

TV: IL DIRITTO ALL'INFORMAZIONE

i diritti dei cittadini utenti
nel nuovo sistema radiotelevisivo



A cura di:
avv. Elisabetta VALERI



I DIRITTI DEGLI UTENTI DEL SERVIZIO RADIOTELEVISIVO

A cura dell'avvocato Elisabetta Valeri

- INTRODUZIONE

SEZIONE I

LA LIBERTÀ DI INFORMARSI

E IL DIRITTO A CONOSCERE PER DELIBERARE

1. Libertà d'informazione come diritto a conoscere. Pluralità di significati.
2. Il fondamento del diritto di informarsi: la normativa costituzionale e il diritto interno
3. La normativa internazionale e i Trattati comunitari
4. L'oggetto della libertà
5. Il servizio televisivo come opportunità di sviluppo del diritto dei cittadini di informarsi. Dal t-government all' e-democracy

SEZIONE II

L'EVOLUZIONE TECNOLOGICA:

NUOVE ESIGENZE DI TUTELA DEI CONSUMATORI

1. La moltiplicazione delle tecniche di diffusione: radiodiffusione circolare, televisione digitale, web tv .Le nuove potenzialità del medium televisivo
2. Accesso alla rete come presupposto dell'accesso ai contenuti
3. La televisione a pagamento: da telespettatori a clienti
4. Potenzialità e rischi per l'utente con l'avvento dei nuovi scenari: televisione in chiaro e criptata. Verso un concetto di Servizio universale?
5. Gli strumenti di tutela. Il ruolo delle Associazioni dei consumatori
6. segue): il nuovo Codice delle comunicazioni e la Carta dei servizi televisivi di accesso condizionato
7. segue): il ruolo del Consiglio Nazionale Utenti

- CONCLUSIONI

INTRODUZIONE

La diffusione radiotelevisiva, il *medium* che più di tutti ha caratterizzato la seconda metà del XX secolo, ha conosciuto in questi ultimi anni un'evoluzione tecnologica tale da averne rifondato la missione iniziale. In pochi decenni siamo passati dall'emittente unica ad una pluralità di emittenti, da una sola tecnica diffusiva (l'analogico) ad una molteplicità di piattaforme trasmissive (digitale terrestre, satellite, via cavo, web-tv), dalla ricezione delle informazioni alla scelta delle stesse, dall'approfondimento selettivo attraverso pagine di testo (il televideo) al video on demand.

A dire il vero di "televisione" in senso tradizionale quasi non ha senso parlarne (se non per ragioni di stringente attualità), essendo evidente come l'elemento dell'interattività rappresenta una discontinuità non solo tecnologica, ma anche culturale, che modificherà radicalmente il modo di fruire il medium televisivo.

Interazione nella fruizione del prodotto audiovisivo attraverso la personalizzazione del servizio secondo la tecnologia *push* (ricevere solo le informazioni richieste preventivamente) e *pull* (cercare e prendere solo le informazioni che interessano); ma anche accesso a banche dati, servizi informativi, tele-learning, sottoscrizioni di contratti.

La "televisione" si trasforma, così, da principale strumento per la ricezione di informazioni in un canale potenzialmente illimitato per l'accesso degli individui all'acquisizione di informazione e documentazione quanto più possibile diretta.

Pertanto, alla televisione generalista finanziata dallo Stato e dalla pubblicità si sono affiancati in maniera stabile, addirittura competitiva, i canali tematici e le tv a pagamento: la dimensione del fruitore di "televisione" tende ad essere sempre più quella di *utente* piuttosto che esclusivamente di *cives*.

Un utente al quale non interessa tanto il metodo di trasmissione del segnale quanto la possibilità di avere a disposizione una gamma di servizi interessanti. E rispetto ai quali sorgono, con

effetti giuridicamente rilevanti, le medesime *garanzie di tutela* degli interessi economici dei consumatori che vigono nei settori tradizionali.

O meglio, le garanzie sono da reinventare, ma soprattutto devono affermarsi culturalmente rispetto ad un'inerzia di comportamenti passivi.

L'avvento di nuove tecnologie, infatti, porta con sé un periodo iniziale nel quale si fa difficoltà a "riconoscere" le medesime tutele vigenti in altri campi. Per fare un esempio: l'interruzione del segnale trasmissivo durante un evento televisivo a pagamento, diciamo una partita di calcio, dà diritto ad una riduzione della controprestazione economica corrisposta dal consumatore. Si tratta una regola di buon senso che ancora oggi, però, non ha ancora trovato un pieno riconoscimento giuridico nella normativa di settore.

Il ruolo delle associazioni dei consumatori e delle imprese sarà determinante per rendere quanto più breve possibile il periodo di transizione nella tutela dei diritti e della libertà di scelta, periodo le cui inefficienze gravano sugli utenti e sulla velocità di crescita di un mercato.

Lo sviluppo della televisione digitale mostra il connubio tra informatica, elettronica di consumo e media: in un settore dove gli informatici avranno l'obiettivo di diffondere i sistemi di accesso condizionato al servizio televisivo, gli elettronici quello di collocare i loro prodotti, gli editori di aumentare gli introiti pubblicitari, occorrerà dotare tempestivamente i consumatori delle conoscenze necessarie ad esercitare la loro "sovrانità".

In questo contesto, il diritto di informarsi di cui è titolare il cittadino-utente, intendendo con ciò la libertà effettiva di porre in essere i comportamenti tesi ad acquisire le informazioni, assume connotati più complessi.

L'informazione, infatti, rappresenta il presupposto per l'esercizio di ogni altra libertà riconosciuta dagli ordinamenti democratici, condizione indispensabile per una partecipazione consapevole alla vita politica, economica e sociale della Comunità.

Nel momento in cui la televisione amplifica in maniera esponenziale le sue capacità di essere veicolo di informazione, di conoscenza, essa può diventare uno strumento di servizio per l'individuo, inteso sia come consumatore che come cittadino.

Come ogni strumento, esso è fondamentalmente neutro, e necessita della definizione di un quadro di regole chiare e ragionevoli.

Sotto il profilo giuridico si tratta di appurare in che misura l'ordinamento italiano consenta adeguatamente la realizzazione di condizioni di vita e metodi di documentazione che riducano al minimo il rischio di opinioni manipolate o falsate, e favoriscano invece la formazione di un'opinione pubblica documentata ed obiettiva, nonché spontaneamente formatasi dalla base.

A tale ricerca saranno dedicate le pagine del capitolo seguente, ove ci si interrogherà sull'esistenza di un *diritto di informarsi*, analizzando le convenzioni internazionali, le norme costituzionali, ricostruendo il quadro normativo italiano e indagando gli aspetti che riconoscono diritti e aspettative di diritto agli utenti, al fine di valorizzarne il ruolo attivo anche nel settore televisivo.

Così facendo si affronterà la caratteristica imprescindibile della democrazia moderna: il diritto dei cittadini a conoscere per poter deliberare. Nella Società dell'Informazione, infatti, la circolazione delle notizie e delle idee diventa un fattore essenziale allo stesso connotarsi della libertà di scelta del cittadino, inteso sia nel suo aspetto economico di consumatore che in quello politico in senso lato.

Una seconda sezione del presente studio verterà sull'evoluzione tecnologica avvenuta nel settore della diffusione televisiva e le conseguenze che essa sta determinando sia in termini di modalità di offerta del servizio che di rapporto impresa/utente. Televisione digitale, web-tv, effetti della convergenza.

In particolare si avvierà una riflessione circa i cambiamenti, in tema di tutela dei consumatori, derivanti dal passaggio *da telespettatore a cliente*, conseguenza dell'avvento della televisione a

pagamento. Dopo aver descritto potenzialità e rischi nel nuovo scenario, si tenterà di indicare i nuovi strumenti di tutela per gli utenti.

L'utente televisivo, infatti, è sempre più destinato a ricevere un servizio, che come tale deve essere soggetto alle regole di trasparenza contrattuale, ad un sistema di indennizzi e rimborsi e all'accessibilità ad un sistema semplice e non oneroso di risoluzione delle controversie.

In tale ottica, uno spazio specifico verrà dedicato anche alla tutela dei minori.

SEZIONE I

LA LIBERTÀ DI INFORMARSI E IL DIRITTO A CONOSCERE PER DELIBERARE

1) Libertà d'informazione come diritto a conoscere. Pluralità di significati.

Il termine «informazione» è, spesso, indifferentemente utilizzato per indicare fenomeni sostanzialmente, oltre che giuridicamente, distinti. E esso, infatti, è, talvolta, utilizzato per descrivere l'attività dei *mass-media*, quali, in primo luogo, la stampa e la radiotelevisione, altre volte lo stesso termine viene impiegato per abbracciare anche una dimensione "passiva", vale a dire l'attività rivolta all'acquisizione di conoscenze.¹

Da qui, la tendenza ad un uso dell'espressione *libertà di informazione* «in senso lato», identificante, cioè, comprensivamente, un duplice ordine di situazioni soggettive, vale a dire sia il comportamento attivo di fornire le informazioni (*rectius* «l'informare»), sia il comportamento passivo di acquisire conoscenze e/o informazioni (*rectius* «l'informarsi»).

L'articolo 21 della Costituzione riconosce in maniera esplicita solo il comportamento attivo, ovvero l'informare, quando al comma 1 recita: «*Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione*».²

Da qui l'utilizzo della formula «*libertà d'espressione*» per descrivere quest'ultimo comportamento, impiegando invece la locuzione «*libertà d'informazione*» in un «senso stretto», per indicare, puntualmente, la sola libertà di informarsi, ossia la libertà di porre in essere i comportamenti tesi ad acquisire le informazioni.³

¹ Cfr. C. Chiola, voce *Informazione (diritto alla)*, in *Enc. Giur.*, Treccani, vol. XVI, 1989, p. 1; A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali, Parte speciale*, Cedam, Padova, 1992, p. 427; idem, *Stampa, giornalismo radiotelevisione*, Cedam, Padova, 1983, p. 14; Cfr. anche G. B. Garrone, *Appunti di diritto pubblico dell'informazione e della comunicazione*, Giappichelli editore, Torino, 1999, p. 9.

² Cfr. A. Pace, *Stampa, giornalismo radiotelevisione*, Cedam, Padova, 1983, p. 13; idem, *Problematica delle libertà costituzionali, Parte speciale*, Cedam, Padova, 1992, p. 427.

³ Cfr. A. Loiodice, *Informazione (diritto alla)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXI, Giuffrè Editore, 1971, p. 472.

La formula linguistica "libertà di informazione" rappresenta, in realtà, una novità, in quanto essa esprime la considerazione autonoma di bisogni ed esigenze che, per lungo tempo, sono rimaste oggetto di una tutela marginale, e ciò a causa dell'adozione di una tradizionale prospettiva connessa alla libertà di manifestazione del pensiero.

Quando, invece, ci si è resi conto che la libertà di informazione nel senso stretto è, in realtà, una pre-condizione dell'opinione della collettività, oltre che una necessità prodromica all'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero,⁴ si è abbandonata quella tradizionale e riduttiva prospettiva dell'esigenza di acquisizione di conoscenze nel solo ambito della libertà di espressione, e la ricerca è stata, diversamente, indirizzata verso l'individuazione di un fondamento giustificativo del "diritto di conoscere".⁵

L'interattività del mezzo televisivo raggiunta dall'evoluzione tecnologica consentirebbe già adesso all'utente di un programma informativo di accedere alla fonte di informazione primaria (si pensi alla disponibilità immediata dell'audiovideo dell'intervento parlamentare cui ha appena fatto riferimento la giornalista di un telegiornale) così come di acquisire i dettagli circa le caratteristiche alimentari di un prodotto commerciale reclamizzato in una pubblicità.

Non si deve infatti sottovalutare l'ampiezza dell'interesse conoscitivo di un fruitore del mezzo televisivo, che può spaziare dal controllo politico di tipo diffuso sugli organi di rappresentanza della popolazione alla verifica delle condizioni economiche di un prodotto.

Deve, anzi, essere sottolineato come l'interesse conoscitivo possa realizzarsi non solo attraverso la ricezione di pensieri altrui, bensì anche attraverso la raccolta di dati grazie alla messa a disposizione di fonti documentali (si pensi agli archivi di Stato o a quelli multimediali formati in questi anni, e alle banche dati delle amministrazioni pubbliche).

⁴ Cfr. L. Paladin, *Problemi e vicende della libertà di informazione nell'ordinamento giuridico italiano*, in *La libertà di informazione*, Utet, Torino, 1979, p. 3 dove l'a. osserva: "l'essere compiutamente e realmente informati rappresenta una premessa indispensabile del buon funzionamento di un regime liberal-democratico: non soltanto nel senso che il diritto di ricevere e ricercare informazioni costituisce un presupposto ed uno strumento perché si renda effettiva una libertà cardinale come quella della libertà di espressione o di manifestazione del pensiero ma, prima ancora, nel senso che si tratta di un'esigenza indeclinabile per evitare che sia distorto il formarsi dell'opinione pubblica, cioè del consenso sul quale si reggono le maggioranze di governo e del dissenso da cui le opposizioni ricavano alimento".

⁵ Cfr. A. Loiodice, op. cit., p. 474.

2) Il fondamento del diritto di informarsi: la normativa costituzionale e il diritto interno

In questi decenni la dottrina e la giurisprudenza si sono a lungo interrogate sull'ampiezza che la Costituzione riserva alla tutela dei comportamenti tesi ad acquisire informazioni.

Appare difficilmente contestabile che l'esplicito riconoscimento costituzionale sia riservato esclusivamente alla *libertà attiva di informare*, quella cioè di colui che diffonde le informazioni, ma ciò non esclude che anche la *libertà di informarsi* sia tutelata.

Nella Costituzione sono rinvenibili numerosi dati che fanno propendere per una configurazione della libertà di informarsi come principio di carattere generale, e precisamente quelle disposizioni che delineano situazioni che garantiscono una libertà di scelta, generale o particolare. È il caso della libertà di ricerca scientifica (art. 33, comma 1, Cost.) che comprende, evidentemente, anche la garanzia di uno stadio preliminare, vale a dire, la libertà di acquisizione dei dati sui quali fondare la soluzione del problema scientifico.

Si pensi, ancora, alla libertà di iniziativa economica (art. 41, comma 1, Cost.) che, garantendo la libertà di scelta delle iniziative da parte dell'imprenditore, comprende, per definizione, anche la sua esigenza di informarsi.

Per ciò che concerne i rapporti politici, viene in luce il diritto di voto (art. 48 Cost.). Un simile diritto concorre alla conservazione di determinate caratteristiche del sistema e, data la sussistenza nel sistema di numerosi fattori in grado di influenzare la scelta dell'elettore, ne discende, logicamente, che la prima garanzia di questo diritto deve consistere proprio nell'assicurare all'elettore la libertà di conoscere, previamente ed ampiamente, i condizionamenti cui è soggetto.⁶

Un'analisi complessiva porta a valutare questi riferimenti costituzionali in maniera tale da ipotizzare che oltre alla libertà di scelta specificamente tutelata, essi si estendano anche a garantire

⁶ Si pensi anche a tutte quelle libertà che presuppongono la possibilità di effettuare scelte particolari che vanno dal domicilio (art. 14 Cost.), alla circolazione e soggiorno (art. 16 Cost.), all'associazione (art. 18 Cost.), ai sindacati (art. 39 Cost.), ai partiti politici (art. 49), alla scuola (artt. 33 e 34 Cost.).

una generale libertà di informazione, esprimendo l'esigenza di apprestare, a livello costituzionale, una garanzia dell'istanza informativa di carattere ampio⁷.

Al contempo, la pluralità ed il significato concordante di tali indici normativi può anche essere interpretato nel senso che, nella nostra Costituzione, non solo è rinvenibile la garanzia dell'informazione scientifica, di quella economica e di quella politica ed, ancora, la garanzia di singoli aspetti conoscitivi compresi in altre libertà (di domicilio, di circolazione e soggiorno, di associazione ecc.), ma si può anche rinvenire il fondamento di una più generale libertà di informazione⁸.

Ma v'è di più. Essa è condizione per l'effettività dei principi fondamentali della Costituzione quali il principio della democrazia (art. 1, comma 1, Cost.), della sovranità popolare (art. 1, comma 2, Cost.), dello sviluppo della persona umana (art. 2 Cost.), della uguaglianza (art. 3, comma 2, Cost.) ed, infine, della libertà di cultura (art. 9 Cost.).

⁷ Cfr. A. Loiodice, *op. cit.*, p. 478 ss.

⁸ Cfr. *idem*, *op. loc. cit.*

3) segue: La normativa internazionale e i Trattati comunitari

Il diritto di informarsi, di accedere ai contenuti dell'informazione è statuito, inoltre, in diverse norme internazionali, a cominciare dall'art. 19 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 novembre 1948 che parla del diritto dell'uomo di "cercare" e di "ricevere" informazioni⁹: "Ogni individuo ha il diritto alla libertà di opinione e di espressione, incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere."

Ed ancora, l'art. 10, comma 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali¹⁰, tutela (analogamente all'art. 5 della legge fondamentale tedesca e dell'art. 20, comma 1, lett. d), della Costituzione spagnola), la libertà di informarsi da fonti generalmente accessibili.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea approvata nel 2000 a Nizza, inoltre, all'articolo 11 dispone che: "Ogni individuo ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere e di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera."

Certamente, il richiamo di simili norme internazionali non è ancora sufficiente per sostenere l'esistenza di una tutela costituzionale della libertà in esame¹¹; la configurazione di una tutela, mediante la descrizione dell'interesse sostanziale all'informazione, nei termini di un diritto soggettivo, passa, necessariamente, attraverso l'opera del legislatore¹².

Tuttavia, va adeguatamente sottolineato che, oggi, a seguito della modifica dell'art. 117 Cost. (legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3), il primo comma di tale disposizione vincola la potestà legislativa, sia statale che regionale, al rispetto degli obblighi internazionali, di

⁹ Cfr. *idem*, op. cit., p. 481; A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali*, op. cit., p. 428.

¹⁰ Cfr. C. Chiola, voce *Informazione*, op. cit., p. 2.

¹¹ Cfr. A. Loiodice, op. loc. ult. cit.

¹² Cfr. A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali*, op. loc. ult. cit. G. B. Garrone, *Appunti di diritto pubblico dell'informazione e della comunicazione*, op. cit., p. 16.

talché, la normativa interna deve adeguarsi alla normativa internazionale. E', pertanto, plausibile sostenere che se un tale diritto non venisse riconosciuto dalla normativa interna si potrebbe ipotizzare un contrasto con la Costituzione.

La questione che ci preme sottolineare è ancora più complessa, e fa riferimento all'essere la libertà di informazione un presupposto imprescindibile per la vita del fondamentale principio democratico. Non è un caso che, tra le condizioni poste ai Paesi dell'Europa dell'Est per essere ammessi al progetto di allargamento dell'Unione europea da pochi giorni avviato anche formalmente, vi erano il rispetto di alcuni parametri relativi alla libertà ad essere informati e di informarsi.

Un concetto, quello della necessaria vigenza della libertà di informazione come presupposto delle democrazie reali, che lo stesso Trattato dell'Unione ha previsto in maniera inequivoca quando all'articolo 6 dispone che: "L'Unione è fondata sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani, delle libertà fondamentali e dello stato di diritto che sono comuni agli Stati membri", prevedendo poi all'articolo 7 una procedura azionabile nei confronti dello Stato che si fosse reso responsabile di violazioni dei principi democratici fondamentali su cui si basa l'Ue, procedura che potrebbe portare ad una serie di sanzioni che possono arrivare fino alla sospensione del diritto di voto del Paese incriminato.

La libertà di informazione e la sua garanzia, dunque, si presentano oggi, giuridicamente, quali diritti umani e civili vigenti nell'ordinamento comunitario e nazionale mentre politicamente costituiscono il presupposto indispensabile di qualsiasi sistema democratico.

4) L'oggetto della Libertà di informarsi

L'interesse tutelato da questa libertà è, dunque, il generale interesse allo svolgimento di un'attività conoscitiva¹³.

Va escluso che siffatta libertà possa configurarsi meramente come un diritto alla notizia, anche perché la garanzia costituzionale non appare tutelare la pretesa ad ottenere una determinata notizia, né notizie diffuse¹⁴.

Il contenuto della libertà di informazione consiste, invece, proprio nell'attività di utilizzazione (quindi nell'accessibilità) della "fonte di informazione"¹⁵. In altri termini, la tutela della libertà garantisce al singolo la possibilità di svolgere tutte le attività necessarie per estrarre dalle fonti di informazioni i relativi contenuti, per cui l'utilizzazione concreta e finale, potrà, peraltro, anche consistere in una ricezione pura e semplice.

Il mezzo televisivo ci offre oggi una esemplificazione paradigmatica delle possibilità di essere utilizzato come strumento per raggiungere le "fonti di informazione" e non solo per ricevere informazione.

Basti pensare all'attività giornalistica di "cronaca": se è vero che essa costituisce un'espressione del pensiero nella sua forma narrativa senza alcun riferimento specifico al mezzo impiegato per la sua diffusione, non possiamo non dare atto che l'interattività cui è destinato il mezzo televisivo rivoluziona questo aspetto. Dal punto di vista dell'utente televisivo, la cronaca si traduce in un'informazione sui fatti: nel momento in cui questi "fatti" sono direttamente accessibili dall'utente muta la percezione dell'attività stessa.

La convergenza delle tecnologie con cui può essere diffuso il segnale televisivo ci rende evidente che stiamo parlando di un medium nuovo, interattivo, dove la distinzione tra fonti dirette e

¹³ Cfr. A. Loiodice, op. cit., p. 482.

¹⁴ Cfr. C. Chiola, voce *Informazione*, op. cit., p. 1.

¹⁵ Cfr. A. Loiodice, op. cit., p. 481. In termini giuridici, il concetto di "fonte di informazione" è ampio tanto quanto il corrispondente concetto naturalistico e, precisamente, è ampio al punto da comprendere ogni oggetto, atto o fatto idoneo a fornire un dato informativo.

fonti indirette più che convivere si mescola: l'accessibilità da parte degli utenti, anche in diretta, di documenti audiovideo (oggi riversabili da persone comuni e non solo dai professionisti dell'informazione), rende la compresenza alla notizia, all'evento, un elemento decisivo nella valutazione dell'impatto comunicativo.

La garanzia a livello costituzionale dell'acquisizione di conoscenze assicura, dunque, la documentabilità e la controllabilità delle diverse opinioni e notizie attraverso il libero accesso ad una pluralità di fonti di informazioni

5) Il servizio televisivo come opportunità di sviluppo del diritto dei cittadini di informarsi. Dal t-government all'e-democracy

Sino ad oggi il dibattito in materia di servizi televisivi è sempre stato limitato al numero di emittenti presenti in un dato sistema, alla pluralità di contenuti da queste offerti, all'offerta di notizie e di intrattenimento che potranno essere ricevute dai telespettatori.

L'avvento della televisione digitale (non solo terrestre) e interattiva sposta la questione sul tipo di contenuti che possono essere diffusi per il tramite del mezzo televisivo, e sull'accesso del cittadino-utente ai medesimi.

Se è vero che i sistemi democratici si fondano sull'opinione pubblica, è anche vero che la difficoltà del singolo di accedere direttamente alle fonti di informazioni ha consentito che il numero delle opinioni documentate—in tutti i campi: scientifico, economico, consumeristico, politico—fosse limitato ad alcune *elites*. In tale contesto l'opinione pubblica non potrà non essere conforme alle notizie così come elaborate e diffuse dalle elites, in particolare attraverso il massmedia per eccellenza, la televisione.

L'evoluzione tecnologica e la convergenza dei mezzi trasmissivi consente oggi di immaginare un servizio televisivo che offra -da subito, nel giro di pochi anni- gli strumenti affinché il cittadino sia coinvolto nel processo politico-istituzionale.

Già oggi sono in avanzato stato di sperimentazione la fruizione tramite la televisione digitale di servizi di pubblica utilità: l'accesso a servizi informativi (dedicati a musei, biblioteche, immigrati, sanità); servizi per pagamento di tasse, tributi e bollette; servizi di telelearning; collegamenti a banche dati (si pensi all'Acì, l'Inps, le Poste).

La scommessa è quella di passare da un ipotesi di utilizzo del servizio televisivo come *t-government* a quella di farne il veicolo per l'affermazione dell'*e-democracy*.

Rispetto a questo obiettivo il ruolo delle Istituzioni è decisivo: basti pensare a quale rivoluzione ci sarebbe qualora tutte le istituzioni rappresentative (Parlamento, Regione, Province, Comuni) mettessero "in rete" (e quindi fruibile anche tramite la tv) gli audiovisivi delle loro riunioni, i loro atti ufficiali, tutta quanto li renda conoscibili e controllabili.

La strada è stata peraltro tracciata dalla stessa Costituzione, che ha riconosciuto la pubblicità dei lavori del Parlamento (articolo 64, comma 2) così come delle aule di giustizia, indicando una favor per la conoscibilità delle istituzioni che viene oggi consentita dal progredire della tecnica.

Si tratta di opportunità che la tecnologia ci offre, anche per avvicinarci a quell'ideale di "democrazia" (del consumatore come del cittadino) di stampo ateniese.

Ma la tecnologia è notoriamente neutra, per cui essa rischia anche di diventare strumento di controllo anziché di conoscenza.

Per evitare che ciò accada la regola deve essere costituita dal *libero e ampio accesso a tutte le fonti di informazione* e che i limiti siano al contrario l'eccezione.

Sono necessarie norme che disciplinino:

- l'accesso ai contenuti (e quindi alla rete trasmissiva) e alle fonti di informazioni
- la diffusione dei contenuti

In tal senso il rapporto di utenza che inizia a caratterizzare la fornitura di un servizio di interesse generale come quello televisivo (al pari delle telecomunicazioni) impone che le regole consumeristiche vivano anche in questo settore, magari aggiornate nella loro configurazione.

La *legge 3 maggio 2004, n 112*, recante “Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della Rai” contiene alcune disposizioni che potrebbero consentire la previsione di una normativa specifica (testo unico la cui delega è stata affidata al Governo) che vada nel senso sopra indicato.

L'articolo 4 della legge, infatti, definisce quali principi a garanzia degli utenti “l'accesso dell'utente, secondo criteri di non discriminazione, ad un'ampia varietà di informazioni e di contenuti offerti da una pluralità di operatori nazionali e locali” e a tal fine impegna gli organi pubblici a “favorire la fruizione e lo sviluppo, in condizioni di pluralismo e di libertà di concorrenza, delle opportunità offerte dall'evoluzione tecnologica da parte dei soggetti che svolgono o intendono svolgere attività nel sistema delle comunicazioni”.

Il Codice delle comunicazioni approvato nel settembre del 2003, invece, fornisce quelle garanzie tipicamente consumeristiche che coprono l'aspetto trasmissivo, ma di tutto questo ne parleremo nella sezione seguente.

SEZIONE II

L'EVOLUZIONE TECNOLOGICA:

NUOVE ESIGENZE DI TUTELA DEI CONSUMATORI

1) La moltiplicazione delle tecniche di diffusione: radiodiffusione circolare, televisione digitale, web tv. Le nuove potenzialità del medium televisivo

Il dato empirico su cui la presente ricerca fonda le sue premesse è l'evoluzione tecnologica che ha caratterizzato il settore televisivo negli ultimi 20 anni, tale a nostro avviso da mutarne la stessa funzione.

La radiodiffusione televisiva è un'attività svolta oggi tramite diversi mezzi trasmissivi (sia con tecnologia analogica che digitale): l'etere, il satellite e il cavo. Tradizionalmente si faceva riferimento alla *diffusione circolare*¹⁶, l'attività svolta via etere e che consente da un punto di trasmissione di raggiungere con il segnale un diverso numero di utenti indistintamente.

La diffusione *via satellite* amplifica tale concetto, considerandone l'ampia copertura in termini di territorio.

Il satellite è caratterizzato da standard di trasmissioni ben precisi; forse è il metodo oggi più usato per le nuove televisioni tematiche perché nel momento in cui abbiamo aumentato enormemente il numero di canali anche l'offerta di tipo televisivo è cambiata sostanzialmente. Non è necessario più fare un canale generalista come le televisioni terrestri con molti generi ma è possibile associare diversi canali tematici in un unico pacchetto; l'utente può selezionare il canale che lui preferisce. Naturalmente, anche i metodi di produzione debbono essere tali che il costo di ciascun canale tematico sia notevolmente inferiore al costo di un canale generalista.

¹⁶ E' al sorgere del nuovo secolo (nel 1909) che il tedesco Ernst Rhumer compie la prima trasmissione televisiva, nel senso che manda' un'immagine ad una certa distanza rispetto al luogo dove si trovava l'originale

La diffusione *via cavo* si diversifica fundamentalmente da tale ambito, e rientra nella categoria del "point to point", ovvero il segnale viene emesso singolarmente dall'emittente al soggetto ricevente, per cui si presta agevolmente per applicazioni interattive di tipo personalizzato.

Un'altra tecnica trasmissiva in via di sviluppo è la *televisione cellulare*: si tratta di un sistema estremamente interessante in quanto, pur operando a microonde, a frequenze altissime, 40 GHz, ha la capacità a tutti gli effetti di equivalere ad una cablatura che, come sappiamo, è piuttosto costosa. In città piccole o particolarmente distribuite, con edifici piccoli, potrebbe essere estremamente interessante l'impiego di questa televisione cellulare che, pur essendo un sistema fortemente direttivo, è comunque di broadcasting; ha frequenze molto alte, che vengono ricevute da sistemi che assomigliano molto a quelli delle antenne paraboliche, tranne che in luogo di un'antenna parabolica si ha una trombetta delle dimensioni circa di 10 centimetri, quindi estremamente piccole e anche poco disturbante dal punto di vista ambientale. la televisione cellulare normalmente combina programmi di valenza nazionale con programmi, invece, di valenza locale.

Un primo risultato dell'evoluzione tecnologica, quindi, è sicuramente l'aver creato una situazione nella quale la competizione non avverrà solo tra operatori che utilizzano le stesse modalità di distribuzione, ma anche tra le diverse piattaforme trasmissive, e ciò a tutto vantaggio dell'offerta che arriverà all'utente finale.

Ma la vera portata innovativa della TV digitale consiste in due importanti fattori:

- a) la multimedialità, cioè l'arricchimento dei programmi con tracce audio supplementari, grafica animata e servizi informativi (come, ad esempio già disponibili nei DVD);
- b) l'interattività cioè la possibilità per l'utente di inviare e ricevere a richiesta sul proprio schermo TV dati e informazioni di suo personale interesse, utilizzando la normale rete di telecomunicazioni (come quando tramite il telefono e il modem ci si connette con il proprio PC a Internet). Si apre così la possibilità per tutti di accedere ai servizi della società

dell'informazione, comodamente seduti in salotto, con la semplice utilizzazione del telecomando¹⁷.

Proprio l'intrattività rappresenta l'innovazione che ci consente di dire che il servizio televisivo, e quindi la fruizione dello stesso da parte dell'utente, acquisisce un significato e una funzione nuova rispetto a quelle tradizionali.

La chiave per l'accesso alla interattività è il *decoder*, fondamento del cosiddetto "sistema di accesso condizionato".

Attraverso un decoder non solo può passare una semplice immagine televisiva ma può passare, in realtà, tutto il complesso di informazioni che caratterizzano la multimedialità.

Proprio come accade con Internet, attraverso di esso si accede a un database; questo database risponde ma in quel momento il messaggio viene indirizzato soltanto all'utente che lo ha richiesto. Questa possibilità di multimedialità interattiva personalizzata sarà il mercato del futuro. Nell'ambito di un decoder si ha, quindi, la possibilità di avere un vero e proprio sistema operativo che governa il sistema, il quale è aperto alla gestione non solo di segnali di tipo televisivo e non solo del sistema di criptaggio, ma è aperto anche alla possibilità di gestire la ricezione di Internet. In questo caso il televisore diventa, o meglio - il decoder - diventa il "Gate" attraverso il quale a casa dell'utente può entrare della multimedialità. Il decoder è uno strumento che supera l'aspetto puramente televisivo per diventare quello che viene detto il "Gate keeper" della futura multimedialità domestica. Per fare questo, in realtà, occorre però che lo schermo televisivo abbia lo stesso grado di definizione di uno schermo da computer. Questo processamento, affinché lo schermo televisivo che intrinsecamente non avrebbe quel grado di definizione possa raggiungere le stesse prestazioni del video di un computer, si ha attraverso una tecnologia chiamata "Web TV".

¹⁷ Per avere un'idea dei servizi interattivi utilizzabili con la televisione digitale terrestre, si può consultare il sito www.fuh.it/dvb/dvbt.

Combinando i concetti di Web TV, di possibilità di mandare informazioni di tipo Internet oltre a quelle televisive, si ha un sistema in grado di fornire una serie di servizi multimediali interattivi di tipo domestico.¹⁸

In definitiva, si tratta di tecnologie più complicate da spiegare al pubblico che da produrre, le cui potenzialità sono legate all'accessibilità alla rete trasmissiva e al possesso di sistemi di accesso condizionato.

2) Accesso alla rete come presupposto dell'accesso ai contenuti

In questo contesto, l'accesso ai servizi televisivi multimediali e interattivi sarà condizionato dalle possibilità di connessione ad una delle diverse reti trasmissive (satellite, digitale terrestre, cavo, adsl, umts, dab): un po' come per il resto del sistema delle comunicazioni, essere connessi o meno sarà una discriminante oggettiva anche in termini di diritti di cittadinanza.

Pertanto, una delle problematiche che i consumatori, singoli ma soprattutto in forma associata, dovranno affrontare è proprio quella dell'accessibilità alla rete quale preconditione per l'accessibilità ai contenuti e alle informazioni.

La tecnologia che ha le possibilità di sviluppo più immediato è sicuramente la connessione a "banda larga", in particolare l'ADSL oltre al cavo e l'Umts (per le funzioni interattive, infatti, occorre essere dotati di un canale di ritorno), anche se per abitudini culturali la televisione digitale terrestre in prospettiva rappresenta la piattaforma tecnologica nella quale andranno a convergere le diverse tecniche.

Proprio la fruibilità dei nuovi servizi radiotelevisivi rappresenta il primo traguardo da raggiungere per i consumatori: come noto, la televisione digitale è agli albori della sua diffusione (ad oggi risultano non più di 250.000 decoder distribuiti in Italia e la copertura del segnale si attesta

¹⁸ Lo scenario prefigurabile a medio termine è quello di un televisore che avrà anche prestazioni da computer - il "compuvision" - ma sarà soprattutto curato nel surrounding, in tutta la parte sonora, in modo da avere un sistema di alta qualità di Home Theatre. Viceversa, nell'applicazione da ufficio, da tavolo di lavoro, anche nell'ambito domestico, il "compuvision" sarà un sistema sempre a schermo limitato, abbastanza piccolo, molto facile da accedere come interfaccia uomo-macchina, ma più limitato, o più orientato ai sistemi d'ingresso attuali tipo computer a finestre.

intorno al 50% del territorio nazionale), per cui la connessione a banda larga costituirà per molti l'unico modo per ricevere il segnale televisivo multimediale.

Nel settore delle telecomunicazioni da tempo si è risposto all' esigenza di garantire l'accesso alla rete attraverso la definizione di un *Servizio Universale*, ovvero l'insieme dei servizi che il legislatore ritiene dover essere garantiti al 100% dei cittadini ad un livello qualitativo stabilito, indipendentemente dalla loro ubicazione geografica. Ma la stessa banda larga, oltre ad aver oggi una diffusione minoritaria tra gli utenti, incontra limiti propri della rete di telecomunicazioni, in molti casi non pronta a sostenere il flusso di dati necessario alla trasmissione del segnale tv.

Il nuovo quadro normativo comunitario sulle comunicazioni elettroniche purtroppo non ha sancito il diritto ad una connessione a banda larga, inserendolo nei contenuti del Servizio Universale, ed ha previsto esclusivamente che la connessione garantisca "un efficace accesso a internet". Occorrerà essere pronti, dunque, ad ottenere un vero e proprio diritto del singolo ad una connessione che consenta il massimo della multimedialità, ivi compresa la fruizione della televisione digitale.

Da parte sua il servizio televisivo, alla luce delle innovazioni tecniche subite e della crescente multimedialità, diventa esso stesso servizio di interesse generale per di più strettamente legato alla possibilità di connessione ad una delle diverse reti trasmissive.

Pur tenendo presente le difficoltà nel traslare il sistema del Servizio universale al settore della televisione digitale, occorre vigilare affinché il *digital divide* non raggiunga soglie critiche e adoperarsi perché il testo unico che sarà emanato dal Governo in applicazione della legge 3 maggio 2004, n 112 tenga conto di questa condizione.

Occorrerà che le associazioni dei consumatori vigilino che i principi a garanzia degli utenti posti dalla citata legge non rimangano mere aspirazioni, bensì si traducano in regole e comportamenti che vi diano efficacia. L'articolo 4, comma 1 lettera a) della citata legge, nel definire i principi a garanzia degli utenti che dovranno guidare anche la normazione secondaria, dispone che sia

garantito "l'accesso dell'utente, secondo criteri di non discriminazione, ad un'ampia varietà di informazioni e di contenuti offerti da una pluralità di operatori nazionali e locali" e a tal fine impegna gli organi pubblici a "favorire la fruizione e lo sviluppo, in condizioni di pluralismo e di libertà di concorrenza, delle opportunità offerte dall'evoluzione tecnologica da parte dei soggetti che svolgono o intendono svolgere attività nel sistema delle comunicazioni".

Ovviamente, l'accesso ai contenuti presuppone l'accessibilità alla rete che li trasmette, per cui sarà molto importante valorizzare il disposto secondo cui l'evoluzione tecnologica dovrà essere promossa e favorita dagli organi pubblici proprio al fine di garantire la massima accessibilità all'utente.

Un'altra regolamentazione importante è quella che riguarderà i "sistemi di accesso condizionato", ovvero i decoder e le chiavi numeriche che consentono l'accesso personalizzato al servizio televisivo.

Sotto questo aspetto, il pericolo è quello di uno sviluppo del mercato sulla base di tecnologie cosiddette proprietarie, le quali costituiscono la barriera principale all'ingresso di nuovi operatori nel mercato con conseguente limitazione della libertà di scelta degli utenti.

3) *La televisione a pagamento: da telespettatori a clienti*

Negli ultimi dieci anni in Italia, da alcuni decenni nei Paesi anglosassoni, alla televisione generalista si sono affiancati i canali tematici contenuti nelle piattaforme digitali (satellitari, via cavo, o via ADSL) a pagamento.

Tale avvento ha determinato un cambiamento radicale non solo nel modo di fruire la televisione, ma anche nel rapporto di utenza che sta dietro qualsiasi servizio televisivo.

Il pagamento di un corrispettivo, di un *prezzo* da parte del consumatore del prodotto televisivo rivoluziona in termini culturali, prima ancora che giuridici, il rapporto dell'individuo col medium televisivo: il telespettatore ha vissuto sino ad oggi il servizio televisivo come qualcosa di "ottriato", un servizio pubblico a diretta gestione statale (addirittura con proprietà diretta dello Stato dei mezzi di produzione del servizio) e per il quale paga una vera e propria *tassa*, senza poter in alcun modo influire sui contenuti che gli vengono veicolati ma dovendo, anzi, subirli passivamente. La televisione generalista, infatti, finanziata dal bilancio statale e foraggiata dalla pubblicità ha, sino ad oggi, offerto contenuti eterodecisi da altri fuorché il consumatore: che la televisione sia di cattiva qualità perché è quella che piace al pubblico è uno dei luoghi comuni che verranno spazzati via. Pensate voi che, se costretto a pagare anche solo 2 euro, l'utente medio acquisterà programmi spazzatura e privi di reali stimoli intellettuali che oggi invece gli sono riservati in massa e gratuitamente?

Il telespettatore sta diventando un vero e proprio utente di servizi televisivi, in grado di scegliere in anticipo quali servizi gli interessano e quando fruirne; l'esercizio del dare un *valore* ad un servizio televisivo e di valutarne il personale interesse a riceverlo rappresenta la vera svolta culturale in un settore che troppo spesso determina gli interessi anziché esserne determinato.¹⁹

¹⁹ È noto che sono più i programmi a seguire le esigenze dei pubblicitari che viceversa, e l'unico strumento di sovranità del telespettatore rimane l'audience; le polemiche che da anni investono il sistema Auditel danno poi l'idea dell'impossibilità di affidare la regia e lo sviluppo del servizio televisivo a questo meccanismo.

A tale mutamento nella fruizione corrisponde l'affermazione di vecchie e nuove aspettative giuridiche degli utenti e la predisposizione delle garanzie cui essi hanno diritto: per capire la novità basti pensare che *oggi si sottoscrivono contratti* per avere accesso ai contenuti televisivi a pagamento, e si effettuano scelte su quali servizi acquistare e quali no.

È iniziato il processo attraverso il quale l'utente di servizi televisivi inizierà ad esser "sovrano" del mercato televisivo, determinandone lo sviluppo sia in termini di contenuti che di servizi multimediali connessi.

Affinché ciò avvenga, però, è necessario che l'ordinamento riconosca al consumatore tutti quegli strumenti che ne garantiscano l'esercizio della sovranità, ad iniziare dalla tutela contrattuale; parimenti le associazioni dei consumatori devono essere poste nelle condizioni di tutelarne gli interessi economici. Su questo campo si giocheranno, crediamo, le lotte consumeristiche dei prossimi anni.

La democrazia televisiva, infatti, va salvaguardata e sviluppata a tutti i livelli, perché carenze in questo campo potranno costituire altrettanti macigni sulla strada della credibilità del sistema televisivo e della sua libertà. Un ruolo decisivo continuerà ad essere svolto dal servizio pubblico -rispetto al quale sono imprescindibili regole che ne garantiscano l'autonomia e la capacità di essere attore di progresso e riduzione delle disuguaglianze- nonché dalle istituzioni preposte alle nomine dei vertici aziendali ma anche ai controlli.

Sebbene sotto forma di canone, infatti, i cittadini italiani sono comunque fruitori (obbligati) di un servizio a pagamento, servizio che gli deve essere reso dallo Stato con quelle garanzie di libertà che i cittadini di una democrazia pretendono.

4) Potenzialità e rischi per l'utente con l'avvento dei nuovi scenari: televisione in chiaro e criptata. Verso un concetto di Servizio universale?

Nel ricercare gli strumenti a disposizione degli utenti dei servizi televisivi, singoli o in forma associata, per tutelare i propri interessi economici ma anche il loro diritto di acquisire informazioni e documentazioni quanto più dirette possibili, occorre fermarsi un attimo ad individuare gli scenari che già oggi sono descritti dalle normative vigenti.

La diversità tra televisione in chiaro (gratuita) e televisione criptata (a pagamento), infatti, sarà una caratteristica delle future regolamentazioni, sia perché diverso ne è il business sia perché diverse ne sono le motivazioni e le modalità di consumo.

Già oggi, la legge 3 maggio 2004, n. 112 individua discipline differenti per la televisione in chiaro rispetto a quella criptata che consentono di disegnare uno scenario significativo.

Rispetto alla *televisione in chiaro*, la citata legge pone norme che garantiscono una *quantità minima di programmazione*: l'articolo 4, comma 1 lettera f) dispone che è garantita agli utenti "la diffusione di un congruo numero di programmi radiotelevisivi nazionali e locali in chiaro, ponendo limiti alla capacità trasmissiva destinata ai programmi criptati e garantendo l'adeguata copertura del territorio nazionale o locale; la presente disposizione non si applica per la diffusione via satellite".

Al comma 1, lettera g), si prevede una *lista di eventi di particolare rilevanza* per la società la cui trasmissione in chiaro deve essere garantita, disponendo che è garantita agli utenti "la diffusione su programmi in chiaro, in diretta o in differita, delle trasmissioni televisive che abbiano ad oggetto eventi, nazionali e non, indicati in un'apposita lista approvata con deliberazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni in quanto aventi particolare rilevanza per la società".

A questo punto, forzando leggermente la lettura delle due norme appena citate, possiamo rintracciare in esse un embrione di Servizio Universale dei servizi televisivi: la peculiarità è quella

di prevedere dei contenuti necessari, proprio perché considerati di interesse generale e rilevanti per la società. Qualcosa di simile avviene, in senso negativo, con le direttive europee che limitano le interruzioni pubblicitarie e che impongono una data percentuale di programmazione televisiva prodotta in Europa.

La legge 3 maggio 2004, n 112 prevede, inoltre, tutta una serie di norme a garanzia della qualità del prodotto, a cominciare dalla tutela dei minori e dalla disciplina in materia di informazione. L'articolo 6 definisce l'attività di informazione, da qualsiasi emittente esercitata, un servizio di interesse generale, e lo sottopone ad una serie di principi che ne devono guidare l'esercizio.²⁰

La regolamentazione della televisione digitale²¹, inoltre, si fonda sulla netta distinzione tra l'operatore di rete e il fornitore di contenuti, prevedendo una sorta di accesso garantito ad alcuni fornitori di contenuti di particolare valore: sulla definizione del criterio di "rilevanza" dei contenuti e conseguentemente sulla garanzia della loro accessibilità si gioca molto della partita che riguarda il pluralismo informativo del medium televisivo.

In ragione della necessità di garantire e di ampliare il grado del pluralismo informativo e culturale del sistema televisivo, infatti, per tutti gli operatori di rete, relativamente alla quota di capacità che la legge ed il regolamento 435/01/CONS riserva ai fornitori di contenuti indipendenti, viene previsto un obbligo di *"must offer"* secondo i criteri individuati dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Emerge ancora una volta il profilo "pubblicistico" che il settore televisivo mantiene, pur se collocato nell'ambito di un rapporto privatistico di utenza.

²⁰ Si dispone che la disciplina dell'informazione radiotelevisiva garantisca:

- a) la presentazione veritiera dei fatti e degli avvenimenti, in modo tale da favorire la libera formazione delle opinioni, comunque non consentendo la sponsorizzazione dei notiziari;
- b) la trasmissione quotidiana di telegiornali o giornali radio da parte dei soggetti abilitati a fornire contenuti in ambito nazionale o locale su frequenze terrestri;
- c) l'accesso di tutti i soggetti politici alle trasmissioni di informazione e di propaganda elettorale e politica in condizioni di parità di trattamento e di imparzialità, nelle forme e secondo le modalità indicate dalla legge;
- d) la trasmissione dei comunicati e delle dichiarazioni ufficiali degli organi costituzionali indicati dalla legge;
- e) l'assoluto divieto di utilizzare metodologie e tecniche capaci di manipolare in maniera non riconoscibile allo spettatore il contenuto delle informazioni.

²¹ Parliamo della delibera 435/01/CONS recante "Approvazione del regolamento relativo alla radiodiffusione terrestre in tecnica digitale" approvata dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

Per la *televisione criptata*, invece, le norme vigenti tendono a garantire più che i contenuti la trasmissione del segnale e l'aspetto della distribuzione: il *rapporto contrattuale* sottostante (è il caso delle norme previste nel nuovo Codice delle comunicazioni); la distribuzione dei *servizi di accesso condizionato*; la risoluzione di eventuali controversie.

Tutto ciò, in piena logica di mercato, affinché i contenuti offerti siano realmente determinati dal consumatore nell'esercizio della sua sovranità, e non imposti dall'alto con conseguente riduzione del tasso di democraticità del sistema.

Al tempo stesso, l'evoluzione tecnologica dovrà svilupparsi incontrando le esigenze degli utenti del servizio televisivo, anche nelle forme multimediali che più ne accrescono il diritto di informarsi. Perché questo sia però lo sviluppo, sarà decisivo un ruolo consapevole e proattivo del consumatore, singolo e in forma associata.

5) Gli strumenti di tutela. Il ruolo delle Associazioni dei consumatori

Con riferimento alla televisione in chiaro, gli strumenti di tutela già oggi a disposizione degli utenti si concentrano in azioni di stimolo delle istituzioni che dovranno dare attuazione con la loro regolamentazione ai principi previsti dalla normazione primaria, nonché di controllo sugli organismi cui spetterà il compito di vigilare sul rispetto delle garanzie in favore degli utenti.

Da questo punto di vista, il ruolo delle Associazioni dei consumatori assume una valenza decisiva: nella fase di transizione alla televisione digitale, a prescindere dalla piattaforma trasmissiva, gli interessi collettivi ed esponenziali degli utenti dei servizi televisivi devono trovare nella forma associata lo strumento per la loro tutela e valorizzazione.

Abbiamo visto nei paragrafi precedenti che le nuove potenzialità della televisione digitale, in primo luogo le prestazioni multimediali e interattive che già è in grado di fornire, potranno essere fruite solo da chi avrà l'accesso alla rete trasmissiva in grado di trasportare il segnale di alta qualità.

L'accesso alla rete quale presupposto dell'accesso ai contenuti rappresenta la prima delle battaglie sulle quali si giocheranno le garanzie degli utenti, e su questo fronte si aprono per le Associazioni dei consumatori scenari di lotta tradizionali.

Attraverso la partecipazione ai procedimenti, anche in sede comunitaria, di formazione delle regole occorrerà prevedere qualcosa di analogo al Servizio universale vigente per le telecomunicazioni, in maniera tale da garantire la fruizione dei nuovi servizi televisivi indipendentemente dalla ubicazione geografica ad esempio. Come abbiamo visto ciò significherà molto probabilmente - quale chiara esemplificazione della tendenza delle tecnologie a convergere - intervenire anche per garantire un accesso di massa alla banda larga, sopperendo alle difficoltà maggiori con l'utilizzo di sistemi di televisione cellulare ove necessario.

Al tempo stesso, la promozione e lo sviluppo dell'evoluzione tecnologica dovrà essere sempre orientato all'*accesso più ampio possibile dell'utente alle informazioni e ai contenuti offerti*: in questo caso, la vigilanza maggiore dovrà essere prestata affinché i legittimi interessi dei costruttori e dei fornitori di contenuti non schiaccino l'esigenza democratica di fare dello strumento televisivo un veicolo di crescita delle possibilità di partecipazione del singolo nella vita economica, politica, culturale e sociale del Paese.

A livello politico, pertanto, sarà importante ottenere garanzie circa l'utilizzo delle potenzialità multimediali e interattive della "nuova televisione" affinché venga messa a disposizione da parte delle istituzioni rappresentative la documentazione audiovideo che consenta l'esercizio del controllo della loro attività, così come la messa a disposizione da parte delle pubbliche amministrazioni del massimo della documentazione e delle banche dati che la tecnica consentirà.

Il principio della gratuità rappresenta in questo caso un *must* al quale non è possibile rinunciare.

Con riferimento, invece, alla circostanza che la fruizione dei nuovi servizi televisivi passa attraverso la disponibilità di *sistemi di accesso condizionato*, la vigilanza da parte del mondo consumeristico dovrà essere alta.

Il soggetto inteso come emittente (broadcaster, concessionaria) non è più, infatti, il solo ad operare nel mercato della televisione, ma viene separato in tre differenti soggetti, secondo una diversificazione valida sia per la diffusione via etere, che via cavo o via satellite:

- 1) l'operatore di rete, ovvero colui che dispone della capacità di trasporto agli utenti del segnale;
- 2) il fornitore di contenuto, ovvero colui che crea i palinsesti;
- 3) il fornitore di servizi, ovvero colui che provvede ai servizi accessori quali ad esempio l'accesso condizionato o i nuovi servizi della società dell'informazione (t-commerce, t-government).

Tale architettura di sistema sposta il controllo delle risorse dalla fonte (ovvero la capacità trasmissiva) alla base (l'interfaccia utente). Infatti, se nel sistema analogico la principale barriera all'ingresso era la disponibilità di risorse di rete (indipendentemente dal tipo, ma con un maggior aggravio per l'utilizzo dello spettro elettromagnetico), nello scenario digitale la barriera sta nella raggiungibilità dell'utente finale, intesa sia come limiti hardware dei terminali riceventi, sia come barriere software di tali terminali.

Un esempio di tale aspetto è stato il problema del decoder unico per gli operatori di tv a pagamento. L'utilizzo di sistemi aperti, per quanto incoraggiato dalle istituzioni, può essere una soluzione valida per sistemi a diffusione circolare, come infatti avvenuto per lo standard a colori PAL, ma in un sistema "point to point", verso il quale, grazie alla trasformabilità del segnale digitale stanno convergendo anche la tv via satellite e via etere la tv digitale, c'è il rischio che le strategie dei competitors convergano nel senso dell'esclusione dei propri utenti verso le offerte dei concorrenti tramite l'utilizzo di tecnologie proprietarie, magari con il pretesto della sicurezza.

Correttamente, dunque, il nuovo Codice delle comunicazioni prevede, all'articolo 74, che "L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni vigila sull'interoperabilità delle apparecchiature di televisione digitale di consumo": va da sé che la funzione di stimolo e di controllo del controllore spetta alle associazioni dei consumatori.

A tale rischio proveniente per così dire dall'alto, si aggiungono i rischi che tradizionalmente accompagnano la produzione e la distribuzione dell'hardware di una nuova tecnologia, con offerte di prodotti che possono essere spesso arretrati rispetto alle tecnologie che dichiarano di eseguire.

6) segue: Il nuovo Codice delle comunicazioni e la Carta dei servizi televisivi di accesso condizionato

La diffusione della televisione criptata, e in generale la fornitura di contenuti a pagamento, pone alla luce nuove esigenze di tutela: rispetto al fornitore del servizio trasmissivo e rispetto al fornitore del servizio di accesso condizionato.

L'accesso ai contenuti, abbiamo visto, dipende dall'accessibilità alla rete e la qualità del servizio televisivo fornito è dipendente dalla piattaforma trasmissiva.

Sotto questo punto di vista il nuovo Codice delle comunicazioni, approvato con il decreto legislativo 1° agosto 2003, n.259 in esecuzione delle direttive europee che definiscono il nuovo quadro delle comunicazioni elettroniche, codifica una serie di diritti degli utenti che potranno agevolmente trovare applicazione anche nel campo della trasmissione del segnale televisivo.

Vi si prevedono infatti, accanto ad un potere specifico dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni di imporre obblighi specifici agli operatori di servizi di accesso condizionato che dispongono di un significativo potere di mercato sul mercato pertinente, alcune garanzie tipiche di un rapporto di utenza, e mutate direttamente dal mondo delle telecomunicazioni.

L'articolo 70, comma 2 del Codice delle comunicazioni dispone che "I contratti stipulati tra consumatori e fornitori di servizi di comunicazione elettronica diversi dai fornitori di connessione o accesso alla rete telefonica pubblica devono contenere le seguenti informazioni:

- a) la denominazione e l'indirizzo del fornitore del servizio;
- b) i servizi forniti, i livelli di qualità dei servizi offerti e il tempo necessario per l'allacciamento iniziale;
- c) i tipi di servizi di manutenzione offerti;
- d) il dettaglio dei prezzi e delle tariffe, nonché le modalità secondo le quali possono essere ottenute informazioni aggiornate in merito a tutte le tariffe applicabili e a tutti i costi di manutenzione;
- e) la durata del contratto, le condizioni di rinnovo e di cessazione dei servizi e del contratto;
- f) le disposizioni relative all'indennizzo e al rimborso applicabili qualora non sia raggiunto il livello di qualità del servizio previsto dal contratto;
- g) il modo in cui possono essere avviati i procedimenti di risoluzione delle controversie."

Si tratta, dunque, di una serie di tutele tipiche del rapporto di utenza e che riteniamo siano applicabili anche alla nascente "nuova televisione", per lo meno per gli aspetti trasmissivi e distributivi che non toccano la disciplina dei contenuti.²²

Riteniamo molto opportuna la previsione di una disciplina specifica di settore, che fissi contenuti obbligatori del contratto e adempimenti informativi stringenti e che tenga conto della convergenza tecnologica prendendo in considerazione tutto il campo delle comunicazioni elettroniche.

Unitamente alla normativa per così dire "orizzontale" già esistente a tutela dei consumatori nel caso della stipula dei contratti a distanza, e alla valorizzazione dei diritti fondamentali degli utenti riconosciuti dalla legge 281/98, tali previsioni consentiranno uno sviluppo del settore in cui gli

²² Il nuovo quadro regolamentare delle comunicazioni elettroniche sancito nel 2002 dall'Unione europea con 4 direttive, infatti, esplicitamente distingue la disciplina dei contenuti televisivi dalla disciplina del momento trasmissivo

utenti avranno modo e occasione, nell'ambito delle loro prerogative e delle logiche del mercato di riferimento, di far valere i loro interessi economici.

Come rappresentato, l'accesso alla televisione "criptata", sia essa gratuita che a pagamento, è vincolato al possesso dei sistemi di accesso condizionato.

In tale mercato, i rischi di strategie a danno degli utenti è molto forte, sia per le novità che la diffusione di tecniche di accesso condizionato comporta, sia per l'importanza che l'interfaccia utente costituisce per i fornitori di servizi al fine di sbarrare l'ingresso a nuovi competitori.

A questo proposito sembra tempestivo il procedimento aperto dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni il 3 gennaio 2004²³ e avente ad oggetto l'emanazione di una "Direttiva in materia di qualità e carte dei servizi televisivi di accesso condizionato". Tale direttiva specifica è finalizzata all'individuazione dei criteri in materia di qualità e carte dei servizi televisivi a pagamento offerti dalle piattaforme via etere terrestre, satellite e cavo: il primo dato, pertanto, è proprio quella della neutralità tecnologica rispetto alle garanzie dei consumatori. Il procedimento è avviato ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera b), n.2, della legge n. 249/97 che attribuisce all'Autorità la competenza a emanare direttive concernenti i livelli generali di qualità dei servizi e per l'adozione da parte di ciascun gestore di una carta del servizio recante l'indicazione di standard minimi per ogni comparto di attività, competenze peraltro confermate dall'art. 11 del decreto legislativo 286 del 1999.

A conferma della nostra precedente lettura, l'Autorità afferma che "nell'elaborazione della direttiva in oggetto si terrà conto di quanto previsto dagli artt. 70 e 72 del Codice delle comunicazioni elettroniche, dagli artt. 12, comma 4, e 15, comma 1, della delibera 435/01/CONS recante "Approvazione del regolamento relativo alla radiodiffusione terrestre in tecnica digitale"²⁴ nonché delle decisioni della Commissione Europea con riferimento al mercato nazionale della televisione a pagamento.

²³ Si tratta del procedimento n. 44/03/DR, la cui comunicazione è rintracciabile sul sito www.agcom.it

²⁴ Pubblicata in G.U.R.I. del 6 dicembre 2001, n. 284, suppl. ord. n. 259

L'obiettivo auspicabile è quello della definizione di una serie di parametri e di standard che mettano in condizione il consumatore di orientarsi nella scelta della piattaforma trasmissiva a lui più confacente (per servizi resi e qualità degli stessi), nonché di tutelare la scelta effettuata durante il periodo di fruizione del servizio.

Conoscere quali servizi interattivi caratterizzano l'accesso vi cavo piuttosto che quello satellitare o digitale terrestre potrà, in un futuro non troppo lontano, essere determinante nella scelta di un operatore piuttosto che un altro.

Così come appare necessario che siano definiti con chiarezza i tempi di allacciamento, i prezzi dei servizi, i casi di indennizzo e rimborso (per fare un esempio: l'interruzione del segnale trasmissivo durante un evento televisivo a pagamento, diciamo una partita di calcio, dovrebbe dare diritto ad una riduzione della controprestazione economica corrisposta dal consumatore), le modalità con cui è possibile risolvere eventuali controversie.

Anche nel settore televisivo, dunque, la previsione di procedure agevoli per la risoluzione delle controversie rappresenta un momento decisivo per la costruzione di un business che riguarda l'intera cittadinanza e che ha anche connotati di interesse generale. Da questo punto di vista sarebbe auspicabile la diffusione di metodi di risoluzione delle controversie alternativi alla giurisdizione, come quelli che si sono diffusi in questi anni tramite accordi tra imprese e associazioni dei consumatori.

7) segue: Il ruolo del Consiglio Nazionale Utenti

Nella tutela dei consumatori del servizio televisivo, dunque, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni si vede assegnate dall'ordinamento competenze e funzioni di primo livello. Opportunamente, quindi, il legislatore ha istituito presso l'Autorità un "Consiglio nazionale degli utenti, composto da esperti designati dalle associazioni rappresentative delle varie categorie degli utenti dei servizi di telecomunicazioni e radiotelevisivi fra persone particolarmente qualificate in campo giuridico, sociologico, psicologico, pedagogico, educativo e mass.,-„mediale, che si sono distinte nella affermazione dei diritti e della dignità della persona o delle particolari esigenze di tutela dei minori" (articolo 1, comma 28 della legge 249/97).

Il ruolo che questo organismo- sino ad oggi, va detto, non troppo brillante nell'esercizio delle proprie competenze- potrà svolgere, nell'assicurare che lo sviluppo del sistema televisivo sia armonico con gli interessi dei consumatori, non è assolutamente indifferente.

A norma di legge il CNU ha una competenza molto ampia, precisamente " su tutte le questioni concernenti la salvaguardia dei diritti e le legittime esigenze dei cittadini, quali soggetti attivi del processo comunicativo".

Il legislatore, dunque, ha riconosciuto ai cittadini -utenti dei servizi audiovisivi- la situazione giuridica di "attori" del processo comunicativo, e ha individuato il CNU quale luogo deputato di valorizzare tale prerogativa, dotandolo di strumenti atti a metterlo in relazione con le massime istituzioni statali.²⁵

²⁵ La delibera 54/99 con la quale l'Autorità ha emanato il regolamento per il funzionamento del CNU, dispone così che "Il Consiglio nazionale degli utenti, nell'esercizio delle attribuzioni conferitegli dall'articolo 1, comma 28, della legge 31 luglio 1997, n. 249 e con specifico riferimento agli interessi degli utenti dei servizi di telecomunicazioni e radiotelevisivi ed alle particolari esigenze di tutela dei minori, si propone la finalità di dare attuazione alle istanze democratiche di salvaguardia della dignità umana nell'ambito del sistema comunicativo, del pluralismo, della obiettività, completezza ed imparzialità dell'attività informativa e di comunicazione, dell'apertura alle diverse opinioni, tendenze politiche, sociali, culturali e religiose."

Il Consiglio nazionale degli utenti, infatti, esprime pareri e formula proposte all'Autorità, al Parlamento e al Governo e a tutti gli organismi pubblici e privati, che hanno competenza in materia audiovisiva o svolgono attività in questi settori.

Come si può ben comprendere, questa attività consultiva e di proposta può essere decisiva al fine di presidiare gli interessi dei cittadini/fruitori del servizio televisivo sin dal momento di formazione delle regole: basti pensare a quanto detto in materia di garanzie dell'accessibilità alla rete che fornisce i contenuti.

Altro strumento/funzione che la legge riconosce al CNU è quello di "promuovere iniziative di confronto e di dibattito sui temi relativi all'attività audiovisiva": si consideri, ad esempio, il ruolo di promozione della conoscenza delle nuove tecnologie e delle tutele che esse rendono necessarie.

A fronte di tali rilevanti competenze, il procedimento di formazione del CNU e la sua composizione assumono un valore particolare, trattandosi di un organismo di garanzia.

Le nomine dei membri del CNU, pertanto, devono seguire procedure che garantiscano trasparenza e terzietà.

A tal proposito va sottolineato come il quadro normativo abbia assicurato all'interno del Consiglio una rappresentanza a ciascuna delle Associazioni riconosciute ex l. 281/98, riconoscendo loro una titolarità privilegiata proprio alla luce del loro inequivoco mandato statutario e per la diffusione sul territorio nazionale.

L'eventuale sbilanciamento, infatti, a favore di una sola istanza sociale, o peggio, di alcune sue espressioni parziali, non renderebbe possibile al CNU l'espletamento di quel ruolo di garanzia per il quale è stato istituito. Anzi, il rischio è addirittura che venga meno, per certi aspetti, il ruolo di watch-dog dei consumatori; per altri, che avvengano "promozioni" esclusivamente di certi temi piuttosto che di altri.

Molto opportunamente il legislatore ha previsto che la discrezionalità dell'organo nominante sia vincolata a precisi parametri, e che il suo corretto esercizio sia giudicabile dal giudice amministrativo, cui potranno rivolgersi le associazioni che si riterranno illegittimamente escluse.

CONCLUSIONI

La nostra ricerca ha preso avvio dall'interrogativo sul se e sul come l'evoluzione tecnologica già oggi incida sui diritti degli utenti del servizio radiotelevisivo.

In pochi anni abbiamo assistito alla moltiplicazione delle reti trasmissive (terrestre, satellitare, via cavo e banda larga in genere) e dei contenuti trasmissibili, alla diversificazione dei contenuti così come delle modalità di fruizione degli stessi.

Attraverso il *medium* televisivo sarà a breve possibile avere accesso anche a banche dati pubbliche e private, servizi di t-government, servizi informativi in senso ampio, così come concludere contratti e ricevere servizi aggiuntivi.

Il *servizio di diffusione televisiva* si sta trasformando da principale strumento per la ricezione di informazioni in un canale potenzialmente illimitato per l'accesso degli individui all'acquisizione di informazione e documentazione quanto più possibile diretta.

In un contesto peraltro in cui la convergenza delle tecnologie (internet, telecomunicazioni, audiovisivo) utilizzate nel mondo delle comunicazioni unitamente alle abitudini di consumo degli utenti italiani consentono di prefigurare uno scenario nel quale il sistema "televisione" rappresenterà un aspetto importante nell'accessibilità dei cittadini alle fonti di informazione.

A fronte di questa caratteristica del medium televisivo di essere (e di divenire sempre più) strumento di accesso all'informazione, prima ancora di vedere come siano mutate (o debbano mutare) le occasioni di tutela degli utenti, abbiamo voluto ancorare la ricerca al quadro normativo vigente.

Alla luce delle norme presenti nella Costituzione italiana e nelle Convenzioni internazionali, è innegabile che la libertà di informazione sia presente nel nostro ordinamento non solo nella sua accezione di "comunicazione" e "ricezione" delle informazioni ma anche nel suo aspetto di "ricerca e accesso" alle informazioni, ivi compresi dati e documenti.

Nell'esaminare i principi fondamentali della Repubblica italiana e dei Trattati europei, siamo giunti alla conclusione dell'esistenza di un vero e proprio *diritto di informarsi* dei cittadini, di

porre in essere cioè tutte le attività necessarie a comunicare, ricevere, ricercare informazioni, conoscenze.

La libertà di informazione —e la garanzia di essa— è oramai indiscutibilmente riconosciuta come presupposto indispensabile dei sistemi democratici tout court, tanto da essere stata condizione di adesione all'Unione europea per i Paesi dell'est e a tal fine monitorata per anni. Al tempo stesso nell'ordinamento internazionale rappresenta un diritto umano, *rectius*, un *diritto naturale storicamente acquisito*.

Oggetto di questa libertà, e delle conseguenti garanzie, è l'accessibilità dell'individuo alla fonte di informazione, concetto che presuppone ovviamente che l'informazione possa essere liberamente prodotta e distribuita.

Sono, queste, le condizioni essenziali per una vera *democrazia dell'opinione pubblica*.

Basti pensare alle potenzialità di fare del mezzo televisivo uno strumento di e-democracy, attraverso la *messa in rete* dei documenti audiovideo e cartacei delle istituzioni, nazionali e locali.

Così definito lo scenario tecnologico e normativo nel quale si muove il moderno "servizio televisivo", i diritti degli utenti e le loro esigenze di tutela richiedono un adeguamento significativo.

Innanzitutto la valorizzazione del *rapporto di utenza*, sia che esso abbia la fonte nel diritto civile piuttosto che nel diritto pubblico; l'avvento delle televisioni a pagamento, peraltro, ha determinato una spinta culturale volta ad esigere una efficiente controprestazione al prezzo pagato.

La definizione di un *Servizio universale*: per la fruizione della "nuova televisione" è necessario un collegamento ad una rete di qualità, sia essa il digitale terrestre, satellitare, cellulare, adsl o via cavo.

L'*accessibilità alla rete* quale condizione per la fruizione dei contenuti da parte della generalità dei cittadini rappresenta un obiettivo da raggiungere: ad oggi, solo 5 Regioni italiane (Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria e Lazio) hanno un grado di copertura della rete ADSL superiore all'80% della popolazione; sette regioni hanno valori intorno al 70%, ben otto regioni scendono tra il 41 e il 69% (Abruzzo, Molise, Calabria, Sardegna, Valle d'Aosta,

Piemonte, Trentino-Alto Adige).²⁶ Sotto altri fronti, la televisione digitale terrestre ha una copertura intorno al 50% del Paese così come il satellite è nella casa di non più di 4 milioni di italiani.

Tra i sistemi di accesso vi sono anche i cosiddetti "sistemi di accesso condizionato", ovvero i decoder e le chiavi numeriche che consentono l'accesso personalizzato al servizio televisivo e rispetto ai quali il pericolo è lo sviluppo di un mercato fondato su tecnologie cosiddette proprietarie, con conseguente limitazione della libertà di scelta degli utenti.

Sotto l'aspetto dei contenuti, emerge la distinzione tra *televisione in chiaro* e *televisione criptata*: la prima destinarla di obblighi di "must carry" e di "must offer", la seconda di garanzie tipicamente consumeristiche tali da assicurare al consumatore la possibilità di esercitare la sua sovranità.

Da questo punto di vista il nuovo Codice delle comunicazioni e la Carta dei servizi televisivi di accesso condizionato in corso di emanazione da parte dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni rappresentano utili strumenti, rispetto ai quali le associazioni dei consumatori si dovranno far carico della loro effettiva valorizzazione ed efficacia.

Se da una parte l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni assolve funzioni relevantissime in materia audiovisiva (regolamentazione, concorrenza, tutela degli utenti, *par condicio*), dall'altra le associazioni dei consumatori dovrebbero poter avere la possibilità quanto più ampia possibile di interagire con essa anche attraverso un organismo a questo preposto come il Consiglio Nazionale Utenti.

In conclusione di questa ricerca possiamo dirci convinti che, in un sistema in cui occorrerà che tutti i diversi attori del servizio radiotelevisivo (operatori, utenti, istituzioni) partecipino alla formazione delle regole, la regola debba essere il libero ed ampio accesso alle fonti di informazione, anche quale criterio guida che deve ispirare il legislatore nel suo influenzare l'evoluzione tecnologica.

²⁶ Sono i dati contenuti nell'ultimo Rapporto del Ministero dell'Innovazione sulle infrastrutture a banda larga; da esso risulta anche che il numero di operatori in fibra ottica al Nord dell'Italia è fino a cinque volte superiore a quello del sud.