

CARLO GESSA - GIULIO VOTANO

L'INFORMAZIONE TRA LIBERTÀ E FUNZIONE (A PROPOSITO DELLE «TESI» DI JUSMEDIA)

SOMMARIO PARTE I: LE RAGIONI FUNZIONALI DELL'ORDINAMENTO POSITIVO ITALIANO: 1. Premessa. — 2. Elementi del sistema. — 3. Riflessioni critiche. — PARTE II: I RISCONTRI DI COMPARAZIONE: 1. Cenni introduttivi. — 2. Principi di comparazione costituzionale. — 3. Disciplina comparata di settore. — 4. A proposito di pluralismo. — 5. Riflessione conclusiva.

PARTE I: LE RAGIONI FUNZIONALI DELL'ORDINAMENTO POSITIVO ITALIANO

1. PREMESSA.

La presentazione di « dieci tesi » sulla libertà di informazione, da parte del neo-costituito Centro studi sul diritto dei *media* (denominato *Jusmedia*), ad opera di un nutrito numero di studiosi di varie culture e discipline (Gianni Baget Bozzo, Mario A. Cattaneo, Sergio Fois, Pierfrancesco Grossi, Gianni Marongiu, Antonio Martino, Nicola Matteucci, Italo Mereu, Sergio Ricossa, Uberto Scarpelli) ripropone una *vexata quaestio* teorica.

Come si sa, il diritto dei *media*, inteso in senso oggettivo, quale branca specializzata di disciplina giuridica dei mezzi di comunicazione sociale, è il naturale portato dell'evoluzione ed intensificazione tecnica e sociologica del fenomeno comunicativo nella società contemporanea, entro e oltre ogni frontiera territoriale e categoriale, ed è derivato dalla riflessione, normativamente e giurisprudenzialmente

* Si deve a Carlo GESSA l'elaborazione della Parte I (*Le ragioni funzionali dell'ordinamento positivo italiano*), mentre è di Giulio

VOTANO la Parte II (*I riscontri di comparazione*).

interpretata nei diversi contesti, sugli artt. 21 e 41 Cost., anche in vista della ricerca, nel sistema istituzionale, di elementi sui quali fondare una reale democrazia partecipativa, basata sulla piena conoscenza dei fatti e sulla espressione e diffusione delle opinioni.

Se è indiscussa (e indiscutibile) l'oggettività e rilevanza della disciplina di cui si tratta, divenuta centrale nell'ordinamento, a misura della centralità e determinante importanza dei *media* comunicativi nell'organizzazione sociale e nella vita stessa dei singoli e della collettività, appare, invece, controversa la qualificazione giuridica del diritto in esame, dal punto di vista soggettivo, della sua estrinsecazione individuale o di gruppo, quale manifestazione od esercizio di una potestà o facoltà attestata al massimo livello dell'ordinamento.

Vengono in rilievo, in proposito, sia il profilo attivo, della fondamentale libertà comunicativa, sia quello recettivo (meglio che passivo) della stessa, da parte dei singoli e delle generalità. E quivi si colloca la *vexata quaestio*, tuttora aperta, che vede contrapporsi due tesi di fondo, le quali, nella loro esasperata e radicale contrapposizione, risultano entrambe distanti dalla realtà effettuale e smentite dall'ordinamento positivo, mentre è plausibile il tentativo di ricerca del loro equilibrato temperamento.

Le tesi sono, rispettivamente, quella del più indistinto liberalismo o liberismo solipsistico, da un lato, e del più rigoroso funzionalismo o finalismo sociale, dall'altro, del diritto scaturente dai principi costituzionali e dalla conseguente costruzione normativa del sistema dei *media*.

Su tale controversia teorica — che *Jusmedia* riaccende — conviene riflettere, con attenta considerazione di tutti i possibili dati del sistema e delle diverse conseguenze ed applicazioni dei principi nel contesto istituzionale e sociale¹.

2. ELEMENTI DEL SISTEMA.

Il punto di partenza dell'analisi non può che essere quello della libertà di manifestazione del pensiero; essa sì, funzionale unicamente a se medesima, esclusivamente, assolutamente espressiva dello spirito umano, degli interessi, dell'io individuale e, in ipotesi, collettivo, interessi materiali compresi, e non di altro.

Ma tale libertà — con i limiti che, nella società organizzata, cioè nella convivenza civile, gli sono connaturali, quali l'ordinamento positivo registra — non è, per ciò stesso, necessariamente, informazio-

¹ Si segnala per la sua completezza, in tale ampio contesto problematico, la trattazione di P. COSTANZO, *Informazione nel diritto costituzionale*, estratto dal Digesto. IV

edizione, UTET, 1992, che motiva l'esigenza di pervenire ad un vero e proprio « statuto dell'informazione ».

ne, vale a dire finalizzazione dell'attività di pensiero (o espressiva, in genere) ad uno scopo giuridicamente evidenziato e rilevante per la conoscenza e quotidiana consapevolezza del « sapere », da parte degli altri.

Il passaggio, registrato dall'ordinamento, dalla indifferenziata libertà dell'essere, alla finalizzazione informativa della professione giornalistica, è un passaggio cruciale, negato dai sostenitori della prima tesi (e, implicitamente, dalle « dieci tesi » di *Jusmedia*) ed esaltato dagli altri.

Alla stregua dei dati di legislazione positiva, in cui consiste proprio il diritto obiettivo dei *media*, il passaggio non è, tuttavia, negabile. Lo attesta, non tanto la legislazione sulla stampa (che appare compatibile anche con la contrapposta tesi, appena definita solipsistica, in quanto legislazione riconducibile alla logica dei limiti connaturali alla libertà di manifestazione del pensiero), quanto, piuttosto, quella di disciplina dell'esercizio della professione giornalistica, che rappresenta la recezione, in termini formalmente e sostanzialmente giuridici, dell'informazione professionalizzata, nell'ordinamento vigente.

Se è vero che la legge sulla stampa (nell'attuale « versione », risalente al 1948, appena di un mese posteriore all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana) sta all'art 21 Cost., come quelle sull'editoria (1981) e la radiodiffusione (1990) stanno all'art. 41 Cost. (sulla libertà di iniziativa economica, con i suoi limiti consustanziali), la ricognizione professionale del giornalismo, legislativamente e sindacalmente effettuata, sancisce e marca la differenza fra informazione e mera libertà di estrinsecazione del pensiero.

Si può contestare, in nome di un liberalismo assoluto, la legge professionale (peraltro, più volte vagliata e confermata dalla Corte costituzionale), ma non ignorarne l'esistenza, che ha proprio lo scopo di individuare e di finalizzare, nell'ambito della generale libertà di estrinsecazione del pensiero, l'esercizio di una precisa e circoscritta funzione, riservata a coloro ai quali viene conferito lo « status » di operatori dell'informazione. Questo « status » è l'elemento che rileva, anche a prescindere dalla legge, e domina la scena in ogni ordinamento sociale ove il giornalismo ha ingresso.

È la menzionata, particolare (e classificatoriamente ancora inedita) funzione che occorre, allora, connotare in termini adeguati e puntuali. Non si tratta, invero, di una funzione pubblica propriamente detta, di tipo tradizionale o meno, nell'ambito organizzativo dei pubblici poteri (come, ad esempio, la funzione di tutela dell'ordine pubblico, di amministrazione della giustizia, ecc.); ma di una *funzione privata di interesse pubblico*, ritagliata, per così dire, a causa della crescente evoluzione sociale del diritto di utenza informativa e di partecipazione democratica, da un ambito di naturale e autentica, e del tutto privata e incontrollabile, libertà dell'essere.

Il giornalismo come professione « abilitata » attesta l'esistenza di una funzione, oggettivamente riconoscibile e riconosciuta, con una ben ricostruibile motivazione, avente il peculiare carattere di « servi-

zio » anzidetto. Funzione non inquadrabile, negli schemi giuspubblicistici di inquadramento dei compiti dell'apparato amministrativo (potestativo o meno), e sulla quale si è, di recente, accentuato il dibattito culturale e tecnico, specie a proposito del suo esercizio attraverso i mezzi comunicativi, di radiodiffusione, di mano e veste pubblica.

La definizione del giornalismo come funzione sociale, di servizio della pubblica opinione, ovvero di garanzia civica ecc., mira a cogliere e a sottolineare, in una formula di sintesi, il significato di detto ordine di considerazioni che segnala, da una parte, l'origine e lo spirito sempre libertario della funzione professionale, e, dall'altro, la sua destinazione ed esclusività di esercizio (non cumulabile con altre attività professionali), rivolte a soddisfare, non solo un bisogno, un interesse espressivo, e, magari, una « vocazione » individuale, ma anche, e soprattutto, una esigenza di cognizione e consapevolezza, da mettere « professionalmente » a servizio della pubblica opinione. Diversamente non si comprenderebbe l'apparato legislativo « ordinale » (o equivalente, sul piano associativo), preordinato a tutela della funzione del « gruppo » (= categoria) professionale e del diritto di utenza informativa, dei singoli e della collettività, nonché la loro stimolata organizzazione associativa di consumatori, a vari livelli di riconoscimento, ivi compreso quello legislativo (basti pensare al Consiglio consultivo degli utenti, istituito presso il Garante per la radiodiffusione e l'editoria), nonché di direttiva comunitaria europea.

Il punto di equilibrio fra libertà e funzione si realizza, così, proprio nella disciplina della professione informativa che ha come suo corollario quello dell'organizzazione dei mezzi di comunicazione, dai più tradizionali ai più moderni e avveniristici, secondo gli inarrestabili sviluppi della sempre progrediente tecnologia.

Se si volesse adoperare, anche qui, una formula di sintesi si dovrebbe affermare che l'intero quadro di disciplina soggettiva e oggettiva dei *media* ruota intorno al cardine dell'affidamento, della certezza e affidabilità informativa, con una pluralità di misure che tendono ad assicurare, nei settori della comunicazione organizzata, facenti capo agli artt. 21 e 41 Cost., imparzialità, obiettività, trasparenza, controllabilità delle fonti, delle valutazioni e dei giudizi sistematicamente offerti alla pubblica opinione. Per questa via non è aberrante pensare a « codici deontologici », anche differenziati, mirati all'impiego del singolo mezzo comunicativo e al suo specifico « impatto » sociale.

3. RIFLESSIONI CRITICHE.

L'esasperazione solipsistica — che finisce col rendere inconiugabile la libertà con qualsivoglia disciplina — non ignora, evidentemente, il dato di diritto positivo, ma lo svaluta criticamente, e, comunque, volutamente lo interpreta più in senso genericamente sociologi-

co che giuridico, svuotando di contenuti reali e di significato concreto l'ordinamento professionale e parimenti fornendo dell'informazione, e dei correlativi e conseguenti diritti e doveri, una « lettura » unicamente volontaristica e mai funzionale. Di conseguenza, il diritto di impresa giornalistica, con il suo corredo pubblicitario, viene pure inteso secondo un accezione essenzialmente economica e concorrenziale o « produttivistica », che dovrebbe trovare nella potenziale pluralità delle iniziative il suo proprio « calmiera », unicamente nell'ambito delle regole di mercato, intrinsecamente dotate di una loro asserita eticità.

Ciò che appare condivisibile nella tesi appena riproposta è l'afflato libertario, che non può e non deve mai venir meno, pena lo scadimento (dall'interno) della funzione informativa che ne è derivata; istanza di libertà che la legge professionale ben recepisce e sottolinea, imponendo, peraltro, la consapevolezza di doveri da osservare nell'esercizio di un compito che si avvale, bensì, della libertà, dell'appello allo spirito critico, ecc., per svolgersi, ma che si lega al doveroso rispetto di un « parametro » comportamentale richiesto *ex lege*, anche se rimesso ad autoregolazione, per conseguire, in positivo, il suo scopo sociale e di garanzia, non meramente volontaristico, ma reso obbligatorio dal sistema.

Al limite, forzando il ragionamento, si potrebbe sostenere che se, per ogni privato individuo, la libertà di manifestazione del pensiero comprende anche la libertà « negativa » di tacere, per il giornalista — come « testimone » e interprete dell'attualità del suo tempo — quest'ultima non esiste, risolvendosi, il « testimoniare », in un onere professionale di informare!

Razionalità e coerenza vorrebbero, pertanto, che si provvedesse ad una qualificazione e conformazione, alla funzione informativa, dello stesso diritto di impresa giornalistica, così come l'art. 41 Cost. consente, nel rispetto della pluralità delle iniziative, private e pubbliche, indirizzabili e coordinabili a fini di utilità ed interesse generale.

L'ordinamento mostra la tendenza a ricercare, nel settore dei *media*, con rilevabile progressione normativa, un non facile punto di equilibrio in tale direzione, nel quale possono non contraddittoriamente confluire i vari elementi delle tesi e delle esperienze in campo, che, al di là di ogni relativistica argomentazione giuridica, trovano sostanziale motivazione in convincimenti globali, metagiuridici.

La quotidianità e la forza attrattiva e persuasiva dei grandi mezzi comunicativi, entrati nel costume del nostro tempo — con la ricorrente tentazione dell'egemonia e della propaganda — possono giustificare l'idea di una loro piena (o illusoria?) rimessione alle leggi del mercato, ovvero l'idea opposta, di assoggettamento a un particolare regime di disciplina.

Importante è, invece, la consapevolezza dell'esigenza di equilibrio del sistema, tenendo storicamente conto della situazione di fatto, del suo relativismo, delle propensioni diffuse, dei comportamenti pratici

degli operatori e della gente, in un quadro di ragionevolezza e di coerenza.

Lo sperimentalismo, elevato a metodo, e il confronto, sostanziale e non formale, con le esperienze trascorse e in atto negli altri ordinamenti giuridici, nonché il riscontro delle fonti e degli indirizzi normativi sovra- ed extra-nazionali dovrebbero presiedere alla recezione di tutti gli elementi di giudizio per la regolazione del settore, divenuto tra i più significativi nella « misurazione » del grado di civiltà della attuale convivenza umana e delle sue prospettive, le quali, nell'epoca presente, scavalcano, ormai, il nostro secolo declinante.

È in questa irrinunciabile prospettiva di civiltà della convivenza che le sole regole concorrenziali del « mercato comunicativo » si rivelano insufficienti, in carenza di un costume autoregolativo, che, anzi, la sfrenata concorrenzialità nella ricerca dello « *scoop* » notiziale (appiattito sull'evento) non agevola, e, addirittura, deprime. Insufficienza che l'impiego spettacolare e indiscriminato del mezzo televisivo (a « definizione » più o meno « alta ») e delle tecniche di ripresa in diretta hanno accentuato pericolosamente, negli ultimi tempi, nei fatti di cronaca più diversa, e che proprio nel diritto (= ordinamento) complessivo dei *media* dovrebbe trovare correttivo, nel temperamento delle varie esigenze. Se la libertà di cronaca e di critica è l'alimento della conoscenza, l'ordinamento è la condizione positiva dell'informazione, alla cui realizzazione devono concorrere — per dirla in scontati termini aulici — Stato e mercato, in misura tutta da verificare!

PARTE II: I RISCONTRI DI COMPARAZIONE

1. CENNI INTRODUTTIVI.

Nella ricognizione comparata della *regolazione* del sistema delle comunicazioni di massa, non pare inopportuno, al fine di rinvenire un riscontro in ottica sovra ed internazionale della dialettica fra concezione liberale e visione funzionalistica della attività di informazione, un riferimento alle disposizioni costituzionali ed ai principi fondamentali a presidio dell'attività comunicativa in sé considerata.

Può essere interessante prendere le mosse della « *nona tesi* » di *Jusmedia*, nella quale la riaffermazione del principio di liberalismo (*solipsistico*) comporta una ripartizione di competenza, fra ordinamento statale e ordinamenti sovranazionali, tale da attribuire, tra questi ultimi, alle fonti comunitarie esclusivamente la disciplina degli aspetti concorrenziali, e più specificamente la « difesa della concorrenza », sostenendo essere preclusa a tali atti normativi la possibilità di « incidere sulla libertà di informazione ».

Dalla analisi, condotta a titolo esemplificativo sul più recente e significativo atto comunitario in materia di informazione, la Direttiva

sulle attività radiotelevisive n. 89/552 (cui significativamente fa sostanziale riscontro la Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera, adottata in sede di Consiglio d'Europa), emerge chiaramente l'inscindibilità, nell'ambito dell'attività informativa, dei due aspetti della disciplina della concorrenza e della disciplina della libertà di informazione.

In particolare, la normativa comunitaria non intende incidere sul contenuto dell'informazione, bensì *auspicare* « *una presentazione leale dei fatti e degli avvenimenti* »² da parte delle emittenti televisive. E pur se la finalità immediatamente percepibile della normativa stessa è quella della prevenzione di atti pregiudizievoli per la libera circolazione dell'informazione o tali da indurre alla formazione di posizioni dominanti, in realtà la *ratio* risulta riconducibile alla garanzia dei principi di *pluralismo* e di libertà dell'informazione, in generale e nella sua specifica veicolazione televisiva. E con riferimento a quest'ultima, è chiaramente affermato che il servizio televisivo costituisce esercizio di una « *funzione di pubblico interesse* »³, che comporta l'adozione di cautele sia a tutela dello sviluppo fisico, mentale e morale dei minori nei programmi, sia a protezione dei telespettatori come specifica categoria di consumatori.

La stessa direttiva, pur nella sua specifica destinazione alla attività televisiva, non perde di vista la riconduzione della particolare tipologia comunicativa alla più generale tematica del suo fondamento costituzionale, ossia della libertà di espressione: e si richiama all'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che riconosce il diritto di espressione, ma lo rende assoggettabile a determinate norme di esercizio, comportando il suo esercizio « *doveri e responsabilità* ».

A tale specifico proposito, sembra utile richiamare altresì un orientamento della *Commissione europea dei diritti dell'uomo*⁴, la quale ha affermato che un sistema che non rispetti *in quanto tali* le esigenze di pluralismo, di tolleranza e spirito di apertura, coesenziali ad una società democratica, risulterebbe in violazione del comma 1 dell'art. 10 della Convenzione.

Dalla norma, dunque, e dalla interpretazione applicativa che ne è stata fornita, emerge come il ruolo della autorità istituzionale, lungi dall'esercitare una influenza sul *contenuto* dell'informazione, non possa limitarsi ad una astensione generale e a un presidio del rispetto delle regole di mercato, ma debba necessariamente estendersi alla contestuale garanzia delle condizioni di esplicazione dell'attività informativa nella sua essenza di libera espressione, e al temperamento di tale libertà con le esigenze di convivenza civile e di sviluppo sociale.

² Cfr. la dizione dell'ultimo *Considerando* della Direttiva citata.

³ Cfr. il terzo *Considerando* della Direttiva.

⁴ *Verein Alternatives Lokalradio Bern et Verein Dreyeckland Basel contre Suisse, Déc. Comm. n. 10746/84, 16 ottobre 1986.*

Una simile esigenza, evidentemente, può spingersi anche ad una regolamentazione dell'accesso ai mezzi di diffusione e delle modalità della diffusione stessa, nonché all'adozione di misure che consentano una circolazione diversificata del dato notiziale in base al *medium* utilizzato: « Il presente articolo *non impedisce che gli Stati sottopongano a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, di cinema o di televisione* »⁵.

2. PRINCIPI DI COMPARAZIONE COSTITUZIONALE.

Passando, quindi, all'analisi della configurazione che le singole costituzioni nazionali attribuiscono alla attività di informazione, si rileva tra le meno recenti l'eccezione — rispetto ad una pressoché generalizzata riproduzione di formule tradizionali — costituita da quella di Bonn, che, all'art. 5, attribuisce valore costituzionale tanto al diritto di informare e di informarsi, quanto a quello di essere informati.

Tra le costituzioni più recenti, invece, è significativamente rilevabile una maggior precisione definitoria, e spesso una specifica attenzione per le evoluzioni tecnologiche che hanno trasformato, quanto a modalità diffusive, la libertà di espressione.

In particolare, attraverso il riferimento costituzionale al servizio radiotelevisivo, si opera il riconoscimento di una funzione sociale dell'attività informativa, che si concreta nella promozione del progresso culturale e civile dei cittadini. Sembra, inoltre, rilevante verificare come alcune disposizioni costituzionalizzino l'impegno dello Stato finalizzato alla garanzia degli aspetti di « servizio pubblico » (pur se limitatamente all'attività di radio e telediffusione), comportante interventi legislativi di carattere generale, ovvero un intervento diretto di gestione del servizio.

Pare opportuno riferire, a titolo esemplificativo, di come la Costituzione svizzera (art. 55 *bis*) e la legge costituzionale austriaca del 10 luglio 1974 (art. 1) facciano riferimento a criteri generali di svolgimento dell'attività radiotelevisiva (indipendenza e pluralismo la prima, obiettività e imparzialità la seconda), i quali tuttavia appaiono estensibili all'attività informativa in generale.

Più specificamente, la norma svizzera richiama nozioni di sviluppo culturale e libera formazione delle opinioni, affermando (al com-

⁵ Art. 10, comma 1, ultimo comma, Conv. europea dei diritti dell'uomo.

ma 4) la necessità di una valutazione della situazione e delle funzioni di altri mezzi di comunicazione sociale, soprattutto della stampa.

Ancora tra le Costituzioni più recenti, merita anzitutto richiamare l'art. 20 della Costituzione spagnola del 1978, che sancisce il principio della libertà di espressione con qualsiasi mezzo, specificando il riconoscimento della libertà di trasmissione e ricezione delle informazioni *veritiere*. Al comma 3, nel disporre una riserva di legge in materia di organizzazione e controllo parlamentare dei mezzi di comunicazione sociale del settore pubblico, viene individuata la *ratio* nella salvaguardia del *pluralismo sociale, linguistico e politico* del Paese (che assurge a valore supremo in base all'art. 1 Cost.), attraverso la garanzia dell'accesso alla attività di comunicazione ai gruppi politicamente e socialmente rilevanti.

Analogamente, è opportuno citare l'art. 15 della Costituzione greca del 1975, che differenzia la disciplina della radio e della televisione da quella relativa alla stampa, in considerazione della loro *funzione sociale* e di sviluppo culturale del Paese; e gli artt. 38 e 39 della Costituzione portoghese del 1976, i quali richiamano (pur se con riferimento al settore radiotelevisivo) un apposito statuto dell'informazione, che deve ispirarsi ai principi di *indipendenza, pluralismo e imparzialità*.

3. DISCIPLINA COMPARATA DI SETTORE.

Un'ulteriore specificazione, dopo aver tracciato un cenno comparativo delle impostazioni adottate per le definizioni di principi generali o fondamentali, è rappresentata dal riferimento alle modalità di disciplina della « comunicazione sociale », e alle diverse opzioni adottate: per valutare in chiave comparatistica la « *terza tesi* », concernente il ruolo dello Stato, che si sostiene essere esclusivamente quello di garantire l'osservanza delle regole della convivenza civile e del mercato di concorrenza leale, senza influire sul contenuto dell'informazione.

Nel sintetico esame comparato dei « diritti dell'informazione » nazionali, è anzitutto rilevabile una diversificazione di trattamento fra le due tipologie medialità tradizionalmente utilizzate, la stampa e il *medium* radiotelevisivo.

Con riferimento alla prima, in effetti, in misura più accentuata è rilevabile un intervento mirato prevalentemente a stabilire le condizioni di concorrenza leale (benché ciò avvenga nella maggior parte dei casi con riguardo alla specificità del bene-informazione rispetto ai prodotti commerciali). Nei riguardi delle attività di diffusione radio-televisiva, invece, è riscontrabile la riconduzione della disciplina alla funzione sociale del *medium*, consistente nella promozione del progresso culturale e civile dei cittadini, e dunque una sostanziale affermazione del ruolo del legislatore, almeno quale garante del rispetto

delle regole⁶. E il ruolo di garanzia, pur riferendosi generalmente alla comunicazione audiovisiva, non può non riflettersi anche sulla regolazione degli altri *media*, essendo finalizzato ad assicurare uno sviluppo equilibrato dei vari comparti dell'intero sistema informativo.

In particolare, la storia comparata del disciplinare giuridico dei *media* elettronici si rivela connotata dal costante sforzo di riconduzione della libertà di espressione, contenuto di un diritto soggettivo, entro uno schema sostanzialmente pubblicistico di gestione del mezzo, senza tuttavia negarne la irrinunciabile natura libertaria (che, invece, normalmente si spiega in tutta pienezza nell'ambito dell'attività di stampa)⁷.

Tale prospettiva di disciplina risultava evidente nelle situazioni di monopolio pubblico del servizio, in particolare nelle fasi legislative di passaggio verso l'apertura al sistema misto; tuttavia, l'acquisizione allo Stato di funzioni di regolazione e controllo di un'attività esercitata da pluralità di soggetti, anche tramite l'individuazione di nuove forme organizzative per l'esercizio delle medesime funzioni (*istituzioni di garanzia*) non comporta *tout court* l'abbandono della concezione che riconosce alla informazione radiotelevisiva una funzione sociale, cui consegue l'esigenza del rispetto di un principio di pluralismo informativo.

Quanto accennato, per altro verso, non riguarda — se non incidentalmente — la stampa, disciplinata nel suo contenuto esclusivamente in rapporto alle esigenze (di attinenza penalistica) di individuabilità dei responsabili e alle limitazioni giustificate dal mantenimento dell'ordine pubblico (benché, a tale proposito, anche le disposizioni poste a tutela della morale pubblica o del buon costume, in un'ottica rigidamente liberistica, potrebbero esser considerate una intollerabile ingerenza nel contenuto dell'informazione...).

Ma la più diffusa regolamentazione anche del contenuto dell'informazione audiovisiva, rispetto alla stampa, oltre che da motivazioni di carattere tecnico connesse con la limitatezza dello spazio di diffusione (oggi ritenute superate dalle evoluzioni del cavo e del satellite, che tuttavia non possono consentire uno sviluppo illimitato)⁸, trae la sua ragion d'essere da una serie di considerazioni di ordine sociologico: capillarità di diffusione, passività di consumo e, si è sostenuto, autorevolezza nell'immaginario collettivo, derivante dal carattere di

⁶ Cfr. CARETTI, *La radiotelevisione in Europa; linee di tendenza attuali e prospettive future*, in *Rapporto annuale sui problemi giuridici dell'informazione - 1985*, a cura di Barile e Zaccaria, Padova, 1986, 222.

⁷ Cfr. CARETTI, *op. ult. cit.*, 216.

⁸ Cfr. JONGEN, *Les règles de l'accès à la communication audiovisuelle*, 1992, *Institut Européen de la Communication*, Düsseldorf, 6.

semi-ufficialità acquisito dalla informazione radiotelevisiva in costanza del regime di monopolio pubblico.

Passando agli esempi concreti di disciplina, va rilevato che in Francia la disciplina contenuta nella legge sulla stampa (il cui testo originario risale al 29 luglio 1881) è quella di stampo liberaldemocratico, imponendo obblighi di indicazione dei direttori e degli editori e distinguendo le due categorie di reati, di stampa ed a mezzo della stampa.

Più interessante, ai fini della presente indagine, la definizione che la legge 86/897 del 1 agosto 1986 (in materia di disciplina della concorrenza nel settore editoriale) fornisce di stampato periodico, significativamente omogenea a quella di comunicazione audiovisiva: il primo è « *ogni servizio che utilizza il mezzo scritto per la diffusione del pensiero messo a disposizione del pubblico in generale o di categorie di pubblico, e che appaia ad intervalli regolari* »; la seconda, « *ogni messa a disposizione del pubblico o di categorie di pubblico, mediante un procedimento di telecomunicazione, di segni, segnali, scritti, immagini, suoni o messaggi di qualsiasi natura che non abbia caratteristiche di corrispondenza privata* »⁹.

Risulta rilevante ai fini della presente indagine il riferimento alla nozione di servizio che, in tale atto normativo, si estende a comprendere l'attività informativa a mezzo della stampa, con l'evidente richiamo alla funzione sociale assolta dalla attività stessa, benché la rilevanza assunta da tale funzione appaia diversificata per il settore audiovisivo, disciplinato dalla citata legge 86/1067 anche nei contenuti: viene infatti attribuito al *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* il compito di vigilanza sulla qualità e sulla diversificazione dei programmi, sullo sviluppo della produzione e della creazione audiovisive nazionali, sulla tutela della lingua e della cultura francesi, nonché il potere di formulare proposte sul miglioramento della qualità dei programmi.

Si tratta, per le emittenti, di obblighi generali che — dotati di particolare valenza per il settore pubblico, in considerazione delle sue *missions d'intérêt général*, a seguito della sanzione nei *cahiers de charges* formalizzanti il titolo alla diffusione — ritornano nella redazione della convenzione fra il C.S.A. e i soggetti privati autorizzati alla trasmissione, convenzione che *nel rispetto dell'onestà e del pluralismo dell'informazione e dei programmi* può disciplinare l'esercizio dell'attività anche nei profili del contenuto delle trasmissioni, a titolo d'esempio attraverso il contributo ad azioni culturali, educative e di difesa dei consumatori, ovvero l'obbligo di diffondere programmi educativi e culturali o finalizzati alla diffusione della cultura artistica.

⁹ Art. 2, comma 2, l. 86/1067, sulla libertà di comunicazione.

In linea conclusiva rispetto all'esempio francese, se prima dell'adozione della legge del 1986 si affermava che « non è sicuro che lo Stato possa mantenere il controllo dell'evoluzione del sistema francese di comunicazione audiovisiva, se esso deve nello stesso tempo (come è prevedibile) accordargli una maggiore autonomia »¹⁰, appare possibile trarre la conclusione che l'obiettivo di un equilibrio sostanziale sia stato raggiunto.

In Gran Bretagna, invece, è opportuno rimarcare come il sistema dell'informazione a stampa non risulti formalizzato in norme di legge, se non per i profili concernenti la concorrenza, laddove il settore della radiodiffusione — il quale, peraltro, in un contesto tipicamente pubblicistico, risulta significativamente il primo ad aver reso possibile, nel 1954, l'ingresso ai privati nell'attività radiotelevisiva — è disciplinato da uno specifico atto normativo, il *Broadcasting Act 1990*, che, di fronte alle nuove evenienze tecnologiche, ha ritenuto di strutturare il settore radiotelevisivo in maniera da consentire un coinvolgimento diretto dei privati nell'attività.

È stabilito, tuttavia, che l'attività di radiodiffusione, resti imperniata sulla tradizionale nozione di servizio pubblico, cui si affiancano (e non si sostituiscono) principi di libera concorrenza. La particolare natura di servizio sociale comporta, dunque, l'adozione, da parte della *Independent Television Commission* (istanza di regolazione del settore privato del servizio di *broadcasting*), di un regolamento che disciplini i programmi delle reti private, con particolare riferimento ai principi di pluralismo, in termini di varietà di argomenti affrontati (*wide range of subject matter*) e di correttezza nel riferire questioni politiche ed economiche, di imparzialità, di equilibrio e cura nella trasmissione di notizie (*accuracy in news coverage*), di rispetto del buon gusto e della decenza (rispetto della *privacy*, limiti alla diffusione di immagini violente, alla lesività delle comunicazioni, ecc.).

Con specifico riferimento a questi ultimi criteri, va peraltro ricordato il funzionamento di un apposito organismo, il *Broadcasting Standards Council*, con il compito di individuare le regole per la valutazione della diffusione di riferimenti al sesso e alla violenza rispetto ai parametri del buon gusto e della decenza.

Per quanto invece concerne la Germania, occorre far riferimento ad una serie di principi elaborati dalla Corte costituzionale, prima della adozione del Trattato InterLänder del 1987, aggiornato nel 1991 per adeguarlo alla Direttiva CEE 89/552, in materia di radiodiffusione, che ha istituito il sistema misto, attribuendo ad ogni Land la facoltà di fornire regolamentazione specifica.

¹⁰ Così TROUCHET, *Rapporto sulla situazione francese*, in *Rapporto sui problemi giuridici dell'informazione - 1985*, cit., 232.

In base a tale giurisprudenza, la *libertà di stampa* si realizza garantendo l'*indipendenza* della stampa stessa, dalla fase dell'acquisizione dell'informazione fino a quella della diffusione della notizia e dell'opinione: risulta pertanto più estesa della libertà di opinione, ricomprendendo anche i principi di libertà *della* stampa.

Anche la *libertà di radiodiffusione* viene ricondotta dalla Corte costituzionale alla essenziale funzione di garantire una formazione dell'opinione individuale e collettiva, ma in dottrina vi è chi la concepisce principalmente nel senso di una libertà individuale nei confronti dello Stato.

La differenziazione di disciplina fra stampa e radiotelevisione, comunque, trae per convinzione consolidata la sua giustificazione dalle diversità di metodiche di diffusione.

Nel periodo antecedente, in costanza di monopolio, era stata più volte sottolineata la necessità del mantenimento di una molteplicità e di un equilibrio delle opinioni nei programmi, che deve essere garantito da opportune previsioni legislative anche nelle future trasmissioni private, in quanto, si sosteneva, « la libertà di radiodiffusione dipende da misure statali e non dalla pluralità di iniziative presenti sul mercato »¹¹.

I principi costituzionali in materia di libertà di radiodiffusione erano (e lo sono tuttora) rappresentati dall'equilibrio nel contenuto dei programmi, dal divieto di abuso di potere e dall'obbligo di assicurare una effettiva molteplicità di opinioni.

Ma l'apertura del settore ai privati richiede la previsione di « garanzie giuridiche » che assicurino una utilizzazione delle reti a condizioni di eguaglianza. E il già richiamato Trattato InterLänder e le singole normative regionali che hanno disciplinato la materia della radiodiffusione, con il superamento del monopolio statale e l'introduzione del sistema misto, hanno inciso notevolmente sul principio di pluralismo interno alle emittenti, spostando l'attenzione su quello esterno (su cui vedi *infra*, par. 3) e su regole di base rispetto al contenuto dei programmi.

Per quanto infine attiene ad altri Paesi, è opportuno rilevare come in Svizzera, a fronte di una libertà di stampa tradizionalmente intesa (la legge di regolamentazione risale al 1848), il monopolio pubblico della radiodiffusione — giustificato sulla base di considerazioni territoriali e legate al plurilinguismo — sia stato formalmente superato soltanto con la legge federale del 21 giugno 1991, resa operativa con ordinanza attuativa del 16 marzo 1992. Tali atti, tuttavia, si limitano a sancire la possibilità di rilascio di concessioni a privati, a condizione che la diffusione *non metta a repentaglio la missione di servizio pubblico dell'ente pubblico radiotelevisivo*.

¹¹ Così WOLF, *Fondamento costituzionale della disciplina dei « mass-media » nella Repubblica Federale Tedesca*, in *Rapporto*

sui problemi giuridici dell'informazione - 1985, cit., 248.

Ancora, occorre rimarcare come in Spagna la funzione sociale dell'informazione a stampa sia sancita dalla stessa Costituzione, essendo esplicitamente previsto un obbligo dello Stato a sostenere stampa ed agenzie di informazione; ed è altrettanto interessante notare come la legge 10/1988 del 3 maggio 1988, di regolamentazione della televisione privata, affermi esplicitamente che la televisione resta un servizio pubblico, e ne disciplina la « *gestione indiretta* » da parte di società private.

Vi è poi un altro aspetto, specifico della comunicazione audiovisiva, che può ritenersi l'indicatore della prospettiva giuridica entro cui il singolo legislatore nazionale colloca l'attività di comunicazione: si tratta della scelta formale del titolo abilitante alle trasmissioni.

È infatti rilevabile come l'utilizzazione del termine « concessione » abbia la funzione di sottolineare il carattere di servizio pubblico dell'attività di radiodiffusione: le emittenti private, in tale contesto, partecipano al raggiungimento degli obiettivi del servizio pubblico.

Così, in Spagna, la citata legge 10/1988 affida la menzionata « gestione indiretta del servizio pubblico televisivo » mediante concessione a tre società anonime. In Italia, come è noto, la scelta è stata analoga; in Francia, l'unica emittente in regime di concessione è Canal Plus (l'opzione concessoria, operata dalla prima legge di disciplina del sistema misto audiovisivo del 1982, è stata superata dalla riforma del 1986). In Svizzera, la concessione è un principio generale (art. 10, comma 1, legge federale sulla radio e la televisione del 21 giugno 1991), all'interno del quale uno *status* particolare è riservato alla SSR, organizzazione del servizio pubblico radiotelevisivo che è titolare, al contrario dei privati, di un *diritto* al rilascio o al rinnovo della concessione.

Sintomatico, invece, di una concezione meno statalista, il rilascio di una autorizzazione (*licence* nel Regno Unito, *zulassung* nella legislazione sui *media* adottata dai singoli Länder tedeschi, *toelating* nella normativa belga della Comunità Fiamminga, *autorisation* in Francia e nel Belgio francese).

Tuttavia, anche in questi casi esso si presenta quasi sempre come un beneficio accordato dall'autorità pubblica in via unilaterale, quindi necessita della integrazione da parte di successivi atti multilaterali (convenzioni, contratti, *cahiers de charges*), che stabiliscano gli obblighi del soggetto autorizzato e le modalità di controllo del loro adempimento. Tale particolare regime conferma quanto sia sfumata la demarcazione fra le due forme, al punto che si è parlato¹² di « *concession-autorisation* ».

¹² Cfr. DEBBASCH, *Droit de l'audiovisuel*, *Précis Dalloz*, 1988, n. 358.

4. A PROPOSITO DI PLURALISMO.

Un approfondimento dell'indagine comparatistica è sollecitato dalla « quinta tesi » di *Jusmedia*, che qui sembra opportuno riprodurre *per extenso*.

« *Pluralità e pluralismo*. La nozione di pluralismo radiotelevisivo ha senso solo nei sistemi monopolistici come tentativo di assicurare al cittadino una informazione rappresentativa delle diverse parti politiche. A questa astratta e statica concezione del pluralismo, che può giustificare interventi prescrittivi dello Stato sui contenuti dell'informazione, va opposta una concezione dinamica basata sulla pluralità di soggetti liberamente concorrenti sul mercato ».

Si è già visto che, nella maggior parte dei casi, la legislazione dei Paesi europei lascia del tutto impregiudicato il contenuto dell'informazione stampata; si è avuto altresì modo di rilevare come rispetto alla informazione radiotelevisiva la capillarità di diffusione e la riconosciuta funzione sociale comportino una più attiva opera di regolazione pubblica.

Peraltro, si è anche rilevato come lo Stato si sia ormai avviato ad assumere una funzione essenzialmente regolatrice e di controllo di un'attività informativa esercitata da una pluralità di soggetti: tale fase, in particolare, coincide storicamente con l'introduzione di norme *antitrust*, e con l'attenuazione delle distanze tra i due modelli, pubblico e privato, del sistema radiotelevisivo.

Un esempio di sistema nascente, a tale proposito, è rappresentato dalla Polonia, in cui è prevista una obbligazione di dare accesso alla diffusione educativa, culturale, di divertimento, e la garanzia di pluralismo viene fornita dal Consiglio nazionale delle emittenti. In tale sistema, i principi a base dell'attività audiovisiva sono finalizzati a rendere possibile la partecipazione dei cittadini mediante l'illustrazione del maggior numero di opinioni e incentivare la ricerca culturale. Tuttavia, è iniziata la fase di superamento del monopolio, rispetto alla quale è visto con molto favore il terzo mercato, rappresentato dalle reti civico-comunitarie, ossia dai privati senza scopi di lucro e collegati con le comunità territoriali, settore che sembra consentire una articolazione più estesa rispetto al tradizionale dualismo fra pubblico e privato.

Nell'area europea-comunitaria, tuttavia, si rende necessario indagare se, effettivamente, le scelte degli ordinamenti nazionali consentano la conclusione della ammissibilità di una integrale restituzione del settore comunicativo, in particolare radiotelevisivo, alle dinamiche concorrenziali del libero mercato. Le norme anticoncentrazione in materia di informazione, infatti, risultano sempre più restrittive rispetto a quelle generali, in quanto il *pluralismo informativo* (e non soltanto la pluralità degli operatori) viene considerato come bene in sé: si giunge pertanto a *vietare* la posizione dominante in quanto tale, e non soltanto il suo abuso, come invece avviene nel caso del diritto commerciale generale.

Peraltro, va dato conto di come il *Conseil constitutionnel* francese, con sentenza n. 86-217 del 18 settembre 1986¹³, abbia affermato il principio secondo il quale la libera comunicazione dei pensieri e delle opinioni, sancita dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, all'art. 10, non sarebbe effettiva se il pubblico destinatario dei mezzi di comunicazione audiovisiva non fosse in condizioni di disporre, *tanto nel settore pubblico quanto in quello privato*, di programmi che garantiscano l'espressione di tendenze differenziate, nel rispetto dell'imperativo dell'onestà dell'informazione.

D'altra parte, la combinazione dei già citati fattori di rilevanza sociologica, della passività di ricezione e della pervasività di diffusione, attribuisce all'audiovisivo rilevanza tale da giustificare una regolazione del suo contenuto più ristretta rispetto a quella della stampa. E prima ancora, è principio generalizzato che le autorità pubbliche controllino già l'accesso al *medium* audiovisivo limitando il rilascio del titolo abilitante alle trasmissioni.

Del resto, l'evidenza che l'accesso al *medium* audiovisivo sia di per sé limitato non è incrinata neanche dalle evoluzioni tecnologiche (cavo, satellite, micro-onde), in quanto si pone il problema dei costi di produzione dei programmi quali fattori di limitazione dell'esercizio della libertà di comunicazione mediante audiovisivo. E spetta agli organismi di garanzia assicurare una organizzazione del paesaggio audiovisivo tale da contemperare le esigenze di operatività di chi si trovi già sul mercato con una ripartizione dello spazio comunicativo (frequenze, tempo di trasmissione) che possa contribuire a limitare gli effetti degli ostacoli finanziari alla libertà di espressione.

Appare peraltro evidente, dalla analisi delle normative, come il concetto di *pluralismo*, in generale e nella sua applicazione radiotelevisiva, non risulti affatto superato o surrogato dalla garanzia di pluralità delle iniziative private. Piuttosto, esso può essere concepito per un verso come interno all'emittente, mediante rappresentazione equilibrata delle diverse tendenze ideologiche, e per altro verso come esterno, nel senso di pluralità di emittenti. Ma, come rilevato, i costi relativi all'attività televisiva e la limitazione delle frequenze disponibili sono tali per cui comunque il paesaggio televisivo, anche in presenza di pluralità di emittenti, sarà organizzato secondo criteri — sinteticamente illustrati nel paragrafo precedente — di garanzia del pluralismo interno, in base alla capacità dei soggetti privati di garantire all'interno delle loro trasmissioni l'espressione di tutte le correnti ideologiche.

¹³ In *A.J.D.A.*, 1987/2, p. 103.

L'alternativa di impostazione della disciplina del pluralismo esterno si svolge tra una meccanica estensione delle generali norme *antitrust*, e la istituzione di uno strumentario giuridico specifico. L'ordinamento spagnolo, ad esempio, non contiene in sé disposizioni anti-concentrazione specifiche per la stampa, ma, significativamente, il piano tecnico nazionale delle tv private del 1988, nel disciplinare l'attribuzione delle tre reti nazionali ai privati, ha predisposto dei meccanismi preventivi di posizioni dominanti sia nel settore televisivo, sia nel campo delle concentrazioni conglomerali: nel primo caso, le partecipazioni di uno stesso soggetto in *una* società concessionaria (e non più di una) sono limitate alla misura del 25 per cento; nel secondo, sono poste soglie inferiori per le partecipazioni nel caso in cui queste siano multimediali, ossia si riferiscano ad un soggetto già operante nel settore della comunicazione sociale.

La tutela del pluralismo esterno, dunque, spinge a evitare la concentrazione dei mezzi di comunicazione sociale: e in tale specifica prospettiva è opportuno inserire quelle norme di matrice *multimediale*, intese alla limitazione delle *cross ownerships* (titolarità incrociate di *media* tipologicamente differenziati).

In Francia la stampa viene disciplinata, nei suoi profili concorrenziali, dalla già menzionata legge n. 86/897 del 1 agosto 1986, che definisce le « *entreprises éditrices* » come i soggetti giuridicamente riconosciuti, che editino in qualità di proprietari o di locatari-gerenti uno stampato periodico, ed impone obblighi di trasparenza e limiti alla concentrazione (in linea generale, il 30 per cento della diffusione degli stampati periodici su scala nazionale, o limiti più elevati per quelli locali).

Per quanto concerne, invece, il settore audiovisivo, la normativa *antitrust* si articola in varie direzioni: in primo luogo, è stabilito un limite fisso (il 25 per cento del capitale o dei diritti di voto per il servizio televisivo nazionale, il 50 per cento per altri servizi radiotelevisivi non via cavo) all'acquisto di partecipazioni in emittenti; vige poi la norma di chiusura che stabilisce la soglia massima di titolarità in due autorizzazioni per il medesimo soggetto. Rispetto alle concentrazioni multimediali, invece, i limiti previsti sono variamente articolati e riferiti a dati di *audience potenziale* e alla tiratura: ove l'*audience* raggiunga livelli ritenuti elevati, rende incompatibile la titolarità di quotidiani di informazione politica o generale con diffusione superiore al 20 per cento.

In Germania, invece, è pacificamente ammesso che il diritto fondamentale della libertà di stampa non comprende solo il diritto di acquisire, senza ostacoli, i prodotti di stampa da parte del lettore, ma anche i fattori pubblicitistici ed economici, che incidono sul contenuto e sulla diffusione di ciascun prodotto di stampa; ed è altresì riconosciuto che « la predisposizione di meccanismi giuridici di garanzia per assicurare una concorrenza libera ed effettiva e un'amministrazione statale che curi l'osservanza delle previsioni di legge sono condizioni fondamentali perché un ordinamento concorrenziale possa

funzionare »¹⁴. Si è dunque posto con particolare evidenza il problema della esportabilità, al campo delle comunicazioni di massa, dello strumentario giuridico generale di controllo delle dinamiche del mercato.

Il legislatore ha ritenuto che le limitazioni a tali attività debbano essere disciplinate secondo la legislazione comune: vige, quindi, la disciplina comune *antitrust*, ma la considerazione degli aspetti pubblicistici, più volte sottolineata dalla dottrina, ha comportato un ambito di applicazione decisamente più esteso.

Nello specifico, per la stampa le operazioni di concentrazione devono essere autorizzate dal *BundeskartellAmt* (l'Ufficio Federale dei Cartelli), sulla base di criteri di fatturato e con la soglia massima del 20 per cento del mercato editoriale; con riferimento al settore radio-televisivo, le disposizioni sono contenute nelle leggi regionali, e concernono nella maggior parte dei casi gli intrecci multimediali. Su scala federale, in effetti, esiste il limite massimo di tre reti private complessive, e tra queste il Trattato InterLänder prevede, per uno stesso soggetto, il limite di una rete nazionale e una locale.

Non va sottovalutato l'art. 8 (2) del *Rundfunkstaatsvertrag* tedesco (3 aprile 1987, che costituisce il Trattato InterLänder di coordinamento delle politiche dell'audiovisivo): l'obbligo di pluralismo interno imposto alle reti private cessa a far data dal momento in cui esistono tre reti generaliste su scala federale, nel caso in cui gli organi competenti considerino che l'offerta globale disponibile in tal modo possa garantire *de facto* il principio pluralistico: « *Un pluralisme externe accompli rend alors facultatif le pluralisme interne* »¹⁵.

Ma va per altro verso sottolineato come lo stesso art. 8 (rubricato, significativamente, *Salvaguardia della pluralità di opinioni nelle trasmissioni radiotelevisive*) consenta ai Länder di imporre disposizioni più restrittive per assicurare la tutela della libertà di espressione e per garantire una composizione pluralistica dei *mass media*.

In Gran Bretagna, anche con riferimento alle disposizioni *antitrust*, il principio della libertà di stampa comporta che tale *medium* non sia sottoposto ad un regime settoriale, e dunque trovi applicazione la disciplina concorrenziale di diritto comune contenuta nel *Fair Trading Act* del 1973, che impone l'autorizzazione del Segretario di Stato ogni qualvolta la concentrazione oltrepassi limiti dati. Diverso è il caso dell'audiovisivo, e quello delle concentrazioni multimediali: anche queste ultime sono soggette ad autorizzazioni, mentre il *Broad-*

¹⁴ Così WOLF, *op. ult. cit.*, 254.

¹⁵ Così JONGEN, *op. ult. cit.*, 27.

casting Act 1990 impone dei limiti al cumulo delle autorizzazioni per i servizi radiofonici e televisivi (che, in buona sostanza, si quantificano in una autorizzazione su scala nazionale, ovvero 2 regionali, o ancora, su scala locale per le radio, 6 o 20 secondo l'entità del servizio radiofonico locale).

Se, dunque, nella maggior parte dei casi la tutela del pluralismo esterno si incentra nella regolamentazione dell'accesso diretto alla comunicazione audiovisiva, può tuttavia darsi il caso della previsione di un accesso indiretto, consistente nella produzione di programmi da diffondersi mediante un'emittente gestita da terzi. È questo il caso, generale, di servizi pubblici rispetto alla diffusione di programmi di gruppi ritenuti socialmente rilevanti (es., partiti politici, associazioni confessionali, sindacati o altri gruppi); e della situazione inglese, con l'IBA, preesistente al *Broadcasting Act 1990*.

Il sistema, tuttavia, assurge a regola generale nel settore audiovisivo olandese, in cui l'accesso alla comunicazione gestita dal servizio pubblico (il NOS, organismo di coordinamento di una serie di associazioni) è ripartito dal *Commissariaat voor de Media* tra varie associazioni, proporzionalmente al numero dei loro iscritti (art. 34 della *Mediawet* del 21 aprile 1987, che prevede tre categorie di associazioni radiotelevisive in base all'entità dei membri paganti).

5. RIFLESSIONE CONCLUSIVA.

L'ultima previsione mostra la relatività della distinzione fra pluralismo e pluralità, giacché essa segna il punto di saldatura tra le nozioni di pluralismo interno e pluralismo esterno, fornendo accesso ai gruppi in misura quantitativamente più elevata rispetto alle possibilità tradizionali offerte dallo spazio audiovisivo; e, per altro verso, incidendo — sul presupposto dell'adempimento di una funzione sociale — in qualche modo sulla programmazione, e, dunque, sul contenuto dell'informazione audiovisiva.

E tale attività di « vigilanza », in definitiva, risulta dall'esame comparatistico ancora uno strumento generalizzato dell'intervento dello Stato, a garanzia della funzione sociale dell'attività comunicativa e a protezione del telespettatore.

Resta un ultimo riferimento, forse il più significativo in quanto chiave di interpretazione della funzione sociale assolta dalla attività informativa: il profilo professionale e i suoi risvolti deontologici.

Si è già avuto modo di rilevare in altra sede¹⁶ come in tale ambito la disciplina risulti eterogenea e fortemente differenziata tra gli ordina-

¹⁶ V. GESSA e VOTANO, *La professione giornalistica fra ordinamento e riforma*, in questa Rivista, 1992, 271 ss.

menti dei singoli Stati europei¹⁷ nelle soluzioni adottate per attribuire riconoscimento giuridico al contenuto della funzione socialmente rilevante, assolta dal professionista dell'informazione.

Ma, certamente, un punto di contatto è ravvisabile nella individuazione di una *responsabilità sociale* del giornalista, e nei connessi obblighi incombenti di correttezza professionale e rispetto dell'obiettività informativa.

E proprio tale attribuzione di responsabilità, che è riconoscimento di una finalizzazione sociale e quindi pubblica, indipendentemente dalle opzioni specifiche in relazione alla disciplina dell'attività (forma legale - autoregolamentazione), sembra rappresentare il punto di equilibrio fra estensione di una libertà costituzionale ed assolvimento di una funzione collettivamente rilevante.

¹⁷ GESSA e VOTANO, *op. ult. cit.*, 286-292.