

CORRADO DE MARTINI

DIRITTI, INTERESSI ED ASPETTATIVE DELL'UTENTE TELEVISIVO NEL CONTESTO NORMATIVO COSTITUZIONALE E ORDINARIO

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. La televisione come potere e libertà. — 3. Gli interessi dell'utente e l'ambito dell'analisi. — 4. Il « diritto ad essere informati... » — 5. ...ed il « diritto » al pluralismo dell'informazione. — 6. Una prima conclusione. — 7. Altri interessi. — 8. La pubblicità televisiva e l'utente. — 9. Conclusioni.

1. PREMESSA.

Quando, in anni non lontani, ma che oggi sembrano iscriversi nella preistoria, Mac Luhan ha affermato che « il medium è il messaggio », era forse ben lungi dal prefigurarsi, in tutta la sua complessità ed estensione, la singolare preveggenza di una tale affermazione.

In un mondo in cui le ideologie non hanno più cittadinanza, ed i valori appaiono tutti relativi, sembra che non vi sia altro che il medium, non c'è che la televisione. La realtà, di per sé, non esiste, sostituita da quella specie di « realtà virtuale » che è la rappresentazione televisiva.

La televisione conforma la nostra vita: non solo ci fornisce i valori di riferimento del nostro agire quotidiano, ma attribuisce il crisma della « realtà » agli aventi che rappresenta; e talvolta fornisce anche i paradigmi per « riconoscersi » come persona normale, e cioè reale.

Queste riflessioni, che tutti in qualche occasione abbiamo fatto o sentito fare, identificano un fenomeno la cui portata va ben oltre i contorni disegnati dalla Corte Costituzionale in una sentenza del 1981: « La notoria capacità di immediata e capillare penetrazione nell'ambito sociale (della televisione) attraverso la diffusione nell'interno delle abitazioni e per la forza suggestiva dell'immagine unita alla parola, dispiega una peculiare capacità

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

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

di persuasione e di incidenza sulla formazione dell'opinione pubblica »¹.

In realtà, la televisione è divenuta uno strumento di una potenza dirompente, nel male come nel bene. Certo è merito della televisione se questo Paese, al di là dei particolarismi, è divenuto tendenzialmente omogeneo nel suo stile di vita. E mi pare che sempre alla televisione si debba — anche qui nel bene come nel male — se, senza accorgercene, siamo transitati da una tradizione culturale scritta in un'era in cui i messaggi culturali vengono trasferiti per immagini. In questo quadro, il telespettatore è, fondamentalmente, un « oggetto »: destinatario di messaggi costruiti altrove, sul cui contenuto non ha alcuna influenza, resta esposto al rischio di ogni manipolazione, senza grandi strumenti di difesa. Lo spettro del Grande Fratello è in sostanza, dietro l'angolo. Certo, non appena il progresso tecnologico avrà reso per tutti disponibili gli strumenti telematici, le possibilità di una comunicazione interattiva modificheranno forse l'attuale situazione.

Ma, allo stato attuale, l'utente televisivo « guarda »: l'unica possibilità di scelta è ...cambiare canale, dove si può.

2. LA TELEVISIONE COME POTERE E LIBERTÀ.

Dunque, la televisione è un potere, « un potere immenso, che può far pendere la bilancia dalla parte della vita o dalla parte della morte, dalla parte della legge o dalla parte della violenza » (Popper).

Certo, al tempo stesso, la televisione è anche espressione di una libertà, e di una libertà fondamentale. Non solo perché costituisce espressione di uno dei diritti inviolabili dell'individuo; ma anche perché essa è fondamentale per la democrazia: « adempie a fondamentali compiti di informazione; concorre alla formazione culturale del Paese; diffonde programmi che in vario modo incidono sulla pubblica opinione »².

Nonostante tutto questo, o forse proprio a causa di tutto questo, la televisione resta però potere, un potere decisivo, rispetto al quale l'utente è, e resta un mero « oggetto ».

3. GLI INTERESSI DELL'UTENTE E L'AMBITO DELL'ANALISI.

Dopo oltre 30 anni di riflessione (giuridica e non giuridica) sul ruolo ed i compiti della televisione in una democrazia, e sulla strut-

¹ Corte Cost., 21 luglio 1981, n. 148.

² *Ibidem.*

tura e le forme di un sistema radiotelevisivo che garantisca effettivamente la massima diffusione dell'informazione³, è forse giunto il momento di chiedersi e di verificare se, nel sistema che si è venuto costruendo (fra interventi dei Giudici e della Corte Costituzionale, decreti legge e leggi ordinarie), l'utente in quanto tale possa riconoscersi titolare di una qualche posizione giuridica soggettiva, ovvero sia comunque rimasto un « oggetto » di tutela e di tutela, i cui poteri di esercizio risiedono in ogni caso altrove.

L'utente, il cittadino è certamente portatore di interessi diversi, specifici e puntuali, anche molto rilevanti.

Occorre però chiedersi se questi interessi, o almeno alcuni di essi, nella concreta struttura che hanno assunto nell'ordinamento, siano pervenuti al rango di posizioni soggettive giuridicamente protette; il che implica una, sia pur sommaria, indagine sul grado di identificazione dell'interesse, sulla esigibilità delle pretese ad esso correlate, e sulla sua tutelabilità in via diretta.

Una premessa terminologica mi sembra essenziale.

In perfetta sintonia con la Corte Costituzionale⁴ assumo il termine di « informazione » in senso « lato ed omnicomprensivo, così da includervi qualsiasi messaggio televisivo, vuoi informativo, vuoi culturale, vuoi comunque suscettibile di incidere sulla pubblica opinione », ivi compresi i programmi intenzionalmente destinati al puro svago⁵.

Un'altra premessa mi sembra altrettanto necessaria.

Non dedicherò alcuna attenzione alle posizioni giuridiche soggettive che spettano certamente all'utente televisivo, non in quanto spettatore, ma in quanto protagonista di un programma televisivo, o comunque di una informazione diffusa dalla televisione.

È ovvio che, in questa ipotesi, entrano in gioco i diritti della persona, e dunque le norme di diritto comune che tali diritti tute-

³ Impossibile rendere conto di tutta la amplissima letteratura sull'argomento. Si vedano, comunque: MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, 1072 ss.; BARILE-CHELI-ZACCARIA, *Radiotelevisione pubblica e privata in Italia*, Bologna, Milano, 1980; FOIS, *Libertà di diffusione del pensiero e monopolio radiotelevisivo*, in *Giur. Cost.*, 1960, 1127; FOIS, *La natura dell'attività radiotelevisiva alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1977, I, 429; CHIOLA, *L'informazione nella costituzione*, Padova, 1973; CHIOLA, *Informazione, pensiero, radiotelevisione*, Padova, 1983; ZACCARIA, *Radiotelevisione e Costituzione*, Milano, 1977; LOJODICE, voce *Informazione*, in *Enc. dir.*, XXI, 475; BARILE-GRASSI, v. *Informazione*

in *App. Noviss. Dig. it.*, Torino, 1983; CHIOLA v. *Informazione nel diritto costituzionale*, in *Digesto IV*, Torino, 1992; AA.VV., *Il servizio pubblico radiotelevisivo*, a cura del Centro Calamandrei, Napoli, 1983; AA.VV., *Verso il diritto all'informazione*, a cura di JACOBELLI, Bari, 1991.

⁴ Corte Cost., 14 luglio 1988, n. 826.

⁵ Per opinioni parzialmente difformi v. CHIOLA, *Informazione*, cit. 76; FOIS, *Rai-Tv: Governo del monopolio pubblico o « governo » di un servizio pubblico?*, in *Il servizio pubblico radiotelevisivo*, cit., 18 ss.

Nel senso del testo invece BIANCHI, *Informazione pluralistica nel settore radiotelevisivo*, in questa *Rivista*, 1993, 287.

lano e proteggono: l'onore, la reputazione, l'identità personale, e così via⁶.

Questi diritti godono di una tutela piena anche nei confronti del mezzo radiotelevisivo, secondo le norme, i principi e le procedure di diritto comune.

In via soltanto incidentale, non posso però tralasciare dal rilevare come l'attribuzione al Garante di poteri di intervento in materia di rettifica di notizie diffuse dal mezzo radiotelevisivo⁷ ha introdotto un elemento sostanzialmente perturbatore della disciplina di diritto comune.

Il diritto di rettifica appare compiutamente e perfettamente disciplinato dall'art. 8 legge 8 febbraio 1948, n. 47. L'intervento del Garante nulla aggiunge a tale tutela; ed anzi, prevedendo un potere di controllo del contenuto della rettifica da parte del Garante, finisce per introdurre elementi di discrezionalità amministrativa, che sembrano del tutto inammissibili in relazione ad un diritto soggettivo perfetto di personalità.

Se poi si considera che il regolamento di attuazione⁸, che disciplina i poteri di intervento del Garante in materia di rettifica, introduce forti disparità di tutela e di strumenti rispetto ai poteri e alle facoltà riconosciute al singolo individuo dall'art. 8 legge n. 47/1948 (oltre che limitazioni e restrizioni anche rispetto al testuale contenuto dell'art. 10 della legge), le perplessità sulla opportunità ed adeguatezza della norma di cui all'art. 10 della legge 223/90, e del relativo regolamento di attuazione, non possono che lievitare.

4. IL « DIRITTO » AD ESSERE INFORMATI...

L'utente televisivo, il cittadino ha un interesse primario e fondamentale, quello di accedere alle informazioni, di ricevere « informazioni ed idee di ogni genere ».

⁶ Su questi problemi, in termini generali, si vedano: ALLARA, *Le nozioni fondamentali del diritto civile*, Torino, 1958; DE CUPIS, *I diritti di personalità*, Milano, 1982; ONDEI, *Le persone fisiche e i diritti di personalità*, Torino, 1965; CATAUDELLA, *La tutela civile sulla vita privata*, Milano, 1972; DOGLIOTTI, *Le persone fisiche*, in *Trattato Rescigno*, II, Torino, 1982; AA.VV., *L'informazione ed i diritti della persona*, a cura di ALPA-BESSONE-BONESCHI-CAIAZZA, Napoli, 1983; ZENO-ZENCOVICH, *Onore e reputazione del sistema del diritto civile*, Napoli, 1985; AA.VV., *Il diritto all'identità personale*, a cura del Centro Calamandrei, Padova, 1981.

⁷ Sulla rettifica radiotelevisiva CORASANITI, *Diritto di accesso, diritto di rettifica, impresa di informazione*, Milano, 1986; LAX, *Il diritto di rettifica nell'editoria e nella radiotelevisione*, Padova, 1989.

Sulle norme di cui all'art. 10 legge 6 agosto 1990, n. 223, ZENO-ZENCOVICH, *La disciplina del diritto di rettifica nella nuova legge radiotelevisiva*, in questa *Rivista*, 1990, 833; LAX, *Commento in AA.VV., Il sistema televisivo pubblico e privato*, Milano, 1991, 220; CORASANITI, *Commento*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1991, 824.

⁸ D.P.R. 27 marzo 1992, n. 255, in *G.U.* n. 62 del 1 aprile 1992.

Questo interesse è riconosciuto come diritto inviolabile sia dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (art. 10, legge 4 agosto 1955 n. 848) sia dalla Convenzione internazionale sui diritti dell'uomo (art. 19.2, legge 25 ottobre 1977, n. 881).

Nel nostro ordinamento, questo « diritto » a ricevere informazioni è, per di più, notevolmente più ampio e strutturato rispetto alle previsioni delle Convenzioni internazionali.

La Corte Costituzionale con una serie di decisioni ben note, ha infatti riconosciuto e affermato non soltanto il principio che i cittadini-utenti hanno diritto di ricevere informazioni, ma che essi hanno diritto a ricevere un'informazione corretta, obiettiva, completa ed imparziale⁹.

Sulla base di queste affermazioni della Corte, sin dalla fine degli anni 70, una dottrina ha ritenuto di poter riconoscere esistente nel nostro ordinamento un vero e proprio diritto soggettivo ad essere informati¹⁰. In un momento in cui il dibattito sulla funzionalizzazione della libertà di manifestazione del pensiero era molto vivace, tale dottrina è stata recisamente contestata¹¹.

In realtà, è vero che fin dal 1972¹², la Corte Costituzionale aveva riconosciuto esistente un « interesse generale all'informazione, anch'esso indirettamente protetto dall'art. 21 Cost. ».

Con una successiva sentenza¹³ la Corte nuovamente affermava esistente, e tutelato implicitamente dall'art. 21 Cost., « un'interesse generale della collettività all'informazione ».

Si trattava, tuttavia, del riconoscimento di un interesse generale o collettivo, e non della identificazione di un interesse individuale.

Dunque, almeno fino a questo momento, sembra potersi affermare che la Corte, pur riconoscendo nel cosiddetto « diritto » ad essere informati un interesse costituzionalmente protetto, non si era spinta fino a riconoscere in esso una situazione giuridica soggettiva direttamente tutelabile in via giurisdizionale. Coinvolgendo ed appartenendo alla generalità dei cittadini, infatti, tale posizione giuridica soggettiva non si configura come un interesse autonomamente ed esclusivamente spettante al singolo individuo, e dunque sembra collocarsi, nella migliore delle ipotesi, nel novero degli « interessi diffusi »¹⁴.

⁹ Corte Cost., 13 luglio 1960, n. 59; Corte Cost., 10 luglio 1974, n. 224; Corte Cost., 10 luglio 1974, n. 226; Corte Cost., 28 luglio 1976, n. 202; Corte Cost., 21 luglio 1981, n. 148.

¹⁰ LIPARI, *Libertà di informare o diritto ad essere informati*, in *Dir. radiodiff. telecom.*, 1978, 5. Si veda anche LOJODICE, v. *Informazione* in *Enc. dir.*, XXI, 475.

¹¹ Fra gli altri, FOIS, *La natura dell'attività radiotelevisiva alla luce della giurisprudenza Costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1974, 429; PACE, *Stampa cit.*, 17, 236; CHIOLA, *Informazione*, cit. 13.

¹² Con la sentenza 15 giugno 1972, n. 105.

¹³ Corte Cost., 30 maggio 1977, n. 94.

¹⁴ BIANCHI, *Informazione pluralistica*, cit., 292.

Più recentemente, tuttavia, la Corte sembra avere attribuito un ben diverso spessore all'interesse dell'utente all'informazione. Nella sentenza n. 153/87¹⁵ si legge infatti: « potenziale destinataria (delle trasmissioni su scala nazionale) è la generalità dei cittadini-utenti nei cui confronti lo Stato deve assicurare il diritto all'informazione, promuovendo appunto lo sviluppo sociale e culturale della collettività ».

Questa affermazione, in qualche misura sorprendente, poiché apre in prospettiva uno spiraglio verso il riconoscimento di un diritto soggettivo perfetto all'informazione, a fronte del quale vi sarebbe un'obbligo dello Stato (ma non si può non sottolineare che la Corte utilizza il termine « dovere », e non « obbligo »), trova poi una sua chiave di lettura più precisa in una successiva sentenza del 1988¹⁶. In questa occasione la Corte richiama « 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 ».

Quest'ultima affermazione credo chiarisca, al di là di ogni dubbio, che neppure la Corte ritiene effettivamente esistente un diritto soggettivo perfetto del cittadino-utente ed essere informato¹⁷. Nella prospettazione della Corte, tale interesse, che viene riguardato più come un interesse generale di rilevanza costituzionale, trova la sua attuazione e la sua tutela, non in via diretta, ma attraverso il pluralismo delle fonti notiziali.

In realtà, l'affermazione che « il principio pluralistico è il valore costituzionale più importante in materia di emittenti radiotelevisive »¹⁸ è un'affermazione ricorrente e reiterata nella giurisprudenza della Corte.

Il principio della imprescindibilità della pluralità delle voci notiziali è infatti presente anche nella giurisprudenza meno recente¹⁹, costituendo una delle ragioni cardine che giustificavano il monopolio pubblico²⁰; e del resto, il reiterato richiamo al rischio degli oligopoli privati sottintende necessariamente il ricono-

¹⁵ Corte Cost., 13 maggio 1987, n. 153.

¹⁶ Corte Cost., 14 luglio 1988, n. 826.

¹⁷ In senso opposto, anche se con cautela, BIANCHI, *Informazione pluralistica* cit., 296 ss. *Contra* DI GIOVANE, *Libertà o potere?*, in AA.VV., *Verso il diritto all'informazione?*, cit., 10; COSTANZO, v. *Informazione* cit., 59.

¹⁸ Corte Cost., 13 maggio 1987, n. 153.

¹⁹ Si vedano in particolare le sentenze n. 225 e 226 del 1974, la sentenza n. 202 del 1976 e la sentenza n. 148 del 1981.

²⁰ Anzi è uno dei due tradizionali cardini su cui, secondo la Corte, si fondeva e giustificava il monopolio pubblico, l'altra essendo la natura di « servizio pubblico essenziale di preminente interesse generale » proprio dalla diffusione radiotelevisiva. Penetranti critiche a tale ambigua ed intimamente contraddittoria impostazione in FOIS, *La natura* cit.; FOIS, in AA.VV., *Il servizio pubblico radiotelevisivo* cit., 25 ss.; CHIOLA, *Informazione* cit., 28 ss.

scimento che il pluralismo dell'informazione è un « valore centrale in un ordinamento democratico » (sentenza 153/87).

Ma le più recenti sentenze della Corte sembrano aver compiuto un salto di qualità, in questo luogo percorso; il pluralismo non è più visto come uno strumento, un mezzo indispensabile per garantire un'informazione completa, corretta e imparziale.

Il pluralismo, al contrario, sembra ormai assunto dalla Corte come un bene in sé: si è in sostanza verificata ciò che è stata definita una « conversione del valore della libertà nel valore del pluralismo »²¹; e non a caso la Corte ha di recente esplicitamente riaffermato il « fondamentale valore costituzionale del pluralismo dell'informazione »²².

Nella sentenza 826/88 la corte ha infine dato corpo e sostanza al valore costituzionale del pluralismo, specificandone strutture e contenuti.

« Compito specifico del servizio pubblico radiotelevisivo è di dar voce — attraverso un'informazione completa, obiettiva, imparziale ed equilibrata nelle sue diverse forme di espressione — a tutte, o al maggior numero possibile di opinioni, tendenze, correnti di pensiero politiche, sociali e culturali presenti nella società, onde agevolare la partecipazione dei cittadini allo sviluppo sociale e culturale del Paese, secondo i canoni di *pluralismo interno* ».

« Per quanto riguarda l'emittenza televisiva privata — invece — si tratta di comporre il diritto all'informazione dei cittadini e le altre esigenze di rilievo costituzionale in materia con le libertà assicurate alle imprese principalmente dall'art. 21, oltre che dall'art. 41 Cost., in ragione delle quali il pluralismo interno e l'apertura alle varie voci presenti nella società incontra sicuramente dei limiti. Di qui la necessità di garantire, per l'emittenza privata, il massimo di *pluralismo esterno*, onde soddisfare, attraverso una pluralità di voci concorrenti, il diritto del cittadino all'informazione ».

Come è stato notato, con tale decisione il mercato, la concorrenza è assunta come un valore²³. Ma deve trattarsi di una concorrenza pura, controllata, che si sottragga alle spinte concentrazioneistiche, sia con riguardo ai mezzi (cumuli monomediali o mul-

²¹ MODUGNO, *Nuovi diritti e principi supremi della Costituzione*, Relazione al Convegno AIC - Taormina 1990, 71. Secondo BIANCHI, *Informazione pluralistica* cit., 306, con questa sentenza la Corte ha individuato nel pluralismo il nucleo centrale del diritto del cittadino all'informazione.

²² Corte Cost., 4 aprile 1990, n. 155.

²³ LOJODICE, *Organi di garanzia nel sistema radiotelevisivo italiano* - Relazione al Convegno « La radiotelevisione in Italia

ed in Europa — Leggi, esperienze, prospettive », Firenze, 1992. La sentenza n. 826/1988 è commentata, fra gli altri, da FOIS, *Profili costituzionali e disciplina radiotelevisiva*, in *Giur. cost.*, 1989, II, 2135; CARRETTI, *La corte riprende il suo dialogo con il legislatore e arricchisce il suo potenziale decisivo*, in *Dir. inf.*, 1989, I; e da CHIOLA, *Natura dell'attività radiotelevisiva e regime giuridico*. Relazione al Convegno di Firenze 1992.

timediali), sia con riguardo alle risorse economiche e pubblicitarie. Obiettivi assicurati, com'è noto, almeno sulla carta, dalla legge 6 agosto 1990, n. 223, in adempimento delle più volte reiterate prescrizioni della Corte²⁴.

In questo quadro, la singola emittente televisiva è, ed è legittimamente, una impresa di tendenza²⁵, con tutto quello che ciò comporta sul piano della qualità e del contenuto dell'informazione da essa diffusa. Il valore del pluralismo, per le emittenti private, si sostanzia proprio e soltanto nella concorrenza, nel libero confronto tra più voci notiziali eterogenee.

5. ...ED IL « DIRITTO » AL PLURALISMO DELL'INFORMAZIONE.

Escluso dunque che il « diritto » ad essere informati, e cioè l'interesse ad accedere alle informazioni, possa esser strutturato e ricostruito come una posizione giuridica soggettiva che attribuisca all'utente una pretesa esigibile, occorre chiedersi, alla luce della più recente giurisprudenza della Corte, se l'utente in quanto tale abbia, o possa avere, una pretesa azionabile al pluralismo, sia con riguardo al pluralismo interno al servizio pubblico sia con riguardo al pluralismo esterno.

La risposta è, in entrambi i casi, negativa.

I doveri e gli obblighi imposti alla concessionaria del servizio pubblico la astringono a vincoli giuridici nei confronti dello Stato, e non nei confronti della generalità degli utenti, e men che mai del singolo utente. Si tratta, per di più, di norme di organizzazione, o di prescrizione di comportamento, nessuna delle quali può attribuire pretese esigibili al singolo utente.

La sola presenza di un organo parlamentare di controllo (che appare, allo stato degli atti, alquanto anacronistica)²⁶, a parte ogni valutazione sulla efficacia dei poteri di intervento a questo concessi, testimonia della attribuzione dei poteri di tutela degli interessi dei cittadini-utenti a tutt'altri soggetti che non al singolo utente.

Certo, la previsione legislativa dei precisi obblighi comportamenti da parte della concessionaria potrebbe legittimare, in caso di loro violazione, il singolo cittadino che sia stato leso in un pro-

²⁴ Per tutti i dubbi e le perplessità circa l'efficienza delle norme si vedano: GENTILI, *Commento in Le nuove leggi civili commentate*, 1991, 750; LANZILLO, *Commento all'art. 15*, in *Il sistema radiotelevisivo pubblico e privato*, a cura di ROPPO e ZACCARIA, Milano, 1991.

²⁵ Sull'impresa di tendenza, PACE, *Comunità giornalistica e impresa editoriale*, in *Dir. radiodiff. telecom.*, 1975, 417; MANCINI, *Il recesso unilaterale ed i rapporti di lavoro*, Milano, 1965, 97 ss.

²⁶ Vedi CHIOLA, *Natura dell'attività cit.*, 30.

prio diritto a chiedere il risarcimento dei danni subiti. Ma, appunto, la violazione di un obbligo (ad esempio, circa la « completezza » dell'informazione diffusa) potrebbe comportare il risarcimento dei danni soltanto nel caso in cui sia stato lesa un bene o un diritto autonomamente spettante all'utente (ad esempio, un diritto di credito, o una chance). Si tratterebbe, cioè, di un illecito aquiliano, e non di un inadempimento in senso tecnico.

Neppure nei confronti del pluralismo esterno il cittadino-utente sembra poter vantare una posizione soggettiva giuridicamente protetta ed azionabile, almeno nel nostro ordinamento²⁷.

La legge 6 agosto 1990, n. 223 infatti affida il controllo dell'emittenza privata, al fine di garantire il pluralismo e di evitare le posizioni monopolistiche, al Garante, in via di esclusività.

L'utente non dispone al riguardo di alcuno strumento di intervento, neppure presso il Garante, e neppure sotto forma di stimolo o denuncia.

Ci si potrebbe infine chiedere se un tale potere di iniziativa del singolo, non previsto dalla legge 223/90, non sia invece stato attribuito all'autente dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Antitrust).

L'art. 12 di quest'ultima legge prevede infatti che l'istruttoria della Autorità antitrust possa esser attivata da « chiunque vi abbia interesse ». L'utente è certamente portatore di un interesse costituzionalmente protetto, e dunque apparirebbe legittimato all'esercizio di tale potere in relazione al rispetto dei limiti di concentrazione.

Senonché, i compiti dell'Autorità del mercato con riguardo all'emittenza televisiva sono attribuiti in via esclusiva al Garante²⁸; e la norma che prevede tale competenza non richiama espressamente l'art. 12 legge 287/90, sicché si deve ritenere che le norme procedurali applicabili in materia radiotelevisiva sono *solo* quelle previste nella legge 223/90. Ogni legittimazione dell'utente sembra perciò esclusa, e questo ci esime dall'esaminare il problema, assai arduo per la carenza e la lacunosità delle norme, se la legittimazione alla denuncia di cui all'art. 12 qualifichi una posizione di interesse legittimo, che legittimerebbe « chiunque vi abbia interesse » ad impugnare la decisione dell'Autorità del mercato.

Qualche elemento di riflessione — sia in senso negativo, che positivo — è fornito dalla previsione di un'azione popolare, che spetta a « qualsiasi persona fisica o giuridica », per ottenere la dichiarazione di nullità di contratti che vengano a costituire una posizione dominante nel settore della stampa (art. 4 legge 5 ago-

²⁷ Vedi però in senso contrario, ZACCARIA, *Gli scampoli di un diritto*, in AA.VV., *Verso il diritto dell'informa-*

zione cit., 200.

²⁸ Dall'art. 20, comma 1, legge 287/1990.

sto 1981, n. 416 e art. 3, comma 11 legge 25 febbraio 1987, n. 67). Accanto a questa azione popolare, è prevista, sempre ad istanza di qualsiasi cittadino, anche un procedimento di volontaria giurisdizione per la revoca degli amministratori di una società che non si adegui alle disposizioni sulla titolarità delle imprese editoriali (art. 48 legge 416/1981).

Anche se appare dubbio che la previsione di queste azioni popolari sia in grado di integrare, in capo al singolo cittadino, una posizione giuridica soggettiva qualificabile come diritto soggettivo perfetto²⁹, è tuttavia significativo che, in un settore certamente contiguo a quello della stampa, come quello televisivo, il Legislatore non abbia ritenuto di rieterare la legittimazione ad agire del singolo utente.

Non può trattarsi di una dimenticanza casuale. Mi pare invece il sintomo preciso che, almeno allo stato degli atti, l'utente televisivo è mantenuto in una condizione di *capitis diminutio*, sicché la cura e la tutela dei suoi interessi gli sono sottratti, e sono casomai attribuiti ad altri soggetti.

Ed in questa prospettiva, mi sembra significativo che sia ricorrente l'affermazione che l'istituzione del Consiglio Consultivo degli Utenti (art. 28 della legge 223/1990) implichi il riconoscimento di « una qualche forma di tutela dell'interesse diffuso dell'utente al pluralismo delle fonti notiziali »³⁰. Anche se poi i compiti attribuiti al Garante sembrano comportare una tutela dell'interesse dell'utente soltanto in via indiretta ed atecnica; mentre la incerta, e contestata, autonomia del Consiglio rispetto al Garante sembra escludere qualsiasi potere di intervento e tutela in capo allo stesso Consiglio³¹.

Piuttosto, c'è da chiedersi se la mancata previsione di una azione popolare, volta a far dichiarare la nullità degli atti posti in essere in violazione dei principi e delle norme del pluralismo esterno non possa esser considerato una ragione di illegittimità costituzionale della legge che tale istituto non prevede per le emittenti televisive, a differenza di quanto avviene per il settore della stampa, sotto il profilo della carenza di ragionevolezza di una simile sperequata e squilibrata disciplina in due

²⁹ In senso negativo, BORCHESI, v. *Azione popolare* in *Enc. giur. Treccani*, Torino, 1988, 6 ss.; GRASSO, *Gli interessi della collettività e l'azione collettiva*, in *Riv. dir. proc.*, 1985, 48; CORASANITI, *Il garante per l'editoria*, in LOJODICE e altri, *Editoria e Stampa*, Padova, 1990, 209; TROCKER, v. *Interessi collettivi e diffusi*, in *Enc. giur. Treccani*, 1989, 4. Nel senso invece che le norme attribuiscono al singolo

un diritto azionabile PEDRAZZA GORLERO, *Giornalismo e costituzione*, Padova, 1988, 119; CUFFARO, *Profili civilistici del diritto all'informazione*, Napoli, 1986, 199. Su tutta questa problematica BIANCHI, *Informazione pluralistica* cit., 301.

³⁰ BIANCHI, *Informazione pluralistica* cit., 304.

³¹ Vedi CHIOLA, *Natura dell'attività radiotelevisiva* cit., 17.

settori retti entrambi dal principio del pluralismo dell'informazione.

Una più modesta e mediata forma di tutela dell'interesse dell'utente a ricevere informazioni può forse, invece, rinvenirsi nell'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (legge 4 agosto 1955, n. 848).

La Commissione Europea dei diritti dell'uomo ha già avuto modo di affermare³² che il singolo cittadino di uno Stato contraente potrebbe adire la Commissione stessa quando lo Stato venga meno al dovere di tutela contro eccessive concentrazioni editoriali.

In quest'ottica, sembra possa affermarsi che sussiste un dovere degli Stati contraenti di garantire il pluralismo della informazione attraverso una adeguata disciplina antitrust; e che la violazione di tale dovere legittimerebbe i cittadini dello Stato ad adire la Commissione, e attraverso questa, la Corte di Giustizia³³.

Anche se questa strada risultasse concretamente percorribile, va precisato che, in ogni caso, la tutela apprestata dalla Convenzione europea è tutt'altro che soddisfacente: in primo luogo, il procedimento può essere attivato solo per una totale carenza, o comunque una incompletezza *legislativa*, non per sanzionare i comportamenti eventualmente violativi di norme esistenti.

In ogni caso, poi, e salva l'ipotesi che lo Stato chiamato in causa accolga la richiesta sottostante il ricorso, ed introduca perciò le norme denunciate come mancanti, il ricorso non può condurre che a un riconoscimento di un risarcimento di danni, sempre che i danni sussistano.

6. UNA PRIMA CONCLUSIONE.

Certamente, nella elaborazione giurisprudenziale e dottrina dell'ultimo ventennio, il « diritto » del cittadino ad una informazione completa e corretta ha costituito il centro focale per la costruzione di una disciplina costituzionalmente corretta dalle emissioni televisive.

La considerazione di tale interesse, che al tempo stesso è un interesse individuale ed un interesse generale e collettivo, è il cuore della *ratio* delle norme e dei principi che disciplinano l'emittenza televisiva.

E tuttavia tale interesse, pur riconosciuto come interesse superindividuale, ed anzi come interesse costituzionalmente protetto, è tuttora strutturato nel nostro diritto neppure come un interesse occasionalmente protetto, come interesse legittimo, ma solo e sol-

³² Decisione 6 luglio 1976.

³³ CHIOLA, *Natura dell'attività cit.*, 13.

tanto come un interesse semplice o al più come un interesse diffuso, i cui margini di tutela sono, com'è noto, pressoché inesistenti³⁴.

7. ALTRI INTERESSI.

I reali interessi dell'utente televisivo non si fermano qui, non restano circoscritti nel ristretto ambito del mero interesse ad essere informati. La stessa Corte Costituzionale, sia pure incidentalmente, in relazione alla pubblicità televisiva, ne ha indicati altri, qualificandoli quali «beni e valori costituzionalmente protetti»: la salute, la tutela dei minori, la dignità delle persone, ecc.

Questi ulteriori interessi del telespettatore attengono, come è evidente, non all'assetto del sistema, ma al contenuto e/o alla qualità dei programmi.

Certamente limiti e restrizioni al contenuto, ed interventi sulla qualità dei programmi, incidendo su un diritto costituzionalmente garantito, sono ammissibili solo ed esclusivamente a condizione che siano posti a tutela di interessi costituzionalmente protetti³⁵.

Alcuni di questi interessi sono stati legislativamente individuati, ed hanno ricevuto una sia pur mediata ed indiretta disciplina.

In attuazione della Direttiva comunitaria 3 ottobre 1989³⁶, infatti, l'art. 15 della legge 223/90 riconosce alcuni circoscritti interessi dell'utente, concernenti il contenuto dei programmi; in particolare, l'interesse a non veder diffondere programmi che comportino o evocino discriminazioni per sesso, razza, religione o nazionalità; l'interesse a non dover subire la diffusione di programmi pornografici, o comunque osceni.

Un tema sul quale molto, e ricorrentemente, si appunta l'attenzione del pubblico, e dei critici più attenti, è quello della violenza. Certo, la violenza non è solo in televisione: è nelle nostre strade, quotidiane.

Ma altro è la violenza in cui possiamo imbatterci per caso, altra è la rappresentazione della violenza che si perpetra in ogni parte del mondo, che ci propinano (spesso con eccesso di particolari) i nostri telegiornali; e altro ancora è la violenza «inventata», oggetto di spettacolo.

³⁴ Secondo PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova, 428, sarebbe necessario uno specifico intervento del legislatore perché l'interesse del singolo all'informazione venga tutelato in sede giudiziaria. *Contra* LOJODICE, *Libertà e società dell'informazione*, in AA.VV., *L'intervento pubblico nell'informazione*, Firenze, Le

Monnier, 1990, 101.

Sugli interessi diffusi si veda PACE, *op. cit.*, 71 ss.

³⁵ Cfr. CHIOLA, *Natura dell'attività cit.*, 22.

³⁶ Pubblicata su questa *Rivista*, 1990, 281.

Come dice Popper, la civiltà è lotta contro la violenza. C'è progresso nella civiltà se c'è progresso nella lotta contro la violenza. La rappresentazione della violenza, reale, ma ancor più se « inventata », non è certo di aiuto in questa lotta.

La legge, ricalcando le prescrizioni della Direttiva comunitaria, fa divieto di diffondere programmi che contengono scene di violenza gratuita.

Non è un caso che la Direttiva contenga queste precisazioni in funzione della tutela dei minori. È proprio attorno ai minori, ai bambini, che si coagulano un'altra serie di interessi del telespettatore, perché la televisione finisce per assurgere per i bambini al ruolo di un'autorità morale, e ciò che viene rappresentato, e il modo in cui viene rappresentato, ha un effetto sotto più profili amplificato nella psiche del minore.

Anche qui, la legge segue la Direttiva nel vietare programmi in grado di nuocere gravemente allo sviluppo psichico o morale dei minori; e vi aggiunge specifici divieti di trasmissione di film vietati ai minori.

Altri interessi, di grado non inferiore, che pure attengono a valori costituzionalmente protetti, restano invece privi di alcuna tutela.

Penso agli interessi delle minoranze, a non essere totalmente cancellati, ad essere riconosciuti e rispettati; o agli interessi di portatori di handicap³⁷ (i non udenti, ad esempio, che una norma inglese in quel sistema tutela)³⁸.

Anche laddove gli interessi siano esplicitamente considerati, e abbiano dato luogo a espressi limiti e restrizioni di contenuto dei programmi, la loro tutela è circoscritta alla erogazione di una sanzione da parte del Garante.

Per di più, il potere di iniziativa del Garante si svolge *ex officio*, a seguito di controlli eseguiti dalla struttura. L'utente non ha neppure un potere di impulso o di denuncia (e men che mai, ovviamente, di intervento).

In sostanza, anche quegli interessi che hanno trovato un approdo legislativo godono di una tutela eventuale, e pur essendo espressione di valori costituzionalmente protetti conservano la struttura e il contenuto di interessi semplici. Nessuna attenzione, e neppure una menzione è contenuta in alcuna norma di legge in ordine alla *qualità* dei programmi delle emittenti pri-

³⁷ Non può certamente ritenersi che questo tipo di interessi riceva una qualsiasi tutela della norma di cui all'art. 25, comma 2 legge 5 febbraio 1992, n. 104, dove si prevede — con disposizione puramente programmatica — « in occasione del rinnovo e delle modifiche » delle con-

cessioni « iniziative atte a favorire la ricezione da parte di persone con handicap sensoriali ».

³⁸ Sul punto BERENDT, *Rapporto sulla situazione britannica* al Convegno « La radiotelevisione in Italia ed in Europa cit., II, 4.

vate. E per quanto concerne il servizio pubblico le indicazioni legislative (peraltro prive di sanzioni) concernono i principi e gli scopi del pluralismo interno.

In altri paesi europei, limiti di contenuto e restrizioni di programmi sono previsti per legge, sia in Francia che in Inghilterra, ed in maniera ancor più pregnante in Germania. Organi pubblici, facenti parte dell'Amministrazione statale, ovvero Organi amministrativi indipendenti hanno anche poteri di controllo sul rispetto di tali prescrizioni.

In Inghilterra le televisioni indipendenti sono tenute a rispettare un codice sul contenuto dei programmi concernente la violenza, il sesso, la decenza ed il buon gusto redatto dal Broadcasting Standard Council; la violazione del codice autorizza il cittadino a proporre un reclamo a tale organo, per sollecitarne una valutazione, che è obbligatoriamente diffusa dall'emittente televisiva³⁹. Difficile qualificare con i nostri concetti giuridici un meccanismo così duttile ed agile di tutela di interessi diffusi.

8. LA PUBBLICITÀ TELEVISIVA E L'UTENTE.

Ulteriori interessi dell'utente televisivo, anch'essi attinenti al contenuto dei programmi hanno trovato un diverso approdo legislativo, nell'ambito della stessa legge, e precisamente nelle norme che regolano la pubblicità televisiva⁴⁰.

In questa sede, il legislatore, oltre a ripetere le prescrizioni dettate per il contenuto di tutti i programmi, aggiunge esplicitamente ulteriori limiti concernenti la tutela della dignità della persona, la tutela ed il rispetto delle convinzioni religiose o ideali, la tutela della salute, della sicurezza, dell'ambiente.

Pur essendo dubbio che le regole dettate per la pubblicità identifichino un paradigma generale dell'informazione corretta — soprattutto in considerazione del fatto che la comunicazione pubblicitaria non sembra rientrare nell'ambito di influenza dell'art. 21 Cost.⁴¹ — è però un fatto che dovrebbe far riflettere che più pregnanti limiti di contenuto ai programmi, e concernenti anch'essi tutti interessi costituzionalmente protetti, siano stati introdotti soltanto nelle norme che disciplinano la pubblicità.

Le norme prevedono anche una tutela della buona fede dell'utente, imponendo che la pubblicità debba essere riconoscibile, e non possa concentrarsi in messaggi cifrati o di carattere subliminale. Ulteriori limiti sono apposti alla pubblicità di determinati

³⁹ BERENDT, *op. cit.*, 20.

⁴⁰ Art. 8, legge 6 agosto 1990, n. 223.

⁴¹ Corte Cost., 17 ottobre 1985, n. 231; CHIOLA, *Natura dell'attività cit.*, 23.

prodotti (medicinali, alcolici, tabacco)⁴².

Tutti questi limiti di contenuto tendono, evidentemente, a tutelare interessi dell'utente telespettatore. Il controllo del loro rispetto è attribuito in via esclusiva al Garante, designato, ancora una volta, come unico depositario degli interessi della collettività e del singolo utente.

Diverse sono invece le ragioni che presiedono ai limiti e alle prescrizioni relative alle modalità di inserimento della pubblicità all'interno dei programmi, e soprattutto ai limiti di affollamento⁴³. Qui gli interessi dell'utente sono molto sullo sfondo; ciò che rileva è essenzialmente l'interesse generale, propriamente pubblico, a favorire una più equilibrata distribuzione delle risorse finanziarie derivanti dalla pubblicità tra i diversi mezzi di informazione, nel rispetto di principi affermati della Corte Costituzionale, e tendenti a garantire il pluralismo, o ad impedire oligopoli.

In ordine al rispetto di tutto questo complesso di prescrizioni, talvolta minuziose e puntuali, l'utente televisivo in quanto tale non ha alcun potere di intervento o di iniziativa.

L'utente non è, in quanto tale, legittimato neppure a stimolare, e a sollecitare il Garante ad un controllo e ad un intervento. Il controllo del Garante avviene, secondo la lettera delle norme, *ex officio*, e può condurre all'irrogazione di sanzioni.

Un sistema parzialmente diverso è, invece, istituito in relazione alla pubblicità ingannevole⁴⁴.

Qui i compiti di controllo e di sanzione sono attribuiti all'Autorità del mercato rispetto alla quale qualsiasi *consumatore* ha poteri di iniziativa. L'utente televisivo in quanto tale può sollecitare l'intervento del Garante del mercato soltanto attraverso una « amministrazione pubblica che ne abbia interesse in relazione ai propri compiti istituzionali ».

In modo confuso, e molto lacunoso — soprattutto per quanto attiene i poteri di impugnativa delle decisioni del Garante del mercato — queste norme tendono a riconoscere uno statuto del consumatore, diverso da quello del semplice utente. Al primo sembra esser stata riconosciuta una posizione giuridica soggettiva di interesse legittimo; al secondo una posizione di interesse semplice⁴⁵.

⁴² Si vedano anche, al riguardo, il D.M. 30 novembre 1991, n. 425 (*Dir. inf.*, 1992, 695), di attuazione degli artt. 13, 15 e 16 della Direttiva comunitaria 3 ottobre 1989; nonché la legge 5 febbraio 1992, n. 175.

⁴³ Previsioni tutte contenute nello stesso art. 8 legge 6 agosto 1990, n. 223, con le modifiche e aggiunte apportate dal D.L. 19 ottobre 1992, n. 408 convertito in legge 17

dicembre 1992, n. 483.

⁴⁴ Di cui al D.lgs. 25 gennaio 1992, n. 74 di attuazione della Direttiva Comunitaria 12 settembre 1984.

⁴⁵ PARIGI, *Il contenuto dei messaggi pubblicitari radio-televisivi tra disciplina del mezzo e regolamentazione generale della pubblicità ingannevole*. Relazione al Convegno « La radiotelevisione in Italia ed in Europa » cit., 185 ss.

Sembra quasi, nel dare uno sguardo d'assieme a queste norme, che nel nostro ordinamento, tuttora, gli interessi ricevono una tutela tanto più forte e strutturata quanto più concernono beni materiali o economici.

9. CONCLUSIONI.

La breve e sommaria ricognizione, che si è tentato di fare, delle posizioni giuridiche soggettive riconosciute al cittadino-utente dalle norme che disciplinano il sistema radiotelevisivo, mi sembra che abbia dato risultati desolanti e sconfortanti.

La speranza di rinvenire nelle pieghe della legislazione sia pure un abbozzo di uno statuto dell'utente televisivo è rimasta nel limbo delle speranze.

Nel concreto, l'utente televisivo non dispone di *alcun* effettivo potere, o legittimazione ad agire, in nessuna sede, a tutela di nessuno dei propri interessi.

Molti di questi interessi sono correttamente qualificabili come interessi diffusi, e buona parte di questi devono a tutti gli effetti essere considerati interessi costituzionalmente protetti.

Non sembra tuttavia che, allo stato, siano rinvenibili nel sistema norme attributive all'utente televisivo di diritti soggettivi perfetti, né di interessi legittimi.

Le uniche pretese concretamente azionabili, utilizzando norme della Convenzione Europea sui diritti dell'uomo, possono condurre a conseguire risultati di assai modesta entità ed incidenza.

Neppure può dirsi che l'utente televisivo disponga di aspettative, se è vero che l'aspettativa è una posizione giuridica soggettiva in fieri, una fattispecie non ancora completata, ma che — se verrà ad esistenza — avrà rango di diritto soggettivo; nessuno degli interessi dell'utente verte in tale situazione.

Dunque la tutela e la realizzazione di qualsiasi interesse dell'utente è rimessa alla cura e all'iniziativa del Legislatore, o del Garante, o anche alla professionalità degli operatori delle emittenti televisive. E nessuno di tali soggetti ha obblighi, responsabilità o doveri diretti nei confronti dell'utente.

Ma questi, l'utente, il cittadino è privo di poteri, di facoltà o di legittimazioni. Il suo unico potere risiede, in realtà, nel telecomando.