CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **194/1987** (ECLI:IT:COST:1987:194)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **LA PERGOLA** - Redattore: - Relatore: **CORASANITI**
Udienza Pubblica del **24/03/1987**; Decisione del **21/05/1987**
Deposito del **25/05/1987**; Pubblicazione in G. U. **17/06/1987**
Norme impugnate:
Massime: **4316**
Atti decisi:

N. 194

SENTENZA 21-25 MAGGIO 1987

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Antonio LA PERGOLA; Giudici: prof. Virgilio ANDRIOLI, prof. Giuseppe FERRARI, dott. Francesco SAJA, prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma primo, capoverso secondo, e 6 della legge 14 aprile 1975, n. 103 (Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva), promosso con ordinanza emessa il 6 novembre 1982 dal Pretore di Roma nei procedimenti civili riuniti vertenti tra il Centro di iniziativa giuridica "P. Calamandrei" ed altra e la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi ed altri, iscritta al n. 88 del registro ordinanze 1983 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 177 dell'anno 1983.

Visti gli atti di costituzione della Lega per il disarmo unilaterale, del Centro di iniziativa

giuridica "P. Calamandrei", della R.A.I. e della Commissione parlamentare, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 24 marzo 1987 il Giudice relatore Aldo Corasaniti;

uditi gli avv.ti Claudio Chiola e Corrado De Martini per il Centro di iniziativa giuridica "P. Calamandrei" e per la Lega per il disarmo unilaterale, Alessandro Pace e Filippo Satta per la R.A.I. e l'Avvocato dello Stato Giorgio Azzariti per la Commissione parlamentare e per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Il Pretore di Roma - adito ex art. 700 c.p.c. dal Centro di iniziativa giuridica P. Calamandrei e dalla Lega per il disarmo unilaterale per ottenere in via d'urgenza la trasmissione dei programmi che i ricorrenti, ammessi al c.d. "accesso" alla radiotelevisione pubblica, avevano registrato, e la cui diffusione era stata negata, per motivi inerenti al loro contenuto, dalla Sottocommissione per l'accesso e successivamente dalla Commissione parlamentare di vigilanza in sede di ricorso - ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma primo, capoverso secondo, e 6 della legge 14 aprile 1975 n. 103 (Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva), per violazione degli artt. 21 e 43 Cost., come coordinatamente considerati nella sentenza n. 225 del 1974 della Corte costituzionale, nonché degli artt. 24 e 102 Cost.

I resistenti - Commissione parlamentare di vigilanza e R.A.I. - avevano preliminarmente eccepito il difetto assoluto di giurisdizione del pretore, sostenendo che la disciplina del c.d. "accesso" al mezzo radiotelevisivo, attuata a seguito della sentenza n. 225/1974 della Corte costituzionale, sottrae al sindacato di qualsiasi giudice, ordinario o amministrativo, le determinazioni dei competenti organi in materia. In particolare, avevano rilevato che l'art. 6 della legge n. 103/1975 prevede avverso le determinazioni della Sottocommissione parlamentare per l'accesso - alla quale è demandato l'esame delle richieste di accesso - il solo ricorso alla Commissione parlamentare di vigilanza, le cui decisioni - in conformità alla natura dell'organo (espresso dal Parlamento, del quale condivide le prerogative di sovranità) ed alle funzioni esercitate (di carattere politico) - sono insindacabili dalla magistratura.

Ha osservato il pretore che da tale prospettazione - che appare la più aderente al testo normativo e che, se accolta, comporterebbe il rifiuto della richiesta tutela d'urgenza, per improponibilità assoluta della domanda - scaturiscono fondati dubbi circa la legittimità costituzionale della citata normativa.

Invero, con la sentenza n. 225/1974, la Corte costituzionale, chiamata a decidere della legittimità del monopolio radiotelevisivo, ha statuito che la conservazione del monopolio stesso è condizionata non solo all'attuazione di un sistema idoneo ad escludere il predominio del potere esecutivo nell'ambito dell'ente gestore e ad attuare l'obiettività, l'imparzialità e la completezza dell'informazione, ma anche all'emanazione di norme idonee a "favorire, rendere effettivo e garantire il diritto di accesso, nella misura massima consentita dai mezzi tecnici", "se non ai singoli cittadini, almeno a tutte quelle formazioni più rilevanti nelle quali il pluralismo sociale si esprime e si manifesta", in modo da "raggiungere quei fini di utilità generale in funzione dei quali l'art. 43 Cost. rende legittima la riserva".

La Corte ha quindi sollecitato il legislatore ad emanare una legge che preveda almeno che "in attuazione di un'esigenza che discende dall'art. 21 Cost., l'accesso alla radiotelevisione sia aperto, nei limiti massimi consentiti, imparzialmente ai gruppi politici, religiosi, culturali nei quali si esprimono le varie ideologie presenti nella società".

Ad avviso del pretore, la richiamata sentenza ha riconosciuto che, nell'ambito del sistema monopolistico radiotelevisivo, sussiste, in capo ai gruppi di particolare qualificazione politica, religiosa e culturale, un diritto soggettivo di accesso, garantito a livello costituzionale, come espressione di esigenze che derivano dall'art. 21 Cost., e ciò in quanto nella motivazione della sentenza e nelle direttive impartite al legislatore (nella lettera f) appare assente ogni elemento che possa consentire di configurare l'accesso come diritto condizionato, o interesse legittimo, o, addirittura, come mera situazione di fatto non giustiziabile, perché dotata di tutela a livello esclusivamente politico.

Ed infatti, nelle determinazioni della Corte, l'ammissione al mezzo radiotelevisivo appare come dovuta, con conseguente esclusione di ogni discrezionalità (che condurrebbe a possibili discriminazioni ideologiche, vertendosi in una materia tanto delicata quale la libertà di manifestazione del pensiero, soprattutto quando questa si esplica nel campo delle concezioni politiche, religiose e sociali), salvo limiti di natura tecnica che possono tuttavia operare solo dopo lo sfruttamento massimo della potenzialità del mezzo, e con l'implicito richiamo del limite del buon costume, posto dall'art. 21 Cost.

In sostanza il diritto di accesso al mezzo radiotelevisivo gestito in regime di monopolio, come delineato dalla sentenza n. 225/1974, va considerato, ad avviso del pretore, come un diritto soggettivo perfetto, garantito a livello costituzionale in forza della coordinata lettura degli artt. 21 e 43 Cost., ed in quanto tale non comprimibile da parte degli organi preposti all'accesso e suscettivo di incontrare limiti alla sua soddisfazione ed attuazione solo nella intrinseca limitatezza del mezzo attraverso il quale è destinato a realizzarsi; limitatezza che, nella fattispecie, non assumeva rilievo, dal momento che le trasmissioni organizzate dai ricorrenti avevano già trovato la loro collocazione nei programmi, e sono state, successivamente alla effettiva registrazione, annullate, ritenendosi che il loro contenuto, per l'asprezza dei toni e la natura dei termini usati, assumesse rilievo penale.

Orbene - prosegue il giudice a quo - l'art. 6 della legge n. 103/1975 sembra discostarsi dal quadro delineato dalla Corte, dal momento che degrada il diritto all'accesso a mera situazione di fatto, sia perché ne condiziona l'applicazione a valutazioni non meramente tecniche, nelle quali assume rilievo anche il contenuto del programma (cfr. art. 6, comma quinto, ultima parte); sia, soprattutto, perché sembra escludere ogni garanzia di tipo giurisdizionale, in quanto rimette l'attuazione dell'accesso a determinazioni di organi di incerta natura, che appaiono, nel sistema della legge n, 103/1975, esenti da ogni sindacato giurisdizionale.

La norma viene pertanto denunciata dal pretore alla Corte costituzionale per violazione degli artt. 21 e 43 Cost., nella lettura coordinata fornita dalla sentenza n. 225/1974, in quanto non "favorisce" né "rende effettivo" il diritto di accesso al servizio pubblico radiotelevisivo come espressione della libertà di manifestazione del pensiero di gruppi socialmente rilevanti, ma lo disciplina alla stregua di una mera situazione di fatto, così privando i gruppi che ne sono titolari - tra i quali rientrano pacificamente i ricorrenti, tanto è vero che essi sono stati regolarmente ammessi, con provvedimento successivamente revocato per motivi inerenti al contenuto dei programmi, dei quali pur si assumevano, secondo la vigente legge e in forza dei princìpi, la piena responsabilità civile e penale - delle prerogative di tutela proprie del diritto soggettivo perfetto.

Per quanto attiene, poi, alla "garanzia" del diritto di accesso, una ulteriore censura di incostituzionalità, ad avviso del pretore, si ricollega alla peculiare natura degli organi ai quali è demandata la gestione dell'accesso.

Trattasi, invero, di organi che costituiscono espressione del Parlamento, dal quale promanano quanto a composizione, di guisa che sembra corretto ritenere che essi siano sottratti, in ragione della sovranità attribuita al Parlamento, al sindacato degli organi giurisdizionali: si pone, allora, il quesito se sia conforme all'art. 24 Cost. "politicizzare" con

legge una determinata attività oggettivamente amministrativa (qual è la gestione dell'utilizzazione degli spazi di trasmissione riservati all'accesso), sottraendo così ad ogni sindacato giurisdizionale deliberazioni incidenti su di una posizione giuridica soggettiva qualificabile come diritto costituzionalmente garantito.

Né potrebbe obbiettarsi che la Commissione parlamentare assicura, in sede di ricorso avverso le decisioni della Sottocommissione per l'accesso, la "garanzia" del diritto di accesso, in quanto questa, ai sensi dell'art. 24 Cost., è soltanto quella assicurata dalla magistratura, i cui compiti non possono essere svolti dalla Commissione, per il divieto di istituzione di giudici speciali, posto dall'art. 102 Cost.

L'esame delle sollevate eccezioni di incostituzionalità viene pertanto rimesso alla Corte costituzionale, ritenendole il giudice a quo non manifestamente infondate né irrilevanti, atteso che la persistenza o meno delle norme denunciate condiziona l'accoglimento o il rigetto (per improponibilità assoluta della domanda) della richiesta di provvedimento ex art. 700 c.p.c.

2. - Nel giudizio davanti alla Corte costituzionale si sono costituiti il Centro di iniziativa giuridica P. Calamandrei e la Lega per il disarmo unilaterale, sollecitando la declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme denunciate.

3. - Si è costituita altresì la R.A.I., eccependo l'irrilevanza della questione, in quanto nei giudizi a quibus non veniva in considerazione il problema dell'accesso, dal momento che i ricorrenti erano stati ammessi a trasmettere, bensì quello del potere di controllo della Sottocommissione sul contenuto dei programmi, che ha determinato il diniego della diffusione dei programmi già registrati e che è stato trascurato dal pretore.

La questione, ad avviso della R.A.I., è inoltre inammissibile, poiché, trovando l'accesso la sua disciplina esclusivamente nella legge n. 103/1975, e non già nella Costituzione, l'eventuale declaratoria di incostituzionalità sortirebbe un effetto opposto a quello auspicato dal Pretore, precludendo del tutto l'ammissione dei gruppi socialmente rilevanti al mezzo radiotelevisivo pubblico. In ultima istanza la questione è ritenuta infondata. Invero, se può riconoscersi ai gruppi socialmente rilevanti la titolarità del diritto soggettivo ad esprimere il proprio pensiero, nascente dal provvedimento di ammissione, tuttavia, l'esercizio di tale diritto non può ritenersi sottratto ad ogni controllo. Al contrario, questo bene è esercitato, qualora nel programma siano inserite affermazioni di rilievo penale, dalla concessionaria, per evitare il concorso nel reato (art. 40, comma primo, c.p.), e dalla Commissione parlamentare, i cui poteri di vigilanza si riallacciano ad un preciso invito della sentenza n. 225 del 1974 della Corte costituzionale. 4. - La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, rappresentata dall'Avvocatura dello Stato, ha contestato la sufficienza della motivazione dell'ordinanza in punto di rilevanza. In via gradata, la Commissione di vigilanza ha negato la fondatezza della questione. Premesso che nella specie non veniva in discussione l'accesso al mezzo radiotelevisivo - che era stato autorizzato, non equivalendo, come ritenuto dal pretore, la subordinazione della diffusione dei programmi alla loro parziale modifica, nelle parti ritenute di rilevanza penale, ad una revoca dell'originario provvedimento ammissivo - bensì la imponibilità di limiti, diversi da quello del buon costume, alla libertà di manifestazione del pensiero, osserva la deducente che l'art. 6, comma quinto, della legge n. 103/1975 (il quale impone ai soggetti ammessi alle trasmissioni di osservare i princìpi dell'ordinamento costituzionale ed in particolare quelli relativi alla tutela della dignità della persona, nonché della lealtà e della correttezza del dialogo democratico), è pienamente conforme alla configurazione del diritto di libera manifestazione del pensiero accolta dalla Corte costituzionale, la quale ha ripetutamente statuito che l'esercizio di tale diritto ben può essere sottoposto a restrizioni in ragione della tutela di altri diritti costituzionalmente garantiti (sentt. n. 86 del 1974 e n. 18 del 1981). Non sussiste, inoltre, la prospettata lesione dell'art. 24 Cost., determinata dalla attribuzione ad organi parlamentari della vigilanza sull'oservanza dei limiti posti all'accessi dalla legge n. 103/1975, con conseguente insindacabilità delle relative

determinazioni in sede giurisdizionale. Invero, la legge n. 103/1975, affidando al Parlamento, e non al Governo la vigilanza sul servizio radiotelevisivo pubblico, si è attenuta puntualmente alle indicazioni formulate dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 225 del 1974. Ed è tale precisa scelta che contiene in sé la conseguenza della non giustiziabilità delle deliberazioni della Commissione, in quanto espressione dell'attività politica del Parlamento, assistita dalla prerogativa dell'assoluta indipendenza, a fronte della quale la posizione dei gruppi aspiranti all'accesso assume la consistenza di posizione solo politicamente protetta (per la legittimità di siffatte deroghe alla giurisdizione in favore del Parlamento: Corte costituzionale, sentt. n. 66 del 1964; n. 143 del 1968; n. 110 del 1970; n. 129 del 1981). 5. - È intervenuto altresì il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, che ha svolto deduzioni conformi a quelle riassunte nel precedente n. 4.

Considerato in diritto

1. - Il giudice a quo, investito di ricorsi ex art. 700 c.p.c. da parte di gruppi sociali (Centro di iniziativa giuridica P. Calamandrei e Lega per il disarmo unilaterale), i quali chiedevano che fosse disposta in via d'urgenza la trasmissione di programmi dell'accesso ad essi inibita, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 21 e 43 Cost., nonché in riferimento agli artt. 24 e 102 Cost, degli artt. 4, comma primo, capoverso secondo, e 6 della legge 14 aprile 1975, n. 103. Ciò in quanto ha ritenuto che l'accesso dei gruppi di rilevante interesse sociale al mezzo televisivo ex art. 6, comma primo, legge suindicata, è strutturato dalle impugnate disposizioni - mediante l'affidamento delle relative decisioni alla Sottocommissione permanente, istituita ai sensi dell'art. 6, comma terzo, stessa legge, nell'ambito della Commissione parlamentare di indirizzo e vigilanza di cui agli artt. 1 e 4 stessa legge e, in via di ricorso, ex art. 6, comma quinto, e 4, comma primo, capoverso secondo, stessa legge, alla Commissione - in modo tale da essere rimesso all'esercizio di poteri dei detti organi insindacabile da parte di qualsiasi giudice.

Ha argomentato al riguardo:

I) in punto di rilevanza, affermando la necessaria pregiudizialità della questione, in quanto concernente la presupposta esclusione della giurisdizione, rispetto all'esercizio dei poteri giurisdizionali sollecitato dai ricorrenti;

II) in punto a non manifesta infondatezza, prospettando la grave lesione che la presupposta insindacabilità dei poteri della sottocommissione e della Commissione parlamentare, specie se esercitati in relazione al contenuto dei programmi dell'accesso, verrebbe a spiegare: a) tanto in danno del valore, protetto dall'art. 24 Cost., della difesa davanti a un giudice (valore non soddisfatto adeguatamente neppure nel caso di ravvisata autodichiarazione delle Commissioni, peraltro a sua volta sospetta di illegittimità ex art. 102 Cost.); b) tanto in danno della stessa libertà di manifestazione del pensiero, tenuto conto, sotto quest'ultimo aspetto, che l'effettività dell'accesso appare considerata da questa Corte, con la sentenza n. 225 del 1974, come strumento del pluralismo ideologico dell'informazione.

2. - Non può negarsi che il servizio radiotelevisivo (definito dalla legge come servizio pubblico essenziale a carattere di preminente interesse generale in evidente riferimento alla problematica della legittimità della riserva statale sotto il profilo di cui agli artt. 41 e 43 Cost.) è un servizio sociale, in quanto 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. Ora, attraverso il dubbio prospettato dal giudice a quo, viene a profilarsi l'ampio problema se l'esclusione della giustiziabilità della pretesa avente per oggetto

l'accesso al detto servizio sia compatibile per un verso con la garanzia costituzionale della difesa, ma per altro verso, tenuto conto del ruolo che tale garanzia assume rispetto all'effettività suindicata, con lo stesso valore costituzionalmente protetto cui essa si riferisce. La sostanza del dubbio è se il solo elevato grado di democraticità rappresentativa, che il servizio sociale in parola ripete dalla sua strutturazione nell'orbita del Parlamento ("parlamentarizzazione"), valga a sottrarre il suo funzionamento ad ogni sindacato esterno senza danno o pericolo per quel valore che il servizio è volto a promuovere in relazione a tutte le manifestazioni del pluralismo sociale e ideologico, ivi comprese, ed anzi particolarmente, quelle minoritarie o addirittura non aventi voce in Parlamento.

3. - L'Avvocatura dello Stato, costituitasi per la Presidenza del Consiglio e per la Commissione parlamentare, e la RAI hanno eccepito l'inammissibilità della questione. Al riguardo esse hanno osservato che nel caso sottoposto all'esame del Pretore si trattava non già di gruppi aspiranti all'accesso, cui fosse stato opposto senz'altro diniego, ma di gruppi già ammessi all'accesso, i cui programmi peraltro non furono poi trasmessi perché ritenuti contrastanti con quanto prescritto dall'art. 6, penultimo comma, della legge n. 103 del 1975. Ciò implicherebbe l'irrilevanza del dubbio, riferito all'accesso in generale.

L'eccezione è fondata.

Per la verità il Pretore ha preso atto della particolarità prospettata con l'eccezione (definendo il rifiuto di trasmissione come revoca della già disposta ammissione). Tuttavia ha ritenuto che il nuovo comportamento o atto della sottocommissione (ovvero la decisione negativa della Commissione su ricorso proposto dagli interessati) costituisse frutto dell'esercizio del medesimo potere, anziché essere espressione di un distinto potere dell'autorità preposta all'accesso, con correlata configurabilità di una situazione del gruppo ammesso affatto distinta da quella dei meri aspiranti all'accesso, e per avventura giustiziabile, come ha sostenuto la difesa della RAI.

Ne deriva, a giudizio della Corte, l'irrilevanza della questione come posta in via generale, giacché il particolare aspetto in cui la questione si presentava in concreto, o almeno la specifica considerazione di tale aspetto, poteva influire sulla decisione.

La questione va, dunque, dichiarata inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma primo, capoverso secondo, e 6 della legge 14 aprile 1975, n. 103 (Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva), sollevata, in riferimento agli artt. 21, 43, 24 e 102 Cost., dal Pretore di Roma con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 1987.

Il Presidente: LA PERGOLA

Il Redattore: CORASANITI

Depositata in cancelleria il 25 maggio 1987.

Il direttore della cancelleria: VITALE

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.