

GUIDO ALPA

LA POSIZIONE DEGLI UTENTI NELLA LEGISLAZIONE SULLE TELE RADIODIFFUSIONI

Uno degli aspetti qualificanti della riforma del sistema radio-televisivo pubblico e privato, che va sotto il nome di « legge Mammi » è dato dalla previsione di un organo che si pone come rappresentante 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 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.

2. Questo breve *excursus* storico prende l'avvio 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 concederla 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 congegno 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 1916 (cod. postale, approvato con r.d. n. 645). Il regime al potere non ignora gli orizzonti dischiusi del 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 politica, unitaria e autoritaria, non necessita di un intervento ulteriore all'interno della composizione del consiglio di amministrazione della società concessionaria.

3. 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.

7. 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 ingerirsi in 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.