



**LA POSIZIONE COSTITUZIONALE DELLA COMMISSIONE DI VIGILANZA RAI NEL
QUADRO DELLE COMPETENZE NORMATIVE IN MATERIA DI SERVIZIO PUBBLICO
RADIOTELEVISIVO
(NOTA A CORTE COST. 13 MARZO 2009, N. 69)**

di

Renzo Dickmann

e

Gabriele Malinconico*

(Consiglieri parlamentari della Camera dei deputati)

18 marzo 2009

Sommario. – *1. La descrizione del conflitto di attribuzioni tra Commissione di vigilanza e Governo. 1.1. La questione normativa. 1.2. Le motivazioni della Commissione ricorrente e della Presidenza del Consiglio resistente nel giudizio costituzionale. 2. I presupposti del giudizio. 2.1 I requisiti oggettivi del conflitto. 2.2. I requisiti soggettivi del conflitto: in particolare, la legittimazione della Commissione di vigilanza ad essere parte nei conflitti di attribuzione. 3. La descrizione del quadro normativo che delinea le competenze della Commissione di vigilanza. 4. Le questioni dell'asimmetria necessaria tra nomina e revoca dei consiglieri di amministrazione e la qualificazione del ruolo della Commissione. 5. In conclusione.*

1. La descrizione del conflitto di attribuzioni tra Commissione di vigilanza e Governo.

1.1. La questione normativa.

Con la sentenza in esame la Corte ha definito il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, già ammesso con propria ordinanza 13 marzo 2008, n. 61, sorto in seguito alla proposta

* Le considerazioni formulate nel testo sono imputabili esclusivamente agli autori e possono pertanto non corrispondere alle determinazioni ed agli indirizzi interpretativi degli organi parlamentari in considerazione. Del testo, condiviso nello sviluppo degli argomenti e nelle conclusioni da entrambi gli autori, Renzo Dickmann ha curato in particolare i paragrafi 1 e 2 e Gabriele Malinconico i paragrafi 3 e 4.

di revoca di un consigliere di amministrazione della RAI Spa presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze, anche d'intesa con il Presidente del Consiglio dei ministri, in data 11 maggio 2007.

Il conflitto era stato promosso con ricorso della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi¹, affinché la Corte dichiarasse che non spettava al Ministro, anche d'intesa con il Presidente del Consiglio dei ministri, richiedere e votare nell'Assemblea degli azionisti della RAI Spa la revoca di un consigliere di amministrazione in assenza di una conforme deliberazione adottata dalla Commissione parlamentare sulla base di quanto previsto dall'art. 49 del Testo unico della radiotelevisione, approvato con decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177.

La Corte ha accolto la tesi dell'organo parlamentare, dichiarando che non spettava all'Esecutivo revocare un amministratore della RAI in assenza di una previa e conforme deliberazione della Commissione parlamentare di vigilanza, annullando conseguentemente gli atti connessi e conseguenti alla decisione di revoca².

La vicenda trae origine da un contrasto tra le parti in ordine all'interpretazione della legislazione vigente³ che disciplina la revoca degli amministratori della società concessionaria del servizio radiotelevisivo pubblico. Essa prevede che la revoca di uno o più amministratori dell'azienda – come pure la proposizione dell'azione di responsabilità nei loro confronti – sia di competenza dell'Assemblea dei soci⁴, al pari di quanto è stabilito per le società per azioni di diritto comune⁵. Tuttavia, l'art. 49, comma 8, del Testo unico della radiotelevisione

¹ Il conflitto fu elevato dalla Commissione con una deliberazione *ad hoc* nella seduta plenaria del 26 settembre 2007, discutendo e votando uno specifico punto all'ordine del giorno (si veda l'ampia discussione, estesa ai profili tecnico-giuridici del conflitto, in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari - BGCP*, 26 settembre 2007, 196 ss). Fu poi promosso con il ricorso n. 16/2008, depositato l'8 novembre 2007 (in *Gazzetta Ufficiale*, IV serie speciale, n. 15 del 2 aprile 2008).

² Corte cost. n. 69/2009, punto 6 in diritto e dispositivo.

³ La normativa in questione nella vicenda in esame consta essenzialmente dell'art. 20 della l. 3 maggio 2004, n. 112 (cd. "legge Gasparri"), ora riprodotto nell'art. 49 del Testo unico della radiotelevisione, approvato con d.lgs. 31 luglio 2005, n. 177. Le citazioni di disposizioni di tale Testo unico nel presente lavoro si intendono riferite, se non diversamente specificato, anche alle parallele disposizioni della "legge Gasparri", che solo in minima parte risulta formalmente abrogata dal Testo unico. Per una ricostruzione dell'evoluzione della normativa in materia di governo della società concessionaria del servizio radiotelevisivo pubblico si veda il successivo § 3.

⁴ L'art. 2383, terzo comma, cod. civ. prevede che la revoca degli amministratori delle società per azioni possa essere disposta "dall'Assemblea in qualunque tempo, anche se nominati nell'atto costitutivo, salvo il diritto dell'amministratore al risarcimento dei danni, se la revoca avviene senza giusta causa". Il successivo art. 2449, secondo comma, cod. civ., in riferimento alle società a partecipazione statale o di enti pubblici, prevede che gli amministratori nominati dallo Stato o dagli enti pubblici possano "essere revocati soltanto dagli enti che li hanno nominati".

⁵ Lo si argomenta dall'espresso rinvio "alla disciplina generale delle società per azioni" stabilito dai citati artt. 20, comma 2, della "legge Gasparri" e 49, comma 2, del Testo unico della radiotelevisione. Il rinvio opera "per quanto non è diversamente previsto" dalle disposizioni ora citate.

stabilisce che il rappresentante del Ministero dell'Economia e delle finanze, nelle Assemblee sociali convocate per deliberare sulle azioni di revoca e responsabilità, esprima il proprio voto “in conformità alla deliberazione della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, comunicata al Ministero medesimo”. Poiché attualmente il Ministero è detentore, benché a titolo transitorio, del 99,5% del capitale sociale della RAI⁶, le indicazioni della Commissione relative alla proposta di revoca assumono al momento valore vincolante e decisivo.

La questione si origina dalla proposta di revoca del consigliere di designazione governativa, avanzata dal Ministro dell'Economia e delle finanze. Le ragioni sostanziali di tale proposta emergono dalle audizioni del Ministro e del Presidente della RAI presso la Commissione parlamentare e si riassumono nella considerazione di alcune criticità gestionali e soprattutto di un asserito, rilevante *deficit* nella capacità decisionale del Consiglio d'amministrazione della RAI⁷.

Il Ministro ritenne di non dover acquisire la previa indicazione della Commissione parlamentare, argomentando sulla base del tenore letterale del comma 10 del citato art. 49 del Testo unico, che rinvierebbe “l'entrata in vigore” del comma 8 e di altre disposizioni del medesimo art. 49 ad una determinata fase del processo di privatizzazione della RAI, e precisamente al “novantesimo giorno successivo alla data di chiusura della prima offerta pubblica di vendita”. Tale offerta pubblica non ha ancora avuto luogo.

L'elevazione del conflitto da parte della Commissione parlamentare si innesta sulla conseguente questione interpretativa della citata disposizione.

⁶ Il capitale della RAI Radiotelevisione italiana SpA, da sempre società a partecipazione statale, fu detenuto dall'IRI nella quota del 99,5% circa (le azioni residue sono nel possesso della SIAE) sino al 2000, allorché l'IRI, a sua volta posseduto dal Ministero del Tesoro, fu posto in stato di liquidazione.

⁷ Si vedano le audizioni del Presidente della RAI e del Ministro dell'Economia e delle finanze del 15 e 16 maggio, e del 4, 5 e 13 settembre 2007 (in *Atti parlamentari, XV legislatura, Commissione di vigilanza RAI, resoconti stenografici*, rispettivamente nn. 27, 28, 35, 36 e 37 in pari data). Nelle audizioni in Commissione del maggio 2007 il Presidente della RAI confermò le criticità gestionali e decisionali in capo a quel Consiglio d'amministrazione, che venivano denunciate dal Ministro dell'economia e delle finanze. In particolare il Ministro, rappresentando l'utilità di un rinnovo dell'intero Consiglio, riteneva di essere legittimato alla revoca del solo consigliere designato direttamente dall'Esecutivo, a fronte della “legittimazione” parlamentare di sette dei restanti otto membri del Consiglio (il nono, parimenti indicato dal Governo, è il Presidente del Consiglio di amministrazione della RAI). A fondamento giuridico della propria potestà di revoca il Ministro, sulla base di una tesi denominata “*del contrarius actus*”, ritenne che esistesse una “simmetria” tra il provvedimento di nomina e quello di revoca. Nelle audizioni del settembre successivo il Presidente della RAI ritenne che le criticità rilevate fossero in fase di superamento, ma il Ministro, che intervenne in Commissione successivamente all'avvenuta deliberazione di revoca, confermò il proprio punto di vista. L'enunciazione della tesi del *contrarius actus* risulta in particolare dall'audizione del 13 settembre 2007, in *Atti*, cit., spec. 10.

Prima di giungere al conflitto la Commissione, per iniziativa del suo Presidente, intrattene un significativo carteggio con il Ministro a partire dal gennaio del 2007 (quindi assai prima che il Ministro formalizzasse la proposta di revoca), richiamando non solo le potestà specifiche dell'organo parlamentare in materia di revoca dei consiglieri della RAI, ma anche le competenze ed i poteri generali della Commissione di vigilanza sull'andamento del servizio radiotelevisivo pubblico. Ad una prima richiesta di notizie il Ministro rispose assicurando che avrebbe tempestivamente fornito all'organo parlamentare ogni informazione utile, tuttavia già negando di essere vincolato dalla disposizione citata alle indicazioni della Commissione in ordine all'azione di revoca.

Il conseguente contrasto⁸ assunse rilevanza concreta alla data dell'11 maggio 2007, allorché il Presidente del Consiglio dei ministri, in esito ad una conforme deliberazione di quell'organo promossa dal Ministro dell'Economia e delle finanze, preannunciò alla Commissione la revoca del consigliere di amministrazione di nomina governativa con una nota scritta che documenta il coinvolgimento dell'intero Governo nel conflitto nei termini sottolineati dalla stessa Corte.

In data 29 maggio 2007, con nota indirizzata al Ministro, il Presidente della Commissione di vigilanza formalizzò l'intenzione di convocare l'organismo per esprimere il parere sulla proposta di revoca, chiedendo altresì di conoscerne il testo. Ribadì poi la richiesta⁹ con note del 5, 6 giugno e 1° agosto successivi. La Commissione si riunì per esprimersi al riguardo il 6 settembre 2007, pur in assenza di comunicazioni formali del Governo. In quell'occasione, tuttavia, l'assenza del numero legale impedì alla Commissione di pronunciarsi. L'Assemblea dei soci per la sostituzione del consigliere di amministrazione contestato si tenne l'11 settembre successivo in assenza della pronuncia della Commissione parlamentare. Da ciò, la decisione di quest'ultima di sollevare il conflitto per menomazione delle proprie attribuzioni costituzionali in materia.

⁸ Si veda la ricostruzione dell'intera vicenda e dei relativi atti nell'ampio resoconto datone alla Commissione dal suo Presidente nella seduta del 6 settembre 2007, in *BGCP* in pari data, 6-11. Le argomentazioni ivi svolte si riferiscono anche al merito della proposta di revoca ed al profilo giuridico del consigliere della RAI di designazione governativa. Un'ampia ricostruzione è comunque contenuta nella sent. n. 69/2009 in commento (spec. al punto 1.2 in fatto).

⁹ La vicenda presenta questioni problematiche anche in relazione al difficoltoso riparto della giurisdizione di merito tra giudice ordinario e giudice amministrativo in dipendenza dalla concorrenza di profili amministrativi e civilistici. Si ricorda infatti che il consigliere revocato aveva adito la magistratura amministrativa; con ord. 7 giugno 2007, il TAR del Lazio aveva sospeso in via cautelare la convocazione dell'Assemblea dei soci RAI convocata per procedere alla revoca. L'ordinanza fu annullata, in sede di gravame, dal Consiglio di Stato il 31 luglio 2007. Sulle successive pronunce di merito del giudice amministrativo si veda la nota 22.

La circostanza che tale decisione fu assunta all'unanimità¹⁰ neutralizza il rilievo politico della controversia, di cui in questa sede ovviamente non si dà conto, evidenziandone la rilevanza in termini essenzialmente istituzionali.

1.2. Le motivazioni della Commissione ricorrente e della Presidenza del Consiglio resistente nel giudizio costituzionale.

La Commissione deliberò di rivendicare la menomazione delle proprie attribuzioni sulla base dei seguenti assunti, che emergono chiaramente dall'atto introduttivo del conflitto:

- l'attività radiotelevisiva pubblica non può essere considerata appannaggio esclusivo delle scelte della maggioranza politica, quindi del Governo, ma deve essere svolta in modo conforme all'indirizzo politico costituzionale, che fa della libera circolazione delle idee e del pluralismo culturale uno degli assi portanti dell'ordinamento ai sensi dell'art. 21 Cost.;
- le funzioni di indirizzo e vigilanza sono state attribuite ad un organo parlamentare, in considerazione dei caratteri di imparzialità, democraticità e pluralismo che devono informare lo svolgimento dell'attività del servizio pubblico radiotelevisivo ed allo scopo di evitare nella gestione del servizio un'ingerenza diretta, esclusiva e preponderante dell'Esecutivo, secondo le indicazioni definite dalla stessa Corte nella giurisprudenza inaugurata con la nota [sentenza n. 225 del 1974](#)¹¹;
- in tale prospettiva deve apprezzarsi in termini di attribuzione costituzionalmente garantita il ruolo consultivo della Commissione in occasione della revoca di un consigliere di amministrazione della RAI, che può essere deliberata dalla relativa Assemblea degli azionisti, su richiesta del Ministro dell'economia e delle finanze nella sua qualità di azionista di maggioranza, solo in conformità di una previa deliberazione della Commissione, ai sensi dell'art. 49, comma 8, del

¹⁰ Al riguardo si veda *BGCP*, 26 settembre 2007, 201 ss.

¹¹ Oltre a quanto sintetizzato nella presente trattazione, una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale è offerta da A. PACE, M. MANETTI, *Art. 21*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 2006.

citato Testo unico della radiotelevisione¹². Tale competenza costituisce una *species* del più organico potere della Commissione di designare sette dei nove componenti del Consiglio di amministrazione dell'azienda nonché di esprimere il proprio parere vincolante sul relativo Presidente, ai sensi, rispettivamente, dei commi 9 e 5 del citato art. 49.

La difesa della Commissione, nell'atto introduttivo del conflitto, aveva altresì rappresentato che l'approccio interpretativo al quadro normativo di riferimento ripetutamente opposto dal Ministero dell'economia e dal Presidente del Consiglio dei ministri alla Commissione nel corso della lunga discussione parlamentare della vicenda¹³, sarebbe fondato su di una interpretazione formalistica delle disposizioni di cui all'art. 49 del Testo unico della radiotelevisione, in evidente contrasto con la *ratio* dell'intera disciplina recata dal medesimo Testo unico. Infatti una simile interpretazione determinerebbe come conseguenza che il controllo parlamentare sulla revoca di amministratori (e, in caso di azione di responsabilità, nei loro confronti) si giustificerebbe solo in presenza di una RAI privatizzata, quando l'attenzione del potere pubblico dovrebbe progressivamente attenuarsi, e non in presenza di una proprietà integralmente pubblica dell'azienda, che la vede attualmente in mano al Ministero dell'economia e delle finanze per la quota del 99,5% del proprio capitale.

L'argomento portante della Commissione si fonda dunque sulla rilevazione di un ruolo centrale del Parlamento nel governo del sistema radiotelevisivo, finché questo è affidato in concessione ad una società totalmente o prevalentemente in mano pubblica. Ciò è argomentato sulla base della legislazione in materia inaugurata con la legge 14 aprile 1975, n. 103, a sua volta adottata sulla scorta delle indicazioni della Corte costituzionale contenute nelle sentenze nn. 225 e 226 del 1974. La Corte ha infatti sempre individuato, come carattere originale del modulo organizzativo delle competenze in materia, la riconduzione nelle Camere della fase di determinazione delle scelte generali (cd. *parlamentarizzazione* del sistema radiotelevisivo pubblico)¹⁴, ed in particolare - per scelta di queste - nella Commissione

¹² L'art. 49, comma 8, prevede: "Il rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze, nelle assemblee della società concessionaria convocate per l'assunzione di deliberazioni di revoca o che comportino la revoca o la promozione di azione di responsabilità nei confronti degli amministratori, esprime il voto in conformità alla deliberazione della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi comunicata al Ministero medesimo".

¹³ Oltre che nella citata seduta del 26 settembre 2007, la questione fu esaminata, *ex professo*, nella seduta del 6 settembre 2007 (in *BGCP* in pari data, 3 ss.), e nel corso delle citate audizioni del Presidente della RAI e del Ministro dell'Economia e delle finanze del 15 e 16 maggio, e del 4, 5 e 13 settembre 2007.

¹⁴ Nella stessa ord. n. 61/2008, con la quale ha ammesso il conflitto in esame, la Corte cost. ha ritenuto che il Parlamento, e per esso la Commissione parlamentare di vigilanza, costituisce "la sede istituzionale naturale nella quale il principio pluralista, che deve informare l'intero settore radiotelevisivo

parlamentare di vigilanza, come tale competente ad esprimere definitivamente la volontà del Parlamento in materia nella qualità di suo “organo-potere”¹⁵.

Gli argomenti della parte resistente si fondano invece sul rilievo per il quale la Commissione sarebbe chiamata a partecipare al solo procedimento di nomina dei membri del Consiglio di amministrazione e non anche a quello di revoca o di responsabilità, nell’assunto che il citato comma 8 dell’art. 49 del Testo unico della radiotelevisione, in virtù di quanto previsto dal comma 10 del medesimo articolo, non potrebbe trovare applicazione se non dopo il novantesimo giorno successivo alla data di chiusura della prima offerta pubblica di vendita della RAI (cioè prima del primo atto del processo di privatizzazione della RAI, che attualmente non è ancora iniziato). L’art. 21 della “legge Gasparri” infatti prevede la progressiva dismissione della partecipazione statale nel capitale dalla RAI in favore di un assetto societario che dovrebbe privilegiare l’azionariato diffuso ed evitare il formarsi di posizioni dominanti. Le fasi di questa “privatizzazione” sono scandite dall’art. 20 della “legge Gasparri” (ora art. 49 del Testo unico), anche perché rilevano ai fini della determinazione delle modalità di nomina del Consiglio d’amministrazione dell’azienda, che a regime sarà eletto dall’Assemblea dei soci con un sistema elettorale a liste contrapposte. Nell’attuale fase transitoria (sino all’alienazione del 10% del capitale) è invece “indicato” dalla Commissione parlamentare, la quale designa sette dei nove componenti.

In questa situazione l’interpretazione proposta dalla Commissione parlamentare avrebbe condotto, a parere della Presidenza del Consiglio, alla disapplicazione sostanziale del comma 10 dell’art. 49 del Testo unico, nella parte in cui differisce l’entrata in vigore delle norme circa la potestà della Commissione stessa di esprimersi sulla revoca.

A questo punto la Corte, operando una valutazione di metodo, ha ponderato la correttezza delle tesi delle due parti in conflitto nella prospettiva dell’esito del giudizio, osservando che, seguendo la tesi della Commissione, avrebbe potuto pronunciarsi anche in ordine all’asserita lesione delle relative attribuzioni, mentre seguendo la tesi governativa,

pubblico, trova la più efficace garanzia, sia con riguardo all’accesso delle formazioni sociali all’uso dei mezzi radiotelevisivi, sia con riguardo a meccanismi che garantiscano la presenza di una pluralità di fonti di informazione”.

¹⁵ La posizione della Corte cost. sul punto è univoca e risulta, oltre che dall’ord. 61/2008, anche nelle precedenti sent. n. 49/1998 e n. 502/2000, nonché dalle connesse previe ord. n. 171/1997 e n. 137/2000 e dall’ord. n. 195/2003). Infatti secondo la Corte ai fini dell’individuazione di un potere dello Stato deve indagare in ordine alla consistenza dell’organo in rapporto al complesso di attribuzioni e competenze rivendicate. A tal fine distingue tra “poteri-organi”, cioè i complessi di attribuzioni che si risolvono strutturalmente in un solo organo, e “organi-poteri”, cioè gli organi di poteri stabilmente configurati dalla Costituzione che detengono in capo a se stessi quota parte di tale potere ovvero che si configurano come poteri a sé stanti a causa di una loro posizione sostanzialmente autonoma nel sistema costituzionale (sul punto si veda anche il successivo § 2).

avrebbe dovuto rilevare che, trattandosi di un'applicazione letterale di un dispositivo legislativo in vigore, l'eventuale preclusione delle attribuzioni della Commissione sarebbe conseguenza non già di una condotta illegittima del Governo, bensì di un profilo di illegittimità della base giuridica prevalente dell'atto da esso adottato, l'art. 49, comma 10, del citato Testo unico, in ordine al quale la Corte avrebbe quindi *dovuto* pronunciarsi preliminarmente, assumendo una decisione di autorimessione della questione¹⁶.

La Corte ha optato per la tesi della Commissione sostenendo che della disposizione in questione “si possa e si debba dare un'interpretazione conforme a Costituzione, nel senso che, nel richiamare ‘le procedure di cui ai commi 7 e 9’, il comma 10 dell'art. 49 del decreto legislativo n. 177 del 2005 abbia voluto richiamare implicitamente il correlato potere di revoca previsto dallo stesso atto legislativo”¹⁷.

La Corte ha inoltre chiarito, come si vedrà nel dettaglio anche nel successivo §4, che la legislazione in materia ha sempre assicurato la prevalenza numerica dei componenti del Consiglio di amministrazione la cui designazione è affidata alla Commissione parlamentare ed il riconoscimento a quest'ultima di un ruolo necessario nelle procedure di rimozione dei membri del Consiglio¹⁸, e che il legislatore, nella definizione della disciplina in materia di emittenza, si è sempre conformato alle indicazioni della Corte, che ha evidenziato la necessità di una parlamentarizzazione del settore. A tal fine la Corte evidenzia due costanti: “a) appartiene alle scelte politiche del Parlamento disporre che l'intero consiglio sia nominato o designato dall'organo parlamentare di indirizzo e vigilanza o che quest'ultimo abbia il potere di determinare la nomina limitatamente alla maggioranza dei membri; b) la rimozione dei componenti è in ogni caso assoggettata alla valutazione della Commissione”¹⁹.

Tale secondo principio, in quanto traduce un'esigenza generale, valida per tutti coloro che sono chiamati a ricoprire una determinata carica ai sensi della Costituzione o della legge, quindi anche per i componenti del Consiglio di amministrazione della RAI, induce la Corte ad escludere ogni simmetria tra potere di nomina e potere di revoca²⁰.

Sulla base di tali argomenti la Corte riconosce la ragionevolezza della tesi della difesa della Commissione, che ritiene insufficiente un'interpretazione letterale del comma 10 dell'art. 49 del Testo unico nell'ambito del ricordato quadro legislativo, anche allo scopo di

¹⁶ Sentenza n. 69/2009, punto 3.2 in diritto.

¹⁷ Sentenza n. 69/2009, punto 3.3 in diritto.

¹⁸ Sentenza n. 69/2009, punto 3.4 in diritto.

¹⁹ Sentenza n. 69/2009, punto 3.5 in diritto.

²⁰ Sentenza n. 69/2009, punto 3.5 in diritto.

scongiurare il determinarsi di disparità di trattamento tra i diversi membri del Consiglio, come approfondito anche nel successivo §4.

Aggiunge infine la Corte che un'interpretazione letterale del citato comma 10 dell'art. 49 del Testo unico non spiegherebbe comunque la durata triennale del Consiglio di amministrazione nominato nel 2005 ed il costante rispetto, anche ai fini della stessa formazione del Consiglio nell'attuale composizione, dei commi da 1 a 9 del medesimo art. 49.

Preferisce quindi un'interpretazione di tale disposizione "sistematica e costituzionalmente orientata", come tale rispettosa della *ratio* della stessa legislazione in cui si inserisce, e che ne garantisce la corrispondenza alla ricordata parlamentarizzazione del sistema radiotelevisivo pubblico²¹.

2. I presupposti del giudizio.

2.1. I requisiti oggettivi del conflitto.

Esaminando l'oggetto del conflitto, si nota che esso consiste non solo nella richiesta da parte della Commissione di annullamento degli atti impugnati e di quelli ad essi consequenziali, ma anche nella rivendicazione del pieno titolo allo svolgimento delle competenze rivendicate, che ha assunto menomate in concreto dalla condotta del resistente, contrassegnata dalla totale mancanza da parte del Governo in generale, e dell'azionista di maggioranza in particolare, di un pur auspicato (anche dalla giurisprudenza costituzionale progressiva) atteggiamento di leale collaborazione nella definizione della procedura di revoca del consigliere di amministrazione di pertinenza erariale.

Tale argomentazione si può imputare alla stessa difesa della Presidenza del Consiglio, che sosteneva che il giudice amministrativo aveva rigettato un motivo di ricorso specificamente riferito alla mancata acquisizione, nel procedimento di revoca, del previo parere della Commissione parlamentare²².

²¹ Sentenza n. 69/2009, punto 4 in diritto.

²² In pendenza del giudizio costituzionale si era infatti incardinato un giudizio di legittimità introdotto dal consigliere di amministrazione revocato davanti al TAR Lazio, sez. III-ter, a tutela delle proprie ragioni. Il giudizio si è concluso in primo grado con la sent. 16 novembre 2007, n. 11271, che ha annullato per eccesso di potere la "sequenza di atti" culminata con la revoca del consigliere di amministrazione. In grado d'appello il Consiglio di Stato, sez. IV, che con ord. 4 dicembre 2007, n. 6284, aveva respinto l'istanza cautelare di sospensione degli effetti della richiamata sentenza del TAR Lazio (si veda la nota 9), avanzata dal Ministero, ed aveva fissato l'udienza per la discussione del merito all'11 marzo 2008, poi rinviata in attesa della pronuncia della Corte sul conflitto di attribuzioni in esame.

Se si considerano i due precedenti conflitti d'attribuzione che avevano riguardato specificamente la Commissione parlamentare di vigilanza sulla RAI²³, la sussistenza di un profilo di menomazione delle potestà dell'organo parlamentare a seguito del comportamento del Governo rappresenta una novità, perché nei due precedenti conflitti rilevava pressoché esclusivamente la legittimità di due provvedimenti approvati dall'organismo parlamentare nella sua potestà di disciplinare le campagne referendarie del 1997 e del 2000. In quelle occasioni, anzi, i Comitati promotori dei *referendum*, ricorrenti nel giudizio costituzionale, avevano impugnato (innanzi al giudice amministrativo) anche i provvedimenti dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni che disciplinavano le medesime campagne referendarie in riferimento all'emittenza privata, con contenuti pressoché identici ai provvedimenti della Commissione.

Nella vicenda oggetto della sentenza in esame il rilievo di questa novità sembra tuttavia limitato all'ambito istituzionale parlamentare. La Corte costituzionale ha difatti notato, esaminando i requisiti oggettivi del conflitto, che il conflitto stesso consiste nella “delimitazione degli ambiti di attribuzione dei poteri confliggenti”, connessa “a finalità ed esigenze diverse dalla valutazione dell'esistenza o non di vizi di legittimità del medesimo atto impugnato, effettuata dal giudice amministrativo”²⁴.

Queste argomentazioni non solo confermano la persistenza dell'interesse ad agire della Commissione anche dopo l'avvenuto annullamento della revoca da parte del giudice amministrativo, ma valgono a motivare – meno direttamente, ma con altrettanta nitidezza – anche la persistenza del medesimo interesse anche dopo la fine della XV legislatura e lo spirare del termine del mandato del Consiglio d'amministrazione: tutti elementi sopravvenuti nella pendenza del giudizio costituzionale.

Si aggiunga che il sopraggiunto anticipato scioglimento delle Camere, disposto con d.P.R. 6 febbraio 2008, n. 19, non ha alterato le condizioni del conflitto anche perché non ha determinato alcuna interruzione nello svolgimento delle funzioni della Commissione parlamentare. L'attività dell'organo è infatti proseguita in regime di *prorogatio* fino alla prima riunione delle nuove Camere della XVI legislatura per l'esercizio di alcune attribuzioni (quelle concernenti la disciplina delle campagne elettorali) che trovano il loro presupposto logico-giuridico proprio nell'avvenuto scioglimento delle Assemblee legislative²⁵. La

²³ Si tratta dei conflitti sollevati dai Comitati promotori di alcuni *referendum* abrogativi nei confronti della Commissione e definiti con le sent. n. 49/1998 e n. 502/2000, cit. in nota 15.

²⁴ Sentenza n. 69/2009, punto 2 in diritto.

²⁵ La Commissione parlamentare di vigilanza sulla RAI ha sempre pacificamente esercitato le proprie attribuzioni anche nel periodo di *prorogatio*, successivo al decreto presidenziale di scioglimento delle Camere.

Commissione si è poi (tardivamente) ricostituita il 13 novembre 2008, e le note vicende politiche legate all'elezione del primo ufficio di presidenza ne hanno di fatto ulteriormente condizionato la piena operatività, conseguita comunque prima della decisione della Corte sul merito del conflitto.

Parallelamente, anche il mandato del consiglio di amministrazione della RAI, in scadenza nel maggio 2008, ha implicitamente beneficiato di una proroga in dipendenza dell'impossibilità di rinnovarlo²⁶, legittima nel quadro delle norme giuridiche e dello statuto della RAI Spa²⁷, che ne governano i poteri in pendenza di rinnovo.

2.2. I requisiti soggettivi del conflitto: in particolare, la legittimazione della Commissione di vigilanza ad essere parte nei conflitti di attribuzione.

Sul piano della legittimazione passiva la Corte ha ammesso il conflitto nei soli confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, e non anche del Ministro dell'economia e delle finanze, ancorché questi sia l'azionista di maggioranza della RAI Spa. Sul punto la

Ciò è dovuto non solo al dato sostanziale che alcune delle sue attribuzioni sono specificamente riferite alla campagna elettorale per le relative elezioni politiche (si vedano in particolare quelle previste dalla l. n. 28/2000), ma anche alla formale previsione dell'art. 2, comma 3, del suo regolamento interno: "La Commissione esercita i propri poteri sino alla prima riunione delle nuove Camere".

²⁶ Un precedente di *prorogatio* del mandato del Consiglio d'amministrazione della RAI di analoga natura ed estensione si riscontra nel 1992-93, in riferimento al Consiglio presieduto dal Prof. Pedullà. La normativa dell'epoca (l. n. 103/1975, nel testo modificato, da ultimo, dalla l. n. 223/1990) prevedeva che il Consiglio fosse eletto dalla Commissione parlamentare e che il suo mandato coincidesse con la legislatura. All'inizio della XI legislatura la mutata composizione politica del Parlamento, e conseguentemente della Commissione, non consentì di pervenire al *quorum* richiesto per l'elezione del nuovo Consiglio: l'annosa *impasse* che ne risultò fu infine risolta attribuendo la potestà di nomina del Consiglio ai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro, ai sensi della l. n. 206/1993.

²⁷ Alla fattispecie non sembra applicabile la normativa comune che limita la *prorogatio* degli organi amministrativi, stante la natura privatistica della società concessionaria del servizio radiotelevisivo pubblico. L'art. 49 del Testo unico della radiotelevisione prevede, al comma 3, che "il mandato dei membri del Consiglio d'amministrazione" duri tre anni: il Consiglio in carica all'epoca del conflitto è stato nominato il 31 maggio 2005. L'art. 21, comma 3, dello Statuto della RAI (approvato con decreto ministeriale 8 ottobre 2004), nel riportare che i componenti restano in carica per la durata di tre anni, specifica altresì (forse condizionato dalla precedente normativa legislativa, che faceva riferimento alla nozione di esercizio sociale, anziché di anno) che essi "scadono alla data dell'assemblea convocata per l'approvazione del bilancio dell'esercizio sociale relativo all'ultimo anno di carica". L'esercizio sociale della RAI va dal 1° gennaio al 31 dicembre di ogni anno. Come si può notare, la disposizione statutaria legittimerebbe una durata in carica del Consiglio d'amministrazione protratta nel semestre successivo all'ultimo esercizio sociale, perché tale è il termine entro il quale deve essere convocata l'Assemblea per il bilancio consuntivo (art. 16.4 dello Statuto). Nel caso di specie, poiché il mandato del Consiglio ha riguardato, benché parzialmente, l'esercizio 2008, in astratto il Consiglio uscente si sarebbe potuto considerare legittimato sino all'Assemblea del giugno 2009 (e se si facesse riferimento anche alla frazione di esercizio finanziario per il 2009, nel quale il Consiglio era già in *prorogatio*, sino a quella del giugno 2010). Tuttavia, con ogni evidenza la norma statutaria non potrebbe prevalere sulla chiara disposizione di legge che fissa il mandato a tre anni. Ne consegue che l'unica interpretazione dell'art. 21, comma 3, dello Statuto che ne possa salvaguardare la legittimità sembra essere quella per la quale tale disposizione individua la durata massima della *prorogatio* del Consiglio, in attesa che siano compiute le procedure (assai lunghe, come l'esperienza ha dimostrato) per il suo rinnovo, le quali possono essere attivate alla scadenza di legge.

Corte ha ribadito la propria restrittiva giurisprudenza²⁸: in particolare ha rilevato come dagli elementi probatori forniti dalla difesa della Commissione parlamentare risultasse evidente il fatto che il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* avesse pienamente condiviso l'operato del Ministro ed avesse dato l'avallo del Governo al comportamento contestato.

Considerazioni più specifiche merita la legittimazione della Commissione ad essere parte di un conflitto di attribuzioni.

La Corte aveva già riconosciuto la legittimazione passiva al conflitto sia della Commissione di vigilanza²⁹, sia di altri organi parlamentari, quali alcune commissioni d'inchiesta³⁰ e il Comitato parlamentare di controllo sui servizi di informazione di cui all'abrogata legge n. 801 del 1977³¹, ora sostituito dal Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, di cui agli artt. 30 ss. della legge 3 agosto 2007, n. 124.

Sotto questo profilo la vicenda presenta un elemento di novità, rilevante da un punto di vista istituzionale: per la prima volta un conflitto di attribuzioni è sollevato da un organo parlamentare diverso dalle Camere: la Commissione di vigilanza è difatti ricorrente e non resistente nel giudizio. Tale circostanza tuttavia non ha rivestito per la Corte particolare rilevanza ai fini della soluzione del conflitto, presupponendo che la legittimazione passiva di

²⁸ Secondo la Corte, poiché il potere esecutivo non è un potere diffuso ma si risolve nell'intero Governo (ord. n. 123/1979; sent. n. 150/1981, punto 1 in diritto; sent. n. 420/1995, punto 2.3 in diritto; sent. n. 7/1996, punto 3 in diritto; ord. n. 221/2004), i singoli ministri non sono legittimati ad essere parte di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, ad eccezione del Ministro della giustizia per le attribuzioni di cui agli artt. 107, secondo comma, e 110 Cost., e nel caso di voto di sfiducia individuale espresso da una Camere nei confronti di un ministro. Al di fuori di queste fattispecie, secondo la Corte solo il Presidente del Consiglio dei ministri in quanto esponente del potere esecutivo può prendere parte, "in funzione dell'unità di indirizzo politico e amministrativo proclamata dal primo comma dell'art. 95 Cost." ai conflitti tra poteri dello Stato: il Presidente del Consiglio dei ministri è organo competente a dichiarare in via definitiva la volontà dell'intero Governo, in quanto, ai sensi dell'art. 95, primo comma, Cost., "dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri".

²⁹ Sul punto si veda G. MALINCONICO, *La vigilanza parlamentare sul servizio pubblico radiotelevisivo*, in *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, a cura di R. Dickmann e S. Staiano, Milano, 2008, 447 ss.

³⁰ La prima occasione di affermazione di legittimazione al conflitto di commissioni d'inchiesta risale al 1975, quando la Corte, con le ord. n. 228 e n. 229, aveva ammesso i conflitti di attribuzioni sollevati dai tribunali di Torino e di Milano verso la Commissione parlamentare antimafia costituita nella VI legislatura. Sulla scia di queste pronunce si è articolata una consolidata giurisprudenza costituzionale confermativa della posizione del 1975 (Corte cost., sent. n. 231/1975; ord. n. 73/2006; sent. n. 241/2007; sent. n. 26/2008). Sulla posizione costituzionale delle commissioni parlamentari d'inchiesta e sulle condizioni della relativa legittimazione al conflitto di attribuzioni si veda R. DICKMANN, *Profili costituzionali delle commissioni parlamentari d'inchiesta*, in *Diritto e società*, 2007, 483 ss. ed ult. rif. giur. e bibl. *ivi cit.*

³¹ Corte cost., ord. n. 209/2003; sent. n. 139/2007. Sulla legittimazione al conflitto del Comitato si veda C. NARDONE, *Il controllo parlamentare sui servizi di informazione e sicurezza e sul segreto di Stato*, in *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, cit., 375 ss.

questa, in precedenza rilevata, assorbisse ogni questione in ordine alla sua legittimazione attiva al conflitto.

La prima volta nella quale si prospettò l'autonoma rilevanza costituzionale della Commissione fu occasionata da una questione di legittimità degli artt. 4 e 6 della legge 103 del 1975, che la Corte risolse con la sent. n. 139 del 1977 nel senso dell'inammissibilità della questione. Ancora nel senso della inammissibilità si pronunciò la Corte in occasione di una nuova questione di legittimità sollevata in relazione alle medesime disposizioni (sent. n. 194 del 1987), anche se prefigurando il riconoscimento di una dimensione costituzionale nella quale si posiziona la Commissione, discendente dalla attribuzione al servizio radiotelevisivo della natura di “servizio sociale”³² (...) “diretto ad assicurare, agevolando la circolazione delle idee, l'effettività della libera manifestazione del pensiero e della libera informazione, considerate come due aspetti essenziali ed inscindibili di un unico valore costituzionalmente protetto in via primaria dall'art. 21 Cost” strutturato “nell'orbita del Parlamento (‘parlamentarizzazione’)³³.

Il rilievo costituzionale della Commissione come “organo-potere” è affermato per la prima volta nell'ord. n. 171 del 1997, nell'ambito di un conflitto di attribuzioni poi risolto con sent. n. 49 del 1998 in senso favorevole alla Commissione, riconoscendole la competenza a dichiarare definitivamente la volontà delle Camere “in materia che attiene agli indirizzi per l'informazione e la propaganda (referendaria) attraverso il servizio pubblico radiotelevisivo”³⁴.

La Corte ribadì la posizione della Commissione nella successiva ord. n. 137 del 2000, dove esclude che analoga posizione potesse essere riconosciuta all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, che, pur godendo “di una posizione di particolare indipendenza all'interno dell'ordinamento, esercita attribuzioni disciplinate dalla legge ordinaria, prive (...) di uno specifico rilievo costituzionale” (secondo quanto indicato nell'ord. n. 226 del 1995), e nella connessa sent. n. 502 del 2000, con la quale decise nel merito a favore della Commissione il conflitto ammesso con ord. n. 137 del 2000.

Invero, in tutte queste pronunce la Corte costituzionale pose a fondamento prevalente delle proprie argomentazioni circa la posizione costituzionale dell'organo parlamentare di vigilanza quanto sostenuto nella sentenza n. 241/1975, riferita alla Commissione d'inchiesta

³² La Corte cost. ne parla anche in termini di “servizio pubblico essenziale e di preminente interesse generale” (sent. 202/1976, punto 6 in diritto; sent. 148/1981, punto 2 in diritto).

³³ Corte cost., sent. n. 194/1987, punto 2 in diritto.

³⁴ Corte cost., sent. n. 49/1998, punto 2 in diritto.

antimafia, integrandole con il ricordato riferimento al relativo ruolo nel quadro della parlamentarizzazione dell'indirizzo e della vigilanza sull'emittenza pubblica³⁵.

La questione della legittimazione della Commissione di vigilanza al conflitto giunge dunque al vaglio della Corte in termini da tempo chiari, tant'è che la Corte, nell'ord. n. 61 del 2008, con cui aveva ammesso il conflitto in esame sollevato dalla Commissione, già le dava atto del ruolo di garante parlamentare del pluralismo nell'informazione radiotelevisiva sulla scorta della citata giurisprudenza, in funzione dell'esigenza espressamente ribadita che il servizio pubblico radiotelevisivo non sia gestito dal Governo in modo "esclusivo o preponderante", come indicato originariamente nella sua sent. n. 225 del 1974.

Ne discende secondo la Corte che la Commissione è l'organo mediante il quale il Parlamento *vigila e garantisce* in ordine al rispetto degli obiettivi del servizio pubblico radiotelevisivo nella sua rilevanza di servizio pubblico sociale, essenziale e di preminente interesse generale, che si sintetizza nell'esigenza di offrire al pubblico un'informazione completa, obiettiva, imparziale e rispettosa del pluralismo culturale e politico e di garantire il diritto di accesso al servizio pubblico radiotelevisivo "nella misura massima consentita dai mezzi tecnici", contro il rischio che la gestione del servizio costituisca "direttamente o indirettamente espressione, esclusiva o preponderante, del potere esecutivo"³⁶.

Di recente questa indicazione della Corte è stata enfatizzata dai Presidenti del Senato e della Camera, quando, su conforme parere delle rispettive Giunte per il regolamento³⁷, hanno eccezionalmente rinnovato la Commissione parlamentare di vigilanza costituita nella XVI legislatura a causa della paralisi in cui versava in seguito alle note vicende conseguenti alla composizione del primo ufficio di presidenza, per rimediare al pregiudizio che derivava per l'esercizio delle essenziali competenze della Commissione e della connessa funzione di garanzia costituzionalmente fondata e riconosciuta dalla Corte.

La posizione della Commissione risulta dunque rinforzata per effetto della sentenza in esame proprio nel suo ruolo di "autorità di indirizzo e garanzia"³⁸ del pluralismo nel servizio pubblico radiotelevisivo, che la Corte intende presidiare da condizionamenti strumentali agli interessi di parte, ed in particolare da quelli di governo.

³⁵ In tal senso si veda Corte cost., sent. n. 69/2009, punto 2 in diritto.

³⁶ Corte cost., sent. n. 225/1974, spec. punto 8 in diritto.

³⁷ Giunta per il regolamento del Senato, 21 gennaio 2009, in *Giunte e Commissioni* in pari data; Giunta per il regolamento della Camera, 13 e 21 gennaio 2009, in *BGCP* in pari data.

³⁸ Riflessioni in ordine al rilievo della Commissione di vigilanza quale *authority* sono in G. MALINCONICO, *La vigilanza parlamentare*, cit., spec. 487.

3. La descrizione del quadro normativo che delinea le competenze della Commissione di vigilanza.

Il fondamento della decisione della Corte sul conflitto in esame trova ulteriore conferma ove si consideri nel dettaglio il quadro normativo all'interno del quale si collocano le attribuzioni della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

Le singole attribuzioni dell'organo parlamentare derivano da una congerie relativamente complessa di disposizioni legislative, non sempre adeguatamente coordinate, in quanto riforme organiche di sistema si sono alternate a provvedimenti riferiti ad esigenze contingenti. L'evoluzione della normativa in materia di radiotelevisione si è infatti costantemente dipanata, per l'arco di oltre un trentennio, in conseguenza sia dell'evoluzione del progresso tecnico, sia del crescente interesse imprenditoriale per l'attività radiotelevisiva privata, sia delle indicazioni della giurisprudenza costituzionale.

In materia di disciplina legislativa dell'emittenza pubblica e privata l'opera della Corte costituzionale è risultata lungimirante e lucida come in pochi altri settori.

A questo proposito, l'attività legislativa del Parlamento è apparsa il frutto di un adeguamento successivo alle istanze che il giudice delle leggi ha colto in anticipo rispetto alle altre istituzioni, comprese le Camere, sottolineando sin dalla prima sua pronuncia l'incidenza dei *media*, ed in particolare del mezzo radiotelevisivo, ai fini della democraticità effettiva della nostra forma di governo³⁹. L'emittenza radiotelevisiva risulta infatti, anche nel pensiero della Corte, uno strumento primario per l'espressione effettiva di ogni manifestazione di

³⁹ I capisaldi della posizione della Corte si possono così riassumere. Nella sent. n. 59/1960, giustificò il monopolio pubblico del servizio radiotelevisivo vigente all'epoca con considerazioni legate alla pervasività ed al rilievo del mezzo radiotelevisivo, a fronte dell'esiguità delle "frequenze" all'epoca disponibili. Successivamente, nelle sent. nn. 225 e 226/1974, nel ribadire la legittimità del monopolio, la Corte sottolineò l'esigenza che il servizio pubblico si aprisse a tutte le istanze politiche e sociali rappresentate nel Parlamento, redigendo quello che fu definito il "decalogo" comportamentale dell'emittenza pubblica e, nei fatti, enunciando il principio costituzionale del pluralismo nella programmazione. In seguito, già nel 1976, con la sent. n. 202, ritenne che le esigenze che avevano giustificato il monopolio nazionale fossero venute meno in sede locale, legittimando così l'emittenza locale privata non solo "via cavo", ma anche "via etere". Sotto il più specifico profilo delle attribuzioni della Commissione parlamentare, nelle sent. nn. 139/1977 e 194/1987, non negò la legittimità delle disposizioni di legge riferite a talune di tali attribuzioni. In seguito, dopo che la legislazione ebbe legittimato la programmazione nazionale di alcune emittenti locali, che si erano di fatto "interconnesse", coprendo così gran parte del territorio nazionale, nella sentenza n. 826/1988 la Corte subordinò tale legittimazione normativa ad una legislazione intesa ad evitare il formarsi di posizioni dominanti. Tale legislazione consistette nella "legge Mammi" (l. n. 223 del 1990), della quale la Corte, con la sent. n. 420/1994, sottolineò l'inadeguatezza in relazione alle dimensioni del più grande gruppo radiotelevisivo privato. Tale posizione fu sostanzialmente ribadita nella sent. n. 466/2002, nei confronti della l. n. 249 del 1997, la quale teneva conto della possibilità di utilizzare le "frequenze" disponibili in maggior numero per effetto del progresso tecnico (segnatamente in riferimento ai programmi "via satellite"). Infine, con la sent. n. 155/2002, la Corte valutò legittime le disposizioni della legge della "*par condicio*" (l. n. 28 del 2000).

pensiero e per l'esercizio del diritto di cronaca, quest'ultimo nella duplice accezione di facoltà del giornalista di informare e di diritto del cittadino di essere informato correttamente.

Peraltro, benché il Parlamento abbia finito con il “subire” il ruolo propulsivo della Corte costituzionale, per giunta intervenendo in modo spesso disorganico, l'ordinamento legislativo in materia di emittenza non è privo di una propria coerenza intrinseca, come testimonia la ripetuta conferma della necessità di preservare la parlamentarizzazione della materia, ed in particolare il ruolo di garanzia della Commissione di vigilanza. A ben guardare, anzi, varie soluzioni tecniche prescelte risultano a tratti dotate di originalità ed intrinseco pregio.

Nel 1975, la necessità di ricondurre l'attività di indirizzo e governo dell'emittenza pubblica dall'ambito governativo a quello parlamentare ha consigliato di dotare la Commissione parlamentare (esistente dal 1948, ma sostanzialmente re-istituita con la legge 14 aprile 1975, n. 103) del peculiare strumento dell'*indirizzo generale*, per orientare l'attività della società concessionaria del servizio radiotelevisivo pubblico senza dar luogo a forme di ingerenza e di censura, neppure preventiva.

La Commissione, della quale fanno comunque parte tutti i Gruppi parlamentari, si rivolge alla società concessionaria approvando *risoluzioni* che recano indirizzi specifici, vincolanti, ai quali la società è tenuta a conformare l'insieme della programmazione. Questi indirizzi sono poi soggetti, da parte della stessa Commissione, ad un'attività di vigilanza, cioè di valutazione della corrispondenza tra indirizzi e contenuti effettivi della programmazione.

Si configura in tal modo un sistema di controllo non giuridico, bensì politico (o, perlomeno, spesso più politico che giuridico), la cui effettività risulta affidata non tanto a sanzioni in caso di violazione degli atti di indirizzo da parte della RAI Spa, quanto alle conseguenze politico-mediatiche (presuntivamente negative) derivanti dalla, per così dire, “pubblica disapprovazione” da parte dell'organo parlamentare nei confronti di comportamenti non idonei dell'emittente vigilata.

In altri termini, si è costruito un originale sistema nel quale ad un illecito di carattere mediatico dovrebbe fare riscontro una sanzione di carattere altrettanto mediatico; e questa sanzione è pronunciata da un organo delle Camere, istituzioni che più di ogni altra rappresentano la società e la composizione reale del Paese. Se in alcune fasi della storia nazionale questo sistema ha mostrato un'efficacia inferiore alle aspettative, ciò è probabilmente dovuto non tanto ad una sua intrinseca debolezza, quanto alle contingenze che hanno portato i *media* a limitare il risalto pubblico dato alla cronaca parlamentare, e la classe politica a non favorire una rappresentazione qualitativamente più adeguata delle idee che essa

stessa esprime; anche adoperando gli strumenti offerti dalla Commissione parlamentare medesima.

Le attribuzioni della Commissione relative alla definizione della composizione del Consiglio d'amministrazione della RAI Spa, in quanto società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, nonché alla disciplina diretta, non solo per il tramite degli indirizzi generali, di alcune tipologie di programmi considerati particolarmente significativi ai fini del dibattito politico (in origine, le Tribune politiche ed elettorali ed i Programmi dell'Accesso⁴⁰), si comprendono nel contesto del quadro appena delineato. A ciò si aggiunge l'amplessima facoltà di interlocuzione sempre riconosciuta in via di prassi alla RAI nei confronti della Commissione.

Queste attribuzioni, previste dall'originaria legge n. 103 del 1975, sono state sostanzialmente mantenute nella legislazione successiva, pur con varie modifiche.

La potestà di nominare il Consiglio d'amministrazione della RAI⁴¹, affidata tra il 1993 ed il 2004 ai Presidenti delle Camere⁴² (organi non certo esterni al Parlamento), è ora nuovamente attribuita alla Commissione, che indica sette dei nove amministratori ed esprime un parere vincolante sulla nomina di quello, dei restanti due, che ricoprirà il ruolo di Presidente della società. La potestà di disciplina diretta di alcune trasmissioni si è implementata per effetto, in particolare, della legge "della *par condicio*" (legge n. 28 del 2000), che ha attribuito alla Commissione penetranti attribuzioni in materia di comunicazione politica (esercitate previa consultazione dell'*Authority* titolare di potestà analoghe

⁴⁰ La disciplina diretta delle Tribune politiche e dei Programmi dell'Accesso è stabilita quale attribuzione della Commissione dagli artt. 4 e 6 della l. n. 103 del 1975, tuttora vigenti. Già la l. 10 dicembre 1993, n. 515, aveva implementato alcune competenze della Commissione in riferimento alle trasmissioni di interesse elettorale. La l. 22 febbraio 2000, n. 28 ("della *par condicio*") ha sistematizzato ed incrementato le attribuzioni della Commissione in materia di programmazione a contenuto elettorale e politico.

⁴¹ L'evoluzione legislativa, parallela a quella della giurisprudenza costituzionale riassunta nella precedente nota 39, può essere così sintetizzata. La l. 14 aprile 1975, n. 103, fu modificata inizialmente dal d.l. 6 dicembre 1984, n. 807 ("decreto Berlusconi"), convertito, con modificazioni, dalla l. 4 febbraio 1985, n. 10, che ridimensionò alcune attribuzioni prevalentemente gestionali della Commissione parlamentare. Successivamente, la l. 6 agosto 1990, n. 223 ("legge Mammi"), legittimò definitivamente l'emittenza privata nazionale, determinando di fatto un "duopolio" tra questa e l'emittenza pubblica, ed istituì il Garante per la radiodiffusione e l'editoria, con competenze prevalentemente riferite all'emittenza privata. Sulla base di queste disposizioni la nomina del Consiglio d'amministrazione della RAI fu dapprima rimessa all'Assemblea degli azionisti per sei dei sedici componenti; ulteriori sei componenti erano eletti dalla Commissione parlamentare e gli ultimi quattro componenti parimenti dalla Commissione, ma all'interno di una lista indicata dai Consigli regionali. In seguito la nomina dei sedici componenti fu interamente rimessa alla Commissione.

⁴² La l. 25 giugno 1993, n. 206, attribuì ai Presidenti delle Camere la potestà di nomina del Consiglio, limitato a due "esercizi sociali" nella durata del mandato e a cinque componenti nel numero degli amministratori. Tale disposizione accentuò inoltre l'autonomia dell'azienda nei confronti della Commissione parlamentare, e fu soggetta ad una serie di integrazioni (per lo più per effetto del decreto-legge detto "salva-RAI", decaduto e più volte reiterato tra il 1993 ed il 1996 ed infine parzialmente convertito come d.l. n. 545 del 1996 dalla l. n. 650 del 1996), che introdussero per la Commissione alcune potestà di vigilanza specifica sui contenuti della programmazione (la Relazione bimestrale sull'attuazione del Piano editoriale, ora non più vigente) e la potestà di proporre ai Presidenti delle Camere la revoca degli amministratori, di cui si dà conto nel testo.

sull'emittenza privata), sino all'individuazione, in certi casi, dei soggetti politicamente più rilevanti. Infine, all'istituzione di un Contratto di servizio che definisse i reciproci diritti e doveri della RAI e del Ministero competente ha fatto riscontro la previsione di un parere della Commissione parlamentare, che nella prassi ha assunto una rilevanza assai significativa⁴³.

La storia giurisprudenziale e legislativa sopra descritta è dunque caratterizzata dal progressivo consolidarsi della parlamentarizzazione del governo dell'emittenza pubblica, anche se nuove questioni potrebbero conseguire al progresso della tecnologia "digitale", che, rendendo disponibile una quantità sempre maggiore di frequenze radiotelevisive, ha progressivamente attenuato l'esigenza di riservarne l'utilizzo dapprima al solo Stato e quindi a pochi operatori.

4. Le questioni dell'asimmetria necessaria tra nomina e revoca dei consiglieri di amministrazione e la qualificazione del ruolo della Commissione.

Anche alla luce di quanto sin qui riferito, la sentenza in commento induce a considerare prioritariamente il rilievo specifico ed autonomo dato dalla Corte alla disciplina legislativa della potestà di revoca degli amministratori della società concessionaria del servizio radiotelevisivo pubblico.

Nella legislazione pregressa in materia di emittenza, la revoca degli amministratori della società concessionaria del servizio radiotelevisivo pubblico non aveva trovato una disciplina univoca. La legge n. 103 del 1975, che come accennato attribuiva alla Commissione parlamentare potestà significative, ma non esclusive, nella nomina del Consiglio d'amministrazione, prevedeva poi che la Commissione potesse non revocare, bensì dichiarare la "decadenza" del Consiglio in presenza di un determinato *deficit* di bilancio⁴⁴ (anche se non risultano casi di applicazione di questa disposizione). La legge n. 206 del 1993, che attribuì la potestà di nomina dei consiglieri ai Presidenti delle Camere, disciplinò il relativo corrispondente potere di revoca solo a far luogo dal 1996, coerentemente col carattere asseritamente temporaneo della legge n. 206, e lo subordinò alla conforme proposta della

⁴³ Il Contratto di servizio è previsto dall'art. 1, comma 6, lett. b), n. 10, della l. 31 luglio 1997, n. 249; il Contratto è stato peraltro istituito già nel 1994.

⁴⁴ Si trattava dell'art. 12 della l. n. 103/1975, formalmente abrogato solo dal d.l. n. 545/1996, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 650/1996. Di esso si sosteneva anche in precedenza l'abrogazione tacita.

Commissione parlamentare, da approvarsi con la maggioranza dei due terzi dei componenti⁴⁵ (anche questa norma non trovò mai applicazione).

La sentenza in esame coglie appieno tutti i risvolti sottesi all'evoluzione normativa descritta, della quale enuclea due elementi costanti, anticipati in sintesi nel § 1.

Il primo consiste nel ruolo, tendenzialmente necessario, del Parlamento nell'individuazione dei componenti del Consiglio d'amministrazione della società concessionaria del servizio radiotelevisivo pubblico. La Corte riconosce al riguardo che alle Assemblee legislative spetta una discrezionalità di scelta politica nel disporre "che l'intero Consiglio sia nominato o designato dall'organo parlamentare di indirizzo e vigilanza", ovvero "che quest'ultimo abbia il potere di determinare la nomina limitatamente alla maggioranza dei membri".

Il secondo è individuato nella circostanza che "la rimozione dei componenti è in ogni caso assoggettata alla valutazione della Commissione", la quale riveste al riguardo "un ruolo necessario"⁴⁶.

Questo secondo elemento desunto dall'evoluzione legislativa è connotato, nella lettura della Corte, da caratteristiche categoriche e vincolanti. Esso infatti "trae origine dalla necessaria salvaguardia dell'indipendenza dei componenti dell'organo di amministrazione della società concessionaria". Se la nomina degli amministratori potrebbe anche spettare ad un soggetto diverso dal Parlamento, nella logica della scelta discrezionale delle persone più capaci e nel rispetto di "requisiti di qualità" indicati dalla legge, prosegue la Corte costituzionale, la revoca comporta invece "un giudizio sull'operato del componente dell'organo, che non può essere lasciato – pena la perdita del minimo di tutela della sua indipendenza – alla libera e incontrollata decisione di chi lo ha nominato". Per tale motivo, a parere della Corte, nelle cariche per le quali la Costituzione o la legge richiedono garanzie di indipendenza dei titolari non può esservi "una perfetta simmetria tra potere di nomina e potere di revoca".

Nel caso di specie, conclude la Corte, la deliberazione della Commissione parlamentare contempera il potere di revocare gli amministratori della RAI con l'esigenza del "necessario controllo da parte del Parlamento, che svolge il ruolo di massimo garante dell'adempimento, da parte dei membri del Consiglio d'amministrazione, dei doveri di obiettività e di imparzialità imposti dall'art. 21 Cost.". Ed in questa logica non si rinviene

⁴⁵ Si trattava dell'art. 2, comma 1, della l. n. 206/1993, nel testo modificato dal d.l. n. 545/1996, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 650/1996, e quindi abrogato dalla l. n. 112/2004.

⁴⁶ Sentenza n. 69/2009, punti 3.4 e 3.5 in diritto.

“alcun ragionevole motivo” per il quale tale criterio non debba valere anche nella fase del processo di privatizzazione della RAI anteriore alla chiusura della prima offerta pubblica di vendita; fase della quale, peraltro, la sentenza sottolinea “la durata indefinita”,⁴⁷.

L'impostazione degli argomenti della Corte sin qui illustrati, e soprattutto la considerazione dell'autonomia della potestà di revoca rispetto a quella di nomina, non solo fa giustizia del troppo semplice argomento del *contrarius actus* che il Governo ha opposto alla Commissione parlamentare⁴⁸, ma si colloca nel generale contesto normativo che riferisce direttamente a principi costituzionali le scelte legislative in materia di radiotelevisione pubblica. Tale contesto ne risulta rafforzato nel duplice profilo della necessità che il criterio del pluralismo continui a caratterizzare la disciplina dell'attività radiotelevisiva, malgrado i mutamenti adottati dal progresso tecnologico, e della considerazione del persistente ruolo di garanzia del Parlamento a tale riguardo.

5. In conclusione.

In riferimento al settore dell'emittenza radiotelevisiva la pronuncia della Corte consente alcune riflessioni.

In primo luogo si deve notare che la Corte ha riferito le proprie valutazioni ad un contesto legislativo non perfettamente coerente ed omogeneo, nel quale in particolare le disposizioni relative alla revoca dei consiglieri della società concessionaria del servizio radiotelevisivo pubblico non mostrano univocità nel tempo. Pare dunque plausibile che, desumendo le conseguenze assai rigorose sopra illustrate da un quadro normativo non altrettanto rigoroso, la Corte abbia voluto evidenziare l'esigenza che l'intero quadro normativo in materia di emittenza pubblica, e quindi anche le disposizioni legislative, si conformino ai criteri enunciati, come evidenziato nel § 1.

Questo monito sembra debba valere anzitutto in riferimento alle innegabili carenze tecniche della legislazione in materia di attività radiotelevisiva sul piano del *drafting* formale, delle quali costituiscono un vistoso esempio proprio le disposizioni dedotte nel presente giudizio, ed in particolare la formulazione del comma 10 dell'art. 49 del citato Testo unico, che mescola tra loro disposizioni del tutto eterogenee, generando incertezze in ordine alla

⁴⁷ Sentenza n. 69/2009, punto 4 in diritto.

⁴⁸ Si veda la nota 7.

stessa loro entrata in vigore per un difettoso coordinamento interno tra i vari commi della disposizione⁴⁹.

Tale monito vale certamente anche sul piano sostanziale. Infatti la posizione della Corte, come si è visto, trae origine da una propria cospicua giurisprudenza pregressa, dove ha considerato tutti gli elementi istituzionali, sociali, di diritto e di fatto che concernono il ruolo dell'attività radiotelevisiva in rapporto alla vita democratica del Paese. Tra questi elementi mantiene un rilievo decisivo la considerazione della esiguità delle frequenze disponibili, che in passato ha giustificato per circa un trentennio il monopolio statale dell'attività radiotelevisiva, e che oggi, pur fortemente attenuata dalle nuove tecnologie (trasmissioni via *internet*, sistema "digitale" terrestre e satellitare), concorre con altri elementi di fatto a determinare quella complessiva valutazione di pervasività del mezzo radiotelevisivo, che potrebbe giustificare il permanere di una legislazione comunque vincolistica.

Infatti nel 1974 la Corte costituzionale, nel confermare la legittimità del monopolio pubblico sull'emittenza, dichiarò con forza la necessità di un pluralismo *interno* all'emittente stessa, che consentisse a quest'ultima di rappresentare tutte le istanze politiche e sociali del Paese; negli anni Ottanta e Novanta, parallelamente alla progressiva legittimazione dell'emittenza privata, affermò la necessità di un pluralismo *esterno* (cioè, realizzato col concorso di più emittenti) che realizzasse la medesima garanzia; oggi la Corte non pare disposta a rinunciare alla considerazione di tutti quegli elementi di fatto, di carattere sia tecnico sia sociale, che potrebbero ancora frapporsi alla piena realizzazione del principio del pluralismo.

Non è questa la sede per analizzare tali elementi di fatto: tuttavia, volendo offrirne un esempio, si deve considerare che, quand'anche si realizzasse la condizione della disponibilità di moltissime frequenze sui nostri televisori, alcuni utenti potrebbero essere in condizioni di non beneficiarne per ragioni di costo, o perché non in grado di fruire di tecnologie relativamente complesse (si pensi ai telespettatori più anziani o meno acculturati), o perché comunque abituati ad emittenti generaliste, le quali esistono per loro natura in numero esiguo. O comunque perché la presenza di molte voci non rappresenta da sola una garanzia di pluralismo, potendo trasformarsi in un affollamento che di fatto non consente di ascoltarne nessuna. Su queste considerazioni, tra l'analisi tecnica e quella sociologica, la Corte

⁴⁹ La Corte difatti non si sottrae, accogliendo sul punto la prospettazione della Commissione ricorrente, ad osservare che un'interpretazione letterale del comma 10 del citato articolo 49, comportando il differimento dell'entrata in vigore non solo del comma 8 ma anche dei precedenti commi da 1 a 6, condurrebbe a "*forzature irragionevoli*", oltre che ingiustificate, nonché "*una serie di incongruenze e contraddizioni*" circa i requisiti professionali dei consiglieri, la durata del loro mandato, la disparità di trattamento tra consiglieri in rapporto all'epoca della nomina, ed altre materie ancora (sentenza n. 69/2009, punto 4 in diritto).

costituzionale non ha mai trascurato di esprimersi, esercitando un ruolo che si è visto essere stato trainante nei confronti del legislatore⁵⁰. Ed a questo ruolo la Corte non sembra affatto voler rinunciare.

Finché esisterà un'esigenza di tutela del pluralismo in termini effettivi, sembra presupporre la Corte nella sentenza in commento, sarà comunque indispensabile il ruolo di garanzia del Parlamento, che dovrebbe essere la più vicina, tra le istituzioni, alla composizione ed al sentire reale del Paese. Tale garanzia non si esprime solo nella legislazione, ma anche nella definizione di interventi di indirizzo e vigilanza che da trent'anni caratterizza l'azione della Commissione parlamentare.

A fronte delle voci che, in maniera quasi sempre estemporanea, proclamano periodicamente l'inutilità della Commissione, la Corte costituzionale in questa occasione ne ha invece confermato la perdurante legittimazione costituzionale in materia.

⁵⁰ In questo ruolo la Corte costituzionale non si è limitata alla considerazione sociologica di bisogni più o meno presunti degli ascoltatori, ma ha condotto indagini a volte di considerevole complessità tecnica. Si veda ad esempio la sentenza n. 466/2002, nella parte in cui vaglia la legittimità costituzionale del "percorso" stabilito dalla legge n. 249/1997 per il "passaggio" di talune emittenti al sistema di trasmissione satellitare, e procede ad un'istruttoria assai complessa, anche avvalendosi di consulenze tecniche.