

INTRODUZIONE

PAGINA BIANCA

L'esperienza dell'organo monocratico di garanzia nel settore delle comunicazioni di massa

1. La costituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, di cui alla legge 249/97, conclude l'esperienza dell'organo monocratico di garanzia nel settore delle comunicazioni di massa.

Le origini di questo risalgono al 1981, allorché la legge n. 416, recante la disciplina organica del sistema dell'editoria, "al fine di consentire la continuità dell'azione di vigilanza del Parlamento" sulla sua attuazione, istituì un apposito organo, denominato appunto "Garante per l'attuazione della legge sull'editoria".

Si trattava di un organo amministrativo straordinario, chiamato a svolgere una funzione strumentale a quella del Parlamento, estraneo tuttavia all'organizzazione propria di questo come all'ambito del potere esecutivo, sulla cui azione (soprattutto, ma non esclusivamente) era chiamato a vigilare.

La figura del Garante non assumeva un ruolo centrale nella gestione della legge 416, alla quale era deputato uno specifico apparato amministrativo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il "Servizio dell'editoria", del tutto autonomo rispetto al Garante.

La sostanziale assenza di poteri provvedimentali, per il ricorso a tecniche civilistiche (come la previsione di sanzioni di nullità), la non previsione di un'attività sanzionatoria e la stessa originaria passività nella raccolta delle informazioni, inviategli dal servizio dell'editoria, principale collettore delle medesime, hanno portato a far considerare il Garante, da alcuni commentatori, come figura indipendente ma non come vera e propria autorità.

Il potere di controllo e vigilanza, ridotto alla raccolta ed all'esame dei dati informativi provenienti dall'amministrazione, risultava sostanzialmente finalizzato alla relazione semestrale al Parlamento ed all'eventuale richiesta al giudice di dichiarare la nullità degli atti determinativi di una posizione dominante nel mercato dei giornali quotidiani (1). Non spostano la sostanza delle cose il potere di diffida per la ripresa delle pubblicazioni sospese, nonché il potere monitorio successivamente attribuito per i casi di concentrazione vietata conseguenti ad atti diversi dall'acquisizione di testate o di un controllo diretto delle società editrici, da esercitare in via preventiva rispetto all'azione giudiziaria necessaria per l'eliminazione della posizione dominante.

(1) Domanda giudiziale alla quale viene legittimata, da apposita disposizione, anche "qualsiasi persona fisica o giuridica".

2. La legge "Mammì", n. 223 del 1990, unifica in un nuovo organo, il "Garante per la radiodiffusione e l'editoria", le competenze di garanzia nel settore dell'editoria ed in quello della radiotelevisione.

In un quadro di avvertito potenziale conflitto tra potere dei media e potere democratico, tale legge - lasciando immutata la disciplina dell'editoria e quindi attribuzioni, poteri strumentali e procedimenti relativi a tale campo - vuole invece configurare il Garante, sul versante della radiotelevisione, come organo di garanzia dei cittadini, per assicurare direttamente nei confronti della collettività l'attuazione di fondamentali valori costituzionali, riassumibili nel diritto a vivere in una democrazia.

L'articolo 1, comma 2, della legge 223/90, che definisce principi fondamentali del sistema radiotelevisivo "il pluralismo, l'obiettività, la completezza e l'imparzialità dell'informazione, l'apertura alle diverse opinioni, tendenze politiche, sociali, culturali e religiose, nel rispetto delle libertà e dei diritti garantiti dalla Costituzione", ancora ad un preciso quadro costituzionale - sostanzialmente alle previsioni dell'art. 2 della Carta fondamentale - i rapporti tra cittadini e detentori dei mezzi radiotelevisivi.

Nella strutturazione dei precetti e nella predisposizione della strumentazione giuridica di supporto, il sistema incontra tuttavia il limite dovuto ad un'impostazione sostanzialmente repressiva, per la quale il Garante finisce per essere un vigilante che punisce i trasgressori dei divieti posti dalla legge.

Nessun potere è ad esso attribuito per tradurre i richiamati principi nella possibilità di concreti interventi di attuazione dei valori da garantire.

Solo un potere sanzionatorio accompagna le prescrizioni specifiche secondo le quali "la pubblicità radiofonica e televisiva non deve offendere la dignità della persona, non deve evocare discriminazioni di razza, sesso e nazionalità, non deve offendere convinzioni religiose e ideali, non deve indurre a comportamenti pregiudizievoli per la salute, la sicurezza e l'ambiente, non deve arrecare pregiudizio morale o fisico ai minorenni" (art. 8, comma 1), ed "è vietata la trasmissione di programmi che possano nuocere allo sviluppo psichico o morale dei minori, che contengano scene di violenza gratuita o pornografiche, che inducano ad atteggiamenti di intolleranza basati su differenze di razza, sesso, religione o nazionalità"(2).

Malgrado l'accennato condizionamento di impianto, che si traduce in limiti operativi, risulta incontestabile la novità del ruolo del "Garante", in relazione al comparto radiotelevisivo.

(2) Circa il piano dei contenuti della comunicazione nulla è previsto, per l'editoria, nella legge 416/81, il cui art. 42 si limita a disciplinare le modalità di reazione in sede processuale al mancato soddisfacimento del diritto di rettifica, modificando l'art. 8 della L. 2 febbraio 1948 n. 47. Quest'ultima legge (artt. 14 e 15) prevede l'applicabilità dell'art. 528 c.p. nel caso di pubblicazioni destinate ai fanciulli ed agli adolescenti idonee ad offendere il loro sentimento morale o a costituire per essi incitamento alla corruzione, al delitto, al suicidio, o a favorire il disfrenarsi di violenza e di indisciplina sociale, nonché nei casi di pubblicazioni a contenuto impressionante o raccapricciante.

Particolarmente significative sono le disposizioni dell'art. 10 della legge 223/90, concernenti i poteri attribuitigli in ordine alla definizione del conflitto, circa la fondatezza di una richiesta di rettifica, insorto tra un'emittente pubblica o privata e chiunque si ritenga leso nei suoi interessi morali e materiali da una trasmissione contraria a verità.

L'istanza in proposito rivolta al Garante configura indubbiamente un rimedio per la definizione di un conflitto interpretato, che concorre con le ordinarie azioni in sede giurisdizionale per la tutela dei diritti soggettivi. Tuttavia, pur se finalizzate in via immediata alla tutela della sfera degli interessi individuali ed attivabili solo da un'istanza privata, le attribuzioni in materia del Garante si ricollegano ad un valore ulteriore, come fatto chiaro dalla previsione legislativa di una *sanzione amministrativa*, per le ipotesi di rifiuto ingiustificato di rettifica ovvero di eventuale inottemperanza alla misura riparatrice imposta dallo stesso Garante. La previsione di tale sanzione, che in nulla tocca la sfera degli interessi del danneggiato, rivela l'inerenza dell'azione del Garante alla salvaguardia anche dell'*interesse generale della collettività alla correttezza della comunicazione*.

L'emersione di un tale interesse non è peraltro costante nella normativa. Questa non attribuisce al Garante in modo esteso e sistematico poteri di mediazione, nella dialettica dei diversi e contrapposti interessi che vengono in rilievo nel settore, che invece risultano spesso postulati nella "domanda di garanzia" in concreto rivolta all'organo nell'esperienza pratica, non dissimile nei settori della stampa e della radiotelevisione.

Al di là delle competenze previste sul piano economico e strutturale in relazione a situazioni di concentrazione di mezzi e risorse e, sul piano etico-sociale, per il controllo del rispetto dei limiti e dei divieti imposti a modalità e contenuti delle trasmissioni, a salvaguardia delle cd. "fasce deboli" dell'utenza, lo scostamento tra poteri normativamente attribuiti ed esigenze di garanzia dà conto della diffusa insoddisfazione sia dal lato degli operatori dell'informazione - che vedono minacciati indipendenza, attività e spazi occupazionali da concentrazioni striscianti, attuate in forme e modalità organizzative (services, giornali fotocopia) che sfuggono alle previsioni della legge - sia dal lato dei fruitori dei mezzi di comunicazione.(3)

Da parte di questi ultimi, in particolare, costantemente viene reclamata, in entrambi i settori della stampa e della radiotelevisione, correttezza e completezza dell'informazione, in una parola la "lealtà" dell'informatore.

(3) Alcune potenzialità della legge sono rimaste inoltre mortificate da una normativa regolamentare di stampo burocratico, che ha appesantito l'azione amministrativa dell'Ufficio (ad esempio per le modalità di gestione del Registro Nazionale delle Imprese Radiotelevisive e dei relativi rapporti con gli operatori) ed ha creato nel contempo pastoie per i privati nell'accesso alle funzioni di garanzia. Defatigante, in particolare, per l'imposizione di un macchinoso procedimento, risulta proprio la disciplina regolamentare della richiesta di rettifica di trasmissioni contrarie a verità, che ha spesso impedito, di fatto, l'esercizio di quello che, come accennato, può ritenersi uno dei poteri più qualificanti del Garante, di assoluta rispondenza alle esigenze reali dei cittadini e dei soggetti pubblici.

Ma solo nei limitati periodi della campagne elettorali e per lo specifico segmento della comunicazione politica, il Garante può svolgere un ruolo propriamente di regolazione, sia pure di spessore diverso riguardo alla stampa ed all'emittenza radiotelevisiva, per la salvaguardia di quei valori di base che in tali periodi assumono preminente rilievo.

La creazione del Garante per la radiodiffusione e l'editoria ed il progressivo arricchimento dei compiti di questo non sono stati inoltre accompagnati da un ritirarsi degli altri poteri - Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni, Presidenza del Consiglio dei Ministri (dipartimento dell'editoria), Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi - il che ha spesso determinato incertezza tra gli operatori per l'individuazione del referente istituzionale nelle varie situazioni, mentre l'istituzione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e, successivamente, quella del Garante per la protezione dei dati personali hanno determinato una progressiva compressione, sul versante economico e su quello dei contenuti della comunicazione, degli spazi di (astrattamente) possibile intervento del Garante.

Nella consapevolezza che la funzione è legata ad un valore, più che alle norme che lo presidiano, il Garante ha dato comunque l'avvio ad un'opera a vasto raggio di *moral suasion*, cui si riconduce, anche, l'iniziativa di sessioni informali con esponenti di spicco del mondo editoriale, del giornalismo, dell'emittenza radiotelevisiva, della pubblicità, per la messa a fuoco dei problemi strutturali, ambientali, di mercato, di cultura, inerenti alle diverse forme comunicative.

Il confronto sul tema della qualità dell'informazione, pur nella contrapposizione di sensibilità e logiche diverse, ha visto una sostanziale convergenza di valutazioni, in una comune preoccupazione per i rapporti dell'informazione con il mondo politico e quello giudiziario.

La rapida conclusione del mandato non ha consentito al Garante di portare avanti e di dotare di concreta incidenza, a vantaggio dei cittadini, tale azione di stimolo e di riflessione.

3. Tra le iniziative assunte dall'Ufficio vanno ricordate la pubblicazione di un notiziario mensile, per offrire agli operatori e alle varie componenti del sistema una conoscenza tempestiva dell'attività espletata e degli orientamenti maturati nel quotidiano contatto con i problemi concreti del settore(4), nonché la creazione di una collana, "Media e Democrazia", raccolta di saggi in forma divulgativa, ma non perciò meno critica, su temi e problemi della comunicazione nella organizzazione della società democratica. Nel primo di tali volumi, si è cercato di tratteggiare lo scenario nel quale la pregressa esperienza dell'organo di garanzia si è collocata.

(4) Si è avvertita la necessità di rendere visibile l'azione istituzionale dell'Ufficio in un circuito comunicativo con i settori interessati della stampa, quotidiana e periodica, dell'emittenza radiotelevisiva e della raccolta pubblicitaria. Il notiziario ha visto luce nel settembre 1997 con il numero zero, ed è uscito poi con cadenza mensile sino al primo numero del 1998, allorché, in dipendenza della costituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ha arrestato la sua pubblicazione.

L'inattuazione del disegno di razionalizzazione recato dalla legge del settore radiotelevisivo, che, seppur tardivamente intervenuta e connotata da limiti, squilibri e lacune anche perché mirata ad un assetto dell'immediato più che al dominio dei nuovi scenari intuibili per l'evoluzione tecnologica, rispondeva comunque ad un disegno di sistema (5); il susseguirsi di regimi transitori, per la massima parte di legittimazione dell'esistente, dettati da una serie di interventi legislativi di urgenza, che hanno giustificato la definizione di "temporaneità perpetua" data in dottrina alla situazione del settore radiotelevisivo (6); la crisi perenne del settore dell'emittenza locale, spesso considerato come categoria residuale priva di una sua specificità; il quadro di perdurante incertezza per gli operatori radiotelevisivi e di esasperazione della conflittualità politico-economica conseguente anche alla rottura di equilibri politici consolidati; l'esposizione della concessionaria del servizio pubblico ad un processo di omogeneizzazione con le emittenti commerciali, nell'inseguire fasce di utenti consumatori più che riferirsi alla generalità dei cittadini; i limiti di operatività di una struttura oggettivamente debole - che nondimeno ha prodotto un incremento di attività di cui è dato puntualmente conto nell'esposizione che segue - (7) sono i fattori che in concorso tra loro possono dar conto dello scostamento tra esigenze concrete e risposte del sistema.

All'assenza di investimento in risorse di garanzia ha fatto riscontro la progressiva crescita della domanda di garanzia spesso al di fuori delle competenze e delle reali possibilità di intervento dell'Ufficio, dimostrativa di un generale e trasversale stato di insoddisfazione che investe il mondo dei media ed i suoi rapporti con i cittadini.

4. Il quadro tuttavia è destinato a mutare. Con la legge 31 luglio 1997 n. 249 si è istituita l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni che cumula complesse funzioni, di garanzia dei diritti dei cittadini e degli operatori e di regolazione dei mercati (con finalità economico-industriali per il miglioramen-

(5) Com'è noto il sistema concessorio non è stato messo a regime; per l'emittenza radiofonica e locale si è avuto il rilascio di concessioni di breve durata, non legate ad una pianificazione di base delle radiofrequenze, sostanzianti delle abilitazioni soggettive all'esercizio dell'attività radiotelevisiva con uso delle frequenze già occupate.

(6) Gaetano Azzariti: La temporaneità perpetua, ovvero la giurisprudenza costituzionale in materia radiotelevisiva (rassegna critica) in *Rassegna giurisprudenza costituzionale*, 1995, pagg. 3.037 e segg..

(7) Malgrado la reiterata rappresentazione delle oggettive esigenze, all'organo di garanzia non è stata data la possibilità di avvalersi di una propria struttura organica alimentata da reclutamenti selettivi, ma gli è stato offerto a supporto un Ufficio sostanzialmente da personale in prestito da altre Amministrazioni, diversificato quindi per status e trattamento economico, con inevitabili disagi nell'ambiente di lavoro.

Una non conveniente prefigurazione delle esigenze operative nel regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Ufficio di cui al D.P.R. 10 luglio 1991 n. 231, l'assenza di una potestà di autorganizzazione che avrebbe potuto evitare ingessature nell'avvio di un'esperienza totalmente nuova, l'aggravio determinato dalla successiva attribuzione di altre competenze (in materia di pubblicità ingannevole e di uso dei mezzi di comunicazione di massa nei periodi elettorali) senza alcun potenziamento delle risorse e la stessa precarietà del quadro normativo di riferimento, hanno determinato un'emergenza continua con successive mobilitazioni del personale verso l'una o l'altra funzione a seconda degli interventi normativi che ne portavano alla rispettiva esplosione (convocazione dei comizi elettorali, riapertura dei termini per gli adempimenti condizionanti il rilascio delle concessioni, previsione di iscrizione nei Registri per avere titolo alle provvidenze ecc.).

to delle qualità e delle condizioni di economicità dei servizi), in un mix che non trova l'eguale tra le altre Autorità indipendenti già create nel nostro ordinamento. Con il disegno di legge 1138 A.S. si cerca di definire un sistema organico dell'emittenza radiotelevisiva. Con la legge 122/98 si è frattanto meglio adeguata la normativa nazionale alla direttiva 89/552 CEE in materia, tra l'altro, di pubblicità.

L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni assume le competenze del Garante per la radiodiffusione e l'editoria nei settori della stampa e della radiotelevisione ed il governo dell'intero settore delle telecomunicazioni, superando la previsione della specifica Autorità delle telecomunicazioni contenuta nella precedente legge n. 481/95.

Anche altri paesi, in ragione della progressiva integrazione tecnologica tra telecomunicazioni e radiotelevisione e della realizzata fungibilità di tecniche e mezzi, hanno seguito l'opzione di un'Autorità unica per questi due settori. Ma è un tratto peculiare del sistema italiano l'estensione delle competenze del nuovo organismo anche al settore della stampa, troppo spesso negletto proprio nell'illustrazione delle competenze della nuova Autorità.

Non può dimenticarsi che la stampa resta lo strumento irrinunciabile della informazione concettualizzata e riflessiva, che sollecita, nel silenzio e nella iterabilità della lettura, una partecipazione e una ruminazione di inconfondibile valore critico, rispetto alla rapidità e labilità di altri media.

Preoccupa dunque che il settore della carta stampata registri ancora una crisi particolarmente accentuata nella vendita dei quotidiani, che scendono sotto la quota di sei milioni di copie, cioè agli stessi livelli del 1984. Seppure possono migliorare le vendite di questo e di quello dei grandi quotidiani con l'artificiale e costosa promozione dei gadgets, i lettori si traggono complessivamente dal mercato. Secondo i dati più recenti per ogni mille abitanti solo 103 sono le copie vendute.

Il confronto con gli altri paesi europei è di per sé eloquente: si va dalle 592 copie della Norvegia alle 330 della Gran Bretagna, dalle 318 della Germania alle 182 della Francia.

Nella disaggregazione del dato italiano si manifesta poi l'ancora più grave squilibrio interno: nel Sud si vendono soltanto 54 copie per ogni mille abitanti; in Piemonte 108, in Sardegna 124, in Lombardia 142, in Liguria 178.⁽⁸⁾

Si preannuncia comunque imminente la riforma della normativa sull'editoria a superamento della ormai obsoleta disciplina della L. 416/81.

(8) Il 93% delle vendite avviene nelle circa 37 mila edicole, a differenza di quanto si registra all'estero dove oltre il 50% dei quotidiani è venduto in abbonamento.

Dell'esigenza di una liberalizzazione degli accessi al mercato e di un'effettiva pluralità dei canali di vendita, anche per agevolare il cosiddetto "acquisto d'impulso", si è fatto interpretare il recente disegno di legge n. 3911 presentato il 24 giugno 1997 contenente "Nuove norme in materia di punti di vendita per la stampa quotidiana e periodica", che "prevede lo svolgimento della sperimentazione dell'allargamento della rete di vendita dei prodotti editoriali... in esercizi commerciali alternativi quali librerie, tabaccherie, distributori di carburanti, bar ed esercizi della grande distribuzione".

I problemi dell'editoria elettronica, dell'organizzazione editoriale attraverso services, delle garanzie all'interno delle redazioni, della distribuzione della stampa, della riqualificazione del sistema dei sostegni con valorizzazione del momento della diffusione rispetto a quello della produzione, reclamano invero soluzioni adeguate ai mutati scenari in una riconsiderazione delle stesse forme di tutela del principio pluralistico.

Molto, peraltro, è da fare anche sul piano delle concrete modalità di attuazione dell'attività informativa, con azione a forte valenza deontologica, per superare il divario tra legittime istanze di garanzia e possibilità di un loro soddisfacimento.

* * *

* * *

* * *

Non posso concludere questa breve panoramica senza ringraziare il personale tutto dell'Ufficio per l'impegno prestato pur in mezzo a tante difficoltà. Esso si trova ora esposto a delicati problemi determinati dalla disciplina di reclutamento prevista per la prima fase di attuazione della nuova Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e dalla fissazione in Napoli della sede di questa (9).

E' auspicabile, al riguardo, che possa trovarsi una soluzione normativa per salvaguardare, per quanto possibile, la posizione di coloro che, impegnati per anni in non facili compiti, fossero ora costretti al rientro nelle Amministrazioni di appartenenza, con mutate prospettive, talvolta dopo aver perso, medio-tempore, specifiche opportunità.

Un particolare riconoscimento va tributato ai capisettore (10) e al Segretario Generale, avvocato dello Stato Giorgio D'Amato, il quale ultimo ha il carico di coordinare tutte le attività dell'Ufficio nella fase del suo assorbimento nella sopravvenuta Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

(9) Ai sensi dell'art. 1, comma 20, della l. 249/97 l'Autorità, in sede di prima attuazione della legge stessa, può provvedere al reclutamento del personale di ruolo, nella misura massima del 50% dei posti disponibili nella pianta organica, mediante apposita selezione proporzionalmente alle funzioni ed alle competenze trasferite nell'ambito del personale dipendente dal Ministero delle comunicazioni e dall'Ufficio del Garante per la radiodiffusione e l'editoria.

(10) dr. Vincenzo Di Girolamo, responsabile settore AA.GG. e Personale; dr. Luigi Fabii, responsabile settore Bilanci; Pres. Giorgio Giovannini, responsabile settore Studi e Affari Giuridici; dr. Armando Rinaldi, responsabile settore Amministrazione e Contabilità; dr. Diego Rispoli, responsabile settore Pubblicità e Indici di Ascolto; dr. Teodosio Zeuli, responsabile settore Assetti delle Imprese.

PAGINA BIANCA