

GIULIO VOTANO

RADIOTELEVISIONE E DIRITTI DEI PORTATORI DI HANDICAP

SOMMARIO: 1. Premessa introduttiva. — 2. La legge quadro sull'handicap. — 3. L'editoria per non vedenti. — 4. Il diritto di accesso in generale. — 5. Accesso e servizio pubblico radiotelevisivo. — 6. Profili comparatistici. — 7. L'informazione sull'handicap.

1. PREMessa INTRODUTTIVA.

Una celebre multinazionale di *fast-food*, in una campagna pubblicitaria diffusa negli Stati Uniti, ha scelto di mostrare la propria realtà commerciale secondo un'altra prospettiva, proponendo l'immagine di camerieri disabili in servizio accanto a prestanti giovani americani, per contribuire ad inserire l'handicap in un contesto di consuetudine sociale. Eppure, il rapporto tra comunicazione e handicap, nella quotidianità, appare non altrettanto idilliaco.

Secondo la legge italiana sul sistema radiotelevisivo, l'attività di diffusione radiofonica e televisiva, avente carattere di *preminente interesse generale*, deve adeguarsi a standard di pluralismo, obiettività, completezza ed imparzialità dell'informazione, aprirsi alle diverse opinioni, tendenze politiche, culturali e religiose, *rispettando le libertà e i diritti costituzionalmente protetti* (art. 1, legge 6 agosto 1990, n. 223).

Tali principi generali, il cui obiettivo ben può affermarsi essere, tra gli altri, l'accessibilità al mezzo di comunicazione e alla informazione che attraverso di esso viene veicolata, trovano ulteriore specificazione in una seconda enunciazione che, pur se espressamente dettata per il contenuto della comunicazione pubblicitaria, può trovare agevolmente applicazione alla comunicazione radiotelevisiva in generale: e si tratta del divieto di offendere la di-

* Il presente scritto riproduce il testo della relazione al Convegno « I diritti dell'utente radiotelevisivo » organizzato dal Cen-

tro di iniziativa giuridica Piero Calamandrei e svoltosi a S. Margherita Ligure il 7 e 8 maggio 1993.

gnità della persona, di evocare discriminazioni di razza, sesso e nazionalità, di offendere convinzioni religiose e ideali, ovvero di sollecitare comportamenti pregiudizievoli per la salute.

Tuttavia, oltre le enunciazioni di principio, la materiale predisposizione di misure intese a rendere effettiva la disponibilità del mezzo radiotelevisivo al servizio delle minoranze appare limitata e, nella pratica, presente una serie di difficoltà operative.

2. LA LEGGE QUADRO SULL'HANDICAP.

Il primo punto di riferimento normativo è costituito dalle disposizioni della *legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate* n. 104 del 5 febbraio 1992, che fornisce una definizione del portatore di handicap come l'individuo caratterizzato da una minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, costituente causa di difficoltà di apprendimento, relazione o integrazione, generatrice di processi di svantaggio sociale o di emarginazione (art. 3).

Logica risulta, quindi, la riconduzione ai principi contenuti negli artt. 2 e 3 della Costituzione, con il richiamo (contenuto all'art. 1 della legge) al pieno rispetto della dignità umana e alla adozione di misure di prevenzione e rimozione delle condizioni invalidanti che costituiscono ostacolo al pieno sviluppo della persona. L'affermazione, in tale specifico ambito, assume per altro verso una valenza particolare, in quanto risulta funzionalizzata a garantire la partecipazione della persona handicappata alla vita sociale, e dunque al superamento di « *stati di emarginazione e di esclusione* », attraverso il recupero funzionale e sociale, e, in particolare, mediante il raggiungimento della massima autonomia possibile, che si concreta, fra l'altro, nella piena realizzazione dei diritti civili, politici e patrimoniali.

L'attuazione dell'obbligo, costituzionalmente gravante sullo Stato, della rimozione degli ostacoli che si frappongono allo sviluppo della personalità umana, e che nell'ambito particolare di cui si tratta si traduce nella rimozione delle cause invalidanti, nella promozione dell'autonomia e nella realizzazione dell'integrazione sociale, prevede altresì una serie di interventi mirati specificamente all'informazione.

Così, è disposto l'obbligo di assicurare alla famiglia della persona handicappata un'informazione di carattere sanitario e sociale sull'handicap, sulle sue possibilità di recupero, sulle capacità di integrazione sociale del soggetto che ne è portatore (art. 5, lett. d)). Inoltre, vi è la previsione di un intervento di promozione di iniziative permanenti di informazione e di partecipazione per la prevenzione e la cura degli handicap, la riabilitazione e l'inserimento sociale dei portatori (art. 5, lett. i)). Un simile intervento si ricollega all'obbligo incombente sulle Regioni, in qualità di enti

competenti alla programmazione sanitaria, di disciplinare da un lato l'informazione e l'educazione sanitaria della popolazione sulle cause e sulle conseguenze dell'handicap (art. 6, lett. a)) e, d'altro lato, gli interventi informativi, educativi, di partecipazione e controllo per l'eliminazione della nocività ambientale e per la prevenzione degli infortuni in ogni ambiente di vita e di lavoro, con particolare riferimento agli incidenti domestici (art. 6, lett. i)). Alle Regioni incombe, infine, l'obbligo di assicurare una completa e corretta informazione sui servizi territoriali di ausilio ai portatori di handicap, sia in Italia che all'estero (art. 7, comma 2).

3. L'EDITORIA PER NON VEDENTI.

Un precedente normativo rilevante di carattere generale in materia di rapporti tra informazione e portatori di handicap, pur se non riferibile in via immediata e diretta al comparto radiotelevisivo, è rappresentato dall'art. 28, comma 5, della legge 25 febbraio 1987, n. 67, di rinnovo della legge 5 agosto 1981, n. 416, *disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria*. La norma in questione dispone un contributo straordinario da destinare interamente allo sviluppo e alla distribuzione dell'editoria speciale periodica per non vedenti, prodotta con caratteri tipografici normali, su nastro magnetico e *braille*, le cui modalità di erogazione hanno costituito oggetto di un regolamento di attuazione (adottato con d.P.R. 3 aprile 1990, n. 78), che ha, tra l'altro, istituito una Commissione consultiva che vede fra i suoi componenti tre rappresentanti designati dalle tre associazioni aventi il maggior numero di iscritti « fra quelle che hanno come proprio compito istituzionale la tutela dei non vedenti ».

4. IL DIRITTO DI ACCESSO IN GENERALE.

Nella legge-quadro, però è data rilevare una norma specifica, apprestata con riferimento all'*accesso all'informazione e alla comunicazione* (art. 25 l. cit.), che prevede un contributo del Ministro delle Poste alla realizzazione di progetti elaborati dalle concessionarie per i servizi radiotelevisivi (e telefonici), volti a favorire l'accesso all'informazione radiotelevisiva (e alla telefonia) anche mediante interventi tecnici, quali l'installazione di decodificatori e apparecchiature complementari.

Il comma 2 della norma prevede iniziative atte a favorire la ricezione da parte di persone con handicap sensoriali di programmi di informazione, culturali e di svago e la diffusione di decodificatori *all'atto del rinnovo o in occasione di modifiche delle convenzioni per le concessioni di servizi radiotelevisivi (e telefonici)*. Il tenore letterale di entrambe le disposizioni lascia il mar-

gine ad un dubbio interpretativo: l'utilizzazione del femminile *concessionarie* (plurale, in quanto riferito tanto ai servizi radiotelevisivi, quanto a quelli telefonici) farebbe propendere per una applicazione limitata alla concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, tanto più che la convenzione cui si riferisce il comma 2, contenente gli impegni e la specificazione degli obblighi nell'esercizio dell'attività, è conclusa normalmente fra lo Stato e la società concessionaria del servizio pubblico (mentre per i *concessionari privati*, al maschile, nella legge viene utilizzato in ogni occasione il termine *atto di concessione*).

5. ACCESSO E SERVIZIO PUBBLICO RADIOTELEVISIVO.

Il principio posto dall'art. 25 della legge quadro va necessariamente ricondotto alla già citata convenzione tra lo Stato e la RAI, pur se si tratta di un atto risalente al 1988. All'atto del suo rinnovo, previsto per il 1994, dovrà necessariamente essere tenuta in considerazione l'evoluzione normativa e, in particolare, l'esistenza di una norma specifica finalizzata allo studio, alla sperimentazione e alla diffusione generalizzata di tecnologie che consentano l'abbattimento delle barriere opposte al portatore di handicap nella fruizione dell'informazione radiotelevisiva.

La Convenzione attualmente in vigore, approvata con d.P.R. 1° agosto 1988, n. 367, nel fornire attuazione all'art. 14 della legge n. 103/1975, che richiede «la sperimentazione delle più recenti tecniche in tema di trasmissioni televisive», prevede all'art. 9, lett. g), l'impegno della RAI, con riferimento alla diffusione televisiva, a sviluppare il servizio di sottotitolazione per audiolesi, attraverso l'utilizzazione del sistema televideo.

Sotto il profilo della concreta adozione di misure in favore dell'utenza disabile, occorre dar conto del servizio di commento per non vedenti degli spettacoli cinematografici trasmessi dalle reti televisive. Il servizio, avviato in via sperimentale da una delle reti televisive della RAI in collaborazione con una di quelle radiofoniche, consiste nella trasmissione in contemporanea da parte di entrambe di un'opera cinematografica, con l'inserzione da parte della rete radiofonica, nelle pause di commento sonoro, di descrizioni dell'ambiente e delle azioni non deducibili dal dialogo.

Una simile sperimentazione risulta essere la prima, e costituisce la trasposizione radiotelevisiva dell'iniziativa assunta in occasione di alcune manifestazioni teatrali, nel corso delle quali erano state distribuite ai non vedenti cuffie radio per la ricezione di descrizioni dell'azione scenica. Essa risulta, inoltre, suscettibile di sviluppo e diffusione, quale attuazione dei principi contenuti nell'art. 25 della legge quadro.

Un secondo momento di attuazione è poi rappresentato dalle trasmissioni televideo-*telesoftware* per non vedenti, che costitui-

scono il germe di un approccio multimediale al problema della fruizione dell'informazione da parte dei portatori di handicap. La concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, dal settembre 1990, trasmette mediante il servizio di televideo programmi codificati secondo uno standard computerizzato (il *tele-software*, appunto), che possono essere decrittati mediante *personal computer* dotato di una apposita interfaccia per la ricezione in *teletext*.

Il carattere di multimedialità discende dalla circostanza della trasmissione dei cosiddetti *giornali elettronici* (attualmente, stralci di un quotidiano e di un periodico, nonché bollettini associativi), che vengono memorizzati per pagina mediante il *personal computer*, e possono essere alternativamente o trascritti in linguaggio *braille*, ovvero tradotti in audio dall'apposito sintetizzatore vocale.

Va poi dato conto di una iniziativa, nell'ambito di un programma nazionale di telemedicina previsto dal Decreto Ministeriale del 21 maggio 1992, di un gruppo di studio in materia di sistemi di comunicazione per i disabili, con specifico riferimento ai sistemi integrati di lettura per non vedenti.

Per quanto riguarda un secondo handicap concernente l'accesso all'informazione, quello che incide sulle capacità uditive, effettiva attuazione dei principi sanciti dall'art. 25 della legge-quadro dovrebbe essere uno sviluppo tecnologico delle metodologie per l'inserzione di sottotitoli attualmente effettuata dalla concessionaria pubblica attraverso il servizio di Televideo. Ma notevole efficacia discenderebbe dall'intensificazione della sperimentazione della traduzione nella lingua italiana dei segni.

Per quanto concerne la sottotitolazione, si rileva una certa discrezionalità nelle scelte delle trasmissioni cui viene applicata tale tecnica, mentre si renderebbe opportuna una verifica della fruibilità e del gradimento delle trasmissioni sottotitolate.

Per quanto, invece, si riferisce all'inserzione della c.d. *finestra* per la traduzione nella lingua italiana dei segni, l'esperimento iniziato con una trasmissione di medicina non è stato proseguito, mentre tale servizio si renderebbe necessario alla fruizione delle trasmissioni di informazione generale e dei notiziari. A tale proposito, una proposta è stata quella di creare un canale ad accesso condizionato per tali forme di sperimentazione e di informazione, comprensive anche di produzione di materiale audiovisivo in videocassette con la traduzione.

Occorre dar conto, poi, di due proposte di legge (entrambe a firma degli onorevoli Bottini ed altri) intese a fornire realizzazione specifica alla legge quadro, in materia di comunicazione e di informazione. La prima (C. 2304 del 25 febbraio 1993), recante *Norme per promuovere e favorire la comunicazione dei non udenti*, prevede con specifico riferimento al tema dell'informazione la promozione e la realizzazione di campagne informa-

tive per una effettiva conoscenza della disabilità uditiva, dei fattori di prevenzione e delle forme di analisi e riabilitazioni esistenti (art. 2), nonché l'adozione da parte, tra gli altri, del Ministro delle Poste e Telecomunicazioni di misure per la rimozione degli ostacoli alla comunicazione dei non udenti (art. 4).

La seconda (C. 2341 del 4 marzo 1993), più specifica e recante *Agevolazioni a favore dei sordomuti di cui alla legge 26 maggio 1970, n. 381*, preso atto della circostanza che i progetti finalizzati a garantire un accesso effettivo dei sordomuti alla informazione televisiva sono lungi dalla concreta realizzazione, dispone una serie di agevolazioni che, rispetto al campo tematico che qui ci occupa, si concretizzano precipuamente nella riduzione del 50% del canone di abbonamento ai servizi radiotelevisivi.

6. PROFILI COMPARATIVI.

Al fine di valutare lo stato dell'esperienza italiana in materia, appare forse opportuno richiamare sinteticamente alcune esperienze europee; ed al proposito, è importante rilevare come nel panorama comunitario non siano riscontrabili — come specifico riferimento alla informazione radiotelevisiva — norme analoghe all'art. 25 della legge-quadro. Si riscontrano, piuttosto, disposizioni o prassi specifiche intese ad agevolare la fruizione di programmi televisivi da parte dei portatori di handicap, ovvero a disporre l'accesso ai *media* ai rappresentanti delle relative associazioni.

Un esempio del primo genere è fornito dall'ordinamento francese. All'interno del *cahier des missions et des charges* delle due reti televisive del settore pubblico (*France 2* e *France 3*) è contenuta una norma (art. 9) che prevede per le società l'obbligo di adattare le condizioni di diffusione dei programmi alle difficoltà dei non udenti e degli audiolesi, dopo aver consultato un loro rappresentante in merito alla scelta delle trasmissioni che sono loro rese accessibili. In tale ultima parte è marcata la differenza con quanto previsto per la RAI, per la quale la convenzione conclusa con lo Stato non fa riferimento alcuno ai criteri di scelta delle trasmissioni da sottotitolare.

La stessa disposizione francese, con riferimento al volume orario minimo delle trasmissioni da adattare alla ricezione da parte dei portatori di handicap, rinvia alle disposizioni annuali degli stessi *cahiers des missions et des charges*. Va rilevato a tale proposito come l'attuazione della norma consista, di fatto, nella sottotitolazione dei programmi, con una prevalenza di tale intervento rispetto alla *fiction*, tanto cinematografica che televisiva, ma con inoltre una significativa applicazione del procedimento anche agli avvenimenti sportivi (per quanto concerne *France2*) e ai notiziari di informazione (con riferimento a *France3*).

Per quanto attiene, invece, all'accesso attivo alla informazione radiotelevisiva, è opportuno accennare al caso della Germania, che, tuttavia, non presenta caratteri di significativa novità rispetto alla situazione generale dell'accesso in Italia.

In assenza, infatti, di una disposizione generale analoga a quella della legge-quadro italiana, viene richiamato il disposto dell'art. 5 della Costituzione federale in materia di libertà di informazione, e posto in relazione con le disposizioni contenute nel Trattato Interländer sulla radiodiffusione del 1991, che impone al servizio pubblico il rispetto del principio di rappresentanza delle minoranze in un contesto generale. Così, la garanzia degli utenti portatori di handicap si concreta, di fatto, nella attribuzione discrezionale da parte del direttore generale delle reti pubbliche di uno spazio nell'ambito del tempo di trasmissione istituzionalmente destinato alle minoranze.

7. L'INFORMAZIONE SULL'HANDICAP.

Resta, infine, da accennare all'aspetto del diritto di informazione sull'handicap. Oltre alla già rilevata tendenza alla drammatizzazione e alla spettacolarizzazione, si è manifestata l'esigenza di individuare — all'interno delle professionalità operanti nell'ambito dell'informazione in generale e della diffusione radiotelevisiva in particolare — un'area specifica di competenza da sviluppare onde ovviare alle carenze contenutistiche in tema.

Già il Consiglio consultivo degli utenti, in una risoluzione del 23 aprile 1991, aveva sottolineato la necessità della massima cautela nelle trasmissioni di films o *fictions* concernenti, tra gli altri, i disabili: ciò per la duplice esigenza di evitare, da un lato, identificazioni emozionalmente coinvolgenti da parte degli utenti portatori di handicap, e d'altro lato la diffusione di convinzioni confliggenti con un'informazione scientificamente corretta.

Il profilo del contenuto dell'informazione in materia appare, dunque, strettamente connesso a quello dell'accesso attivo all'informazione radiotelevisiva da parte degli utenti portatori di handicap. A tale proposito, l'accesso, nella configurazione di diritto che ne ha fornito la legge n. 103/1975, attraverso la riserva di quote di programmazione, non risulta utilizzato dalle realtà associative, benché non sussistano dubbi sull'esistenza, in tale ipotesi, dal requisito del *rilevante interesse sociale* che legittimerebbe una richiesta in tal senso. Tale sostanziale inutilizzazione trae la giustificazione dalla volontà di astrarre l'informazione, e, più in generale, la comunicazione radiotelevisiva dal *target* dei disabili, per inserirle nel più ampio contesto dell'informazione sul sociale.

Si entra, dunque, nel delicato ambito di una possibile politica dell'informazione sull'handicap, che — secondo quanto è emerso

dai lavori di un gruppo attivato su iniziativa del Consiglio consultivo degli utenti — dovrebbe anzitutto superare l'attuale prospettiva, oscillante tra gli atteggiamenti pietistici o drammatico-spettacolari, che non consentono una informazione equilibrata, serena e completa, e la mera affermazione di diritto: posizioni, entrambe, che non appaiono funzionali a rimuovere la sostanziale marginalizzazione e le forme di evidenziazione della diversità, costituenti un quadro di riferimento molto lontano dal rispetto dei valori costituzionali del rispetto della dignità umana e della pari tutela delle diverse specificità, articolazione pragmatica del principio di eguaglianza sostanziale.

Una risposta adeguata all'esigenza di informazione in tale ambito, che sembra rimanere sostanzialmente insoddisfatta dall'impostazione della « rubrica specializzata » sull'handicap, può ricollegarsi al binomio — strettamente sinergico — fra deontologia della comunicazione radiotelevisiva e individuazione di una professionalità adeguata alla elaborazione di notizie ad alto contenuto di « sensibilità sociale ».

Sul versante della deontologia, senza invocare — come, pure, qualcuno ha già fatto — la estensione di codici di autodisciplina redatti per scopi specifici (ad esempio, la Carta di Treviso relativa all'informazione radiotelevisiva concernente i minori), è necessario ribadire come obiettività, imparzialità, completezza rappresentino canoni generali che richiedono l'adozione di standard di correttezza professionale anche — soprattutto — nella trattazione di notizie che vedono coinvolti soggetti in particolari condizioni di vita. Il principio dell'obiettività, dell'informazione, che si concreta nel non fornire un'immagine distorta dell'handicap, in tal caso coincide significativamente con il diritto all'identità personale della persona handicappata, a non vedersi discriminata mediante una presentazione in toni pietistici o dramatizzanti.

La richiesta di rispetto di tali standard è, quindi, strettamente correlata alla necessaria qualificazione professionale di chi l'informazione seleziona ed elabora: e se, da un lato, occorre dar conto della proposta, fatta propria dalla Federazione Nazionale della Stampa, di predisporre appositi *stages* di formazione professionale finalizzati ad una sensibilizzazione politico-sociale nei confronti dei portatori di handicap, d'altro lato va rilevata la diversificazione dell'approccio dei *media* radiotelevisivi, secondo l'appartenenza al settore pubblico o privato.

La concessionaria pubblica, infatti, sembra proporre un'offerta di informazione più rilevante rispetto al polo privato, anche in conseguenza della sanzione giuridica di un impegno in tal senso, giustificato — peraltro — dalla natura pubblica del servizio.

In linea conclusiva, però, occorre ricondurre la questione del rapporto fra informazione e utenti portatori di handicap entro una prospettiva unitaria; e poiché l'informazione radiotelevisiva

costituisce, a norma dell'art. 1 della legge di disciplina del sistema radiotelevisivo misto, un servizio avente carattere *di preminente interesse generale* realizzato *con il concorso di soggetti pubblici e privati*, è lecito attendersi un impegno da parte di tutte le imprese radiotelevisive a riconoscere la specificità di un'utenza, quale quella dei portatori di handicap, suscettibile di trarre da una corretta fruizione dell'informazione radiotelevisiva il beneficio — che, per la generalità dei cittadini, costituisce contenuto di un diritto, e non privilegio — di una più efficace integrazione sociale.