

VINCENZO ZENO-ZENCOVICH

LA DISCIPLINA DEL DIRITTO DI RETTIFICA NELLA NUOVA LEGGE RADIOTELEVISIVA

SOMMARIO Premessa. — 1. I destinatari attivi e passivi della norma. — 2. I presupposti oggettivi per il sorgere del diritto di rettifica. — 3. Contenuto e forma della rettifica. — 4. Termini e modalità di trasmissione della rettifica. — 5. Il ricorso al Garante per la radiodiffusione. — 6. I provvedimenti e le sanzioni del Garante. — 7. I rimedi alternativi al ricorso al Garante. — 8. Conclusioni.

PREMESSA.

L'art. 10 della legge 6 agosto 1990, n. 223 sotto la rubrica « Telegiornali e giornali radio - Rettifica - comunicati di organi pubblici » disciplina l'esercizio del diritto di rettifica rispetto alle emittenti radiotelevisive.

Per facilitare l'esposizione appare opportuno raffrontare sinotticamente il nuovo testo con quello pre-vigente dettato dall'art. 7 della legge 14 aprile 1975, n. 103.

legge 103/1975

Ai telegiornali ed ai giornali radio si applicano le norme sulla registrazione dei giornali e periodici contenute negli artt. 5 e 6 della legge 8 febbraio 1948, n. 47; i direttori dei telegiornali e dei giornali radio sono, a questo fine, considerati direttori responsabili.

Chiunque si ritenga leso nei suoi interessi materiali o morali

legge 223/1990

1. Ai telegiornali e ai giornali radio si applicano le norme sulla registrazione dei giornali e periodici contenute negli artt. 5 e 6 della legge 8 febbraio 1948, n. 47; i direttori dei telegiornali e dei giornali radio sono, a questo fine, considerati direttori responsabili.

2. Chiunque si ritenga leso nei suoi interessi morali o mate-

* Il presente scritto riproduce, con l'aggiunta di note, il testo di una relazione al Convegno « Diritto all'informazione: accesso

e rettifica » organizzato dall'Università di Campobasso ed ivi svoltosi il 27 e 28 settembre 1990.

da trasmissioni contrarie a verità ha il diritto di chiedere che sia trasmessa apposita rettifica.

La richiesta deve essere presentata al direttore della rete radiofonica o televisiva o al direttore del telegiornale o del giornale radio, nei cui programmi la trasmissione da rettificare si è verificata.

Il direttore competente è tenuto a disporre che la rettifica sia effettuata, senza ritardo, purché la rettifica stessa non abbia contenuto che possa dar luogo a responsabilità penale.

Salvo nei casi di particolare rilevanza, le rettifiche vengono effettuate nell'ambito di apposite trasmissioni.

Il rifiuto di ottemperare all'obbligo di rettifica è punito con le sanzioni previste dall'art. 8 della legge 8 febbraio 1948, n. 47. Si osservano in tal caso le norme di cui all'art. 21 della stessa legge. La trasmissione della rettifica non esclude le responsabilità penali e civili nelle quali si sia già incorsi.

riali da trasmissioni contrarie a verità, ha diritto di chiedere al concessionario privato o alla concessionaria pubblica ovvero alle persone da loro delegate al controllo della trasmissione che sia trasmessa apposita rettifica purché questa ultima non abbia contenuto che possa dar luogo a responsabilità penali.

3. La rettifica è effettuata entro quarantotto ore dalla ricezione della relativa richiesta in fascia oraria e con il rilievo corrispondenti a quelli della trasmissione che ha dato origine alla lesione degli interessi. Trascorso detto termine senza che la rettifica sia stata effettuata, l'interessato può trasmettere la richiesta al Garante, che provvede ai sensi del comma 4.

4. Fatta salva la competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria a tutela dei diritti soggettivi, nel caso in cui il concessionario privato o la concessionaria pubblica ritengano che non ricorrono le condizioni per la trasmissione della rettifica, sottopongono entro il giorno successivo alla richiesta la questione al Garante che si pronuncia nel termine di cinque giorni. Se il Garante ritiene fondata la richiesta di rettifica, quest'ultima, preceduta dall'indicazione della pronuncia del Garante stesso, deve essere trasmessa entro le ventiquattro ore successive alla pronuncia medesima.

5. Il Governo, le Amministrazioni dello Stato, le Regioni e gli enti pubblici territoriali, per soddisfare gravi ed eccezionali esigenze di pubblica necessità, nell'ambito interessato da dette esigenze, possono chiedere ai con-

cessionari privati o alla concessionaria pubblica la trasmissione gratuita di brevi comunicati. Detti comunicati devono essere trasmessi immediatamente.

6. Sono fatte salve le disposizioni di cui all'art. 22, comma 1, della legge 14 aprile 1975, n. 103.

Prima di addentrarsi nell'esposizione va segnalato che il comma 1 dell'art. 10 è praticamente identico al comma 1 dell'art. 7 legge 103/75. Il quinto ed il sesto comma, invece, estendono a tutte le emittenti un obbligo che l'art. 22 legge 103/75 poneva a favore dei soli organi centrali e a carico della sola concessionaria pubblica.

Dunque l'esame va limitato ai commi 2, 3 e 4 del citato art. 10. Nell'ordine si tratteranno i seguenti punti:

- 1) i destinatari attivi e passivi della norma;
- 2) i presupposti oggettivi per il sorgere del diritto di rettifica;
- 3) contenuto e forma della rettifica;
- 4) termini e modalità di trasmissione della rettifica;
- 5) il ricorso al Garante per la radiodiffusione;
- 6) i provvedimenti e le sanzioni del Garante;
- 7) i rimedi alternativi al ricorso al Garante.

1. I DESTINATARI ATTIVI E PASSIVI DELLA NORMA.

La norma appare abbastanza semplice nell'individuare sia i soggetti attivi che quelli passivi dal diritto di rettifica. Nel termine « chiunque » devono ritenersi comprese non solo le persone fisiche ma anche quelle giuridiche¹. Soggetti all'obbligo di trasmissione sono sia le concessionarie pubbliche che quelle private. Potrebbe sorgere un dubbio con riferimento alle emittenti estere (o sedicenti tali) ritrasmesse in Italia (Antenne 2, TMC, Capodistria, TVSI); dall'impianto della legge risulta che queste debbano munirsi di concessione (v. infatti l'art. 38 sui ripetitori di canali esteri). Dunque — anche ai sensi dell'art. 23, comma 2, della Direttiva CEE del 3 ottobre 1989 (secondo cui il diritto di rettifica può essere fatto valere nei confronti di tutte le emittenti televisive soggette alla giurisdizione di uno Stato

¹ Secondo E. Roppo nel suo intervento al Convegno « Diritto all'informazione: accesso e rettifica », cit., la dizione dell'art. 10 (peraltro già contenuta nell'art. 7 legge 103/75) non prevede — a differenza dell'art. 8 legge stampa — che le trasmissioni siano « riferite » o contengano « attribuzioni » al sog-

getto rettificante. Sicché è sufficiente che questo « si ritenga leso », anche se non viene espressamente nominato dalla trasmissione. Il caso è quello del membro di una associazione o di una comunità il quale agisce a rettifica di trasmissioni riguardanti queste ultime sentendosi leso.

membro² — si applica nei loro confronti l'art. 10. Ma qui vi è la possibilità di una doppia disciplina, la prima del paese di origine, il secondo del paese di ricezione. La Direttiva CEE ha proprio il compito di uniformare le diverse legislazioni; occorre tuttavia ricordare che né la Jugoslavia né la Svizzera aderiscono alla Comunità³.

2. I PRESUPPOSTI OGGETTIVI PER IL SORGERE DEL DIRITTO DI RETTIFICA.

Il comma 2 dell'art. 10 sostanzialmente riproduce, quanto agli elementi da cui nasce il diritto di chiedere la rettifica, il testo dell'art. 7 legge 103/75. La norma parla di « trasmissioni », termine onnicomprensivo che dovrebbe includere tutto ciò che viene « trasmesso », e quindi anche inserti pubblicitari o immagini filmate. Il punto, però, centrale è che la trasmissione sia contraria a verità. Si perpetua così una disparità rispetto alla stampa che già a suo tempo era stata evidenziata. L'art. 8 della legge sulla stampa, sia nel suo testo originale, sia in quello novellato dalla legge 416/81, parla di « atti o pensieri o affermazioni da essi ritenuti lesivi della loro dignità o contrari a verità ».

Si contrappone così una nozione « oggettiva » di diritto di rettifica ad una nozione « soggettiva ». A tal proposito non si può sottolineare che limitare la rettifica al solo caso di lesione, putativa, della dignità o della verità costituiva già di per sé una limitazione all'originale portata del diritto, come concepito dagli ordinamenti liberali dell'800⁴, recepito anche dal nostro Editto sulla Stampa del 1848⁵, secondo cui il diritto sorgeva con la sola menzione del soggetto.

² Vedila in questa *Rivista*, 1990, 281 con commento di V. CUFFARO, *La direttiva CEE sulla TV: un primo passo verso la disciplina del « caos nell'etere » italiano*.

³ Ad avviso di E. Roppo, nel suo già citato intervento, l'art. 10 non si applicherebbe, allo stato, alle trasmissioni televisive via cavo in ambito locale, tuttora disciplinate dal titolo II della legge 103/1975 fino quando il Governo non emanerà i decreti delegati in forza dell'autorizzazione prevista dall'art. 29 legge 223/90. Fino a quella data in materia di rettifica si applicherebbe l'art. 34 legge 103/75 che riproduce e rinvia all'art. 7 della medesima legge.

⁴ Per una accurata analisi delle varie legislazioni e posizioni dottrinali sulla rettifica nel secolo scorso e agli inizi di questo v. E. OLLANDINI, *Le inserzioni coattive nella stampa quotidiana e periodica*, Roma 1922.

⁵ Editto 26 marzo 1848, art. 43: « I ge-

renti saranno tenuti d'inserire, non più tardi della seconda pubblicazione successiva al giorno in cui le avranno ricevute, le risposte o le dichiarazioni delle persone nominate o indicate nelle loro pubblicazioni. L'inserzione della risposta deve essere intera e gratuita.

Nel caso per altro la risposta eccedesse il doppio dell'articolo al quale è diretta, l'eccedente dovrà essere pagato al prezzo stabilito per gli annunci in quel giornale o pubblicazione.

Trattandosi di giornali che non ricevono annunci sarà corrisposto per l'eccedente un prezzo uguale a quello che pagasi per gli annunci nelle gazzette destinate alle inserzioni giudiziali.

Il rifiuto o la tardanza ad accettare o pubblicare le dette risposte verrà punita con una multa non minore di L. 100, e non maggiore di L. 1.000 ».

L'aver introdotto l'ulteriore requisito della obiettiva falsità oltre che a incidere sulla portata sostanziale del diritto, soprattutto ne rende difficoltoso e problematico l'esercizio dal punto di vista processuale. Senza anticipare quanto, più analiticamente, si dirà esaminando i profili remediali della disciplina, non può tacersi che, soprattutto in considerazione dei necessariamente ridotti termini temporali, stabilire cosa effettivamente sia « contrario a verità » è impresa non facile. A parte i casi di patente falsità, in genere il messaggio radiotelevisivo, per la natura particolare del mezzo, è inveritiero per omissione o per parziale rappresentazione della realtà. Solo accogliendo un tale criterio, che offrirebbe al rettificante la possibilità di integrare l'informazione o di fornire la propria versione dei fatti, si può evitare che il Garante — o il giudice — debba imbarcarsi in una complessa indagine che accerti verità o falsità di questa o quella trasmissione.

D'altronde il fondamento soggettivo del diritto di rettifica è stato ricondotto dalla dottrina più perspicua alla soddisfazione di interessi (non solo privatistici ma anche) pubblicistici di « arricchimento notiziale »⁶.

In sede di discussione tale esigenza era stata fatta propria da due emendamenti presentati alla Camera dei Deputati dai gruppi radicale (primo firmatario l'on. Ciccio messere) e comunista (primo firmatario l'on. Di Prisco) che, entrambi, miravano a ripristinare la formulazione soggettiva prevista dall'art. 8 della legge sulla stampa. Essi tuttavia, nella seduta del 26 luglio 1990, venivano respinti dall'Assemblea.

Più drastico invece l'emendamento del sen. Pollice (« Verdi ») presentato dal corso del dibattito al Senato (e respinto nella seduta del 20 marzo 1990), il quale prevedeva che

2. Chiunque si ritenga leso nei suoi interessi patrimoniali o extrapatrimoniali perché il servizio pubblico radiotelevisivo, in violazione del principio di completezza dell'informazione di cui all'art. 1, ha omesso parzialmente o integralmente di comunicare notizie di rilevante interesse pubblico ha diritto di chiedere che il servizio pubblico stesso reintegri l'informazione fornendo le notizie in questione, purché ciò non possa dar luogo a responsabilità penali.

3. Il reintegro di informazione è effettuato entro 48 ore dalla ricezione della relativa richiesta, in una trasmissione, in fascia oraria e con il rilievo adeguati alla

⁶ E. SANTORO, *Frammenti per una ricerca in tema di rettifica*, in *Dir. radiodiff.*, 1976, 470.

natura delle notizie di cui si chiede la trasmissione. Trascorso detto termine senza che il reintegro di informazione sia stato effettuato, l'interessato può trasmettere la sua richiesta al Garante che provvede ai sensi dei successivi commi.

4. Nel caso in cui il servizio pubblico radiotelevisivo ritenga che non ricorrono le condizioni per il reintegro di informazione sottopone entro il giorno successivo alla richiesta la questione del Garante, che si pronuncia nel termine di cinque giorni. Se il Garante ritiene fondata la richiesta di reintegro di informazione, quest'ultimo, preceduto dall'indicazione della pronuncia del Garante stesso, deve essere effettuato entro le ventiquattro ore successive alla pronuncia medesima.

La nozione di rettifica viene pertanto sostituita da quella di « reintegro di informazione » collegato non a lesioni della dignità o della verità, bensì a molto più generici « interessi patrimoniali o extrapatrimoniali ».

3. CONTENUTO E FORMA DELLA RETTIFICA.

A differenza della legge sulla stampa, che fissa in trenta righe il limite massimo della dichiarazione di rettifica, l'art. 10 non fornisce alcuna indicazione sul contenuto e sulla forma della rettifica salvo l'inserimento della tradizionale clausola di garanzia « purché quest'ultima non abbia contenuto che possa dar luogo a responsabilità penali ».

Innanzitutto l'art. 10 nulla dice in ordine alla *lunghezza* della rettifica, lunghezza che comunque potrebbe essere computata non con metro spaziale ma solo temporale. Comunque la norma non ha previsto una regola analoga a quella prevista nel testo originario dell'art. 8 legge 47/48 secondo cui « la rettifica non può sorpassare la lunghezza dell'articolo o del passo a cui essa si riferisce ». Ci si può dunque domandare *quid iuris?* nel caso in cui l'emittente si rifiuti di trasmettere la rettifica perché la ritiene troppo lunga ed interrogare sul criterio che — in assenza di un comando legislativo — dovranno adottare Garante o giudice ordinario. Forse quello più corretto appare uno di « adeguatezza », nel senso che la rettifica può essere tanto lunga quanto è adeguato a smentire la falsità della notizia diffusa.

Di certo non sarebbe soddisfacente un criterio di mera proporzionalità: sia perché il mezzo televisivo tende a ridurre e semplificare questioni assai complesse, sia perché la alterazione della verità più comune è la omissione. La rettifica si ridurrebbe quindi a telegrafiche comunicazioni dal tono apodittico, che ben poco giovamento potrebbero recare all'interesse del rettificante.

L'art. 10 è altresì muto in ordine alla forma della rettifica. Mentre per la stampa è evidente che questa non può che essere scritta, per la radio e la televisione non si vede perché essa non possa essere espressa con suoni e/o con immagini. Ben potrebbe il rettificante inviare una registrazione contenente un messaggio da lui stesso letto, oppure un filmato in cui al sonoro si accompagnano immagini. Nel silenzio della legge non sembra che il rifiuto della emittente di trasmettere una rettifica in tal modo predisposta possa considerarsi lecito.

4. TERMINI E MODALITÀ DI TRASMISSIONE DELLA RETTIFICA.

Il comma 3 dell'art. 10 riprende dalla legge sulla stampa il termine di 48 ore dalla ricezione per la trasmissione della rettifica, che invece non era previsto dall'art. 7 legge 103/75 il quale si limitava a disporre che la rettifica fosse effettuata « senza ritardo ». Tenuto conto che la trasmissione deve avvenire in « fascia oraria » corrispondente ci si potrebbe chiedere se nel computo del termine — il quale è espresso in ore, e non in giorni — debba rientrare il *dies a quo*. Parrebbe di sì, anche per rispettare la chiara volontà di sollecita diffusione espressa dal legislatore. Dunque la rettifica ad una trasmissione serale pervenuta la mattina di un certo giorno dovrebbe essere trasmessa la sera stessa o quella successiva.

Le rettifiche devono essere trasmesse « in fascia oraria e con il rilievo corrispondenti a quelli della trasmissione che ha dato origine alla lesione degli interessi ». Il termine « fascia oraria » si presta ad interpretazioni elastiche, specie per quanto attiene alle trasmissioni — tutt'altro che infrequenti sulle reti pubbliche — della durata di diverse ore (c.d. « talk show », trasmissioni elettorali o sportive ecc.). La norma dovrebbe essere interpretata teleologicamente: essa mira ad offrire al rettificante un « equivalente informativo » che gli consenta di esporre le proprie ragioni ad un pubblico altrettanto vasto di quello spettatore della trasmissione originaria. Il problema si pone soprattutto per quelle trasmissioni settimanali o periodiche che hanno un alto indice di ascolto rispetto ad altri programmi pur trasmessi in « fascia oraria » corrispondente. Il risultato potrebbe essere — anche per via della perentorietà del termine di 48 ore — una rettifica ricevuta da un numero molto più ridotto di spettatori, per di più di genere diverso: la precisazione di uno sportivo potrebbe finire prima o dopo una *pièce* teatrale; quella d'un politico all'inizio di una trasmissione per bambini. Anche per questo il rettificante dovrà valutare attentamente quando gli convenga far pervenire la richiesta di rettifica.

Problemi particolari pongono le rettifiche a notizie trasmesse da telegiornali e giornali radio: ad essi sembra (innanzitutto) rivolto il requisito « con il rilievo corrispondente ». Le ragioni sono ovvie: i notiziari radiotelevisivi sono le trasmissioni che maggiormente assomigliano ai giornali; come non avrebbe senso che questi pubblicassero le rettifiche in supplementi o inserti — ed infatti l'art. 8 legge 47/48 prevede la stessa pagina e in testa di colonna —, non si raggiungerebbe

l'obiettivo dell'« equivalente informativo » trasmettendo le rettifiche ai notiziari fuori di esse, oppure la rettifica alla prima notizia in coda ad un notiziario di mezz'ora o tre quarti d'ora.

Nel complesso la formulazione del comma 3 appare più rispettosa dei diritti del rettificante del testo dell'art. 7 legge 103/75 il quale in buona sostanza lasciava carta bianca alla RAI la quale « salvo casi di particolare rilevanza » poteva effettuare la rettifica « nell'ambito di apposite trasmissioni » e cioè in orari di ascolto insignificante. L'arbitrarietà della collocazione aveva persino indotto la Commissione parlamentare di Vigilanza a dettare indirizzi sulle « apposite trasmissioni ». Non è dato sapere se e quale applicazione essi abbiano avuto.

Assai più puntuale del testo approvato appare l'emendamento presentato dalla Camera del gruppo radicale (primo firmatario on. Cicciomessere) il quale differenziava modalità e termini in relazione alla natura della trasmissione rettifica. Così

2. il direttore o, comunque, il responsabile dell'emittente è tenuto a trasmettere gratuitamente le rettifiche dei soggetti di cui siano state trasmesse immagini o ai quali siano stati attribuiti atti o pensieri o affermazioni da essi ritenuti lesivi della loro dignità o contrari a verità, purché le rettifiche non abbiano contenuto suscettibile di incriminazione penale.

3. Per i notiziari e le rubriche quotidiane le rettifiche di cui al comma 2 devono essere trasmesse non oltre due giorni dall'avvenuta richiesta, all'interno delle stesse e con la medesima collocazione, anche temporale, delle affermazioni contestate.

4. Per le rubriche e le trasmissioni settimanali le rettifiche devono essere trasmesse non oltre la seconda settimana dall'avvenuta richiesta, nella medesima rubrica in cui sono state diffuse le affermazioni contestate.

5. Per le trasmissioni di altra natura le rettifiche devono essere trasmesse non oltre la seconda settimana dall'avvenuta richiesta, in una fascia oraria analoga per numero e qualità di ascolto.

6. Le rettifiche devono fare riferimento alle affermazioni contestate, non essere di durata superiore ai quattro minuti primi.

7. Qualora, trascorso il termine di cui ai commi 2, 3 e 4, la rettifica non sia stata trasmessa o lo sia stata in violazione di quanto disposto dal presente articolo, l'autore della richiesta può chiedere al pretore, ai sensi dell'art. 700 del codice di procedura civile, che sia ordinata la trasmissione.

8. In ogni caso, la mancata o incompleta ottemperanza alla richiesta di rettifica di cui al presente articolo è punita con la multa da 10 milioni a 20 milioni di lire.

Un estratto della sentenza di condanna deve essere trasmesso unitamente al testo della rettifica omessa, o diffusa in modo incompleto.

Anche questo emendamento, però, veniva respinto dall'Assemblea nella seduta del 26 luglio 1990.

5. IL RICORSO AL GARANTE PER LA RADIODIFFUSIONE.

La previsione di un ricorso al Garante per la radiodiffusione per chiedere o la trasmissione coattiva della rettifica, o la convalida della decisione dell'emittente di non trasmetterla, costituisce l'elemento più discusso (e discutibile) dell'intero art. 10.

Nella sua originaria formulazione, all'art. 4 del d.d.l. 1138, si prevedeva che (comma 3)

3. Nel caso in cui l'emittente ritenga che non ricorrono le condizioni per la trasmissione della rettifica, sottopone la questione al Garante. Se il Garante ritiene fondata la richiesta di rettifica quest'ultima, preceduta dall'indicazione della pronuncia del Garante stesso, deve essere trasmessa entro le 24 ore successive alla pronuncia medesima.

Dunque, il ricorso al Garante era previsto solo dietro impulso dell'emittente, e non del rettificante.

Nel corso della prima lettura da parte del Senato, la norma (diventata l'art. 9) assumeva praticamente la veste odierna salvo la premessa al comma 4.

Per comprendere l'esatta portata della versione del Senato occorre metterla in relazione all'art. 39 del testo ivi approvato secondo cui

1. Sono attribuiti alla giurisdizione esclusiva dei tribunali amministrativi regionali, ai sensi dell'art. 7, comma 3, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, i ricorsi contro gli atti ed i provvedimenti emessi in applicazione della presente legge.

Dunque la trasmissione della rettifica — in mancanza di spontanea adesione dell'emittente — veniva rimessa alla decisione del Garante, il quale diventava l'arbitro della situazione: infatti qualora avesse accolto la richiesta — recependo il ricorso dell'interessato o rigettando quello dell'emittente la rettifica avrebbe dovuto essere trasmessa entro le 24 ore. Il ricorso al giudice amministrativo sarebbe stato platonico perché *quod factum est disfacere nequit*; e la sentenza del TAR sarebbe stata sostanzialmente *inutiliter data*, salva la soddisfazione dell'emittente di dire che aveva ragione.

Nel caso opposto — rigetto del ricorso dell'interessato o accoglimento di quella del ricorrente — l'eventuale decisione di annullamento del giudice amministrativo sarebbe giunta quando ormai il decorso del tempo avrebbe fatto perdere ogni interesse (ed efficacia) alla smentita.

Ma al di là di queste considerazioni non poteva sfuggire ad un lettore anche men che avveduto che il combinato disposto degli artt. 9 e 39 (del testo del Senato) sottraeva al giudice ordinario la competenza in materia di diritto di rettifica.

Di fronte a tale situazione il Centro Calamandrei — che già in occasione della novellazione dell'art. 8 legge sulla stampa aveva fornito al Parlamento un testo alternativo in parte recepito dall'art. 42 legge 416/81 — inviava a tutti i membri della Commissione Cultura della Camera e ai Presidenti dei due rami del Parlamento un allarmato appello nel quale si segnalava che:

i) la sentenza 25 luglio 1974, n. 225, che per prima aveva fissato i « comandamenti » per il legislatore in materia radiotelevisiva aveva qualificato la rettifica « diritto umano fondamentale »;

ii) d'altronde la stessa legge in discussione qualificava la rettifica come diritto;

iii) nonostante ciò la giurisdizione in materia veniva affidata all'autorità amministrativa degradando il diritto ad interesse legittimo e violando il principio costituzionale sancito dall'art. 24 della Costituzione;

iv) inoltre si attribuivano, in violazione dell'art. 102 della Costituzione, funzioni di natura giurisdizionale ad un organo amministrativo quale il Garante;

v) infine si creava una ingiustificata — e contraria all'art. 3 della Costituzione — disparità di trattamento fra la rettifica a mezzo stampa, di competenza dell'a.g.o. e la rettifica radiotelevisiva, amministrativizzata.

Unitamente a tali osservazioni veniva inviato il testo di un emendamento che — lo si vedrà successivamente — restituiva integralmente al giudice ordinario la competenza in materia.

L'opera di sensibilizzazione dava immediati frutti. I gruppi parlamentari delle opposizioni, infatti, presentavano numerosi emendamenti soppressivi del ricorso al Garante, chi riproducendo il tenore del comma 5 dell'art. 8 legge 47/48 (gruppo radicale, primo firmatario on. Ciccimessere), chi sostituendo nel testo dell'articolo alla parola « Garante » quella « Pretore » (gruppo misto, primo firmatario on. Franco Russo), chi invece recependo il testo proposto dal Centro Calamandrei (gruppo comunista, primo firmatario on. Di Prisco).

I resoconti stenografici delle sedute del 25 e 26 luglio 1990 sono particolarmente istruttivi sul modo di procedere del legislatore e su come il dibattito parlamentare dia il più delle volte vita non a soluzioni razionali e coerenti bensì a mostriattoli giuridici di incerta interpretazione ed ancor più dubbia applicabilità.

Va innanzitutto segnalato come la maggioranza non avesse colto la portata dell'art. 10 e non manifestasse alcuna sensibilità per le preoccupazioni rappresentate, tanto che il Presidente della VII Commissio-

ne, on. Seppia, in apertura di discussione sull'art. 10 (seduta del 25 luglio) esprime l'opinione « che la commissione ritiene possa essere esaminato in pochi minuti ». In maniera non dissimile il relatore per la maggioranza, on. Aniasi, esprime parere contrario su tutti gli emendamenti presentati.

Senonché dall'Assemblea si levano numerose voci di dissenso. Innanzitutto quella dell'on. Rodotà (gruppo della sin. ind.) il quale evidenzia il contrasto della formulazione dell'articolo con l'art. 24, comma 1, della Costituzione e sottolinea come il diritto di rettifica, oltre a « reintegrare la sfera violata del cittadino » costituisce « uno strumento importante di controllo sulla correttezza dell'uso del mezzo ». Risponde l'on. Buonocore (gruppo DC) secondo cui l'art. 10 non precluderebbe il ricorso all'autorità giudiziaria ordinaria. La discussione tuttavia induce a disporre un rinvio del dibattito al giorno successivo.

I lavori riprendono con nuove obiezioni: l'on. Di Prisco (gruppo PCI) sottolinea come il Garante sia già oberato da numerosi compiti e che la sua posizione di organo unipersonale centrale lo renderebbe comunque difficilmente raggiungibile per chi intendesse chiedere la rettifica ad emittenti periferiche. Contesta la disarmonia che si crea rispetto alla stampa l'on. Mellini (gruppo PR) il quale evidenzia la sovrapposizione di giurisdizioni in materia di rettifica. Infatti, seguendo la interpretazione della maggioranza, se ad agire è il cittadino (anche per chiedere i danni) sarà competente il giudice ordinario; se invece ricorre l'emittente sarà competente il T.A.R. Si associano a tali preoccupazioni l'on. Valensise (gruppo MSI), l'on. Violante (gruppo PCI), l'on. Lanzinger (gruppo Verde) e l'on. Guidetti Serra (gruppo DP).

Di fronte alle contestazioni il Presidente della VII Commissione chiede una breve sospensione al fine di predisporre un « intervento emendativo del testo ». Reinterviene l'on. Rodotà ricordando che in Italia esistono circa diecimila emittenti e l'attribuzione della competenza al Garante equivale ad impedirgli di operare. Tali perplessità vengono recepite dalla maggioranza: l'on. Labriola (gruppo PSI) osserva che « si tratta di diritti del soggetto, che non conviene mai far degradare ad interessi, e d'altro canto non conviene caricare sul Garante richieste che lo stesso non è in grado di soddisfare ».

A questo punto interviene l'on. Casini (gruppo DC) il cui intervento è opportuno riprodurre testualmente, anche perché ogni norma ha diritto di ... conoscere il proprio padre:

Redigendo l'art. 10, nessuno ha voluto sottrarre alla competenza della giurisdizione ordinaria la tutela dei diritti costituzionalmente garantiti; si è voluto soltanto apprestare una ulteriore tutela e a mio avviso ciò risulta assolutamente evidente ed implicito. Siccome il presidente della Commissione ha però chiesto di esplicitare questa volontà del Parlamento, ciò si può fare secondo me in modo estremamente semplice: basta premettere al comma 4 dell'art. 10 le parole: « fatta salva la compe-

tenza dell'autorità giudiziaria ordinaria ». Questo è il mio suggerimento. Anche se non dovesse essere inserita nel testo questa precisazione, ritengo comunque che sia assolutamente chiaro che con l'art. 10 si aggiunge un rimedio, al quale il privato può ricorrere per ragioni di rapidità o di spesa, in alternativa a quello offertogli dall'autorità giudiziaria ordinaria. Non si tratta di un caso eccezionale. Nel diritto amministrativo vi sono molti esempi del genere.

Per queste ragioni il gruppo della democrazia cristiana è convintamente a favore del testo dell'articolo approvato dal Senato, e respingerà gli emendamenti ad esso presentati. Comunque il mio gruppo sarà soddisfatto anche nel caso in cui, per tacitare le opposizioni, sarà inserita al comma 4, come io suggerisco, la precisazione « fatta salva la competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria ».

Il Presidente della VII Commissione non si fa sfuggire l'occasione e si appropria dell'idea offertagli:

Signor Presidente, in questo frattempo la Commissione, pur operando su un terreno molto complesso, ha potuto — grazie anche al notevole apporto di dottrina di cui può disporre — pervenire alla elaborazione di un nuovo emendamento, che potrebbe contribuire al superamento delle difficoltà emerse, e del quale raccomando l'approvazione.

Ne do lettura:

al comma 4, premettere le parole: « Fatta salva la competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria a tutela dei diritti soggettivi ».

Il « nuovo » testo dell'art. 10 è ormai fatto. Le numerose osservazioni svolte nel dibattito a ben poco servono. La Camera approva l'articolo con 434 voti a favore e 22 contrari. L'unico risultato della evidenziazione del « doppio binario » di giurisdizione è l'impegno della maggioranza a riformulare l'art. 39. E in effetti quest'ultimo verrà soppresso nel corso della seduta del 1° agosto accogliendo un emendamento del gruppo radicale (primo firmatario on. Calderisi).

Si è dato ampio spazio al resoconto del dibattito perché da esso emergono già le evidenti perplessità che suscita il procedimento introdotto dall'art. 10.

6. I PROVVEDIMENTI E LE SANZIONI DEL GARANTE.

Dunque la norma prospetta due possibilità di ricorso amministrativo: o un ricorso dell'interessato qualora l'emittente non trasmetta la

rettifica richiesta; oppure un ricorso dell'emittente la quale non ritiene di ottemperare alla richiesta di rettifica.

Certamente la prima strada appare quella che potrà essere più seguita; tuttavia la via dell'accertamento negativo dell'obbligo di trasmettere non sembra trascurabile. In gran parte dipende dall'interpretazione del sistema sanzionatorio previsto dall'art. 31, comma 3, in base al quale

3. Ove il comportamento illegittimo persista oltre il termine indicato al comma 2, ovvero nei casi di mancata, incompleta o tardiva osservanza dell'obbligo di rettifica di cui ai commi 2, 3 e 4 dell'art. 10, ovvero ancora nei casi di inosservanza dei divieti di cui ai commi da 8 a 15 dell'art. 15, il Garante delibera l'irrogazione della sanzione amministrativa del pagamento di una somma da L. 10 milioni a L. 100 milioni e, nei casi più gravi, la sospensione dell'efficacia della concessione o dell'autorizzazione per un periodo da uno a dieci giorni. Le stesse sanzioni si applicano qualora la rettifica sia effettuata a seguito del procedimento di cui al comma 4 dell'art. 10, salvo diversa determinazione del Garante ove ricorrano giustificati motivi.

Dalla sua lettura sembra offrirsi la possibilità per chi non si è visto trasmettere la rettifica di segnalare semplicemente il fatto al Garante perché provveda ad irrogare la sanzione, senza più curarsi di ottenere la trasmissione coattiva. Se il Garante ritiene che debba incidentalmente delibarsi in ordine all'effettiva sussistenza dell'obbligo allora l'emittente comunque avrebbe modo di esporre le proprie ragioni. Altrimenti essa dovrebbe, al fine di evitare decadenze, adire il Garante nel rigido termine del « giorno successivo » chiedendo l'accertamento negativo.

Le due forme di ricorso sono peraltro disciplinate in maniera diversa essendo quello dell'interessato non soggetta a limiti temporali, quello dell'emittente subendo invece il termine del « giorno successivo ». Tale brevità rischia in concreto di vanificare la possibilità di ricorso, se non interverrà un regolamento di ragionevole attuazione. Essa, concepita poi da un legislatore « romanocentrico », appare inattuabile da parte delle emittenti con sede fuori della capitale, a meno che non si proroghi il termine nel caso di giorni festivi e si consenta l'uso di tecnologie moderne quali il telefax. Ma anche così facendo si pongono problemi pratici non indifferenti giacché il ricorrente dovrà allegare la registrazione della trasmissione e la sua trascrizione nonché eventualmente altra documentazione attestante la sua « verità » dei fatti.

Si aggiunga che il ricorso sia dell'interessato che del ricorrente appare previsto nel solo caso o di mancata trasmissione o di assenza delle « condizioni per la trasmissione ». Ma *quid iuris* se la trasmissione

avvenga senza il rispetto delle modalità di legge oppure venga richiesta in forme non consentite dalla legge? Si dovrebbe ragionevolmente ritenere che anche in questi casi il Garante possa intervenire, ma la norma non contiene una previsione onnicomprensiva (quale quella contenuta nel comma 5 dell'art. 8 legge 47/48) e dunque occorrerà cominciare, in una disciplina già ambigua, con le interpretazioni integrative ed estensive. Ma ammettiamo che il ricorso pervenga sul tavolo del Garante e sia in termini ed ammissibile. Il Garante deve pronunciarsi nei cinque giorni successivi: il suo compito sarà quello di verificare se sussistano le condizioni per la richiesta di rettifica ed, in primo luogo, decidere se possa dirsi che il richiedente è stato « leso nei suoi interessi morali o materiali da trasmissioni contrarie a verità ». Non è facile comprendere come ciò sia possibile: se il Garante intende condurre il procedimento in contraddittorio fra le parti, di certo non bastano cinque giorni. Peraltro una emittente può essere sempre « reperita », ma il privato cittadino? E quando la « verità » o « falsità » della trasmissione risulta non da fonti documentabili ma da testimonianze, come presentarle al Garante?

In poche parole, chiunque abbia un minimo di dimestichezza con le procedure giudiziali o extragiudiziali si rende conto del groviglio di problemi teorici e pratici posti dalla « invenzione » del Parlamento e non ci vuole grande fantasia per rappresentarne ben più di quelli che, in via esemplificativa, si sono or ora esposti.

In realtà vi è una sola interpretazione che impedisca alla norma di affondare al momento della sua prima applicazione e consenta di realizzare la conclamata (a parole, ma nei fatti conculcata) volontà del legislatore di « apprestare una ulteriore tutela »: il Garante dovrà compiere una sommaria valutazione sui requisiti formali (titolarità del diritto, soggezione all'obbligo), sulla non incriminalità del testo e, nel merito, considerare la smentita come la « verità » del rettificante, senza la pretesa di accertare in pochi giorni questioni che possono essere di grande complessità.

Una tale interpretazione appare accettabile ove si consideri che soprattutto nelle informazioni rese col mezzo radiotelevisivo la « falsità » è in genere frutto di omissioni o di punti di vista unilaterali, sicché la versione del diretto interessato tende ad integrare gli elementi informativi e, sommandosi all'informazione già trasmessa, consentire una valutazione più complessiva della vicenda. A tal proposito possono utilmente richiamarsi le considerazioni svolte dalla nota decisione Cass. 18 ottobre 1984, n. 5259 in ordine alla lesività delle « mezze verità »⁷.

Va segnalata una ulteriore questione di carattere applicativo: il Garante deve assicurarsi che la sua pronuncia venga eseguita. Mentre con riguardo alla stampa tale controllo è facilmente esperibile

⁷ In questa *Rivista*, 1985, 143.

con l'acquisizione della copia del giornale, nel caso di emittenti radiotelevisive occorrerà svolgere o far svolgere accertamenti sulla effettiva trasmissione della rettifica secondo le modalità fissate dalla legge, non sembrando sufficiente la autocertificazione dell'emittente o il soggettivo controllo dell'interessato.

Tali controlli appaiono essenziali in quanto ad essi è collegata l'eventualità della irrogazione delle sanzioni tutt'altro che lievi previste dall'art. 31, comma 3, che si sono dianzi riportate. Ed ancor di più in relazione a quella drastica di cui al comma 5 della sospensione della concessione e della autorizzazione per un periodo da undici a trenta giorni o, nei casi più gravi, di revoca delle medesime qualora l'emittente sia recidivante nell'arco dell'anno. Anche qui decisiva importanza potrà assumere il regolamento di attuazione, visto che nella fase sanzionatoria potrebbe riaprirsi la questione dell'effettiva sussistenza dell'obbligo di trasmissione.

Infine — per completare l'ingarbugliato quadro — quali rimedi vi sono alle decisioni del Garante? Di fronte alle critiche sul sistema del « doppio binario » il legislatore, come s'è detto, ha reagito abrogando quell'art. 39 che attribuiva competenza giurisdizionale esclusiva al giudice amministrativo su tutti « gli atti ed i provvedimenti emessi in applicazione della presente legge ». Ma il rimedio nasconde il problema, non lo risolve, per il semplice fatto che, ancora una volta, si è dimenticato la Costituzione ed in particolare l'art. 113 della Costituzione.

Ora, mentre non pare discutibile che la posizione del rettificante sia di diritto soggettivo e quindi egli abbia diritto di agire avanti l'a.g.o., ciò non appare altrettanto vero con riguardo all'emittente la quale, in quanto concessionaria, riveste una situazione di interesse legittimo. Si potrà replicare che comunque è in gioco il diritto soggettivo del rettificante e che la rettifica incide sulla libertà di manifestazione del pensiero dell'emittente; dunque dovrà sempre essere competente il giudice ordinario. Ciò non toglie, però, che nel silenzio della legge le interpretazioni più svariate possono trovare fertile terreno di coltura.

7. I RIMEDI ALTERNATIVI AL RICORSO AL GARANTE.

Di fronte a tali e tante difficoltà non è remota la possibilità che il soggetto leso preferisca seguire la vecchia strada del giudice ordinario. Ma quando e come? « Fatta salva la competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria a tutela dei diritti soggettivi » afferma l'inizio del comma 4 dell'art. 10. E la rettifica viene qualificata come diritto dal comma 2 del medesimo articolo. Dunque non è necessario invocare la lesione di situazioni soggettive diverse quali l'onore, la reputazione o l'identità personale, essendo sufficiente assumere come *causa petendi* la mancata o inesatta trasmissione della rettifica richiesta.

Lo strumento processuale ovvio è il ricorso cautelare atipico previsto dagli artt. 700 ss. cod. proc. civ. Senonché anche qui si prospettano dubbi ed aporie, soprattutto confrontando la diversa disciplina della rettifica a mezzo stampa. Qui — nonostante l'autorevole diversa opinione di taluna dottrina⁸ seguita da parte della giurisprudenza — il rimedio della pubblicazione coattiva è tipizzato e segue solo dal punto di vista formale lo schema del ricorso *ex art.* 700 cod. proc. civ. Il giudice deve accertare solo la legittimazione del soggetto agente, la circostanza che la smentita sia diretta effettivamente alle notizie trasmesse, la non incriminabilità del testo⁹. Non vi è indagine sul *fumus* perché il diritto di rettifica sorge con la pubblicazione di notizie che il soggetto ritiene contrarie a verità o lesive della propria dignità; nemmeno vi è indagine sul *periculum* giacché questo è *in re ipsa*, determinato dall'omissione o dall'inesattezza della pubblicazione¹⁰.

Nel caso della rettifica radiotelevisiva occorrerà chiarire in che cosa consista l'accertamento della verità o falsità della trasmissione: vanno a tal proposito ribadite le osservazioni formulate trattando dall'indagine del Garante. Se si pretenderà che il Pretore accerti la « verità » è dubbio che il diritto di rettifica radiotelevisiva avrà qualche futuro¹¹.

Proprio in considerazione di tali difficoltà era stato redatto dal Centro Calamandrei un emendamento, recepito dal gruppo comunista (primo firmatario on. Di Prisco) secondo il quale

⁸ V. F. TOMMASEO, *In margine al caso Tortora: cronaca televisiva e attuazione con provvedimento d'urgenza del diritto di rettifica*, in *Giur. it.*, 1986, I, 2, 649; R. VACCARELLA, *Limiti del sindacato del giudice e diritto di rettifica*, in *Giust. civ.*, 1988, I, 1068.

Sulla questione v. inoltre L. TREVISAN, *L'«urgenza» codificata: diritto di rettifica e art. 700 cod. proc. civ.*, in *Riv. dir. comm.*, 1984, II, 265; G. CORASANITI, *Diritto di accesso, diritto di rettifica, impresa d'informazione*, Milano, 1986, p. 130 ss.; V. ZENO-ZENCOVICH, *La rettifica: diritto soggettivo o rimedio processuale?*, in questa *Rivista*, 1985, 248.

⁹ Non si tratta certo di una posizione senza precedenti: in base al § 485 al regolamento di procedura penale austriaco del 23 maggio 1873 il giudice chiamato a decidere sull'omessa rettifica doveva limitarsi ad esaminare se la rettifica dovesse essere inserita così come compilata; esclusa ogni ricerca sulla verità o meno dei fatti rettificati.

¹⁰ In tal senso v. Pret. Roma 22 giugno 1990, in questa *Rivista*, 1990, ...

¹¹ Ammesso che abbia mai avuto un passato; fra la giurisprudenza edita si rinvengono solo Pret. Roma 6 gennaio 1982 (in *Foro it.*, 1982, II, 150) ove in sede penale si è negata l'esistenza del reato di omessa rettifica perché « non era stata stravolta » la verità dei fatti; Pret. Roma 1° agosto 1985 (in *Foro it.*, 1985, I, 2781) che attraverso una singolare interpretazione della norma ha negato il diritto di rettifica (e v. infatti i commenti critici di R. PARDOLESI, *Rettifica, diffamazione e cronaca giudiziaria*, in *Foro it.*, 1985, I, 2781; e di M. DOGLIOTTI, *Sulla disciplina di rettifica e sulla ... difficoltà di leggere la giurisprudenza*, in *Giust. civ.*, 1986, I, 2031); Pret. Roma 5 maggio 1985 (in questa *Rivista*, 1987, 635) ove si nega il provvedimento per non aver il ricorrente previamente inviato la richiesta di rettifica. Tutta a sé l'ordinanza del V.P.O. di S. Pietro Vernotico 8 settembre 1986, in questa *Rivista*, 1986, 943, con la quale si ordina *urbi et orbi* la diffusione di una smentita senza richiamare né l'art. 7 legge 103/75 né l'art. 8 legge 47/48.

4. Trascorso detto termine senza che la rettifica sia stata effettuata o lo sia stata in violazione da quanto disposto dal comma 2, l'interessato può chiedere con ricorso al Pretore che ne sia ordinata la trasmissione. Il giudice può dare immediatamente con decreto i provvedimenti necessari, assunte quando occorre sommarie informazioni; ma può disporre che siano citate le parti interessate anche ad ora fissa.

Tale disposizione mutuava la terminologia dall'archetipo dei provvedimenti d'urgenza, e cioè dall'art. 689 cod. proc. civ. che disciplina i procedimenti di denuncia di nuova opera e di danno temuto. Ciò era stato fatto non solo per eliminare in radice le discordanti interpretazioni cui aveva dato nell'art. 8 legge 47/48 il richiamo all'art. 700 cod. proc. civ., ma anche in vista della riforma del processo civile (L. 26 novembre 1990, n. 353) che prevede la soppressione dell'attuale procedura ex art. 700 cod. proc. civ. e la rimessione della competenza in materia al giudice del merito.

Per la gioia degli azzeccarbugli va evidenziata una ennesima incongruenza della norma: *quid iuris* se il rettificante adisce l'a.g.o. e l'emittente il Garante? E se le due decisioni sono difformi? Siamo fiduciosi che l'on. Casini « per tacitare le opposizioni » vorrà offrire il suo illuminante parere.

8. CONCLUSIONI.

Il Parlamento ha, ancora una volta, offerto pessima prova di sé. Senza entrare nel dettaglio non si può dimenticare che la legge sull'emittenza televisiva è stata approvata in un clima nel quale alla ragione si è sostituita l'invettiva, alle convinzioni le pressioni, agli interessi generali le antipatie personali. Non stupisce che sia stato partorito un mostriciattolo giuridico.

Il problema della rettifica è importante non tanto in sé, quanto come indice della civiltà di un paese e del suo sistema di informazione. Laddove — come in Italia — è assente ogni controllo reale sull'accesso e sull'esercizio dell'attività giornalistica, se non *a posteriori* quando il danno è già avvenuto, l'istituto della rettifica dovrebbe servire a contemperare esigenze diverse, evitando al massimo i conflitti. La pubblicazione della rettifica — oltre che un obbligo giuridico stabilito anche dall'art. 2 della legge 69/1963 sulla professione di giornalista — dovrebbe nascere dalla consapevolezza della inevitabile incompletezza dell'informazione e da una visione « laica » che rifugge dal dogmatismo del « giornale che non sbaglia mai ».

La legge 6 agosto 1990, n. 223 non sembra, sotto questo profilo, aver compiuto alcun passo avanti.