazione. Nella linea di tale giurisprudenza di merito anche la Corte di cassazione aveva ripetutamente dichiarato che i singoli utenti e le associazioni di utenti sono portatori di una posizione di mero fatto, in quanto tale non tutelabile dinanzi all'autorità giudiziaria. Sulla medesima linea si era collocata anche la dottrina (non qualificatissima ma tuttavia attenta) che si era occupata dell'argomento.

In questo contesto si tendeva a ritenere che le istanze dei cittadini potessero risultare indirettamente veicolate solo attraverso il sistema parlamentare, con la conseguenza quindi di ritenere soltanto la Commissione parlamentare di vigilanza l'organo in qualche modo rappresentativo degli utenti. Si tentava cioè di spostare sul versante di una rappresentanza politica, variamente orientata e caratterizzata, istanze che invece si collocano in una lunghezza d'onda assolutamente diversa e che sono presenti nella società civile al di fuori di qualsiasi etichettatura politica.

Nel momento in cui abbiamo affrontato il commento della «Mammi» (e non si tratta di un tempo preistorico perché eravamo nel 1991) era questo il quadro complessivo: impossibilità di ricondurre il ruolo dell'utente ad una fattispecie giuridica, in quanto tale tutelabile dinanzi agli organi giudiziari.

A noi allora sembrò (forse con una qualche dose di coraggio, ma diceva Nicolò che il giurista privo di coraggio non è, a ben vedere, neppure un giurista) che l'art. 28 della «legge Mammi» avesse radicalmente modificato le coordinate di riferimento normativo offrendo la piattaforma giuridica per soluzioni radicalmente diverse ove si fossero riproposte situazioni analoghe a quelle che i giudici di merito e di legittimità avevano relegato al rango di relazioni di mero fatto. In questa chiave il Consiglio consultivo degli utenti appariva come l'organo effettivamente rappresentativo degli interessi degli utenti aventi rilevanza collettiva nei confronti dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva secondo la formula usata dall'art. 28. In tal modo si instaurava quella relazione giuridica, in precedenza negata, tra la rappre-

sentanza degli utenti e i gestori dei mezzi di comunicazione radio-televisiva.

A me sembra che, quale che possa essere l'evoluzione del sistema legislativo, questa sia la linea da battere. Se dunque un suggerimento è possibile dare all'amico Alpa (che tuttavia non ne ha affatto bisogno), io credo che esso possa sintetizzarsi in una formula di questo tipo: quali che siano le vicende prossime del quadro politico, è necessario creare le condizioni perché si affermi la rilevanza processuale di un organo come il Consiglio degli utenti. Anche operando all'interno del quadro offerto dall'art. 1 del regolamento emanato dal Garante il 12 settembre 1990 io credo che esistano le condizioni giuridiche per spostare sul piano giurisdizionale la rilevanza di un organo che fin qui è stato semplicemente inteso come strumento di sollecitazione culturale o di prospezzazione giornalistica.

Una volta riconosciuta questa funzione di principio si tratta poi di riempirla, a livello giurisdizionale, dei contenuti più propri. E qui la mia schematica riflessione tocca un secondo punto che attiene alla possibilità per l'utente di verificare (e quindi di censurare) il contenuto di programmi, capace di diventare, anche in via semplicemente potenziale, lesivo di diritti o comunque di quegli interessi di diversa natura che sono indicati nell'art. 1 del citato regolamento.

Non ripeto qui motivazioni che ho espresso più volte in vari luoghi. Mi limito a ribadire che esiste sicuramente un meccanismo tecnico di verifica del modo con cui un'informazione viene fornita.

In una ricerca condotta nel 1990 per conto della Presidenza del Consiglio una *équipe* coordinata da Tullio De Mauro si è preoccupata di determinare gli strumenti e le metodologie capaci di misurare (in chiave di scienza del linguaggio) la comprensibilità di un testo destinato ad un vasto pubblico ed è arrivata a concludere, sulla base di quella che i tecnici designano come « formula di Flesch », che la comprensibilità di un testo è concretamente misurabile e può essere addirittura ricondotta ad un indice numerico. La complessità del fenomeno linguistico non impedisce dunque di ridurre ad una formula o ad un numero il tasso di normale decodificabilità di una circolare amministrativa o di un discorso politico. Mi domando perché mai, pur riconoscendo la complessità della comunicazione giornalistica, non dovrebbe essere consentito altresì di determinare la correttezza di un'informazione ovvero la sua completezza, per esempio valutando l'ambigua prospezzazione come fatto di ciò che è solo un giudizio sui fatti ovvero la artificiosa e consapevole parzialità nella prospezzazione di una notizia. Quel giudizio che ciascuno di noi è in grado di formulare ascoltando uno dei più noti telegiornali non si comprende perché non potrebbe essere affidato a parametri meno individuali o saltatori.

A questo discorso (e alla possibilità di renderlo rilevante nella chiave della funzione riconosciuta al Consiglio degli utenti) non è sufficiente opporre che non esiste nessuna comunicazione integralmente neutra; che ogni messaggio subisce l'influenza di chi lo rende e del contenuto che trasmette. Ho infinite volte ribadito il rapporto di compenetrazione che sempre si determina tra soggetto e oggetto. Non c'è nessun oggetto che non sia influenzato dal soggetto così come non c'è nessun soggetto che, nel modo in cui si appropria ad un oggetto, non subisce l'influenza dell'oggetto che considera. Peraltro — tutto ciò premesso — sono anche convinto che, all'interno di un sistema sociale predefinito, è possibile realizzare, alla luce di determinati parametri, una forma di controllo della comunicazione. Solo su questi presupposti sarà poi possibile effettuare quella più penetrante verifica che conduce alla tutela dei soggetti deboli, alla garanzia dei minori, alla soddisfazione degli interessi in vista dei quali lo stesso Consiglio degli utenti è stato costituito.

Prima di concludere mi sia concesso un terzo ordine di rilievi, sia pure di segno più prospettico, ma tuttavia non privo di significato anche nel difficile tornante socio-politico che stiamo attraversando.

Dieci anni fa coloro fra di noi che si occupavano di queste problematiche ritenevano che il nodo cruciale del discorso stesse nella disciplina dell'antitrust, al fine di garantire una pluralità di fonti, quali che fossero le scelte di ciascuno (per esempio, allora, le valutazioni mie e di Giuliano Amato erano fortemente dissonanti). Sembra oggi di poter dire che l'ottica sia radicalmente cambiata e che una prospettiva di quel tipo abbia perso molto del suo originario significato.

Non voglio certamente negare la persistente rilevanza della tematica sull'antitrust. Ritengo tuttavia estremamente suggestive le osservazioni che Bobbio ha di recente proposto su « Reset ». Se, come sostiene Bobbio, l'effetto del nostro zapping serale è quello di una terribile e massificante omologazione, è molto probabile che un incremento dei soggetti trasmettenti non modificherà sostanzialmente il risultato, non farà venir meno cioè l'effetto aggressivo che l'utente subisce.

Mi domando allora che cosa si possa chiedere all'inventiva dei giuristi per cercare quanto meno di mitigare la pervasività di un simile esito. Si tratta di un tema che certamente travalica il ruolo e la competenza del Consiglio degli utenti, ma non certamente le competenze o le possibilità di incidenza delle persone che sono questa sera sedute al di qua di questo tavolo. A mio giudizio è giunto il momento di mettere seriamente allo studio una legge sulla pubblicità.

La recente normativa che ha impedito la pubblicità delle sigarette ha certamente inciso sui costumi. Perché non proseguire lungo questa via, cominciando, ad esempio, a vietare la pubbli-

cità dei medicinali, delle derrate alimentari, o comunque cominciando a dettare criteri rigorosi per la liceità del messaggio pubblicitario, abbandonando il modello esclusivo della sollecitazione al consumo?

Lungo questa via si potrebbero cominciare ad erodere posizioni di forza che hanno sovvertito modelli culturali radicati. Solo in tal modo, io credo, si potranno riscattare i cittadini dal sottile tentativo di coloro che, rendendoli semplici destinatari di un vortice consumistico, li relegano al rango di sudditi. Chi è considerato come semplice destinatario di un prodotto, non può assumere il ruolo di interlocutore di un dialogo e tanto meno quello di portatore di criteri di valore.

Questi sono alcuni degli stimoli che — sollecitato dall'amico Alpa — ho ritenuto di offrire alla riflessione e al dibattito, convinto che la funzione del Consiglio degli utenti può diventare emblematica non solo per la tutela di interessi che sono ormai tanto diffusi da poter essere ritenuti generali, ma anche per quel rinnovamento del sistema istituzionale che esige di essere fondato su di una condivisa tavola di valori e non semplicemente sul vecchio e scivoloso terreno delle transazioni permanenti e delle leggi contrattate