

LEONARDO BIANCHI

TRA INTERESSE E « DIRITTO » DEL CITTADINO-UTENTE AD UN'INFORMAZIONE PLURALISTICA NEL SETTORE RADIOTELEVISIVO

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Unitarietà del concetto di informazione radiotelevisiva. — 3. Il principio pluralistico nel settore dell'informazione radiotelevisiva. — 4. Il pluralismo dell'informazione come interesse generale costituzionalmente tutelato. — 5. La giurisprudenza costituzionale tra interesse e « diritto » ad un'informazione pluralistica: *a*) la sentenza n. 153/1987; *b*) la sentenza n. 826/1988. — 6. La tutela dell'interesse ad un'informazione pluralistica nel settore della stampa: l'azione popolare *ex legibus* 416/1981 e 67/1987. — 7. L'interesse ad un'informazione pluralistica nella legge di riforma del sistema radiotelevisivo. — 8. Spunti nell'ordinamento del Consiglio d'Europa. — 9. Prospettive di un diritto del cittadino-utente ad un'informazione pluralistica nel settore radiotelevisivo.

1. PREMessa.

Nella prospettiva di concorrere a fare il punto della situazione nel settore radiotelevisivo, si è ritenuto di un qualche significato il tentativo di definire alcune specifiche implicazioni del c.d. profilo passivo del diritto all'informazione, attinenti al collegamento tra il « diritto » del telespettatore ad essere informato ed il principio del pluralismo dell'informazione nel settore radiotelevisivo¹.

¹ Per una ricostruzione problematica del fondamento costituzionale e dei principali temi relativi al diritto all'informazione, si rinvia a: P. BARILE-S. GRASSI, voce *Informazione (libertà di)*, in *App. Noviss. Dig. it.*, Torino, UTET, 1983; C. CHIOLA, voce *Informazione (diritto alla)*, in *Enc. giur. Treccani*, Istituto della Enciclopedia italiana, 1989; A. LOIODICE, scritti vari e, da ultimo, *Situazioni costituzionali e diritto all'informazione*, in A. LOIODICE-A. BRICHINA-G. CORASANITI, *Editoria e stampa*, Trattato di diritto amministrativo diretto da G. Santaniello, Vol. XV, Padova, Cedam, 1990; S. FOIS, *Profili costi-*

tuzionali e disciplina radiotelevisiva, in *Giur. cost.*, 1990, p. 2135 (in particolare, p. 2142 ss.); E. BOCCHINI, *La prospettiva giuridico-istituzionale*, in *Il diritto all'informazione in Italia*, a cura di E. ZUANELLI, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1990; P. COSTANZO, voce *Informazione nel diritto costituzionale*, Digesto IV edizione, Torino, UTET, 1992 (in particolare, par. 10).

Sulla ricostruzione dell'informazione in termini di rapporto, v. N. LIPARI, *Libertà di informare o diritto ad essere informati?*, in *Dir. radiodiff.* 1978, p. 5. Sullo stretto collegamento tra diritto all'infor-

La questione ha motivo di porsi in maniera non astratta, ove solamente si presti attenzione agli orientamenti più recentemente maturati nella giurisprudenza della Corte costituzionale. A questo proposito, infatti, per un verso, non occorre insistere più di tanto sull'accento, battuto a più riprese dai giudici di Palazzo della Consulta, sul pluralismo dell'informazione come « valore centrale in un ordinamento democratico » (sentenza 13 maggio 1987, n. 153) in tutta la giurisprudenza più recente emessa in materia (a questo proposito, peraltro, giova rilevare che la Corte, quasi in via di ricognizione « autentica » di un proprio indirizzo giurisprudenziale, ha precisato di aver « sempre considerato il principio pluralistico come il valore costituzionale più importante in materia di emittenti radiotelevisive » (*ibidem*), identificando, pertanto, una sorta di leit-motiv sotteso anche alle precedenti pronunce). Per altro verso, la Corte ha, ormai da una ventina di anni a questa parte, individuato un « interesse » (per il momento ci si limita a riferirne in questi termini) dei cittadini all'esistenza di una pluralità di fonti di informazione, con una cadenza ed una incisività sempre maggiore, tuttavia, da almeno un lustro a questa parte.

Ove a ciò si aggiunga il ruolo di principio fondamentale cui il pluralismo dell'informazione è chiamato ad assolvere nell'ambito del nuovo sistema radiotelevisivo misto anche da una precisa disposizione legislativa, (art. 1, comma 2, legge 6 agosto 1990, n. 223), tanto è sembrato bastare per avviare un'indagine circa la configurazione del principio pluralistico, oltre che come valore costituzionale di primaria importanza, anche come possibile contenuto sostantivo di una situazione soggettiva imputabile a quanti del messaggio radiotelevisivo sono i destinatari.

2. UNITARIETÀ DEL CONCETTO DI INFORMAZIONE RADIOTELEVISIVA.

Preliminarmente, sembra opportuno precisare alcuni aspetti generali in ordine allo stesso principio pluralistico nel settore radiotelevisivo.

A questo proposito, occorre, in prima battuta, dar conto della rilevanza, da alcuni sostenuta, della distinzione tra contenuto informativo e culturale, da un lato, e contenuto di spettacolo ed intrattenimento, dall'altro, delle trasmissioni radiotelevisive.

Nonostante da settori, anche autorevoli, della dottrina sia stata avanzata in un passato più o meno lontano l'ipotesi che tale distin-

zione rilevati, in termini addirittura dirimenti, ai fini della circoscrizione alle sole trasmissioni del primo tipo della qualifica di « servizio pubblico »², in contrario avviso è andata la Corte costituzionale, laddove essa dichiara che « ha negato rilievo a siffatta distinzione » e precisa, poi, di aver « sempre inteso l'informazione in senso lato ed omnicomprensivo, così da includervi qualsiasi messaggio televisivo, vuoi informativo, vuoi culturale, vuoi comunque suscettibile di incidere sulla pubblica opinione » (sentenza 14 luglio 1988, n. 826)³. La Corte ha così finito per privilegiare, anche in via di interpretazione autentica, una lettura più « estensiva » che tecnica del concetto di informazione, da intendersi quindi non già come attività limitata alla diffusione delle sole notizie di attualità, ma piuttosto come sinonimo di messaggio televisivo, lettura peraltro condivisibile ove si acceda alla più realistica considerazione che la televisione sia in concreto un tutto unitario, tale da non prestarsi, con ogni probabilità, per motivi quasi connaturati, a cesure così nette (d'altro canto, al giorno d'oggi, potrebbe talora risultare difficile distinguere tra informazione e spettacolo in termini canonici, senza contare che in certi casi programmi anche diversi da quelli strettamente informativi possono condizionare in qualche modo la pubblica opinione, sicché l'alternativa in questione sembra, anche per questo, non del tutto appropriata)⁴.

3. IL PRINCIPIO PLURALISTICO NEL SETTORE DELL'INFORMAZIONE RADIOTELEVISIVA.

Premesso, dunque, che la lettura estensiva del concetto di informazione data dalla Corte pare quella più corretta (ove non vengano in considerazione alcuni profili del tutto peculiari collegati alla trasmissione di notizie di attualità) restano adesso da mettere a fuoco alcuni aspetti relativi al principio pluralistico.

Nel settore dei mezzi di informazione, il principio pluralistico identifica anzitutto un valore di portata generale, in quanto coinvolge una sfera più ampia di quella radiotelevisiva, estendendosi

² V.C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1976, p. 1080. Nello stesso senso, sia pure in forma dubitativa, P. BARILE, *La libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, Giuffrè, 1975, p. 68. Cfr. inoltre A. FRAGOLA, *Monopolio ragionevole*, in *Cons. Stato*, 1981, II, p. 851 e G. CORASANITI, *Informazione, comunicazione e antitrust*, in *Dir. inf.*, 1988, p. 45 e ss. In maniera articolata, v. già M.T. FERRATI, *Sulla possibilità di configurare il servizio radiofonico-televisivo come servizio pubblico*, in *Foro amm.*, 1966, p. 33 ss.

³ Critico verso queste affermazioni si mostra A. FRAGOLA, *Presente e futuro della radiotelevisione*, in *Cons. Stato*, 1988, II, p. 1965-1966.

⁴ Nel senso di configurare l'informazione anche a mezzo stampa come fenomeno non autonomo, né distinto da altri tipi di messaggio, v. S. FOIS, *Libertà di stampa e Costituzione*, in *AIC, Libertà di pensiero e mezzi di diffusione* (Padova, 16-18 ottobre 1986), Padova, Cedam, 1992, p. 32 ss., anche in relazione all'art. 21, comma 5, Cost.

primariamente al settore della stampa, sicché esso si configura come il valore più esteso, il denominatore comune nel campo delle comunicazioni di massa⁵.

Ora, il fondamento costituzionale del principio pluralistico è stato individuato anche nei principi fondamentali del sistema, come lo stesso principio di sovranità popolare, in particolare in quelle disposizioni costituzionali che garantiscono una libera possibilità di scelta, che presuppone — per essere reale — una libera acquisizione delle informazioni (art. 14, 16, 18, 39, 49, 33 e 34 Cost.)⁶. Nondimeno, va da sé che la disposizione che viene in considerazione in via diretta e primaria è l'art. 21 Cost., giacché è appena evidente che l'effettivo moltiplicarsi delle fonti di informazione, nella misura in cui realizzi appunto una pluralità di tali fonti, attraverso un regime di pluralismo imprenditoriale ricavato dal combinato disposto degli artt. 21 e 41 Cost., amplia di per sé il novero di quanti fruiscono attivamente del diritto ad informare, concorrendo in misura decisiva all'attuazione della libertà di diffusione del pensiero, risultandone, anzi, « implicato » (sentenza n. 105/1972)⁷.

Relativamente al settore radiotelevisivo, la Corte, dopo aver sottolineato in una prima occasione come la ripartizione tra i mezzi di informazione della pubblicità commerciale costituisca garanzia del « massimo di pluralismo nel settore » (sentenza 17 ottobre 1985, n. 231), rileva con forza di aver « sempre manifestata, con forme e contenuti diversi, la primaria esigenza di garantire in materia di radio e televisione il principio del pluralismo », di aver « sempre considerato il principio pluralistico come il valore costituzionale più importante in materia di emittenti radiotelevisive » (sentenza 13 maggio 1987, n. 153), ed ancora, confessata la « costante e primaria preoccupazione di assicurare, in tale settore, l'effettiva garanzia del valore fondamentale del pluralismo », pure « ritiene necessario ribadire il valore centrale del pluralismo in un ordinamento democratico » (sentenza 14 luglio 1988, n. 826). In termini simili fanno poi riferimento al principio pluralistico le

⁵ Così R. ZACCARIA, *La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di libertà di espressione radiotelevisiva*, in *Nuove dimensioni nei diritti di libertà - Scritti in onore di Paolo Barile*, Padova, Cedam, 1990, p. 550.

⁶ In proposito, v. R. ZACCARIA-L. CAPECCHI, *La libertà di manifestazione del pensiero*, in *Libertà costituzionali e limiti amministrativi*, Trattato di diritto amministrativo cit., Padova, Cedam, 1990.

⁷ Cfr. R. ZACCARIA-L. CAPECCHI, *cit.*,

p. 347 e ss. Su questa problematica cfr. inoltre P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, p. 232 e ss.; C. CHIOLA, *Informazione, pensiero, radiotelevisione*, Napoli, Jovene, 1984, p. 75; A. LOIODICE, *L'informazione*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato e A. Barbera, Bologna, 1991, p. 901; C. CHIOLA-S. VANNINI, voce *Radiotelevisione*, in *Enc. giur. Treccani*, 1991, p. 2 ss.; AA.VV., *Verso il diritto all'informazione*, *cit.*

sentenze 15 novembre 1988, n. 1030 e 20 luglio 1990, n. 348 (ove lo si identifica quale « valore essenziale per la democrazia »).

Quanto al significato del principio pluralistico, esso è stato oggetto di approfondita attenzione da parte della stessa Corte nella citata sentenza n. 826/1988 nei seguenti termini: « (La Corte) reputa indispensabile, altresì, chiarire che il pluralismo dell'informazione radiotelevisiva significa, innanzitutto, possibilità di ingresso, nell'ambito dell'emittenza pubblica e di quella privata, di quante più voci consentano i mezzi tecnici, con la concreta possibilità nell'emittenza privata — perché il pluralismo esterno sia effettivo e non meramente fittizio — che i soggetti portatori di opinioni diverse possano esprimersi senza il pericolo di essere emarginati a causa dei processi di concentrazione delle risorse tecniche ed economiche nelle mani di uno o di pochi e senza essere menomati nella loro autonomia.

Sotto altro profilo, il pluralismo si manifesta nella concreta possibilità di scelta, per tutti i cittadini, tra una molteplicità di fonti informative, scelta che non sarebbe effettiva se il pubblico al quale si rivolgono i mezzi di comunicazione audiovisiva non fosse in condizione di disporre, tanto nel quadro del settore pubblico che in quello privato, di programmi che garantiscano l'espressione di tendenze aventi caratteri eterogenei ».

Di più, sembra che, in un passaggio della sentenza 5 febbraio 1986, n. 35, laddove si afferma che la compatibilità reciproca fra le varie attività di radiotele diffusione « rende possibile la pluralità delle fonti di informazione radiotelevisiva, sicché essa compatibilità dovrebbe ritenersi un limite pienamente apportionabile tanto all'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero, quanto (o tanto più) all'esercizio della libertà di iniziativa economica, che nella materia delle attività di radiotele diffusione è strettamente collegato al primo », la Corte ritenga che l'obiettivo di massimizzare il tasso di pluralismo delle fonti informative, nella prospettiva di tutelare in maggior grado, per questa via, l'interesse generale ad un'informazione pluralistica, può legittimamente comportare la compressione, in misura ragionevole, delle iniziative imprenditoriali nel settore radiotelevisivo (sicché ben può soggiungere la Corte, nel 1987 e nel 1988, che il pluralismo dell'informazione identifica il valore costituzionale più importante nel settore radiotelevisivo, suscettibile di prevalere, perfino, in ipotesi di balancing test, sulla libertà di impresa radiotelevisiva)⁸.

⁸ Cfr. R. ESPOSITO, *La Consulta dice la sua al legislatore sul sistema radiotelevisivo*, in *Corr. giur.*, 1988, p. 937, secondo il quale, a cospetto del pluralismo, « ben possono la proprietà e l'eser-

cizio in forma di impresa dei mezzi medesimi essere disciplinati in modo tale da essere funzionali allo scopo sociale insito nel predetto valore costituzionale ».

A questo livello, la Corte, prospettato il problema nella sua dimensione reale, sotto forma di conseguimento del massimo grado di pluralismo possibile, sembra articolare il principio pluralistico su due versanti: dal lato attivo, come presenza attiva del maggior numero possibile di voci, in relazione alla disponibilità dei mezzi tecnici necessari (« pluralismo esterno »); dal lato, per così dire, « passivo », come concreta possibilità di scelta da parte del cittadino tra una molteplicità di fonti informative in grado di offrire al pubblico programmi espressivi di tendenze diverse⁹. All'uopo, secondo la Corte, occorrono alcune disposizioni atte a garantire contro la formazione e/o il mantenimento di posizioni dominanti e che introducano, a tal fine, limiti alle concentrazioni dei media oltre una certa misura ed idonei criteri di trasparenza (sentenze nn. 148/1981 e 826/1988).

4. IL PLURALISMO DELL'INFORMAZIONE COME INTERESSE GENERALE COSTITUZIONALMENTE TUTELATO.

Quanto al merito della presente indagine, se, cioè, al pluralismo dell'informazione radiotelevisiva corrisponda una situazione giuridica soggettiva o meno, di quale natura, chi ne sia portatore e quale ne sia il grado di tutela, va sottolineato, intanto, che la Corte costituzionale ha ripetutamente collegato all'istanza pluralistica un interesse incardinato su quello che si è sopra visto come versante passivo del rapporto di informazione¹⁰.

Già nella sentenza 15 giugno 1972, n. 105, la Corte ebbe a rilevare l'esistenza, a fronte della libertà di informare, « ... — dal punto di vista, invece, dei destinatari della trasmissione — l'interesse generale, anch'esso indirettamente protetto dall'art. 21, alla informazione; il quale, in un regime di libera democrazia, implica pluralità di fonti di informazione, libero accesso alle medesime, assenza di ingiustificati ostacoli legali, anche temporanei, alla circolazione delle notizie e delle idee ».

⁹ Sulle accezioni del principio pluralistico nella sentenza n. 826/1988, cfr. P. CARETTI, *La sentenza n. 826/1988 in materia di servizi radiotelevisivi: la Corte riprende il suo dialogo col legislatore e arricchisce il proprio « potenziale » decisivo*, in *Dir. inf.*, 1989, p. 4 e R. PARDOLESI, *Etere misto e pluralismo (annunciato)*, in *Foro it.*, 1988, I, c. 2481-2482.

Sul necessario collegamento tra pluralità/controllabilità delle fonti e garanzia

costituzionale dell'informazione, v. A. LOIODICE, *Situazioni costituzionali*, cit., p. 104 s. V. ZENO-ZENCOVICH, *Il controllo sulle metodologie informative*, in questa *Rivista*, 1991, p. 553 ss. tende piuttosto a valorizzare una situazione di pluralità delle fonti di informazione quale presupposto minimo (ancorché non sufficiente) per un'informazione corretta.

¹⁰ Su questa tematica, v. A. PACE, *Stampa, giornalismo, radiotelevisione*, Padova, Cedam, 1983, p. 13 e ss.

E, successivamente, in sentenza 30 maggio 1977, n. 94, richiamate le pronunce precedenti, la Corte confermò: « ... non è dubitabile che sussista, e sia implicitamente tutelato dall'art. 21 Cost., un interesse generale della collettività all'informazione ».

In primo luogo, occorre osservare che non è rilevante che i casi sottoposti al giudizio della Corte costituzionale attenessero all'editoria piuttosto che alla radiotelevisione. Infatti, sulla stessa linea di tendenza delle pronunce richiamate sopra si colloca senz'altro la sentenza n. 225/1974, in materia radiotelevisiva, laddove si sottolinea che il monopolio *ex art.* 43 Cost. corrisponde, ove non siano possibili condizioni di libera concorrenza, ad un preciso « interesse della collettività ». Inoltre, è fuor di discussione la portata generale delle affermazioni della Corte, che pone esplicitamente un principio comune all'intero sistema delle comunicazioni di massa, come si rilevava più sopra. Né pare più significativo di tanto il fatto che, in sentenza n. 94/1977, la Corte faccia uso dell'argomento al fine di dimostrare la oggettiva pubblicità del servizio offerto dai grandi mezzi di comunicazione di massa, giacché il richiamo del passaggio puntuale della sentenza del 1972 consente piuttosto di ritenere la pronuncia del 1977 comprensiva anche dei profili trattati in quella sede e di inquadrarla, pertanto, nell'indirizzo giurisprudenziale che, a questo punto, si delinea.

Si può, dunque, parlare di un filone della giurisprudenza costituzionale, ormai consolidato verso la fine degli anni Settanta, secondo il quale esiste un « interesse generale alla pluralità delle fonti di informazione », quale valore implicitamente ricavabile dall'art. 21 Cost. (ma, nella misura in cui la Corte ne definisce il contenuto in relazione ad un « regime di libera democrazia », radicato anche negli altri principi che reggono il nostro stesso ordinamento democratico, sovranità popolare ed eguaglianza sostanziale in primo luogo).

L'interesse generale ad un'informazione pluralistica, sancito dalla Corte costituzionale, configura, peraltro, un valore suscettibile di doppia lettura¹¹.

Secondo una prima chiave di lettura, esso identifica un principio desumibile dalla Costituzione e da questa protetto. In questo senso, l'interesse ad un'informazione pluralistica fruisce, quindi, di quei meccanismi di tutela che il nostro sistema di giustizia costituzionale accorda ai principi costituzionali, in primo luogo la dichiaratoria di illegittimità costituzionale della norma impugnata, a titolo di sanzione irrogata nel caso di violazione di tale interesse. Si tratta, dunque, di una tutela indiretta, essenzialmente collegata al sollevamento della questione incidentale di legittimità costituzio-

¹¹ A. LOIODICE, *Situazioni costituzionali*, cit., p. 107, parla di due diverse for-

me di tutela, rispettivamente sul piano oggettivo e soggettivo.

nale della norma (ed, infatti, si tratta dell'unica forma di accesso al giudizio costituzionale statisticamente ricorrente in tema di salvaguardia del principio pluralistico nell'informazione radiotelevisiva).

Accanto a questa lettura, per così dire, « minima » della portata dell'interesse ad un'informazione pluralistica, se ne potrebbe prospettare, in via di principio, anche un'altra, in termini di situazioni giuridiche soggettive: giacché, come si è visto, la Corte parla di « interesse generale dei destinatari della trasmissione » (sent. n. 105/1972) e di « interesse generale della collettività » (sent. n. 94/1977). Peraltro, nel quadro che si è andato tratteggiando, non sembra possibile andare oltre la prospettazione di tale interesse come un « diritto sociale », rientrando nella categoria degli interessi diffusi, la piena effettività del quale si raggiunge, sì, nei fatti, garantendo la molteplicità delle fonti informative, ma che di per sé — stando almeno a quanto sostengono la giurisprudenza costante delle supreme giurisdizioni e la dottrina maggioritaria — non configurerebbe una situazione giuridicamente qualificata, meritevole di tutela in sede giurisdizionale¹².

Ad un passaggio ulteriore potrebbe indurre, poi, la sentenza n. 94/1977, laddove, nel passaggio citato, la Corte concede un possibile margine per enucleare dalla situazione in parola un interesse collettivo. Cionondimeno, la posizione di cui sono portatori i cittadini — telespettatori non sembra presentare in grado sufficiente quell'attitudine a differenziarsi, che la giurisprudenza, seguendo la lettura restrittiva che essa porta avanti in materia, richiede per la tutela giurisdizionale dei c.d. interessi collettivi. In realtà, sembra che, in questa lettura, la collettività dei telespettatori sia più vicina alla generalità dei cittadini, che non ad una data « categoria » di persone, differenziata e portatrice di un interesse diretto e specifico¹³.

¹² V. P. BARILE, *Diritti dell'uomo*, cit. In generale sugli interessi collegati al destinatario del processo informativo, v. P. COSTANZO, cit.

Sulla tematica degli interessi diffusi, si rinvia alla trattazione di A. PACE, *Problemativa delle libertà costituzionali*, Padova, 1990, p. 81 e ss. Sulla tutela degli interessi diffusi, cfr. inoltre N. TROCKER, *Gli interessi diffusi e la loro tutela dinanzi al giudice civile*, in *Nuove dimensioni*, cit., p. 193 ss., il quale tende a ricondurre la categoria degli interessi diffusi nei più tradizionali schemi del diritto soggettivo e dell'interesse legittimo (p. 194 s.). L'A. sottolinea, inoltre, la particolare riluttanza della giustizia civile nell'affermazione degli in-

teressi diffusi (p. 196). Nel senso di evitare una legittimazione ad agire di tipo diffuso a tutela di diritti non semplicemente individuali, v. Cass., sez. un., 6 ottobre 1979, n. 5172.

¹³ Cfr., tra gli altri, anche A. PACE, cit., p. 83. Tuttavia, è possibile che il discorso si proponga in termini, almeno parzialmente, diversi per quegli organismi portatori di interessi autonomi e distinti rispetto alla generalità dei cittadini, e dunque di interessi collettivi, come le associazioni di utenti. Cfr. per gli utenti telefonici, da ultimo, Cons. Stato, sez. VI, 27 maggio 1988, n. 725, in *Foro It.*, 1989, III, c. 348, pt. 2 del Diritto.

Dunque, la lettura « prudente » che la giurisprudenza ha mostrato fin qui di privilegiare tanto della propria attività di selezione di interessi che, in quanto differenziabili, siano meritevoli di tutela giurisdizionale, quanto, *a fortiori*, della possibilità di ampliare la sfera di tutela giurisdizionale direttamente nel settore degli interessi diffusi, induce a ritenere che, per il momento, si possa parlare non più che di un « interesse diffuso » ad un'informazione pluralistica, la tutela del quale, tuttavia, nel quadro che si è andato delineando, non è poi così consistente rispetto a quella degli « interessi semplici », che sono, in linea generale, sprovvisti di tutela giurisdizionale.

5. LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE TRA INTERESSE E
« DIRITTO » AD UN'INFORMAZIONE PLURALISTICA: A) LA SENTENZA
N. 153/1987; B) LA SENTENZA N. 826/1988.

In questa situazione, tendenzialmente molto statica, tale da non consentire soverchie illusioni in merito alla protezione dell'interesse ad un'informazione pluralistica, si sono introdotti, tuttavia, in epoca più recente, alcuni spunti dinamici, potenzialmente forieri di orientamenti più avanzati. A questo proposito, vengono principalmente in considerazione da un lato, le posizioni su cui risulta essersi attestata dalla seconda metà degli anni Ottanta la giurisprudenza della Corte costituzionale, dall'altro, alcuni interessanti sviluppi legislativi che hanno investito il contiguo settore dell'editoria e della stampa, nonché, sebbene in via più generale, alcuni principi sanciti nella stessa legge di riforma del sistema radiotelevisivo.

Per quanto riguarda la giurisprudenza costituzionale, anzitutto, le vicende dell'interesse ad un'informazione pluralistica costituzionalmente tutelato hanno seguito nell'ultimo lustro una evoluzione, che pare univocamente orientata verso una lettura più « forte » dell'interesse stesso, con riferimento proprio al settore delle radiotelediffusioni.

Se, per un verso, la Corte costituzionale ha rimarcato a più riprese (come si è sopra ricordato), la centralità del principio pluralistico nel settore dell'informazione (con specifico riguardo a quella trasmessa via etere, su cui ci si è già soffermati al par. 3), per altro verso, in alcune sentenze più recenti è dato rilevare una rinnovata attenzione, rispetto agli orientamenti precedenti, verso il tipo di situazione soggettiva che si collega al pluralismo dell'informazione radiotelediffusa.

A) Quanto a quest'ultimo profilo, che riguarda più direttamente l'oggetto della presente comunicazione, un passaggio significativo si riscontra una prima volta nella sentenza n. 153/1987. In un passaggio delicato ai fini della definizione del regime delle trasmissioni televisive verso l'estero, la Corte afferma:

« Difatti, potenziale destinataria (delle trasmissioni su scala nazionale) è la generalità dei cittadini-utenti nei cui confronti lo Stato deve assicurare il diritto alla informazione, promuovendo appunto, con il riconoscimento quale servizio pubblico essenziale di preminente interesse generale, lo sviluppo sociale e culturale della collettività.

Quando invece potenziale destinataria della diffusione circolare non è la generalità di coloro che stabilmente risiedono nel nostro Paese, non può certo parlarsi di una collettività di cittadini verso i quali lo Stato debba assicurare il diritto alla informazione, venendo così meno la ragione fondamentale che la Corte ha preso in considerazione per giustificare il monopolio pubblico ».

È in questa sede per la prima volta che la Corte se, come si è visto, sancisce il concetto di interesse generale ad un'informazione pluralistica come valore costituzionale fondamentale, d'altro canto, quel che più preme sottolineare, sembra accedere ad una nuova prospettiva in termini di situazioni giuridiche soggettive.

Ora, a parte il problema relativo ad una possibile autonoma rilevanza della situazione dei cittadini residenti all'estero, su cui la Corte ben avrebbe potuto approfondire la questione (anche perché dal dato testuale sembrerebbe che questi ultimi non siano portatori di un diritto all'informazione che lo Stato debba assicurare, a differenza dei loro concittadini residenti in territorio italiano)¹⁴, il dato saliente è, piuttosto, che, secondo la Corte, nella prospettiva di « liberalizzare » il regime delle trasmissioni verso l'estero, non vi sono motivi sufficienti per legittimare, relativamente a queste ultime, un regime di riserva: viene, infatti, meno la ragione fondamentale idonea a giustificare il monopolio pubblico, ragione che la Corte ritiene consistere nel dovere, per lo Stato, di assicurare ai cittadini-utenti stabilmente residenti sul territorio italiano il diritto all'informazione.

Si pone, a questo punto, un delicato problema interpretativo: se, infatti, fino a quel punto la Corte ricorre, per giustificare il monopolio pubblico, alla « necessità di evitare oligopoli privati » (v., per tutte, la sentenza n. 148/1981) come elemento integrante quei « fini di utilità generale » che consentono la riserva ex art. 43 Cost., l'affermazione contenuta nella sentenza n. 153/1987 esprime un diverso avviso, oppure è possibile una lettura di essa tale da non porsi in contrasto con la precedente giurisprudenza della Corte?

¹⁴ Su questo, v. F. FELICETTI, *La Consulta afferma il pluralismo radiotelevisivo verso l'estero*, in *Corr. giur.*, 1987, p. 624 ss. e C. CHIOLA, *La licenza per le trasmissioni radiotelevisive verso l'estero*, in

questa *Rivista*, 1987, p. 959, secondo cui « non può escludersi che il relativo mezzo svolga un servizio "sociale" nell'interesse di tale comunità transnazionale di ascoltatori-spettatori ».

Un utile elemento di riflessione su questo punto viene, per di più, offerto dalla successiva sentenza n. 826/1988, dove la Corte, interpretandosi autenticamente, dichiara di aver ritenuto necessarie, nelle precedenti decisioni, una serie di eccezioni alla riserva statale, tra cui le trasmissioni verso l'estero, perché il solo motivo che giustifica la riserva *ex art. 43 Cost.* delle trasmissioni radiotelevisive risiede nella difesa del pluralismo contro i pericoli di monopolio ed oligopolio privato.

Con tutta evidenza, dunque, a meno di non voler ritenere che la Corte sia incorsa in una incorreggibile contraddizione, sembra opportuno ricorrere ad un criterio di interpretazione sistematica, alla luce del quale inquadrare l'affermazione contenuta in sentenza n. 153/1987 nella maniera più organica possibile rispetto all'indirizzo seguito dalla Corte sicuramente almeno dal 1981 — se non, addirittura, a partire dalla sentenza n. 202/1976 — fino ad oggi, diretto a ricavare il mantenimento della riserva statale unicamente dal « fine di utilità generale » di evitare gli oligopoli privati.

Ed allora, alla stregua di tale criterio interpretativo, la lettura più coerente del « diritto » all'informazione della collettività dei cittadini-utenti porta ad identificarne il contenuto, anche per quanto concerne la sentenza n. 153/1987, ancora una volta con la necessità di evitare concentrazioni oligopolistiche delle imprese radiotelevisive private; con ciò stesso precorrendo le affermazioni contenute nella sentenza n. 826/1988 — come si vedrà appresso —, nel sottolineare la garanzia del diritto all'informazione non solo nel suo risvolto attivo, ma anche in quello passivo, come, appunto, « diritto » riferibile al cittadino-utente.

B) È, tuttavia, con la sentenza n. 826/1988 che la prospettazione di un diritto del cittadino ad un'informazione pluralistica, già anticipato l'anno precedente, prende consistenza in termini ancora più espliciti¹⁵.

In questa occasione, infatti, mentre la Corte rileva che anche in un sistema misto il servizio pubblico, comunque, conserverà un proprio compito specifico in relazione ad obiettivi di pluralismo interno, essa sottolinea, sull'altro versante, « la necessità di garantire, per l'emittenza privata, il massimo di pluralismo onde soddisfare attraverso una pluralità di voci concorrenti il diritto del cittadino all'informazione ».

Quanto era ricavabile in via interpretativa dalla sentenza n. 153/1987, risulta, a questo punto, dichiarato *apertis verbis*.

Infatti, in questo caso, la Corte prospetta, in considerazione dell'impossibilità di apportare nel settore delle imprese radiotelevi-

¹⁵ V. U. SPAGNOLI, *Contro il pessimismo*, in AA.VV., *Verso il diritto all'informazione*, cit., p. 175.

sive private i vincoli cui va sottoposta l'emittenza pubblica, un punto di equilibrio tra il diritto all'informazione del cittadino, da un lato, e la libertà di impresa radiotelevisiva derivante dal combinato disposto degli artt. 21 e 41 Cost., dall'altro, nel « diritto » del cittadino ad una pluralità di fonti di informazione¹⁶.

Circa il contenuto di tale diritto, contribuisce a chiarirlo in precedenza la stessa Corte, laddove precisa: « Sotto altro profilo, il pluralismo si manifesta nella concreta possibilità di scelta, per tutti i cittadini, tra una molteplicità di fonti informative, scelta che non sarebbe effettiva se il pubblico al quale si rivolgono i mezzi di comunicazione audiovisiva non fosse in condizione di disporre, tanto nel quadro del settore pubblico che in quello privato, di programmi che garantiscono l'espressione di tendenze aventi caratteri eterogenei ».

In primo luogo, dunque, non sembra casuale che la Corte costituzionale parli di « diritto » del cittadino ad un'informazione pluralistica: si può senz'altro dire che si tratta, sì, di un orientamento maturato di recente dai giudici di palazzo della Consulta, però in maniera non isolata né occasionale, ma anzi consapevole e determinata: cosicché, nell'approccio al problema in termini di situazioni giuridiche soggettive, sembra emergere un salto di qualità nella giurisprudenza della Corte.

D'altro canto, la lettura che la Corte privilegia di tale concetto è quella di diritto non soltanto ad una pluralità di imprese radiotelevisive, ma ad una pluralità, per così dire, « qualificata » sotto due profili: uno oggettivo, nel senso che, con riguardo alla situazione di mercato, il c.d. « pluralismo imprenditoriale » va collegato ad un regime di concorrenza tra le imprese; ed uno, invece, soggettivo, in grazia del quale è richiesto che le imprese operanti nel settore radiotelevisivo rispondano a tendenze effettivamente eterogenee. A questo proposito, sembra opportuno ricordare che consimili orientamenti sono stati sposati dalla BundesVerfassungsGericht, nel solco di una visione « sociale » del fenomeno informativo, per cui il pluralismo non trova attuazione nella semplice pluralità delle fonti informative, né potrebbe essere utilmente conseguito dal semplice condizionamento dell'esercizio del diritto di trasmettere al soddisfacimento dell'interesse all'informazione della collettività, quale liberamente interpretato dalle emittenti private, ma occorre che tale pluralità di fonti sia qualificata dal rappresentare in regime di concorrenza le diverse opinioni concretamente esistenti nella collettività, sicché il

¹⁶ Sfavorevole a leggere questo passaggio come una svolta da parte della Corte costituzionale è A. DI GIOVINE, *Libertà o*

potere?, in AA.VV., *Verso il diritto all'informazione*, cit., p. 60.

contenuto del principio pluralistico ne risulta potenziato al massimo grado¹⁷.

Dunque, nel settore radiotelevisivo, rileva un'accezione di pluralismo inteso anche dal lato « passivo », come concreta possibilità di scelta da parte del cittadino tra una molteplicità di fonti informative, ovvero, in termini di situazioni soggettive, come interesse del pubblico a disporre di programmi espressivi di tendenze diverse¹⁸.

Conclusivamente sul punto, si può allora sostenere che:

a) risponde ad un preciso interesse di rilevanza costituzionale, di cui è portatore il cittadino-utente delle trasmissioni radiotelevisive, ad un regime di pluralismo esterno, cioè ad una pluralità di imprese operanti nel settore radiotelevisivo, reciprocamente non omologabili sotto il profilo delle tendenze che ad esse sono imputabili;

b) tale interesse, esaltato a più riprese dalla Corte costituzionale, non è necessariamente simmetrico rispetto a quello dei soggetti operanti attivamente nel settore radiotelevisivo, ma, addirittura, destinato a prevalere sulla stessa libertà di iniziativa economica nel settore radiotelevisivo (v. par. 3);

c) la Corte si è spinta, in epoca più recente, fino a configurare in maniera consapevole e non casuale un « diritto » del cittadino-utente ad un'informazione pluralistica, per lo meno nel settore radiotelevisivo.

Ora, identificato, nella giurisprudenza costituzionale, tale « diritto », se ne può, sì, liquidare la portata invocando la presunta utilizzazione in senso atecnico del concetto di diritto da parte della stessa Corte, ma soltanto, qui pare, come *extrema ratio*: giacché non è ignoto alla Corte l'uso del concetto di « interesse », come si è avuto modo di vedere proprio nella giurisprudenza meno recente in tema di pluralismo dell'informazione, o di quello ancor meno tecnico di « esigenza » cui pure la giurisdizione costituzionale ha fatto ricorso in altre decisioni, anche coeve: anzi, proprio la spendita del concetto di diritto laddove, fino allora, la Corte si era espressa in termini di interesse ad un'informazione pluralistica nel settore dell'editoria e della stampa, conforta nell'impressione che non esistano ragioni decisive per liquidare tali affermazioni, che non risultano, peraltro, semplicemente sfuggite dalla penna della Corte, unicamente come sprovviste di qualsiasi significato tecnico¹⁹.

¹⁷ Cfr. C. CHIOLA, *Natura dell'attività radiotelevisiva e regime giuridico* - Relazione al Convegno « La radiotelevisione in Italia ed in Europa. Leggi, esperienze, prospettive » (Firenze, 9-10 ottobre 1992). V. inoltre il Rapporto sulla situazione tedesca di E.J. MESTMÄCKER, pre-

sentato allo stesso Convegno.

¹⁸ Cfr. ancora P. CARETTI, *cit.*

¹⁹ P. COSTANZO, *cit.*, p. 59, nutre, peraltro, dubbi sulla configurazione di una posizione di vantaggio dei singoli utenti, in difetto di altre conferenti indicazioni.

Piuttosto, importa rilevare come l'insistenza manifestata dalla Corte nel prospettare un diritto ad un'informazione pluralistica esprima una lettura più « forte » che in passato dell'interesse in questione, soprattutto ove collegata alla sua posizione di valore più importante nel settore radiotelevisivo, come la Corte ha esplicitamente dichiarato almeno dal 1986 in poi. Ed ancora è proprio con riferimento al settore radiotelevisivo che la Corte avverte con un'incisività, dunque, tutta particolare l'istanza pluralistica, ancor più che nel settore della stampa, ove ha sempre parlato di interesse.

Tuttavia, se all'accentuazione, da parte della Corte, di questi profili si collega un panorama giurisprudenziale essenzialmente statico rispetto all'ampliamento del novero di situazioni giuridiche soggettive tutelabili in sede giurisdizionale, è chiaro come il dare corpo di diritto soggettivo perfetto a quel « diritto » ad un'informazione pluralistica nel settore radiotelevisivo risulti operazione tutt'altro che agevole. Nondimeno, si vanno registrando alcuni segnali ben precisi di movimento nel panorama legislativo, più espliciti, però, nel settore della stampa che non in quello radiotelevisivo, tali da consentire un approccio più problematico che pessimistico al tema.

6. LA TUTELA DELL'INTERESSE AD UN'INFORMAZIONE

PLURALISTICA NEL SETTORE DELLA STAMPA: L'AZIONE POPOLARE
EX LEGIBUS 416/1981 E 67/1987.

Come si è visto al par. 4, il pluralismo dell'informazione è stato inteso dalla Corte costituzionale, nel settore della stampa, come interesse generale costituzionalmente tutelato; nell'esperienza giurisprudenziale, però, questo è risultato, in grazia della sua configurazione come interesse diffuso, di fatto sprovvisto di tutela giurisdizionale.

A sbloccare una situazione che non sembrava lasciare margini in ordine alla tutela dell'interesse ad un'informazione pluralistica, è intervenuto il legislatore, il quale, nel dettare la disciplina delle concentrazioni editoriali, ha ritenuto di accordare invece a tale interesse una vera e propria forma di tutela giurisdizionale.

Infatti, già nella legge 5 agosto 1981, n. 416, all'art. 4, comma 6, in punto di concentrazioni nella stampa quotidiana, si prevede che l'azione di nullità, a mezzo di presentazione di domanda al tribunale competente, cui il Garante è tenuto verso quegli atti di cessione di testate nonché di trasferimento fra vivi di azioni, partecipazioni o quote di proprietà di aziende editrici di giornali quotidiani ed i contratti di affitto o affidamento in gestione delle testate, per effetto dei quali uno stesso soggetto, cioè l'avente causa, venga ad assumere la posizione dominante a' termini di legge (cfr. art. 1, comma 2, della stessa

legge), « può essere altresì proposta da qualsiasi persona fisica o giuridica »²⁰.

Successivamente, la legge 25 febbraio 1987, n. 67, che pure ha introdotto varie modificazioni nella disciplina delle concentrazioni nella stampa, ha confermato, all'art. 3, comma 11, lo stesso modello di sei anni addietro.

A tutta prima, si tratta senz'altro di un salto di qualità nella protezione di una situazione, che a questo punto non è più semplicemente qualificabile come interesse generale avente rilevanza costituzionale.

Intanto, si identifica un ben preciso « interesse pubblico » all'eliminazione delle posizioni dominanti e, strumentalmente, delle concentrazioni editoriali che le hanno prodotte, la cui cura viene rimessa, come per ogni interesse di questo genere, alla pubblica autorità competente per legge, nella specie al Garante per l'attuazione della legge sull'editoria (oggi, Garante per la radiodiffusione e l'editoria): e già per questo verso il principio costituzionale si riflette in un interesse a contenuto specifico e ben definito.

Ma, quel che più interessa, risulta, per la prima volta, identificato un interesse, riferibile a « qualsiasi persona fisica o giuridica », cui viene accordata tutela in sede giurisdizionale, a mezzo del riconoscimento della legittimazione ad agire in nullità contro gli atti produttivi di posizioni dominanti: il legislatore ha, dunque, previsto l'esperibilità di un'azione popolare a tutela di un interesse, quello all'eliminazione delle posizioni dominanti, che, proprio perché diretto a garantire l'esistenza, sul mercato editoriale, di un numero di soggetti non eccessivamente ridotto, costituisce direttamente il nucleo di quell'interesse ad un'informazione pluralistica che è, secondo la Corte, valore costituzionale di così fondamentale importanza: si scende, cioè, finalmente, dal piano dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale ad un livello di maggior concretezza, dove si precisano tanto il contenuto quanto i titolari di una situazione soggettiva giuridicamente apprezzabile e protetta in sede giurisdizionale.

Inoltre, un'ulteriore ipotesi di ricorso popolare, questa volta diretto a promuovere un procedimento di volontaria giurisdizione, è prevista dall'art. 48 della stessa legge n. 416/1981, secondo il quale, se le imprese editrici di giornali quotidiani non in regola con le disposizioni sulla titolarità delle imprese non si adeguano

²⁰ G. CORASANITI, *Il Garante per l'editoria*, in A. LOIODICE ed altri, *Editoria e stampa*, cit., p. 217, valorizza la strumentalità del giudizio di nullità dell'atto all'eliminazione della posizione dominante. L'A. evidenzia inoltre, correttamente (p. 219 s.), l'aporia derivante dalla mancata previsione di una disposizione consi-

mile a livello di gestione delle entrate pubblicitarie delle testate quotidiane. Al qual proposito, nonostante il richiamo alla disciplina generale ex art. 1421 c.c., non si può non lamentare qui l'ingiustificata asimmetria rispetto all'art. 4, comma 6.

alle disposizioni stesse nel termine di due anni, il tribunale competente, su istanza, oltreché del Garante e del pubblico ministero, anche di qualsiasi cittadino, « revoca gli amministratori della società e nomina un amministratore giudiziario, come previsto dall'articolo 2409 del codice civile ».

Intanto, va chiarito che titolari dell'azione *ex art. 3*, comma 11, sono non soltanto qualunque persona fisica, ma anche tutti gli enti ed organismi dotati di una propria soggettività. Peraltro, la dottrina più convincente ritiene che, a pena di una limitazione eccessiva della portata della norma stessa, non sussistono motivi impositivi della legittimazione ad agire da parte di enti non personificati, come associazioni non riconosciute o altri enti di fatto, in quanto proprio questa forma potrebbe essere rivestita in via ordinaria da quanti si costituiscono come figure esponenziali di interessi collettivi²¹.

Quanto all'istituto dell'azione popolare contro le concentrazioni editoriali, questa ha finito per mettere in crisi la tradizionale classificazione in azioni correttive ed azioni suppletive²². Infatti, dato che la Pubblica Amministrazione rimane estranea, nel caso di specie, al rapporto processuale, che nelle tradizionali figure di azione popolare la vede rispettivamente a capo di un rapporto di sostituzione processuale o di legittimazione passiva, l'art. 3, comma 11, identifica senz'altro una figura quanto meno atipica di azione popolare diretta contro atti posti in essere da soggetti privati, diversi, quindi, dalla P. A. (e qui riposa essenzialmente la differenza con la classica « azione correttiva »), e senza che questa sia stata lesa come tale (diversamente che nella c.d. « azione suppletiva »).

Sulla natura dell'interesse tutelato *ex art. 3*, comma 11, della legge 67/1987, che costituisce il cuore del problema, poi, si registra una discrepanza (che, peraltro, come si avrà modo di vedere subito appresso, non determina conclusioni radicalmente antiteti- che) in dottrina tra quanti ritengono che si tratti di un interesse diffuso ad un'informazione pluralistica nel settore editoriale, e quanti, invece, prospettano in maniera articolata la tesi, più « estrema », secondo cui viene riconosciuto, piuttosto, ai cittadini, in quanto diretti destinatari del processo informativo, un vero e proprio diritto ad un'informazione pluralistica nel settore editoriale ed, a tal fine, la facoltà di richiedere l'eliminazione delle concentrazioni produttive di posizioni dominanti.

Secondo una prima corrente di pensiero, l'interesse all'assenza di tali posizioni dominanti, protetto dall'azione popolare, avrebbe

²¹ V. A. GENTILI, *Commento all'art. 4 legge n. 416/1981*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1983, p. 511.

²² Su tutto questo tema, cfr. D. BOR-

GHESE, voce *Azione popolare*, in *Enc. Giur. Treccani*, Torino, 1988, p. 6 ss., in particolare p. 9.

natura di interesse diffuso superindividuale della collettività, il quale, per un verso, è essenzialmente privato, ma non presenta, peraltro, quel grado di differenziazione che normalmente si ritiene indispensabile, particolarmente in giurisprudenza, per riconoscere tutela in sede giurisdizionale ad una situazione soggettiva²³. In questo contesto, la previsione in sede legislativa di un'azione popolare si prospetta come la soluzione tipicamente « gordiana » di un'annosa e complessa problematica: infatti, nel perdurare, in giurisprudenza, di una situazione di stallo circa la rispettiva latitudine dei concetti di diritto soggettivo e di interesse diffuso, ed in particolare circa l'azionabilità di quest'ultimo, forzare la mano dei giudici, al di là di un mero auspicio, non potrebbe portare ad un esito attendibilmente positivo²⁴. Ergo, è rimessa in definitiva al solo legislatore la possibilità di accordare un grado di tutela equipollente a quella dei diritti soggettivi ad interessi che, per il fatto di non potersi sufficientemente differenziare, rimangono interessi diffusi²⁵.

Né ci si finisce per collocare su di una linea sostanzialmente diversa da questa qualora si ritenga che questa azione popolare sia diretta a tutelare « interessi collettivi », collegabili all'ordine pubblico economico del settore editoriale²⁶: giacché, o si rimette in discussione l'interpretazione che di tali situazioni è consolidata in giurisprudenza, fino a dilatarne la categoria dei portatori ai componenti dell'intera collettività nazionale, oppure, data la loro insufficiente differenziazione nei termini richiesti, saranno ancora una volta da intendersi come interessi diffusi della collettività (v. sopra, par. 4).

Secondo un diverso approccio, la norma in questione sembra invece costituire in capo a ciascun soggetto dell'ordinamento un diritto azionabile al mantenimento della concorrenza, e quindi del pluralismo informativo²⁷. A questo proposito, soccorrono alcune

²³ Cfr. D. BORGHESI, *cit.*, p. 9-10 ed E. GRASSO, *Gli interessi della collettività e l'azione collettiva*, in *Riv. dir. proc.*, 1985, p. 48. Così anche N. TROCKER, voce *Interessi collettivi e diffusi*, in *Enc. giur. Treccani*, 1989, p. 4. Ai problemi collegati all'utilizzazione dell'a. p. in materia di interessi diffusi si riferisce peraltro lo stesso D. BORGHESI, *Azione popolare, interessi diffusi e diritto all'informazione*, in *Pol. dir.*, 1985, p. 259, laddove paventa « il paradossale risultato di porre delle azioni senza diritto a tutela di diritti senza azione e di considerare il cittadino legittimato a proporre nell'interesse della collettività quella stessa azione che non può esperire a tutela del proprio interesse » (p. 276). Nel senso di ritenere il diritto ad un'informazione pluralistica un interesse diffuso, v. pure G. CORASANITI,

Il Garante per l'editoria, *cit.*, p. 209.

²⁴ Per un'auspicabile, ma dichiaratamente improbabile, apertura in sede giurisprudenziale, v. ancora D. BORGHESI, voce *Azione popolare*, *cit.*

²⁵ Nel senso che il legislatore voglia riconoscere la titolarità dell'interesse in questione e della relativa tutela al singolo cittadino, v. D. BORGHESI, *Azione popolare...*, *cit.* p. 279.

²⁶ V. G. CORASANITI, *Trasparenza, pluralismo, interventi pubblici nella disciplina delle imprese editoriali*, Padova, Cedam, 1988, p. 224.

²⁷ V. M. PEDRAZZA GORLERO, *Giornalismo e Costituzione*, Padova, Cedam, 1988, p. 119 e V. CUFFARO, *Profili civilistici del diritto all'informazione*, Napoli, Jovene, 1986, *passim*, in particolare p. 199 ss.

considerazioni di base: intanto, l'osservazione che il modello di tutela prescelto dal legislatore dell'editoria corrisponde agli schemi di protezione del diritto soggettivo, fatte salve alcune peculiarità (come la legittimazione attiva allargata). Occorre, poi, sottolineare come l'allargamento della legittimazione ad agire operato dal legislatore del 1981 e poi del 1987 rispetto ai principi generali in tema di nullità — non più « chiunque vi abbia interesse » (art. 1421 c.c.), bensì « qualunque persona fisica o giuridica » — si estenda a ciascun soggetto dell'ordinamento²⁸: cosicché, per questa via, si tende ad escludere che siano in questione « interessi collettivi », almeno nel senso in cui ne parla la giurisprudenza. Ancora, il radicamento della giurisdizione nel Tribunale competente pare fornire qualche elemento utile, unitamente alla notevole improbabilità di precisarne l'eventuale contenuto, ad escludere che si verta in materia di interessi legittimi.

Si potrebbe, è vero, obiettare che la situazione facente capo al cittadino non si dimostra sufficientemente differenziata per configurarla in termini di diritto soggettivo. Ma, dato che, per i motivi visti in precedenza, non è possibile delinearla in termini di interesse collettivo né di interesse legittimo, e dato il grado di tutela estremamente ridotto che allo stato viene riconosciuto agli interessi diffusi che non si differenzino almeno in interessi collettivi, mentre tale differenziazione è invece implicita in quella operazione che il legislatore in questo come in altri casi fa di selezione degli interessi meritevoli di tutela giurisdizionale, la lettura più coerente che di tale situazione si possa dare, *rebus sic stantibus*, sembra appunto quella in termini di diritto soggettivo.

Naturalmente, si tratta di un diritto del tutto particolare, un diritto « sovraindividuale »²⁹, il cui contenuto si precisa in relazione ad un bene — l'utilità che al singolo deriva dal pluralismo delle fonti di informazione — che, per il fatto di riflettersi in una dimensione collettiva ed, appunto, sovraindividuale, non contraddice la riconoscibilità al singolo di un diritto che gli si riferisce in quanto soggetto dell'ordinamento giuridico, ma, caso mai, contribuisce a spiegarne le particolari modalità di tutela.

Oltretutto, pare possibile, anche all'interno della tradizionale problematica riguardante i diritti soggettivi, leggere il divieto di posizioni dominanti ai sensi di legge come non solamente norma di comportamento prescrittiva di un dovere, ma come fonte di un obbligo per le imprese editoriali di mantenere un regime di concorrenza non costituendo posizioni dominanti nel settore, a fronte

²⁸ Nel senso di ritenere irrilevante, ai fini dell'identificazione del diritto di libertà di informazione, lo status di cittadino v.

E. BOCCHINI, *cit.*, p. 79.

²⁹ V. ancora V. CUFFARO, *cit.*, p. 163-164.

del quale il legislatore incardina nel singolo cittadino un corrispondente diritto a contenuto identico: sicché l'editore che raggiunga la posizione dominante si trova non solo, violando un dovere, a ledere un preciso interesse pubblico, ma anche a violare un obbligo che gli deriva *ope legis* a tutela del diritto del cittadino ad un'informazione pluralistica.

7. L'INTERESSE AD UN'INFORMAZIONE PLURALISTICA NELLA LEGGE DI RIFORMA DEL SISTEMA RADIOTELEVISIVO.

Diversamente che nel settore dell'editoria e stampa, la legge di riforma del settore radiotelevisivo (legge 6 agosto 1990, n. 223), che contiene la disciplina del nuovo sistema misto, non ha previsto alcun meccanismo di tutela giurisdizionale attraverso il quale dar corpo alla possibilità di pretendere da parte dei cittadini, in quanto utenti, l'applicazione del principio pluralistico in materia radiotelevisiva: è, infatti, vero che anche la legge n. 223/1990 contiene disposizioni antitrust dirette ad evitare la formazione di posizioni dominanti nel mercato — ancorché l'effettivo attingimento di tale obiettivo sia seriamente discutibile³⁰ —; ma è altrettanto vero che nell'applicazione di tali disposizioni il cittadino gioca un ruolo che non è possibile neppure definire marginale, perché inesistente³¹.

Piuttosto, importa sottolineare come il riconoscimento del « carattere di preminente interesse generale » della diffusione di programmi radiofonici e televisivi (art. 1, comma 1) comporti quanto meno la posizione del problema di tutelare l'interesse della collettività ad un'informazione pluralistica nel settore radiotelevisivo, viepiù ove rapportato alla configurazione del pluralismo dell'informazione come principio fondamentale del sistema radiotelevisivo (art. 1, comma 2)³².

³⁰ V. fra gli altri R. LANZILLO, *Commento all'art. 15, commi 1-7, in Il sistema radiotelevisivo pubblico e privato*, a cura di E. ROPPO e R. ZACCARIA, Milano, Giuffrè, 1991 ed A. GENTILI, *id.*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1991, p. 750 ss.

³¹ V. ZENO-ZENCOVICH, « *Pubblico* » e « *privato* » nel sistema dell'informazione, in *Rass. dir. civ.*, 1992, p. 57 ss., evidenzia come l'intervento regolatorio sia mirato più sul prodotto radiotelevisivo, mentre per la stampa si sarebbe badato più a garantire la pluralità delle proprietà dei giornali. Più in generale va segnalata a questo proposito la corretta distinzione proposta

da V. CUFFARO, *cit.*, p. 113 ss., tra « interesse rispetto alla struttura del sistema » ed « interesse riguardo ai contenuti dell'informazione ».

³² N. LIPARI, *Già diritto*, in AA.VV., *Verso il diritto all'informazione*, *cit.*, p. 92 s., ritiene che già sulla base dell'art. 1 legge 223/1990 si possa considerare riconosciuto dal legislatore un diritto all'informazione in senso proprio, inteso come situazione soggettiva a contenuto specifico in relazione ai valori di obiettività, completezza, imparzialità dell'informazione. Lo stesso A. rivela peraltro di ritenere non pertinente ad una proiezione individuale dell'interesse il pluralismo delle

Almeno sul piano della posizione dei principi generali, dunque, la legge n. 223/1990 si dimostra in sintonia con la consolidata giurisprudenza costituzionale. Altro discorso è da fare riguardo alla prospettazione di una posizione soggettiva giuridicamente protetta, *rebus sic stantibus*, facente capo alla generalità dei cittadini - utenti.

Infatti, in mancanza della previsione di un'azione popolare sul modello di quella prevista dalla legge sull'editoria, in sede giudiziaria non risulta allo stato predicabile in capo al cittadino — utente una posizione soggettiva ed una tutela giurisdizionale qualitativamente diversa rispetto ai c.d. interessi diffusi. Pertanto, sarà sufficiente, a questo punto, rinviare a quanto sopra detto circa il grado di protezione che nel nostro ordinamento viene assicurato a tali situazioni soggettive (a meno che, prima o poi, la giurisprudenza delle supreme giurisdizioni non si decida a seguire orientamenti maggiormente aperti in materia, anche a costo di affrontare quei rischi che, oggettivamente, si riconnettono a questo passaggio)³³.

A questo proposito, va sottolineato come una qualche forma di tutela, in via di fatto, sia stata introdotta con l'istituzione del Consiglio Consultivo degli Utenti (art. 28 legge 223/1990), disciplinato con Regolamento del Garante per la radiodiffusione e l'editoria (G. U. n. 218 del 18 settembre 1990). Tra le varie ipotesi di salvaguardia degli interessi degli utenti a cui lavora il Consiglio, infatti, ve ne sono alcune relative proprio al pluralismo dell'informazione radiotelevisiva: cfr. art. 1, commi 1-2, Reg. Garante. Ad esempio, in data 29 maggio 1991, è stata adottata un'importante Risoluzione concernente « Concentrazione e pluralismo nel sistema informativo », in cui l'interesse ad un'informazione pluralistica dell'utente viene specificato in tutta una serie di passaggi (impedimento della concentrazione in pochi soggetti della raccolta pubblicitaria, delle frequenze da assegnare, ecc.); più di recente, nella Risoluzione adottata il 19 marzo 1992, si afferma che gli utenti hanno un diretto interesse « alla oggettiva molteplicità delle fonti di informazione e di intrattenimento ed alla effettiva indipen-

fonti di informazione, considerandolo piuttosto oggetto di una tutela meramente indiretta (N. LIPARI, *L'informazione leale ed il diritto ad essere informati*, in questa *Rivista*, 1991, p. 807-808; Id., *Commento all'art. 1 legge 223/1990*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1991, p. 591 ss.).

³³ Cfr. D. BORGHESI, voce *Azione popolare*, cit., p. 9 s. Nel senso di valorizzare i profili di tutela sostanziale a fronte dei problemi di giustiziabilità, v., oltre a

N. LIPARI, *Già diritto*, cit., A. LOIODICE, *Organi di garanzia nel sistema radiotelevisivo italiano* - Relazione al Convegno « La radiotelevisione in Italia ed in Europa », cit., par. 6, che individua un interesse collettivo degli utenti ad un pluralismo connotato in senso sostanziale. A questa prospettiva si richiama anche G. CORASANITI, *Impresa di libertà*, in AA.VV., *Verso il diritto all'informazione*, cit., p. 50 s.

denza di tali fonti», nonché « al pieno rispetto delle regole di concorrenza leale nell'acquisizione dei mezzi finanziari necessari », « data la rilevanza di interesse collettivo della distribuzione delle risorse pubblicitarie ». Dunque, la linea seguita dal Consiglio degli Utenti è, per questo aspetto, non solo conforme alla giurisprudenza costituzionale, ma identifica problemi e propone indicazioni in attuazione ed integrazione di quegli stessi indirizzi giurisprudenziali.

Peraltro, la tutela sostanziale dell'interesse in parola non è, con ogni probabilità, fenomeno strutturalmente accentrato, giacché è previsto che « pareri su questioni connesse alla tutela degli interessi collettivi degli utenti » possono essere richiesti dal Garante pure ai Comitati regionali per i servizi radiotelevisivi, il che potrebbe far pensare anche a forme di tutela più articolate sul piano territoriale (art. 35, comma 2, d.P.R. 27 marzo 1992, n. 255 « Regolamento di attuazione della legge 6 agosto 1990, n. 223 »; v. inoltre le numerose leggi regionali regolanti l'istituzione ed il funzionamento dei rispettivi Comitati).

Se, per un verso, è decisamente importante la previsione di organi che, sia pure con uno strumentario di tipo non giurisdizionale né collegato all'esercizio di poteri decisori dotati di un'efficacia in qualche modo cogente, risultino nondimeno istituzionalmente preposti alla cura degli interessi degli utenti, ciò, tuttavia, non contribuisce a mutare qualitativamente la sostanza del problema in punto di giustiziabilità, dato che la situazione del cittadino-tele spettatore, anche per questa via, non riesce comunque ad esulare dal novero degli interessi diffusi³⁴.

8. SPUNTI NELL'ORDINAMENTO DEL CONSIGLIO D'EUROPA.

Nell'ambito dell'ordinamento internazionale, poi, qualche dato significativo è ricavabile dall'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950 (legge 4 agosto 1955, n. 848).

Dal diritto del pubblico ad essere correttamente informato, che viene esplicitamente garantito da quella disposizione, la Commissione europea dei diritti dell'uomo ha, infatti, dedotto, in una decisione particolarmente significativa del 6 luglio 1976, che forse po-

³⁴ Diverso è il discorso relativo ai profili di tutela sostanziale, anche se l'esigenza cui occorre far fronte — anche a livello legislativo — è che certi interventi siano provvisti di concreta efficacia. Sull'insufficienza di configurare gli interventi del Consiglio consultivo degli utenti come « espressione di alto magistero morale »,

v. R. ZACCARIA, *La difficile attuazione della legge n. 223 del 1990*, in *Quad. cost.*, 1992, p. 77. Sull'imputazione al Consiglio della funzione di proteggere gli interessi degli utenti e sulle rispettive modalità esplicative, v. G. ALPA, *Lo statuto dell'utenza radiotelevisiva*, in questa *Rivista* 1991, p. 784 s.

trebbe sollevarsi una questione *ex art. 10* allorché uno Stato venga meno al proprio dovere di tutela contro eccessive concentrazioni editoriali³⁵.

In questa ottica, sembra dunque corretto ritenere che l'art. 10 possa implicitamente contemplare un dovere degli Stati di garantire il pluralismo dell'informazione attraverso un'adeguata disciplina antitrust, conformemente alle finalità della stessa norma. Ed a tale « duty » potrebbe, peraltro, in via di ipotesi corrispondere anche un diritto all'eliminazione di posizioni dominanti configurabile in capo a quanti sono attivamente legittimati ad adire gli organi di giustizia europea dei diritti dell'uomo: sicché questa apertura può forse consentire di prospettare, nei termini peculiari di questo sistema di giustizia, un diritto ad un'informazione pluralistica azionabile direttamente nei confronti di uno Stato-parte della Convenzione.

9. PROSPETTIVE DI UN DIRITTO DEL CITTADINO-UTENTE AD UN'INFORMAZIONE PLURALISTICA NEL SETTORE RADIOTELEVISIVO.

Da questo excursus sugli orientamenti che di recente vanno emergendo a macchia di leopardo, si ricava, finalmente, la sensazione che il panorama, già descritto come tendenzialmente statico, si vada sul punto gradatamente sbloccando.

Intanto, un dato « minimo » è costituito dalla centralità assunta dal principio pluralistico nel settore dell'emittenza radiotelevisiva. Tale centralità presenta dei risvolti operativi ben precisi a livello di giustizia costituzionale, in quanto collegata al valore costituzionale più importante nel settore radiotelevisivo, che, allora, non è semplicemente l'interfaccia della libertà di espressione e diffusione del pensiero, ma esprime la « conversione del valore della libertà nel valore del pluralismo »³⁶. Anzi, si è detto, « il diritto del cittadino all'informazione nasce dal tronco fondamentale del pluralismo dell'informazione »³⁷, anche se il problema, prima ancora che in termini di priorità logico-giuridica, sembra qui configurare piuttosto un'intima compenetrazione tra i due valori, portando a sostanziare del principio pluralistico il nucleo centrale del diritto del cittadino all'informazione, ed a concepire il principio pluralistico come

³⁵ V. G. STROZZI, *La libertà dell'informazione nel diritto internazionale*, in *Nuove dimensioni dei diritti di libertà*, cit., p. 689-690.

³⁶ V. F. MODUGNO, *Nuovi diritti e*

principi supremi della Costituzione, Relazione al V Convegno dell'AIC - Taormina, 30 novembre-1 dicembre 1990, p. 71.

³⁷ Cfr. ancora F. MODUGNO, cit., p. 73.

il valore che, nella misura più piena, è chiamato a soddisfare quel « diritto »³⁸.

Su questa considerazione, che rileva a livello di valori costituzionali, si registra, comunque, una generale convergenza in dottrina, anche da parte di chi non è disposto, sul piano delle situazioni soggettive, a riconoscere al « diritto » ad un'informazione radiotelevisiva pluralistica natura diversa da quella dell'interesse semplice, non meritevole di tutela in via di diritto (se non di fronte alla Corte costituzionale)³⁹.

Relativamente alla qualificazione della situazione soggettiva considerata, invece, se alcuni ritengono di parlarne in termini di interesse semplice, altri la ricomprendono piuttosto nel novero degli interessi diffusi, il che però, a parte il rinvio ad una problematica di maggior spessore, non è, dato il quadro giurisprudenziale più volte richiamato, molto diverso⁴⁰.

Ora, si è visto come la giurisprudenza della Corte si sia evoluta da un'iniziale prospettazione in termini di interesse generale della collettività, contenuta nelle decisioni viste sopra in materia di stampa, fino a proporre, nelle più recenti pronunce sulla radiotelevisione, il modello di un diritto ad un'informazione pluralistica⁴¹. Questo indirizzo giurisprudenziale indurrebbe a maturare la considerazione che di un diritto ad un'informazione pluralistica si possa discorrere ormai nei vari settori dei mass media, dato che, probabilmente, non esistono macroscopiche ragioni di principio per delineare in capo al cittadino situazioni qualitativamente diverse per la stampa e la radiotelevisione: ad ogni modo, se di tali situazioni una è meritevole di apprezzamento e tutela giuridica in maggior grado, questa è certamente, secondo la Corte, la posizione del cittadino-utente delle trasmissioni radiotelevisive.

Se l'orientamento giurisprudenziale della Corte si mostra più avanzato nel settore radiotelevisivo che in quello della stampa, salta allora agli occhi una profonda discrasia. Per quest'ultimo, infatti, mentre la Corte ha delineato un « interesse » ad un'informazione pluralistica, il legislatore ha fatto proprio un indirizzo di politica legislativa verosimilmente più garantistico, laddove ha

³⁸ Nel senso di ricostruire il diritto all'informazione come « diritto sociale soggettivo », v. E. BOCCHINI, *cit.*, p. 77 s., che si dimostra particolarmente sensibile ai problemi di giustiziabilità e di effettività della tutela.

³⁹ V. P. BARILE, *Diritti dell'uomo*, *cit.*, p. 235; P. BARILE-S. GRASSI, *cit.*, p. 206 s.; L. PALADIN, *Libertà di pensiero e libertà d'informazione: le problematiche attuali*, in *Libertà di pensiero e mezzi di diffusione*, *cit.*, p. 24 s., che respinge l'ipotesi di un diritto all'informa-

zione come situazione soggettiva individuale garantita; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova, Cedam, 1992, p. 426 ss.

⁴⁰ V. ancora gli autori citati *sub* 39.

⁴¹ Per il riconoscimento al cittadino della possibilità di pretendere l'applicazione del principio pluralistico sia per la stampa che per la radiotelevisione, cfr. R. ZACCARIA, *Gli scampoli di un diritto*, in AA.VV., *Verso il diritto all'informazione*, *cit.*, p. 200 s.

provveduto a concepire forme di tutela giurisdizionale, quale l'azione popolare in nullità, addirittura innovative del panorama giurisdizionale, così da sposare una lettura estensiva di tale interesse, sino a far ritenere, non infondatamente, che esso sia assunto al rango di diritto soggettivo.

Tutt'altro discorso è da fare, invece, per il settore radiotelevisivo, a proposito del quale la Corte ed il legislatore si sono, per così dire, scambiati i ruoli.

Mentre la Corte si è orientata ormai con decisione a parlare di diritto ad un'informazione pluralistica, quello stesso legislatore, già apprezzabilmente molto sensibile ai problemi di natura analogica che si erano prospettati sul versante dell'editoria, ha mostrato di non essere più sulla stessa lunghezza d'onda: sicché tale situazione è stata per il momento relegata nel limbo degli interessi diffusi⁴². Diversamente, il legislatore del 1990 ha preferito privilegiare figure di tutela in via di fatto, che, tuttavia, non risultano, per ragioni di tipo strutturale, in grado di far fronte ad un'aporia che solamente un nuovo intervento legislativo (od una, assai improbabile, virata di 180 gradi della giurisprudenza)⁴³ potrà colmare in misura apprezzabile.

Questa operazione, diretta allo smantellamento di un quadro, la cui permanenza non riposa su alcun criterio di ragionevolezza, verrebbe così a collocarsi organicamente nel solco tracciato dalla giurisprudenza della Corte, viepiù ove si richiami la circostanza che lo stesso legislatore ha ritenuto principio fondamentale del nostro sistema radiotelevisivo il pluralismo dell'informazione. Per cui, se il principio pluralistico ricavabile dall'art. 21 Cost. (e da altre norme costituzionali) finisce per concretarsi, per quanto riguarda la stampa, in un diritto del cittadino e se il principio di ragionevolezza richiede che soluzioni il più possibile simili vengano applicate per questo aspetto ai due settori considerati, si potrà anche sostenere che sia rimesso alla discrezionalità del legislatore intervenire sul punto⁴⁴, ma è innegabile che, qualora egli non se ne assumesse l'onere, finirebbe per consolidarsi una situazione di grave ed ingiustificato squilibrio a maggior svantaggio del cittadino-utente⁴⁵.

⁴² Sul ruolo prioritario della mediazione politica e legislativa nella tutela degli interessi diffusi, cfr. Cass., 8 maggio 1978, n. 2207. Sui limiti di una strategia unicamente giurisdizionale di tutela degli interessi in parola, v. N. TROCKER, *Gli interessi diffusi*, cit., p. 214 s.

⁴³ A fronte della perdurante cautela giurisprudenziale, in dottrina ci si è spinti, forzando il principio di tassatività delle azioni popolari, fino ad ipotizzare un im-

piego « atipico » delle azioni stesse a tutela dei « nuovi » diritti, senza bisogno di particolari interventi legislativi, ma rivelando qualche sincera perplessità sulla concreta possibilità di accoglimento di questa tesi in sede giurisdizionale: v. da ultimo D. BORGHESI, *ult. cit.*, p. 10.

⁴⁴ Così R. ZACCARIA - L. CAPECCHI, *cit.*, p. 349.

⁴⁵ Sulla necessità dell'intervento del legislatore perché il diritto all'informazio-

Anzi, non parrebbe del tutto infondato sostenere, su questo punto, la tesi, ancora più « estrema », secondo cui, visto che la Corte costituzionale nelle sue sentenze più recenti ha detto che lo Stato « deve » assicurare il diritto all'informazione (pluralistica: sent. n. 153/1987) ed ha sottolineato la « necessità » di soddisfare il diritto del cittadino ad un'informazione pluralistica, garantendo il massimo di pluralismo esterno (sent. n. 826/1988), non è inverosimile ritenere che in materia ricorra una riserva di legge necessaria e rinforzata⁴⁶: a questo proposito, cioè, incomberebbe sul legislatore il dovere di garantire, a mezzo di adeguate forme di tutela, il diritto del cittadino ad un'informazione pluralistica, di modo che si potrebbe arrivare a tacciare di incostituzionalità l'attuale carenza normativa su questo punto, vieppiù ove si richiami il fondamentale principio di ragionevolezza ex art. 3, comma 2, Cost., in relazione all'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla stampa⁴⁷.

Quanto non è ragionevolmente in grado di giustificare questa disparità tra i due settori — diversità del mezzo di diffusione utilizzato —, è, invece, da credere che possa dar conto di alcune peculiarità che l'azione popolare in nullità contro le posizioni dominanti nel settore radiotelevisivo, che il legislatore vorrà prevedere, potrebbe invece presentare⁴⁸.

Per limitarsi ad un paio di profili di più immediata emersione, un primo punto attiene all'estensione della legittimazione attiva. Se, infatti, nel settore dell'editoria tale legittimazione compete ad ogni soggetto dell'ordinamento, data la difficoltà di enucleare un

ne venga tutelato in sede giudiziaria come diritto soggettivo, v. A. PACE, *Problematica*, cit., p. 428. Mentre A. LOIODICE, *Libertà e società dell'informazione*, in AA.VV., *L'intervento pubblico nell'informazione - Prospettive dell'informazione* - Prospettive dell'informazione n. 1, Firenze, Le Monnier, 1990, p. 101 s., teorizza la precettività immediata del diritto all'informazione dell'utente, valorizzando coerentemente, quale sede di tutela per eccellenza di tale diritto, il livello della giustizia costituzionale (*ibidem*, p. 105 s.).

⁴⁶ V., più in generale, R. ZACCARIA, *La giurisprudenza*, cit., p. 545 e s. ed A. PACE, *La radiotelevisione in Italia con particolare riguardo all'emittenza privata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1987, p. 644.

⁴⁷ Sembra opportuno richiamare a questo punto anche le prospettive aperte dalla Commissione europea per i diritti dell'Uomo: v. par. precedente.

⁴⁸ Quanto agli aspetti collegati al c.d. pluralismo interno al servizio pubblico radiotelevisivo, occorre ricordare che la Corte vi ha molto insistito (da ultimo, v. sentenza n. 826/1988), nel senso di incardina-

re in esso la legittimazione stessa del servizio pubblico in un sistema misto e di riconoscerlo come fonte di un dovere cui la società concessionaria è chiamata ad assolvere (cfr. anche F. SCIANÒ, *Un diritto sociale*, in AA.VV., *Verso il diritto all'informazione*, cit., p. 172), senza peraltro che la Corte delinea un corrispondente diritto del cittadino-utente. Nondimeno, si è giustamente osservato che compito dell'emittenza pubblica è quello di assicurare una « tutela attiva dei diritti fondamentali », in attuazione dell'art. 3, comma 2, Cost. (R. ZACCARIA, *Tre nodi*, in AA.VV., *Per una nuova riforma della RAI*, a cura di J. JACOBELLI, Bari, Laterza, 1992, p. 258 s.). Sicché, mentre per giurisprudenza consolidata (la si veda in A. PACE, *Stampa*, cit., p. 278 ss.) non risulta configurabile un diritto soggettivo sostanziale, sembrano piuttosto ipotizzabili alcune forme di tutela sostanziale, su iniziativa, magari, del consiglio consultivo degli utenti e dei comitati regionali per i servizi radiotelevisivi od anche di associazioni di utenti nei confronti degli organi di vertice dell'azienda o, al limite, degli organi di vigilanza.

criterio utile di differenziazione dei lettori rispetto agli altri cittadini, la questione potrebbe porsi in termini non altrettanto scontati riguardo alla radiotelevisione: giacché, se su tutti i detentori di un apparecchio radiotelevisivo grava un'obbligazione tributaria, avente natura di imposta, si potrebbe porre il problema di circoscrivere il riconoscimento della legittimazione ad agire ed, a monte, del diritto all'eliminazione di posizioni dominanti soltanto a costoro; tanto più alla luce della sentenza n. 535/1988 della Corte, che identifica con precisione la *ratio* dell'imposta nella prestazione da parte dello Stato di un servizio indivisibile e generale di polizia ed amministrazione dell'etere. Vale, però, la pena di rammentare che si verte sempre nell'ambito di rapporti tributari, relativamente ai quali l'identificazione della *ratio* di un'imposta è cosa ben diversa dall'attribuzione al soggetto gravato di un diritto eguale e contrario; e pure nella stessa direzione militano l'indivisibilità e generalità del servizio di cui parla la Corte. E ciò a tacer d'altro, come i profili della legittimazione del telespettatore non detentore di apparecchi tv ai sensi dell'art. 27 della legge n. 223/1990, come anche del cittadino non telespettatore, ovvero di soggetti collettivi o, anche, associazioni non riconosciute che versino nelle stesse condizioni. Non pare, quindi, qualificata per questo verso la situazione del detentore dell'apparecchio tv rispetto agli altri soggetti dell'ordinamento, non ultime per ragioni sostanziali analoghe a quelle che portano ad estendere la stessa legittimazione attiva ex art. 3, comma 11, della legge n. 67/1987.

Un diverso profilo sembra da collegarsi al diverso regime costituzionale di stampa e radiotelevisione. Come è noto, la stessa Carta costituzionale stabilisce nel primo caso che la stampa non può essere sottoposta ad autorizzazioni o censure (art. 21, comma 2), mentre le imprese emittenti via etere sono sottoposte, ex art. 16 della legge n. 223/1990, ad un regime di concessione amministrativa. Tutto questo, in una prospettiva di riforma legislativa, non sarà indifferente, poiché inevitabilmente non potrà non portare il legislatore a far seguire alla declaratoria di nullità degli atti produttivi di posizioni dominanti di cui all'art. 15, comma 2, pronunciata dal Tribunale, l'obbligo, gravante sul Ministro delle Poste e Telecomunicazioni, di revoca delle concessioni alle imprese già attestatesi su quelle stesse posizioni.

Un'ulteriore forma di tutela, suscettibile di essere prevista in aggiunta a quella di un'azione popolare, potrebbe consistere nel riconoscimento di un potere di denuncia al Garante ai fini dell'esercizio da parte di questi, ex art. 31, comma 6, legge 223/1990, della propria funzione di stimolo e di eventuale successiva proposta di revoca della concessione al Ministro ex comma 7. Va da sé, nondimeno, per quanto detto, che in grazia della maggior tenuità della tutela eventualmente accordata con questo strumento, non verrebbero adeguatamente soddisfatti quei requisiti di congruità di sistema su cui ci si è soffermati sopra: si tratterebbe, in definitiva,

di una forma di tutela che, ove non accompagnata da strumenti più incisivi, proteggerebbe pur sempre un mero interesse diffuso, sprovvisto di tutela giurisdizionale al pari di qualunque interesse semplice, e che, pertanto, sembra da ritenere accessoria.

Quello cui, invece, risulta necessario ormai rispondere è l'esigenza di compiere finalmente un salto di qualità nella tutela dell'interesse e, a questo punto, del diritto del cittadino-utente nel settore radiotelevisivo ad un'informazione pluralistica, tanto più che i passi più coraggiosi, in quanto i primi, in questa direzione sono stati mossi nel sistema dell'informazione già undici anni fa: è tempo ormai che anche situazioni provviste fin qui di una tutela, per così dire, « cadetta » siano ormai riconosciute in tutta la loro pienezza!