

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori SEMENZATO, PIERONI, BOCO,
BORTOLOTTO, CARELLA, CORTIANA, DE LUCA Athos, LUBRANO
DI RICCO, MANCONI, PETTINATO, RIPAMONTI e SARTO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 SETTEMBRE 1996

Norme per la garanzia del diritto all’informazione
(istituzione del Consiglio nazionale delle telecomunicazioni
presso l’Autorità per le telecomunicazioni e norme per la
tutela degli utenti e dei consumatori)

ONOREVOLI SENATORI. - Lo scopo di questo disegno di legge è di stabilire garanzie e di rendere agibili i diritti degli utenti e dei consumatori all'interno del moderno sistema della comunicazione radiotelevisiva e del complesso campo delle telecomunicazioni.

Rimangono episodici, nel campo dell'informazione, i momenti in cui il singolo utente o consumatore può agire direttamente o tramite le associazioni che lo rappresentano a tutela dei propri interessi. Si è anzi assistito ad un restringimento di tali diritti nel passaggio dalle leggi riguardanti l'editoria a quelle sul sistema radiotelevisivo.

Ricordiamo ad esempio che la legge 5 agosto 1981, n. 416, «Disciplina delle imprese editrici e provvedimenti per l'editoria», stabiliva al comma 6 dell'articolo 4, recante «concentrazioni nella stampa quotidiana», la possibilità che qualsiasi persona, fisica o giuridica, potesse proporre azione di nullità verso posizioni dominanti nel mercato editoriale. Anche per ciò che riguarda il diritto di rettifica la formulazione dell'articolo 42 della citata legge n. 416 del 1981 è più estensiva di quella della «legge Mammì» (legge 6 agosto 1990, n. 223), prevedendo non solo la rettifica per «fatti contrari a verità» ma anche per affermazioni lesive della «dignità».

Il restringimento e la limitazione della possibilità di intervento è paradossalmente avvenuta mentre, nel contempo, la Corte costituzionale ha proceduto ad affermare sempre più il diritto all'informazione come diritto soggettivo di carattere assoluto.

Dice infatti la Corte costituzionale nella sentenza n. 112 del 24 marzo 1993:

«Questa Corte ha costantemente affermato che la Costituzione, all'art. 21, riconosce e garantisce a tutti la libertà di manifestare il proprio pensiero con qualsiasi mezzo di diffusione e che tale libertà ricomprende

tanto il diritto di informare, quanto il diritto di essere informati (v., ad esempio, le sentenze n. 202 del 1976, n. 148 del 1981, n. 826 del 1988). L'articolo 21, come la Corte ha avuto modo di precisare, colloca la predetta libertà tra i valori primari, assistiti dalla clausola dell'inviolabilità (articolo 2 della Costituzione), i quali, in ragione del loro contenuto, in linea generale si traducono direttamente e immediatamente in diritti soggettivi dell'individuo, di carattere assoluto... Sotto il primo profilo, questa Corte ha da tempo affermato che il «diritto all'informazione» va determinato e qualificato in riferimento ai principi fondanti della forma di Stato delineata dalla Costituzione, i quali esigono che la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale. Di qui deriva l'imperativo costituzionale che il «diritto all'informazione» garantito dall'articolo 21 sia qualificato e caratterizzato:

a) dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie - che comporta, fra l'altro, il vincolo al legislatore di impedire la formazione di posizioni dominanti e di favorire l'accesso nel sistema radiotelevisivo del massimo numero possibile di voci diverse - in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti;

b) dall'obiettività e dall'imparzialità dei dati forniti;

c) dalla completezza, dalla correttezza e dalla continuità dell'attività di informazione erogata;

d) dal rispetto della dignità umana, dell'ordine pubblico, del buon costume e del libero sviluppo psichico e morale dei minori».

Siamo dunque in presenza di un diritto che va tutelato e garantito. In Italia, come già in gran parte del mondo industrializzato, si sta formando un nutrito gruppo di associazioni che hanno come obiettivo statutario proprio la difesa e tutela di utenti e consumatori. Si rende necessario - e questo è lo scopo della presente legge - inserirle in un quadro che permetta di dare a queste istanze anche un ruolo istituzionale. È peraltro una esperienza già sperimentata con successo nella legge istitutiva del Ministero per l'ambiente.

Sappiamo inoltre che la liberalizzazione del mercato ha come fine ultimo quello di favorire maggior pluralismo nel campo dell'informazione e qualità crescente a tariffe calanti nel settore delle telecomunicazioni. Come è noto però questo risultato non è in realtà automatico e richiede elementi di regolamentazione, tra cui una presenza dinamica dei soggetti interessati.

È questa una tesi che trova autorevoli riferimenti anche nella comunicazione fatta dal Garante per la radiodiffusione e l'editoria prof. Francesco Paolo Casavola, il 31 luglio 1996 all'ufficio di Presidenza della VIII commissione del Senato. Dice Casavola: «se accanto all'obiettivo (sostanzialmente strumentale) di assicurare la migliore e più ampia fruizione dei servizi di telecomunicazione (definendone regole d'accesso, *standard*, struttura tariffaria), missione della nuova Autorità è l'attuazione di valori che trovano presidio negli articoli 21, 1, 2 e 3 della Costituzione - cioè i valori del pluralismo informativo e del diritto di informazione (nei risvolti attivi, del diritto di informare, e passivi, del diritto di essere informati), quelli di salvaguardia dello sviluppo della persona umana e delle possibilità partecipative di ciascuno all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese contro ogni pericolo di emarginazione, nonché quelli di tutela della sfera riservata di ogni persona, a fronte dei processi di omologazione, di selezione socio-economico-culturale, degli elementi di pervasività ed intrusione, oggettivamente indotti dalle nuove tecnologie comunicative - dovrebbero ipotizzarsi, con riguardi a tali valori, strumenti distinti da

quelli specificatamente funzionali alla tutela di una struttura concorrenziale nel mercato, che autonomamente considerata trova il referente nell'articolo 41 della Costituzione. Non appare infatti coerente tutelare i valori sopra richiamati attraverso strumenti e parametri specificamente definiti per la tutela della concorrenza. Situazioni di mercato compatibili con le regole della concorrenza potrebbero non esserlo con le esigenze del pluralismo, nè l'accesso al mezzo è riducibile all'ingresso nel mercato. La tutela della concorrenza richiede interventi di tipo negativo, per lo più rimozioni di limiti, quella del pluralismo interventi anche di tipo positivo e propositivo, per la promozione delle condizioni di sviluppo del pluralismo. La stessa funzione di regolazione è strumentale a quella di garanzia perchè tende a favorire la realizzazione dei presupposti di attuazione dei valori costituzionali protetti. Limiti, vincoli, criteri dimensionali o di presenze sul mercato, in un settore fortemente caratterizzato da istanze garantistiche e che richiede la considerazione anche delle mere potenzialità lesive dei comportamenti o delle situazioni, in ragione della natura dei valori preminenti in gioco, dovrebbero essere dettati in modo specifico dalla legge, o affidati a valutazioni dell'Autorità secondo principi legislativamente definiti, al di fuori della generale disciplina di tutela della concorrenza rimessa all'attuazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato».

La nostra proposta è che sia opportuno identificare nell'ambito della stessa Autorità per le telecomunicazioni alcune strutture funzionali a realizzare il pluralismo e la difesa di utenti consumatori obiettivi questi largamente condivisi. Essi sono presenti anche all'articolo 1 della proposta del Governo di riforma generale del sistema (atto Senato n. 1138) salvo il fatto che non hanno riscontro nel corpo dell'articolato.

Di qui la nostra proposta di istituzione, presso l'Autorità per le telecomunicazioni di un Consiglio nazionale con competenza su concentrazioni di imprese, tariffe, *standard* del servizio universale, pubblicità e

di un Comitato di garanzia specifico per il settore dell'informazione.

Uno dei compiti di questo Comitato di garanzia è quello di adottare un codice di comportamento per la correttezza nell'informazione. Esistono oggi numerosi codici deontologici, carte dei diritti e doveri del giornalista, codici di autoregolamentazione, carte di tutela dei minori, ecc. che hanno però scarsa capacità regolativa e sono largamente disattesi. In ogni caso nessuno di questi può essere impugnato dall'utente che si senta colpito.

Con la definizione di un codice di comportamento da parte del Comitato di garanzia si vuole porre un punto fermo a salvaguardia del cittadino.

È del tutto noto, peraltro, come questo sia un campo difficile da regolamentare in quanto sconfinava nella categoria della libertà di espressione.

Proprio per questo la nostra proposta non prevede alcuna conseguenza civile o ancor meno penale, ma, attraverso l'introduzione del diritto di replica si punta a realizzare la completezza dell'informazione.

Si ripropone invece, in una versione più favorevole all'utente, il diritto di rettifica, già previsto dalla «legge Mammi» sulla base della direttiva 89/552/CEE, che si basa sul riscontro della verità o falsità obiettiva delle notizie e che può dar luogo a fatti di rilevanza penale o civile.

Altro aspetto caratterizzante di questa proposta è quello di rendere titolari le associazioni e le singole persone, fisiche o giuridiche, della possibilità di agire in giudizio. Se l'informazione non è solo un interesse pubblico, ma un diritto del cittadino non si vede come possa negarsi l'accesso alla giustizia, ossia agli organi istituzionali abilitati a verificarne in concreto la sussistenza nei singoli casi.

Peraltro il diritto all'informazione è sempre suscettibile di rilevanza sotto vari profili della personalità umana: «vita di relazione, aspetti culturali, estetici», ecc. pur essi suscettibili di danno e di valutazione economica.

Il cittadino o l'associazione che lo rappresenta (nell'ottica dell'articolo 24 della Costi-

tuzione che riconosce a tutti di agire per la tutela dei propri diritti e ancor più in base alle decisioni della Corte costituzionale) deve allora poter agire davanti al giudice civile per far valere il suo diritto all'informazione.

L'articolo 1 delinea il carattere generale del diritto all'informazione specificandone gli aspetti in relazione alla menzionata sentenza della Corte costituzionale.

L'articolo 2 si prefigge di dare applicazione a quel diritto ad informare che si ritiene essere parte determinante dell'articolo 21 della Costituzione «tutti hanno diritto a manifestare liberamente il proprio pensiero». Nel riferimento all'articolo 1 della «legge Mammi» che attribuisce carattere di interesse generale e obbligo di pluralismo, obiettività, completezza e imparzialità dell'informazione anche al settore privato si afferma il diritto all'accesso a carico di tutti i soggetti concessionari.

L'articolo 3 istituisce il Consiglio nazionale delle telecomunicazioni. Un organismo composto da rappresentanti delle regioni, dei comuni e delle associazioni di utenti e consumatori e dei giornalisti. Vengono fissate anche la durata dell'organismo e le incompatibilità.

L'articolo 4 stabilisce le caratteristiche che debbono avere le associazioni di consumatori ed utenti per avere titolo a far parte del Consiglio nazionale.

L'articolo 5 stabilisce la possibilità per le associazioni e per i singoli di ricorrere in giudizio.

L'articolo 6 definisce i campi di competenza del Consiglio nazionale.

L'articolo 7 istituisce il Comitato di garanzia che ha lo scopo di verificare la correttezza dell'informazione. Al comma 2 si prevede l'adozione di un codice di comportamento. Al comma 3 si delineano i principi ispirativi dello stesso.

L'articolo 8 prevede il diritto di rettifica. Esso viene proposto in riferimento ad affermazioni contrarie a verità secondo quanto stabilito dalla direttiva 89/552/CEE. Consiste in una riscrittura dell'articolo 10 della «legge Mammi» finalizzata ad una miglior tutela dell'utente.

L'articolo 9 istituisce il diritto di replica. Escludendo ogni forma sanzionatoria amministrativa o penale per la violazione del codice di comportamento, stabilisce però il diritto di replica del singolo garantendo il

confronto delle opinioni, e con ciò la completezza dell'informazione.

L'articolo 10 prevede la tutela dei dati personali.

L'articolo 11 stabilisce le sanzioni.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Diritto all'informazione)

1. La presente legge tutela il diritto all'informazione:

a) in quanto diritto a ricevere una informazione completa, non soggetta a censure, quale che ne sia la fonte;

b) in quanto diritto a ricevere una informazione corretta, rispettosa dei diritti e della dignità di tutte le persone e comunità umane, non manipolata con tecniche intese a suscitare reazioni irrazionali.

Art. 2.

(Diritto all'accesso)

1. Ogni gestore di concessioni per l'emittenza radiofonica o televisiva deve garantire che il cinque per cento della programmazione settimanale sia dedicato a spazi di accesso, autoprodotti o gestiti dalle concessionarie, al servizio di strutture della società civile. Un terzo di tali spazi è collocato nell'orario compreso tra le ore 12 e le 23.

2. Nell'assegnazione degli spazi di cui al comma 1, è riconosciuta la priorità alla trasmissione di informazioni e di programmi di documentazione su problemi di attualità.

Art. 3.

(Consiglio nazionale delle telecomunicazioni)

1. Presso l'Autorità di cui all'articolo 2 della legge 14 dicembre 1985, n. 481, competente in materia di telecomunicazioni (di seguito denominata «Autorità») è costituito il Consiglio nazionale delle telecomunicazioni (di seguito denominato «Consiglio nazionale»).

2. Il Consiglio nazionale è composto dal Presidente dell'Autorità, che lo presiede, e da diciotto membri nominati, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente stesso. Esso è composto da:

a) cinque rappresentanti delle regioni e province autonome, designati dalla Conferenza dei Presidenti delle regioni;

b) un rappresentante dell'Associazione nazionale dei comuni italiani ed uno dell'Unione delle province d'Italia;

c) sette rappresentanti delle associazioni di consumatori e di utenti, di cui all'articolo 4;

d) quattro giornalisti designati dall'Ordine dei giornalisti.

3. Il Consiglio nazionale elegge nel suo seno un vice presidente; esso dura in carica quattro anni. I suoi componenti non possono svolgere incarichi per conto di società concessionarie dell'emittenza o di testate soggette alla competenza del Consiglio, a pena di decadenza.

4. Il Consiglio nazionale stabilisce le regole per il proprio funzionamento. Esso dispone di un apposito ufficio di segreteria, costituito presso l'Autorità.

Art. 4.

(Associazione di consumatori e di utenti)

1. Le associazioni di consumatori e di utenti, riconosciute ai sensi dell'articolo 3, comma 2, lettera c), devono possedere i seguenti requisiti:

a) uno statuto redatto nella forma di atto pubblico, che preveda come oggetto dell'attività sociale la difesa dei diritti dei consumatori e degli utenti, precisando che l'associazione non ha fini di lucro;

b) una organizzazione interna a base democratica;

c) la presenza organizzata in almeno cinque regioni, e comunque un'attività di carattere continuativo e di apprezzabile rilevanza esterna;

d) trasparenza delle entrate e pubblicità dei bilanci;

e) assenza di qualsiasi connessione con enti o organizzazioni che esercitino attività produttive, commerciali o di erogazione di servizi.

2. Le associazioni di cui all'articolo 1, comma 2, lettera c), sono individuate con decreto del Ministro competente, che richiede alle associazioni stesse di esprimere terne di candidati, tra i quali vengono scelti i rappresentanti inseriti nel Consiglio nazionale.

Art. 5.

(Ricorsi in giudizio)

1. Le associazioni di cui all'articolo 2 possono agire in giudizio, o intervenire in procedimenti giudiziari, in difesa degli interessi dei consumatori e degli utenti.

2. Le azioni di cui al comma 1 possono essere altresì proposte da qualsiasi persona fisica o giuridica.

Art. 6.

(Funzioni del Consiglio nazionale)

1. Il Consiglio nazionale esprime parere obbligatorio, non vincolante, in tema di:

- a) concentrazioni di imprese;
- b) tariffe;
- c) *standard* del servizio universale;
- d) pubblicità.

Art. 7.

(Comitato di garanzia)

1. È costituito, presso l'Autorità, un Comitato di garanzia della correttezza dell'informazione, (di seguito denominato «Comitato di garanzia») presieduto dal Presidente dell'Autorità e composto da un membro dell'Autorità e da tre membri, eletti dal Consiglio nazionale nel suo seno.

2. Il Comitato di garanzia è competente per tutte le materie di cui agli articoli 1, 2, 8, 9 e 10.

3. Il Comitato di garanzia adotta, sentito il Consiglio nazionale, un codice di comportamento, conforme ai principi di cui al comma 4.

4. Il Comitato di garanzia, su richiesta del Presidente, di uno dei suoi membri, di uno dei membri del Consiglio nazionale, o in riferimento a richieste di cui all'articolo 9, è chiamato a pronunciarsi su comportamenti degli organi di informazione che appaiono lesivi dei principi di correttezza che devono caratterizzare tale attività.

5. L'informazione non è corretta qualora non rispetti i seguenti principi:

a) rispetto della pari dignità di ogni persona e comunità umana, e del legittimo esercizio, da parte di chiunque, dei diritti che gli sono riconosciuti;

b) rispetto del diritto alla riservatezza su fatti inerenti unicamente alla vita privata delle persone, e rifiuto di ogni strumentale associazione di tali fatti a comportamenti di natura pubblica;

c) pertinenza dei titoli e delle immagini alla sostanza delle notizie cui si riferiscono, in modo da evitare qualsiasi sollecitazione di reazioni emotive non giustificate dalle notizie stesse;

d) discrezione nella divulgazione di notizie concernenti soggetti minori, e dei particolari relativi ad atti di violenza.

Art. 8.

(Diritto alla rettifica)

1. Chiunque si ritenga leso nei propri interessi morali o materiali da trasmissioni o produzioni contenenti affermazioni contrarie a verità ha diritto di chiedere al concessionario o al soggetto autorizzato, ovvero alle persone delegate al controllo delle attività, che sia diffusa apposita rettifica.

2. La rettifica è effettuata entro quarantotto ore dalla ricezione della relativa richiesta, in fascia oraria e con rilievo identici a quelli della produzione che ha dato la notizia.

3. Il concessionario o il soggetto autorizzato possono, entro ventiquattro ore dalla richiesta, opporre ricorso presso il Comitato di garanzia, che decide nelle quarantotto ore successive. Se il Comitato di garanzia ritiene fondata la richiesta di rettifica quest'ultima deve essere trasmessa entro le ventiquattro ore successive.

4. È abrogato l'articolo 10 della legge 6 agosto 1990, n. 223.

Art. 9.

(Diritto di replica)

1. Chiunque si ritenga leso nella propria dignità, nel proprio onore, nei propri interessi morali, nella propria riservatezza da trasmissioni o affermazioni che violano il codice di comportamento di cui al comma 3 dell'articolo 7, può chiedere al concessionario o al soggetto autorizzato ovvero alle persone delegate al controllo delle attività che sia diffusa una sua replica. Per la completezza e la correttezza dell'informazione di tale replica deve essere dato conto entro quarantotto ore dalla richiesta. Trascorso tale periodo senza che la replica sia stata trasmessa il richiedente può rivolgersi al Comitato di garanzia chiedendo che siano irrogate le sanzioni di cui all'articolo 11, comma 2.

Art. 10.

(Riservatezza e diritto all'accesso e all'intervento su dati personali)

1. Il Ministro delle poste e delle telecomunicazioni emana, con regolamento, norme dirette a:

a) garantire la riservatezza delle comunicazioni;

b) garantire ad ogni persona fisica il diritto ad essere preventivamente informata della memorizzazione dei propri dati personali. Chiunque può negare l'autorizzazione a memorizzare i dati che lo riguardano, salvo casi esplicitamente previsti dalla legge;

c) garantire ad ogni persona fisica il diritto di accedere all'insieme dei dati personali che la riguardano, di ottenerne eventualmente la rettifica e, salvo casi esplicitamente previsti dalla legge, di ottenerne la cancellazione.

Art. 11.

(Sanzioni)

1. I soggetti che non ottemperano agli ordini impartiti o alle richieste formulate ai sensi dell'articolo 8 sono puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria da lire venti milioni a lire centocinquanta milioni.

2. Il Comitato di garanzia, qualora ravvisi la violazione dei principi di correttezza dell'informazione di cui ai commi 3 e 4 dell'articolo 7, emette una dichiarazione di deplorazione che viene obbligatoriamente diffusa dall'organo di informazione che ha commesso la violazione, con modalità tali da assicurarne, per quanto possibile, la conoscenza da parte della stessa fascia di utenza che ha avuto conoscenza dell'informazione deplorata.

3. Chiunque può ricorrere al Comitato di garanzia, per la violazione dei diritti di cui all'articolo 10. Il Comitato di garanzia, qualora ritenga fondato il ricorso, ordina l'esecuzione dell'intervento su dato personale ed applica una sanzione amministrativa pecuniaria di importo compreso tra lire 20 milioni e lire 100 milioni.

4. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui al capo I, sezioni I e II della legge 24 novembre 1981, n. 689, ad eccezione dell'articolo 16.

