
GIUSEPPE SANTANIELLO

L'UTENZA RADIO TELEVISIVA: RAPPRESENTANZA E TUTELA

L La tavola rotonda odierna verte su un argomento di primario interesse e rilevanza in tutto il campo tematico concernente il nostro sistema radiotelevisivo. Va rilevato anzitutto che nel nostro ordinamento il problema di un riconoscimento pieno e di una valorizzazione adeguata sull'utenza radio-televisiva è ancora in attesa di ricevere una soluzione soddisfacente. Un sistema dell'informazione, nel quale l'utenza non sia inserita fra i protagonisti del settore, è inevitabilmente un sistema sbilanciato, privo di una fondamentale componente di integrazione e di riequilibrio: tale fattore negativo è una causa non secondaria delle carenze, dei fattori deformanti, dei malesseri che connotano l'assetto attuale.

Va ricordato che per troppo lungo tempo si è protratta la mancanza di un intervento legislativo che offrisse le indispensabili garanzie per un uso democratico delle reti e per la tutela dei diritti di tutti i soggetti che fruiscono dei servizi di radiodiffusione. Soltanto all'inizio degli anni '80, il problema venne in rilievo per merito di alcuni settori della dottrina giuridica, la quale espresse l'esigenza di istituire un organo rappresentativo degli interessi degli utenti. Si rilevò negativamente l'assenza di rappresentanti degli utenti nella composizione dei Comitati regionali per i servizi radiotelevisivi istituiti ai sensi dell'art. 5 della legge n. 102/1975.

* 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.

Altri ribadirono che tale articolo aveva deluso le aspettative delle regioni e in particolare degli enti locali nonché dei sindacati e dell'associazionismo giovanile, espressioni di grandi realtà che aspiravano ad essere rappresentati nell'interesse di particolari fasce di utenza.

Nel disegno di legge di iniziativa parlamentare n. 140 del 1988, avente ad oggetto il riordino generale del sistema radiotelevisivo, si manifestò l'esigenza, recependo in parte quanto espresso dal dibattito dottrinale, che componenti dei Comitati regionali radiotelevisivi fossero proposti da particolari categorie quali le organizzazioni sociali, economiche e culturali.

Nel corso dei lavori preparatori della legge n. 223/1990 in tutta la prima parte del dibattito parlamentare non era ancora affiorata l'idea di istituire un organo specificamente preposto alla rappresentanza degli utenti; soltanto sul finire dell'iter parlamentare, attraverso l'emendamento Michelinì, venne introdotto il Consiglio consultivo degli utenti.

Ma in realtà la norma dell'art. 28 è un guscio vuoto, perché si limita a disporre l'istituzione, presso l'Ufficio del Garante, del Consiglio consultivo degli utenti, senza nessuna indicazione circa la struttura, la composizione, le finalità ed i compiti del nuovo organismo. Successivamente l'Ufficio del Garante ha provveduto ad emanare il regolamento che ha consentito di delineare la struttura organizzativa e la funzionalità del consenso, di indicare gli obiettivi, in modo che il Consiglio, su richiesta del Garante o di sua iniziativa, possa esprimere i pareri aventi specifico riferimento ai principi ed ai valori culturali di cui è portatrice la collettività dei cittadini.

Il Consiglio nei suoi quattro anni di attività ha operato con impegno e incisività; ma bisogna tracciare un ulteriore tratto di percorso evolutivo e di rafforzamento delle sue strutture e funzioni, in modo che attraverso il suo ruolo positivo e propositivo sia attuata la salvaguardia di quei valori costantemente messi in luce nella giurisprudenza della Corte costituzionale. La quale, nel ribadire ripetutamente l'esigenza di tutela dei cittadini-utenti dei mass-media, ha affermato: « il diritto all'informazione » va determinato e qualificato in riferimento ai principi fondamentali della forma di Stato delineata dalla Costituzione, i quali esigono che la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale. Di qui deriva l'imperativo costituzionale che il *diritto all'informazione* garantito dall'art. 21 sia qualificato e caratterizzato: a) dal pluralismo delle fonti cui attinge cosenze e notizie — che comporta, fra l'altro, il vincolo al legislatore di impedire la formazione di posizioni dominanti e di favorire l'accesso nel sistema radiotelevisivo del massimo numero possibile di voci diverse — in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni

avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali diversificati; b) dall'obiettività e dall'imparzialità dei dati forniti; c) dalla completezza, dalla correttezza e dalla continuità dell'attività di informazione erogata; d) dal rispetto della dignità umana, del libero sviluppo psichico e morale dei minori ».

2. Il Conferimento di un ruolo centrale all'utenza radiotelevisiva non si riconnette solo ad una necessità intrinseca del nostro ordinamento, ma si riallaccia all'impegno ineludibile di allineare il nostro sistema radiotelevisivo a quello degli altri Paesi della Unione Europea, nei quali sono operanti valide garanzie per un uso democratico delle reti e per la tutela degli utenti, i quali vengono definiti, in un rapporto del C.S.A. francese « gli interlocutori privilegiati di tutto il sistema ».

Nei paesi ad avanzato sviluppo del sistema informativo (Gran Bretagna, Germania, Francia), si rinviene una molteplicità di istituti di garanzia, che potrebbero essere presi a modello nel nostro ordinamento.

Per ragioni di brevità di tempo mi limito a ricordare che in un libro bianco sulla radiodiffusione in Gran Bretagna dell'anno '90, nel capitolo dedicato agli obblighi per la protezione degli utenti, si legge che la BBC, l'ITC e le varie Authority di garanzia hanno concordemente accettato gli obblighi per la protezione degli utenti. Merita di essere citato questo brano: « Il potere straordinario dei mezzi di trasmissione di plasmare gli orientamenti del pubblico e la loro influenza sulle attitudini e sui comportamenti sono largamente riconosciuti; è necessario quindi che si facciano adeguatamente rispettare gli obblighi per la protezione degli utenti, cosicché venga mantenuta la qualità della programmazione e non si abusi del potere della televisione e della radio ».

Ma la prospettiva di dare pieno riconoscimento e tutela ai diritti dei cittadini fruitori dei servizi radiotelevisivi, rimodellandone gli istituti di rappresentanza diventa ancora più urgente di fronte all'emergere di un gigantesco processo di innovazione nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione dall'avvento della multimedialità.

Nel libro bianco elaborato dalla Commissione della Unione europea dal titolo « Crescita, competitività, occupazione: le sfide da percorrere per entrare nel XXI secolo » si pone in risalto che i paesi europei devono prepararsi alla trasformazione tecnologica e socio-culturale, indotta dallo sviluppo della multimedialità, in modo da trarne tutti i possibili vantaggi economici e sociali, ma sapendo al contempo analizzarne e limitarne le eventuali conseguenze negative. E di qui la necessità (segnalata anche nel rapporto del gruppo di lavoro Bangemann del giugno 1994) di fronteggiare le nuove sfide della globalizzazione e della multimedialità mediante l'introduzione di strumenti capaci di proteggere il plu-

ralismo e la concorrenza in tutti i settori interessati dal processo innovativo e in particolar modo in quelli della informazione e della comunicazione.

Vi è il fondato timore che, per effetto degli sviluppi del processo di multimedialità, che soprattutto nei Paesi già lanciati verso la nuova frontiera, sta dando origine ad alleanze e fusioni senza precedenti fra i gruppi imprenditoriali, si verifichi un incremento di concentrazioni e di posizioni dominanti, con un conseguente accentramento della raccolta delle informazioni e un'omologazione del prodotto informativo, appiattito sulle notizie selezionate e confezionate da un ristretto numero di grandi centrali egemoni.

Ed è da ritenere che fra le modalità idonee ad evitare le distorsioni indotte dallo sviluppo dei fenomeni in questione vada ricompreso anche il rafforzamento del ruolo spettante all'utenza radiotelevisiva nei suoi compiti di interlocuzione, di partecipazione, di verifica rispetto ai processi della comunicazione sociale ed il potenziamento degli organismi di rappresentanza e di tutela.

Nella comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 14 settembre 1994 si legge che «la ricchezza delle nazioni si basa sempre più sullo sfruttamento della informazione e delle conoscenze, grazie ai formidabili progressi delle tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni. Le conseguenze del rapido affermarsi della società dell'informazione rendono sempre più importante la capacità di sviluppare e gestire le conoscenze. Di conseguenza — e si tratta di un punto centrale nel dibattito sulla società dell'informazione — le condizioni di accesso all'informazione, alle reti sulle quali essa circola e ai servizi che ne facilitano l'impegno sono sempre più determinati.

Tutto ciò pone in risalto la necessità che operatori di mass-media e utenti trovino reciprocità di comunicazione in un dialogo paritario.

Vorrei segnalare un evento significativo: nel luglio scorso la Commissione ha istituito il Consiglio consultivo sui problemi dell'utenza dell'informazione europea e, nella seduta inaugurale del 1° novembre sotto la presidenza del commissario De Pinheiro, è stato riaffermato il principale obiettivo di ascoltare di più gli utenti al fine di rispondere meglio alle attese del pubblico.

3. A conclusione di queste rapide note introduttive va ribadita l'esigenza indilazionabile di una legge di sistema, di una legge di ricostruzione totale e di rinnovamento, che valga a risolvere, fra i problemi di prioritario rilievo, anche quello dell'utenza radiotelevisiva.

Occorre evitare che un potere essenziale per il corretto funzionamento del circuito democratico possa esplicare effetti deformanti della realtà o comunque difformi dal quadro dei valori, presenti in un determinato momento storico, nella società civile.

L'emittenza radiotelevisiva che sia aderente a tale tavola di valori, vale a mantenere aperti gli spazi della libertà di manifestazione del pensiero, della libertà del sapere, della comunicazione fra gli individui e le genti; ma se devia da tali valori può causare elementi fortemente distorsivi e deformanti. Cioè, secondo una efficace espressione, può divenire un Giano bifronte, che a seconda degli obiettivi perseguiti, è capace di renderci più liberi o di renderci più asserviti. Più liberi ogni qual volta viene ampliato il patrimonio conoscitivo dei cittadini e realizzato il fine della crescita del loro livello culturale, sicché ci si affranca dalla servitù della disinformazione; più dipendenti, invece, qualora siano configurabili effetti manipolativi dell'opinione pubblica, contravvenendo ai principi del pluralismo, dell'obiettività, della completezza e dell'imparzialità dell'informazione, dell'apertura alle diverse opinioni e tendenze.

Affinché prevalga la prima delle ipotesi è necessario il costante funzionamento di molteplici canali di confluenza con la società civile e tra essi degli organismi di rappresentanza e tutela dell'utenza.