

MAURIZIO FUSI

LE REGOLE PROCESSUALI

Vorrei premettere che non sono un processualista, e che se affronto qui il tema degli aspetti processuali di un possibile sistema autodisciplinare dell'informazione, ciò è solo per le esperienze raccolte in decenni di attività nel settore dell'autodisciplina di un altro tipo di comunicazione: quella pubblicitaria.

Autodisciplina che non è soltanto quella gestita dall'Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria e che trova la sua espressione nel Codice di Autodisciplina, ma che risulta in concreto realizzata anche attraverso numerose altre iniziative, a cominciare — a livello internazionale — da quella facente capo al *Code of Advertising Practice* della Camera di commercio Internazionale e dai sistemi di *self-regulation* in atto nei vari paesi europei, per finire a formule nazionali di tipo settoriale, quali — per limitarmi a quelle ormai collaudate e regolarmente funzionanti — il sistema di autoregolamentazione delle imprese produttrici di piastrelle e il sistema autodisciplinare del settore delle vendite per corrispondenza.

In quest'ottica, mi sembra che una prima osservazione vada fatta per ciò che concerne la struttura dei vari sistemi autodisciplinari già esistenti, i quali tutti si impernano su un complesso di norme sostanziali, che esprimono cioè delle regole di comportamento stabilendo cosa non è consentito fare o addirittura imponendo talvolta certi comportamenti attivi. In breve: dei micro-ordinamenti giuridici privati, dotati di autonomia rispetto all'ordinamento statale.

In questi sistemi, i vari Giurì o Collegi Arbitrali Permanenti hanno la funzione di dare attuazione alle regole dell'ordinamento privato, stabilendo, caso per caso, se siano state violate ed irrogando le sanzioni che l'ordinamento stesso contempla. In altri termini, si tratta di organismi dotati — sia pure nei limiti del contesto in cui operano — di una funzione giurisdizionale, ciò che li rende ben diversi, oltre che dal Giurì d'Onore previsto dal Codice Penale in tema di diffamazione, anche dalle Corti d'Onore di cui in diverse occasioni (ricordo in particolare i disegni di Legge Orlando degli inizi del secolo e Gonnella del 1960) venne proposta in Italia l'istituzione per dirimere i casi di offese alla reputazione commessi con il mezzo della stampa.

Giurì e Corti d'Onore che hanno invece solo la funzione di accertare se i fatti ritenuti offensivi siano o non siano veri, o al massimo di esprimere valutazioni sul piano deontologico, e le cui statuizioni non importano una valutazione giuridica, sono sprovviste di sanzione, ed esplicano effetti di natura meramente morale.

Il primo problema, da cui dipende l'impostazione processuale di un sistema autodisciplinare dell'informazione, è dunque se sia su di una soluzione del primo o del secondo tipo che ci si intende orientare. Non credo di poter entrare nel merito di questa scelta, che prima ancora che da considerazioni tecniche dipende da decisioni attinenti alla politica dell'iniziativa. Mi limito ad osservare che la delicatezza, anche e soprattutto nei riflessi costituzionali, della materia attinente all'informazione e più in generale alla manifestazione del pensiero non pare molto adatta ad essere regolamentata nei contenuti come invece può esserlo la pubblicità, ciò che fa secondo me intravedere percorribile una strada mediana ma forse più prossima alle Corti d'Onore che non al Giurì dell'Autodisciplina Pubblicitaria.

Una seconda osservazione è che, mentre tutti gli ordinamenti autodisciplinari prevedono un organismo dotato di potere giurisdizionale, in qualche caso viene istituito anche un secondo organismo con funzioni inquirenti, equiparabili per grandi linee a quelle del Pubblico Ministero dell'ordinamento statuale, e fra le cui attribuzioni vi è anche quella di promuovere d'ufficio l'azione avanti l'organo giudicante in rappresentanza di interessi — per così dire — collettivi. Nell'Autodisciplina Pubblicitaria italiana questo organo esiste — il Comitato di Controllo — con prerogative, oltre che d'impulso dell'azione pubblica, anche di accertamento e di autonomo intervento monitorio, ma manca in altri sistemi autodisciplinari (a cominciare da quello della Camera di Commercio Internazionale) nei quali si suppone che sia solo la parte privata, sulla base del principio dell'interesse ad agire, a dare impulso all'attività dell'organo giudicante. È questo dunque un altro aspetto meritevole di considerazione quando si voglia pensare ad un sistema d'autodisciplina dell'informazione, anche se a me sembra, anche qui, che la materia dell'informazione mal si presti all'istituzione di un gendarme di questo tipo, senza dire delle difficoltà pratiche di poter realizzare un efficace monitoraggio sulla comunicazione per individuare i casi sui quali inquire.

Una terza osservazione di fondo è che, di regola, i sistemi autodisciplinari esistenti prevedono organismi giudicanti permanenti, anziché collegi da nominarsi volta a volta dalle parti, come quasi sempre accade negli arbitrati. Delle due formule, la prima presenta indubbi vantaggi, fra cui soprattutto quello di garantire orientamenti giurisprudenziali costanti, ma può prestare il fianco a sospetti soprattutto quando, come accade nell'autodisciplina pubblicitaria in tutto il resto del mondo, i componenti del collegio siano i rappresentanti delle categorie o delle imprese che si assoggettano all'autodisciplina. E fu proprio per far tacere critiche di questo genere che, verso la metà degli anni '70, l'Autodisciplina Pubblicitaria italiana, la quale origina-

riamente prevedeva anch'essa un Giurì composto dai delegati delle varie associazioni di categoria, passò ad un Giurì composto, come li si è definiti, da outsiders, cioè da persone del tutto estranee al settore ed insospettabili per l'alto livello professionale o per l'ufficio ricoperto. La formula ha funzionato, e non vi è dubbio che sia stato soprattutto grazie ad essa che l'Autodisciplina Pubblicitaria, in un paese dominato, come il nostro, dallo scetticismo e dalla dietrologia, ha acquistato il credito e l'autorevolezza di cui attualmente gode. Ed è su una formula di questo tipo che a me sembra si dovrebbe puntare nell'immaginare un sistema di autodisciplina dell'informazione.

Quarto ed ultimo punto, i gradi di giurisdizione. Una delle più fondate obiezioni che tuttora vengono sollevate nei confronti dei sistemi autodisciplinari della pubblicità, i quali di regola prevedono un solo grado di giurisdizione, è la non impugnabilità delle decisioni. Personalmente sono fra i più convinti sostenitori della inaccettabilità di tale formula soprattutto per ciò che concerne l'Autodisciplina Pubblicitaria italiana, caratterizzata da un procedimento di estrema sommarietà di cui dirò fra poco, nella quale interessi di grandissima rilevanza economica rischiano di venir « bruciati », senza possibilità di appello, da decisioni che, a volte, possono apparire un po' affrettate.

Forse è meno probabile che le stesse problematiche si presentino nel quadro di un'autodisciplina dell'informazione. Tuttavia la possibilità di ottenere, se non proprio un riesame da parte di un organismo giudicante di grado superiore, quanto meno una revisione della pronuncia, sembra rispondere ad una esigenza inalienabile.

È vero — come mi sento di solito obiettare — che il doppio grado può andare a svantaggio della celerità del giudizio: ma si tratta, secondo me, di un falso problema, che con un minimo di buona volontà e di inventiva può essere facilmente superato. E anche su questo punto credo sia bene meditare quando si fisseranno i principi-cardine di un'autodisciplina dell'informazione.

Delineati così per grandi linee i tratti fisionomici essenziali della « cosa » a cui pensiamo, due parole vorrei dire circa le regole del procedimento. Che lo stesso non possa che essere improntato ai principi del « due process of law » ed in particolare a quello del contraddittorio, credo sia del tutto ovvio e scontato. Come pure è quasi superfluo sottolineare che dovrebbe trattarsi di un processo prevalentemente orale, con il minor ingombro possibile di formalismi procedurali e predisposto per avere durata estremamente breve, esattamente come da tempi assai brevi è caratterizzata al giorno d'oggi la comunicazione.

Facciamo però a questo riguardo molta attenzione, ad evitare di cadere nella tentazione, per privilegiare la rapidità, di compromettere gli inalienabili diritti delle parti. Ancora una volta, l'osservazione di ciò che accade negli altri sistemi di self-regulation — e soprattutto nell'Autodisciplina Pubblicitaria — è assai importante. Per dimostrare che l'Autodisciplina funziona rapidamente — molto più rapidamente della giustizia statuale — e che è quindi preferibile affidare

ad essa la repressione della pubblicità ingannevole e scorretta anzi-
ché all'autorità giudiziaria dello Stato, le regole processuali sono sta-
te progressivamente semplificate, sfrondate, assottigliate, limate in
ogni loro parte, fino a ridurle letteralmente all'osso. Nel procedimen-
to dell'Autodisciplina Pubblicitaria — la cui durata media, dalla
presentazione del ricorso alla pronuncia definitiva, è di 15-20 giorni
— i termini a difesa sono ridottissimi (8 giorni); non vengono di rego-
la consentiti rinvii; le parti sono ammesse a produrre ogni tipo di pro-
va in qualsiasi momento, persino all'udienza di discussione, senza
che ciò dia diritto a termini per esame; in qualsiasi momento, udiен-
za di discussione compresa, può essere contestata la violazione di una
norma diversa da quella contestata in precedenza, ed anche qui sen-
za possibilità di rinvii per la difesa; l'intera discussione deve svolgersi
in tempi brevi — mediamente una, massimo due ore — dopodiché ha
subito luogo la Camera di consiglio e la comunicazione alle parti del
dispositivo. E ove si pensi che nel sistema autodisciplinare vi è totale
inversione dell'onere della prova che fa carico interamente sul conve-
nuto, che la pronuncia è immediatamente esecutiva e — come ho già
ricordato — definitiva e inimpugnabile, non si potrà non convenire
che i principi del « *due process of law* », pur se non ancora compro-
messi, sono un tantino compressi.

Se fino ad oggi, nonostante tutto ciò, l'Autodisciplina Pubblicita-
ria ha funzionato bene ed acquisito l'autorevolezza di cui gode con
pieno merito, è stato grazie all'equilibrio e alla saggezza delle perso-
ne che hanno composto il Giurì. Ma la formula processuale, come ta-
le, presenta aspetti non del tutto tranquillizzanti, di cui chi si accinga
a studiare un nuovo sistema di autodisciplina per l'informazione —
se vuole prendere questo modello a riferimento — non può non tener
conto.