

---

ALESSANDRO PACE

---

## LA TUTELA GIURISDIZIONALE DELL'UTENTE RADIOTELEVISIVO

**H**o una certa esperienza professionale di controversie relative alla tutela giudiziaria di pretese fatte valere da utenti radiotelevisivi. Ed è proprio questa esperienza pratica che mi induce a una maggiore circospezione circa la possibilità di costruire delle categorie generali idonee alla tutelabilità dell'utente. Ciò deriva proprio dalle risultanze giurisprudenziali, cui faceva cenno l'amico Nicola Lipari. Vado perciò subito al concreto.

Abbiamo tutti di fronte a noi la c.d. legge Mammì. Ebbene solo se ricorre l'ipotesi dell'art. 10 comma 2 — vale a dire l'ipotesi della lesione di interessi morali o materiali determinata da trasmissione contraria a verità — si può ritenere che l'interessato sia titolare di una situazione giuridica soggettiva pienamente tutelabile davanti al giudice. In tutte le altre ipotesi l'interesse dell'utente si confonde e si risolve nell'interesse generale, per cui il singolo non ha tutela giudiziale.

Si deve allora concludere che non vi è alcuno spazio per una qualsivoglia tutela degli interessi dell'utente? Direi di no. Infatti si deve distinguere a seconda che si discuta della stampa o della radiotelevisione.

Se si prende in considerazione il mondo della carta stampata, poiché la pretesa azionabilità del diritto dell'utente in termini di completezza e obiettività non può logicamente risolversi altro

---

\* 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.

che in una menomazione della libertà dell'editore e del giornalista di informare, ne consegue l'improponibilità di un diritto dell'utente alla completezza e alla obiettività. Conseguentemente completezza e obiettività hanno, con riferimento alla stampa, una rilevanza puramente morale, e non giuridica. Poiché nei modelli costituzionali delle democrazie liberali la libertà di stampa è stata sempre coniugata con la libertà attiva di informare, la conclusione, in termini squisitamente giuridici, è purtroppo la seguente: la possibilità, per l'utente della carta stampata, di avere una certa completezza notiziale si risolve ... nella possibilità che egli ha di comprare più di un giornale e di farsela lui, la completezza, mediante la lettura di quei tre o quattro giornali in grado, complessivamente, di dargli una visione abbastanza ampia, realistica e verosimile delle cose accadute.

Diversa è la conclusione se si prende in considerazione la radiotelevisione. Perché? Perché le caratteristiche del mezzo radiotelevisivo — e cioè la capacità di coinvolgimento psicologico dell'utente (in varie sentenze della Corte Suprema degli Stati Uniti si parla di « *passive audience* », a fronte del potere intrusivo del « *broadcaster* ») — fa sì che negli stessi Stati Uniti, per le trasmissioni televisive via cavo, e non solo per quelle via etere, si richieda il rispetto di limiti contenutistici e modali. Perché questo?

Perché, nella misura in cui il sistema radiotelevisivo si orienti non verso il riconoscimento giuridico di una estesa pluralità di emittenti (come era nella logica della sentenza 202 del '76: la Corte Costituzionale pensava, allora, di costruire, accanto al monopolio pubblico a livello nazionale, una miriade di emittenti televisive locali operanti in regime di « libertà »), ma si orienti verso il riconoscimento di un limitato numero di concessionari a livello nazionale, la situazione soggettiva dell'emittente, ancorché strutturalmente qualificabile come diritto di libertà, da un punto di vista sociologico si presenta — sia qualitativamente che quantitativamente — con la dimensione e la consistenza di un « potere »: più precisamente — come disse la nostra Corte costituzionale nella sentenza n. 148 del 1981 — di un vero e proprio potere d'influenza, derivante dalla peculiare capacità del mezzo televisivo di « persuasione e di incidenza sulla formazione dell'opinione pubblica nonché sugli indirizzi socio-culturali » esistenti. Ed è a tutti noto che, di fronte ad una situazione di « potere », il giurista si pone sempre in termini diversi che di fronte ad un « diritto di libertà », perché il potere, sia esso privato o pubblico, essendo di per sé potenzialmente pericoloso, legittima l'apposizione di limiti contenutistici e modali *ulteriori* rispetto a quelli di un comune diritto di libertà.

Ecco allora che la possibilità di tutela dell'interesse generale dell'utente (che sarebbe stata pretermessa, qualora lo scenario radiotelevisivo fosse stato costruito sul modello — utopico — dei diritti di libertà), dopo essere uscita dalla porta, rientra dalla

finestra, per il fatto che il giurista, trovandosi davanti ad una situazione di potere, cerca di erigere dei limiti a tale potere nell'interesse generale.

Quindi, non mi scandalizzerei affatto se un'interpretazione estensiva dell'attuale art. 1 della legge Mammì — o, meglio ancora, uno specifico intervento del futuro legislatore — ponesse a carico di *tutti* i concessionari, quand'anche privati, limiti di contenuto e modali più pervasivi rispetto a quelli a cui è soggetto l'editore di un giornale stampato.

A cosa alludo quando parlo di limiti contenutistici e modali posti nell'interesse generale? Quanto ai primi, a null'altro alludo che ai citati obblighi di completezza e obiettività che, a mio parere, in una trasmissione radiotelevisiva (proprio per la maggiore capacità che questa ha di determinare un coinvolgimento psicologico dell'utente), ben potrebbero avere una rilevanza specificamente « giuridica » (e non solo « morale », come nella stampa scritta), con la conseguenza di legittimare possibili sanzioni da parte del concedente o di un organo a ciò predisposto (il Garante per la radiodiffusione o una qualsivoglia altra autorità indipendente). Invece, quanto ai limiti « modali » — soprattutto importanti nel servizio pubblico —, alludo al « modo » di porgere le notizie; di fare servizi giornalistici; di organizzare e condurre trasmissioni di intrattenimento: modalità che, nel servizio pubblico, non dovrebbero mai scadere nel protagonismo e nelle polemiche personali di un giornalista o in manifestazioni di volgarità.

Quindi, non è che, quando si parla di limiti contenutistici, si debba necessariamente evocare lo spettro della censura. I limiti a cui mi riferisco sono tutti assai ragionevoli: gli obblighi di completezza e di obiettività, il doveroso rispetto alla dignità umana, e, quanto ai limiti della decenza, l'effettivo rispetto dell'infanzia e dell'età evolutiva. E alludo, infine, ai limiti dei messaggi pubblicitari. Infatti, anche questi si risolvono, giuridicamente, in limiti contenutistici delle trasmissioni televisive.

Il problema non cambia alla luce della recente sentenza della Corte cost. n. 420 del '94, che ha ricordato Alpa. Ed infatti anche questa sentenza riconosce l'esistenza di una situazione di potere.

Mi spiego: quando la Corte ci dice, in quella decisione, che il c.d. diritto all'informazione si realizza con il *massimo* numero possibile di voci diverse, viene spontaneo domandarsi: ma qual è il *massimo* numero di voci diverse? Se le reti private nazionali sono otto (e non nove, come dice erroneamente la Corte: v. l'art. 3 comma 2 della legge n. 422 del 1993), la conclusione dovrebbe essere: otto diverse imprese televisive. Qual è, invece, la situazione attuale? Se togliete le trasmissioni della RAI, della Fininvest e di Telemontecarlo, il resto sono *videoclips*, vendite di tappeti, film di 50 anni fa e spettacoli davvero squallidi. Quindi non si può accedere a quello che dice la Corte Costituzionale, allorché

afferma — per giustificare la legittimità costituzionale della proroga disposta con la legge n. 422 del 1993 — che, per quest'anno e mezzo che ancora ci separa dall'agosto 1996 (scadenza dell'art. 1 della legge n. 422), il pluralismo sarebbe, nel frattempo, garantito, perché non avremmo soltanto cinque concessionari privati (per complessive otto reti) e la RAI, ma un maggior numero di reti nazionali, dovendo calcolarsi anche le emittenti « autorizzate » ex art. 32 legge Mammi.

Ma quale pluralismo ci garantisce la legge n. 422 del 1993? È davvero sostenibile che le due *Telepiù* che trasmettono in codice, godendo di un « privilegio monopolistico » nel settore, svolgano una funzione pluralistica? Forse che con le vendite di tappeti si possono ottenere quelle risorse finanziarie che un domani renderanno possibile l'accesso al satellite? Ma quale pluralismo, se della torta pubblicitaria destinata a radio e televisione (attualmente ammontante a circa 5.250 miliardi di lire), 2.800 miliardi vanno alla Fininvest, 1.600 alla RAI e solo 850 (forse anche meno) sono incassati da tutte le restanti reti televisive e radiofoniche, sia nazionali che locali? Ma quale pluralismo, se la percentuale d'ascolto delle reti RAI e Fininvest nell'anno 1994 è stata, complessivamente, del 90 per cento? In verità, quella attuale è una gravissima situazione di potere oligopolistico, che dovrebbe richiedere un immediato intervento legislativo per temperarne, con la previsione di obblighi e di divieti, le potenzialità eversive.

Aggiungo, però, che le conclusioni, giuridicamente, non dovrebbero cambiare, anche nell'ipotesi (prefigurata dalla Corte) di un maggior numero di emittenti televisive nazionali allorché la legge Mammi andasse davvero a regime. Ed infatti, date le caratteristiche del mezzo e il ridotto pluralismo delle emittenti, la situazione del *broadcaster* rimarrebbe sempre, sociologicamente, una situazione di potere, e quindi il legislatore sarebbe ampiamente legittimato ad imporre gli anzidetti limiti, che poi indirettamente ridonderebbero in un vantaggio per l'interesse generale, e quindi per l'utente.

Concludo con un accenno al Consiglio degli Utenti. In linea generale non sono un fautore del pluralismo organico e cioè della rappresentanza delle istanze pluralistiche entro schemi organici. Molti anni fa, indottovi dalla mia curiosità per tutto ciò che attiene alla libertà di manifestazione del pensiero e alla disciplina dei mezzi di diffusione, accettai di far parte, per un biennio, della Commissione di revisione dei film. Ebbene, la cosa che vi può interessare è la composizione delle commissioni giudicatrici, nelle quali, almeno quando io ne ero componente, oltre a un magistrato, a un giurista e ad uno psicologo c'erano i rappresentanti dell'industria cinematografica, dei registi e dei giornalisti cinematografici: tutti e tre sistematicamente e aprioristicamente favorevoli al rilascio del nulla osta per la proiezione del film con la formula più ampia, quand'anche, durante la visione del film, l'aves-

sero onestamente criticato per l'eccesso di sesso, violenza, turpiloquio ecc.

Questa esperienza mi ha indotto ad essere assai scettico dei meccanismi di controllo organico. Tuttavia, nei limiti in cui si ritenga che la TV è potere e che il potere necessiti di limiti nell'interesse generale, allora anche un Consiglio degli Utenti potrebbe palesarsi di una certa utilità, qualora, con la sua azione, esso possa davvero concorrere a limitare il potere del *broadcaster*, a tutela dell'interesse generale. E purché ricorrano le seguenti condizioni: che le nomine dei componenti siano trasparenti e che essi rappresentino *davvero* delle istanze di interesse generale; e, quindi, che sia verificabile tanto il processo di nomina, quanto l'effettiva loro rappresentanza di interessi generali.