

GIUSEPPE CORASANITI

PARTECIPAZIONE E DIRITTI DELL'UTENTE RADIOTELEVISIVO

La partecipazione degli utenti e dei consumatori nell'ambito dei mezzi di comunicazione viene oggi a manifestarsi secondo due linee generali: l'una intesa ad assicurare *consultazione* e cioè espressione, critica e proposta in ordine al (libero) modo di essere e di svolgersi della comunicazione stessa, con particolare riguardo alle diverse realtà associative cui fanno riferimento interessi collettivi e diffusi a vario titolo coinvolti, l'altra invece posta più specificamente a garantire la *correttezza* del rapporto di comunicazione mediante l'attivazione di autonomi spazi informativi nei quali (liberamente) possano manifestarsi alternative nelle opinioni come nei punti di vista.

Con l'istituzione del *Consiglio degli utenti* da parte dell'art. 28 della legge n. 223 del 1990 sul sistema radiotelevisivo pubblico e privato si è inteso certamente corrispondere ad una esigenza di ampliamento degli spazi di partecipazione effettiva dei cittadini nell'ambito del sistema dei mezzi di comunicazione.

Pur tuttavia ogni organismo collegiale nel nostro Paese sconta il peccato originale del proporzionalismo, della registrazione di « aree » culturali (e delle opzioni politiche) proprie dei suoi componenti, le quali nella distanza come nella congruità rivelano spesso una sostanziale adesione a posizioni pregiudiziali e precostituite dalle quali traggono forza solo determinazioni collegiali-compromissorie, tali da essere presentate e lette quali conferma del proprio punto di vista, a seconda dell'angolazione, del momento, della incidenza di eventi o dibattiti esterni.

Se ciò appare spiegabile, ed in certo qual modo inevitabile, ciò è forse anche il principale limite dell'organismo nel quale convivono culture diverse, esperienze diverse, realtà associative diverse ma anche diversi modi di intendere e di vivere il rapporto

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

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

tra utenti e mezzi di comunicazione: esiste infatti una tendenza a concepire l'informazione in senso strettamente *funzionale* rispetto a valori di carattere preminente (individuati ora con vaghi richiami all'etica, ora con espressi riferimenti ad attività di indirizzo o di vera e propria pianificazione).

Esiste tuttavia anche una tendenza a ricostruire i termini e il significato del *rapporto* di comunicazione, con ciò intendendo la capacità di coinvolgimento diretto degli utenti rispetto ai fenomeni ed alle dinamiche del sistema dell'informazione.

L'attività del Consiglio, se pure improntata sulla base di iniziative e di istanze provenienti dalle associazioni che specificamente si occupano di problemi della comunicazione ha inteso raccogliere ogni stimolo proveniente più in generale dalla realtà sociale, mediante incontri e audizioni con i rappresentanti delle imprese e delle associazioni di imprese nonché con altri gruppi sociali interessati a sviluppare un dialogo sulle modalità e sugli effetti della comunicazione, particolarmente con riguardo alle fasce di utenza «debole» (minori, lavoratori, portatori di *handicap*, immigrati).

Sono state avviate numerose occasioni di incontro e di consultazione, sotto forma di audizioni e di gruppo di lavoro, pur nelle altrettanto numerose e consistenti difficoltà strutturali che hanno caratterizzato la prima fase di svolgimento dei lavori del Consiglio.

Non sempre l'attività consultiva si è potuta esprimere compiutamente e con tempestività, e non sempre peraltro tale attività è stata intesa con riferimento alla partecipazione consultiva degli utenti alla fase «costituente» della regolamentazione del sistema radiotelevisivo.

Nel regolamento di attuazione della legge n. 223 del 1990 (d.P.R. 27 marzo 1992, n. 255), nonostante i numerosi richiami a tematiche che coinvolgono in modo diretto e specifico gli aspetti e le problematiche dell'utenza radiotelevisiva (art. 4 sulla pubblicità radiotelevisiva di enti pubblici, artt. 5 e ss. sull'esercizio del diritto di rettifica, art. 23 sulle concessioni per la radiodiffusione in ambito locale a carattere commerciale, art. 26 sulle concessioni per la radiodiffusione locale a carattere comunitario, art. 27 sulla «*pay tv*», art. 35 sui Comitati regionali per i servizi radiotelevisivi, art. 40 recante disposizioni transitorie relative ai criteri di rilascio per le concessioni per le emittenti radiotelevisive in sede di prima applicazione della legge) non è stata prevista in modo espresso alcuna attività consultiva del Consiglio, né alcuna funzione consultiva si è svolta nella fase di elaborazione delle predette norme regolamentari.

Ciò nonostante il Consiglio ha inteso in più occasioni manifestare la propria determinazione a svolgere in modo pieno ed effettivo il proprio ruolo di impulso e di stimolazione riferendosi e rivolgendosi alle istituzioni preposte alla attuazione della legisla-

zione vigente consapevole della delicatezza e dell'importanza che le predette tematiche rivestono per gli interessi collettivi e diffusi riferiti agli utenti, e della fondamentale rilevanza del principio di partecipazione.

Forse non sempre il suo ruolo, pur previsto direttamente dalla norma di legge (art. 28 legge n. 223) è stato pienamente compreso, con la conseguenza talora di una vera e propria sottovalutazione delle predette problematiche di rilevanza sociale, le quali proprio nella sua attività consultiva si concretano ed assumono forma, e necessitano di considerazione, ed anche quindi di *dialogo*: di quesiti e di risposte sul piano politico, istituzionale, amministrativo.

Ciò vale oggi in particolar modo in considerazione dell'attuale dibattito sulla riforma del servizio pubblico radiotelevisivo che è prima di tutto tematica che coinvolge direttamente (ed essenzialmente) gli interessi degli utenti che pagano il canone ed hanno diritto ad interloquire — mediante la previsione di adeguate forme di consultazione e di sondaggio — nelle ipotesi di riforma e di ristrutturazione della RAI così come sulla gestione del servizio.

Ogni abbonato al servizio radiotelevisivo riceve al proprio domicilio un libretto contenente i moduli di conto corrente mediante il quale effettuare i versamenti del canone di abbonamento annuale: una proposta coerente con le esigenze di partecipazione più volte conclamate avrebbe dovuto almeno suggerire l'utilizzazione in chiave partecipativa di questi dati informativi, la registrazione effettiva delle istanze provenienti dagli abbonati, mediante l'invio periodico di questionari e di schede di sondaggio.

Peraltro non sembra azzardata una prospettiva partecipativa che consenta agli utenti, mediante tali forme di consultazione diretta, di esprimere non solamente orientamenti ma anche di designare, almeno in parte, candidature di gestione e di indirizzo del servizio pubblico radiotelevisivo, il che potrebbe sottrarre il servizio da una logica « spartitoria » e « di occupazione » da parte dei partiti politici, che si è più volte manifestata in spregio delle istanze di partecipazione e di apertura sociale sempre richiamate dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale a proposito del ruolo della RAI.

Ciò consentirebbe la registrazione di rilevazioni sulla qualità tecnica del servizio e sulle effettive esigenze informative dei cittadini, ma anche la raccolta di istanze e di suggerimenti per la migliore organizzazione di un servizio che è reso alla collettività sociale e per il quale ciascun cittadino detentore di apparecchio televisivo è chiamato a contribuire.

Sempre più la *partecipazione* dovrebbe essere il metodo secondo il quale definire le strutture e l'attività di un servizio pubblico che si rivolge alla società e che pretende di rappresentarne le aspirazioni e le voci.

Oggi la gente non vuole etichette rassicuranti tra le quali scegliere chi meglio la rappresenti, ma pretende *di avere e di dare*

direttamente informazioni sulla realtà politica, economica e sociale, sulle istituzioni pubbliche, sulle proprie condizioni e cioè sul proprio modo di essere e di vivere.

Il pluralismo non si esprime solo come una formulazione catarctica che tutto intende e tutto nega (poiché è noto che proprio la lottizzazione partitica è stata a lungo giustificata in nome di un *pluralismo interno* volto a rappresentare almeno le principali forze di governo e di opposizione). Pluralismo è partecipazione ed insieme *dialogo* continuo: rappresentazione della realtà ma anche stimolazione alla sua comprensione e ricerca delle ragioni degli altri.

Gli utenti non chiedono di *essere rappresentati*, ma solo che *si rappresenti il proprio modo di essere*: essi cioè intendono sempre di più esprimersi *liberamente e senza condizionamenti* e pretendono non solamente *attendibilità informativa* dal servizio pubblico radiotelevisivo, ma soprattutto *apertura* del servizio ai problemi ed alle questioni mediante una professionalità degli operatori espressa nell'assenza di condizionamenti politici e nella corrispondente capacità di comprendere i fenomeni sociali in modo spontaneo e professionale, senza cioè altro intento che non la coscienza ed onesta rappresentazione dei fatti e delle argomentazioni, senza alcun intento di fornire tesi o conferme a (e da) punti di vista predeterminati, sforzandosi di rappresentare e di presentare (e forse anche di prevedere) correttamente tutti i punti di vista possibili.

Non si tratta di pretendere altro dal servizio pubblico radiotelevisivo se non una sua organizzazione *aperta*, che ne giustifichi e ne rafforzi le motivazioni e la presenza nella società italiana.

Non si tratta, quindi, di sollecitare una radiotelevisione « di Stato » (che peraltro da molti viene illusoriamente ancora proposta come modello ideale nella convinzione che il sistema delle « partecipazioni » azionarie statali possa veramente risolvere il problema che è sempre stato, è e sarà sempre invece di « partecipazione » popolare) o di inventare alcunché di nuovo, ma di osservare nella organizzazione e nella gestione del servizio pubblico radiotelevisivo elementari criteri di *responsabilità sociale* e di coerenza incrementando le occasioni informative e mantenendo una competizione *leale* tra pubblico e privato, che non veda distratte e disperse ingenti risorse economiche che provengono dai cittadini a favore di un apparato privo di funzionalità sociale, competizione nella quale insomma il privato sia libero di investire e di ricercare soluzioni nuove e il pubblico svolga appieno la sua funzione di rilevazione, di stimolo, di sperimentazione (funzione in qualche modo d'avanguardia in quanto essa si colloca non escludendo, ma stimolando l'iniziativa privata, e ponendo le condizioni di fondo per il suo libero svolgersi).

Talora si sostiene che chi pretende un servizio pubblico « aperto » non fa altro che fare il gioco dei privati: ma tale argo-

mentazione non appare giustificabile laddove si consideri che il reale patrimonio della RAI consiste proprio nella professionalità di tutti i suoi operatori, nella elevata qualità tecnica delle strutture di trasmissione e di elaborazione, nella capacità di avviare sperimentazioni (sul piano tecnologico e culturale) per aprire nuove strade e nuove occasioni di sviluppo economico a vantaggio di tutta la collettività sociale.

La partecipazione può anche realizzarsi secondo moduli che non tendano ad accentrare le decisioni e le scelte o le proposte, ma che invece mantengano una essenziale funzione propulsiva, in modo da assicurare insieme il rispetto della libertà e dei diritti delle persone e delle collettività sociali.

Così nell'ambito di quasi tutta la legislazione regionale che ha istituito i *Comitati regionali per i servizi radiotelevisivi* sono state previste forme locali di confronto e di partecipazione con le associazioni di utenti nonché forme di consultazione tra Comitati regionali e Consiglio degli utenti: ciò rappresenta indubbiamente una importante prospettiva di sviluppo di una dimensione « locale » del servizio radiotelevisivo e una occasione concreta di cooperazione la cui utilità appare evidente specie nell'attuale momento storico, che vede la contrapposizione, talora drammatica, tra localismi e cultura nazionale.

Tra i diritti dell'utente radiotelevisivo quello alla rettifica costituisce non solamente il punto di emersione del rapporto tra chi eroga l'informazione ed il diretto fruitore (così evidentemente intendendo il soggetto che, coinvolto suo malgrado e senza riconoscersi nell'immagine o nelle notizie intende, mediante l'esercizio del diritto partecipare all'informazione, in qualche modo intervenendone i termini e facendosi egli stesso emittente, assumendone ogni responsabilità) ma insieme e soprattutto il modo in cui si manifesta il *feedback* dell'informazione stessa, intesa nel suo svolgersi liberamente (e nell'altrettanto liberamente « coinvolgere » altri) con la partecipazione di chi intende in qualche modo « discutere » circa i contenuti i termini, le forme, i presupposti e gli effetti del « dato » informativo, inteso come elemento critico e criticabile, non astrattamente « vero », ma « verificabile » con il giudizio della collettività dei fruitori (lettori, ascoltatori radiofonici, telespettatori) affinché sia meglio definito l'oggetto ed il contenuto, e in qualche modo anche il limite, proprio dell'attività giornalistica e più in generale informativa.

Vero è che il rapporto tra utenti e radiotelevisione evoca l'esigenza di meglio ascoltare ed esprimere le « voci » e le esigenze di chi solitamente intrattiene un rapporto ricettivo (spesso manifestato in termini quantitativi nel secco richiamo agli « indici di ascolto ») con il mezzo, e vero è che proprio nel diritto di rettifica, proprio nell'inversione delle posizioni di comunicazione (sia pure a carattere tendenzialmente straordinario) si concreta un conflitto tra tesi contrapposte: l'una propria della fonte infor-

mativa e l'altra invece fornita dal soggetto (individuale o collettivo) che intende controbattere, precisare, smentire o semplicemente replicare.

Una costruzione meramente *conflittuale* della rettifica tuttavia si rivela inadeguata alle esigenze partecipative, di stimolo, di apertura del mezzo alle critiche ed alle sollecitazioni *esterne* che può e deve riconoscersi se si intende realmente promuovere una cultura autenticamente dialettica della comunicazione, mediante il riconoscimento non di una formalità espressiva (estranea) *dovuta* perché imposta da una norma di legge, ma di uno spazio consapevole di apertura liberamente accettato quale contributo « esterno » e volto all'arricchimento informativo anziché a produrre una *smentita* pura e semplice e quindi una contestazione della circostanza o della linea informativa.

Per queste ragioni non mi soffermerò sulla disciplina della rettifica radiotelevisiva quale risulta dalle disposizioni dettate dalla legge n. 223/1990 e dal successivo regolamento di attuazione (d.P.R. 255/1992, artt. 5-9), con le quali si è istituito un vero e proprio « contenzioso amministrativo », sia pure gratificato dall'aggettivazione « indipendente » affidando al *Garante per la radiodiffusione e l'editoria* compiti sostanzialmente giurisdizionali, nell'illusione di migliorare la disciplina *di sistema*, ed invece producendo una vera e propria aberrazione, di dubbia costituzionalità e di concreta inefficacia laddove si consideri soltanto l'ingiustificabile accentramento delle funzioni di garanzia anche nei confronti delle emittenti locali e la vera e propria caduta in desuetudine dell'istituto, poiché le deliberazioni del Garante sono state di numero assai esiguo e costituenti forse una eloquente cartina di tornasole in grado non solamente di far dubitare della coerenza, ma anche della funzionalità effettiva della disciplina legislativa del 1990.

Troppo facile sarebbe ipotizzare una riforma che riaffidi al Giudice ordinario quanto gli è stato incostituzionalmente sottratto, sull'onda di un vero e proprio processo di *degiurisdizionalizzazione* che ha trovato di recente il suo acme dapprima nella proposta di legge nella quale era prevista la costituzione di un *Giurì dell'informazione* chiamato a rendere (e a prendere) decisioni sui « contenuti » dell'oggettività informativa (e più tardi, quindi in altra proposta di affidamento ad altro « Giurì » di compiti di accertamento e di sanzione in materia di contributi pubblici ai partiti politici) secondo un neanche tanto malcelato disegno che vede nella funzione giurisdizionale un ingombrante fardello di formalismo, cui contrapporre agili quanto ambigue « *autorità* », veri e propri giudici speciali destinati a compiti di regolamentazione diretta di (ogni) settore: dotate di funzioni insieme di regolamentazione diretta, di amministrazione, di sanzione e di giudizio.

È lecito, tuttavia, intravedere oggi il segno di una vera e propria inversione di tendenza nella mobilitazione che si è di recente

registrata tra le categorie interessate (in primo luogo nell'ambito dei giornalisti) e che si è rapidamente e positivamente diffusa nell'opinione pubblica.

Sembra infatti che stia maturando la consapevolezza che i diritti di libertà nascono, si manifestano, si sviluppano e sopravvivono solo nella *iniziativa giuridica*, e quindi proprio nella continua ricerca di nuove e più efficaci formule e tecniche di tutela in termini di *effettività* anziché nella sola costruzione di apparati (amministrativi) prima di *gestione* e poi magari di *indirizzo* della libertà stessa.

Quanto ai limiti di una tutela strettamente ricomposta nell'ambito delle tecniche processuali è noto che molto si è discusso e molto ancora si discute circa la funzionalità effettiva del modulo introdotto nel 1981 (con la modifica dell'art. 8 della legge n. 47/1948) in materia di stampa con l'introduzione di uno schema di tutela d'urgenza che se ha il pregio di riferirsi direttamente all'art. 700 cod. proc. civ., ha comportato incertezza giurisprudenziale, molto significativa, proprio sul punto cruciale dei limiti del sindacato del giudice civile, se cioè competa al giudice in sede di accertamento dei presupposti per l'emanazione di provvedimento cautelare spingersi sino alla valutazione della fondatezza delle affermazioni che hanno dato causa alla richiesta di rettifica, nella contrapposizione tra affermazione del diritto all'identità personale del rettificante e libertà informativa della fonte della quale provengono le affermazioni rettificande.

Il problema qui risente di uno schematismo normativo che non da vie d'uscita: o si afferma che la richiesta di rettifica è fondata o viceversa la si respinge, rilevando la preminenza di una tesi sull'altra, spingendo nell'una o nell'altra direzione l'accertamento delle ragioni di tutela dei valori costituzionali coinvolti.

Qui forse la tematica dei diritti dell'utente consente di cogliere una dimensione « nuova » del diritto di rettifica, che potrebbe riservare spazio a tecniche di tutela alternative, che si ricollegano alla sempre crescente adozione di regole deontologiche, poste non solamente « all'interno » della categoria giornalistica, ma tali da coinvolgere altre categorie professionali e soprattutto aree di interessi tipicamente collegate ai soggetti « deboli » (individuali e collettivi).

Vi è, innegabilmente, una diffidenza degli operatori della comunicazione all'adozione spontanea della rettifica, e ciò è spiegabile in quanto l'esercizio del diritto è visto quale vera e propria « sanzione », la quale per di più si rivolge e tocca direttamente la *qualità* dell'informazione, il suo modo di essere, e di essere organizzata e percepita: si tratta di sacrificare spazio per fare spazio ad una tesi estranea che contrasta e che, in qualche modo, imbarazza.

Il ruolo della rettifica ed il modo di intendere la sua realizzazione come realizzazione di un *dialogo* tra fonte informativa ed

utenti è del resto espressamente riconosciuto nell'ambito delle dichiarazioni di principi alla base di norme deontologiche rivolte alla professione giornalistica ed alle attività radiotelevisive.

Già la *Carta dei diritti e dei doveri del giornalista radiotelevisivo del servizio pubblico*, firmata nel giugno 1990 afferma che «l'applicazione piena e sollecita del diritto di rettifica è un dovere che incombe direttamente a ciascun giornalista o struttura giornalistica, anche in assenza di specifica richiesta. Il riconoscimento e la ripartizione dei propri errori o la revisione critica dei propri metodi informativi divengono perciò principi di base della professione svolta nell'ambito del servizio pubblico radiotelevisivo.

Occorre richiamare sul punto anche le regole già fissate dall'IBA (*Independent Broadcasting Authority*) ove si riafferma che malgrado tutti gli sforzi per rispettare l'onestà, l'accuratezza e la dovuta imparzialità «...può succedere che in un programma una singola persona o un'organizzazione siano presentati sotto falsa luce. Un'inesatta dichiarazione di fatto può a volte essere semplicemente rettificata, in particolare se il programma è in diretta, perché esiste l'opportunità di correggersi durante lo stesso programma. Se questo non è possibile, e purché l'esigenza di rettifica non sia urgente la cosa migliore è — se l'errore è stato commesso in un normale notiziario o programma di attualità — attendere la successiva edizione nell'emittente in questione. In ogni caso le rettifiche devono essere trasmesse non appena sia ragionevolmente possibile dopo l'errore. Richieste di diritti di replica possono anche pervenire da chi reputa che un programma sia stato, in tutto o in parte fuorviante o disonesto in un senso più generale di quello che risulta da una semplice inesatta dichiarazione».

Ricorrono in sostanza due ipotesi di rettifica: l'una basata sulla stretta negazione di una circostanza di fatto contenuta in una precedente affermazione, l'altra ben più ampia (il diritto di replica) che invece attiene alle modalità generali dell'informazione resa e che consente l'espressione di un punto di vista diverso volto a puntualizzare o a esprimere una tesi diversa o una giustificazione.

Tale è anche l'impostazione che traspare da alcune enunciazioni di principio proprie del sistema degli Stati Uniti. L'associazione tra giornalisti *sigma Delta Chi* afferma infatti, nell'ambito del proprio «codice di etica» che «i giornalisti devono essere responsabili verso il pubblico delle loro notizie ed il pubblico deve essere incoraggiato ad esprimere le proprie rimozioni contro i mass media ...un dialogo aperto con i nostri lettori, ascoltatori e spettatori deve essere favorito.

In questo senso si muovono recenti iniziative dell'Ordine dei giornalisti e della Federazione della Stampa, che hanno istituito una linea diretta con il pubblico con il ricorso a segnalazioni tele-

foniche (*numero verde*) da parte del pubblico sull'informazione.

Il principio della rettifica e della replica è infine alla base della nuova *Carta dei doveri del giornalista* predisposta dall'Ordine nazionale dei giornalisti e dalla FNSI, che tra l'altro precisa che: *La rettifica di notizie inesatte o ritenute lesive degli interessi delle persone coinvolte è diritto inviolabile di ogni cittadino ed è protetto dalla legge. I giornalisti e gli organi di informazione considerano il diritto di rettifica tra i loro fondamentali vincoli etici. Il giornalista deve rettificare con tempestività e appropriato rilievo anche in assenza di specifica richiesta, le informazioni che dopo la loro diffusione si rivelino inesatte o completamente o parzialmente errate e soprattutto quando possono ledere o danneggiare singole persone, enti o categorie. Il giornalista deve correggere tempestivamente e accuratamente i suoi errori*

Tuttavia, nonostante le affermazioni di principio manca ancora, in verità, una diffusa « cultura » del dialogo, e quindi la consapevolezza che qualsiasi attività umana (compresa quella di informazione) contiene in sé il rischio di errore di sopravvalutazione come sottovalutazione, qualsiasi attività (pubblica e privata) non può sottrarsi alle critiche, ed anzi in un certo qual modo deve rendersene consapevole, accertarle e tenerle in considerazione: rivendicare la libertà di criticare vuol dire accettare anche di essere criticati, pretendere di informare significa riconoscere peso e rilevanza non solo alla propria capacità (personale o collettiva) o alle proprie opinioni su determinate questioni, ma prendere atto delle posizioni degli altri, nel rispetto delle regole, ed insieme, se così si può dire, nella regola del rispetto.