

CORTE COSTITUZIONALE

13-17 novembre 2000, n. 502

La Corte costituzionale dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata sull'art. 9 della L. 28/2000.

Omissis.

1. - Il conflitto di attribuzione tra poteri proposto, con il ricorso in epigrafe, dai promotori e presentatori dei referendum abrogativi del 21 maggio 2000 nei confronti della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, ha ad oggetto gli artt. 1, comma 2, 2, comma 1, lettere c) e d), 7, comma 2, della deliberazione del 29 marzo 2000 recante "Comunicazione politica, messaggi autogestiti, informazione e tribune della concessionaria del servizio radiotelevisivo pubblico per la campagna referendaria 2000" in riferimento all'art. 75 della Costituzione.

Secondo i ricorrenti, la deliberazione predetta, dato che nelle parti impugnate "non contiene la effettiva attuazione dei principi previsti nella legge" n. 28 del 2000, "determina restrizioni allo svolgimento della campagna referendaria tali da incidere sulla formazione della volontà di coloro che esprimono il loro voto nel referendum" e conseguentemente nella sfera di attribuzioni garantita, ai sensi dell'art. 75 della Costituzione, al Comitato promotore. A loro avviso, infatti, sarebbe configurabile il "cattivo uso" dei poteri spettanti alla Commissione parlamentare per la disciplina della c.d. "comunicazione istituzionale", prevista in particolare dall'art. 9 della legge n. 28 e connotata da profili di obbligatorietà costituzionale, in riferimento agli artt. 1, 3, comma secondo, 48 e 75 della Costituzione, in quanto finalizzata ad assicurare, nelle campagne referendarie, l'esistenza di un'informazione neutrale ed obiettiva e con modalità tali da garantire la formazione della libera e consapevole volontà dell'elettore.

In via gradata i ricorrenti chiedono che la Corte costituzionale, qualora ritenga che le direttive impugnate abbiano correttamente applicato la legge n. 28 del 2000, sollevi innanzi a sé medesima questione di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, e 9 della citata legge n. 28, in riferimento agli artt. 1, 3 comma secondo, 21, 48 e 75 della Costituzione "in quanto non contengono una disciplina sufficiente ad assicurare l'esistenza, costituzionalmente necessaria, di una reale ed efficace comunicazione istituzionale".

Omissis.

3. - Nel merito, il ricorso è infondato.

I ricorrenti censurano, con riferimento alle parti impugnate della deliberazione del 29 marzo 2000, il "cattivo uso" dei poteri spettanti alla Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza, in quanto essa non avrebbe adeguatamente attuato la legge n. 28 del 2000, che, secondo la loro interpretazione, disciplinerebbe, accanto alla c.d. "comunicazione politica", cioè la diffusione di "programmi contenenti opinioni e valutazioni politiche" (art. 2, comma 2), anche la c.d. "comunicazione istituzionale", cioè l'informazione "imparziale, neutra ed obiettiva circa il significato e la portata dei quesiti referendari". In particolare, i ricorrenti sostengono che la formazione della libera e consapevole volontà del cittadino impone alle amministrazioni pubbliche l'obbligo, costituzionalmente rilevante, di fornire, nell'ambito della campagna referendaria, una informazione "neutrale, obiettiva ed imparziale" sui contenuti dei quesiti e sul significato del "sì" e del "no", in considerazione del tecnicismo delle materie, della complessità dei quesiti ed anche al fine di consentire che l'eventuale astensione dal voto sia frutto di una scelta consapevole e ragionata. Gli stessi ricorrenti ammettono però che tale obbligo informativo "lascia ampio spazio alla discrezionalità legislativa in materia", potendo esplicarsi secondo modalità anche molto diverse tra loro.

In questa prospettiva, premesso che la Corte costituzionale ha da tempo affermato che "il diritto all'informazione" va determinato e qualificato in riferimento ai principi fondanti della forma di Stato delineata dalla Costituzione, i quali esigono che "la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale" (sentenza n. 112 del 1993), va sottolineata, in relazione alla necessaria democraticità del processo politico referendario, l'esigenza che "sia offerta dal servizio pubblico radiotelevisivo la possibilità che i soggetti interessati (...) partecipino alla informazione ed alla formazione dell'opinione pubblica" in modi e forme idonei e congrui rispetto alla finalità da perseguire (sentenza n. 49 del 1998). Al riguardo deve essere tenuto altresì presente "l'imperativo costituzionale" secondo cui il diritto all'informazione, garantito dall'art. 21 della Costituzione, è qualificato e caratterizzato, innanzi tutto, dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie, cosicché il cittadino possa essere

messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali e politici contrastanti (cfr. sentenza n. 112 del 1993).

In questa ottica, proprio per evitare che da un'informazione unilaterale possano derivare effetti distorsivi sulla pubblica opinione, tali da ledere il fondamentale principio di garantire il "voto libero" nelle competizioni elettorali, non appare affatto irragionevole la scelta che l'informazione sul merito, cioè sul significato e la portata dei quesiti referendari -e non su dati meramente estrinseci: denominazione del referendum e modalità di voto- si svolga attraverso la partecipazione dialettica di tutti i soggetti interessati, anziché essere affidata ad un'unica fonte, per quanto impersonale, obiettiva e neutrale possa essere. Ed infatti, sebbene i ricorrenti sottolineino l'importanza concettuale del mutamento dell'espressione "propaganda istituzionale", propria della previgente legislazione, con l'espressione "comunicazione istituzionale", usata dalla legge n. 28, rimane tuttavia alto il rischio che, nella prassi operativa, la distinzione tra queste due tipologie informative possa finire con il perdersi. Ed in questo senso è significativo che il comma 2 dell'art. 9 della citata legge n. 28 del 2000 assegni alle emittenti radiotelevisive pubbliche e private il compito di informare direttamente i cittadini soltanto sulle modalità di voto e sugli orari dei seggi elettorali, proprio per evitare, stabilendo tale contenuto minimo di comunicazione, forme improprie di svolgimento di attività propagandistica, tanto più grave in considerazione dell'incidenza sul momento elettorale.

D'altronde, proprio la rilevata complessità dei quesiti elettorali induce a ritenere che ragionevolmente non sia stato affidato -come invece vorrebbero i ricorrenti- alla comunicazione "istituzionale" delle amministrazioni pubbliche il compito di chiarire "il significato e la portata dei quesiti referendari". La tecnicità dei quesiti stessi e l'individuazione precisa della c.d. normativa di risulta possono infatti porre questioni interpretative così complesse e controverse, che appare incongruo pretendere al riguardo da soggetti "istituzionali" una comunicazione imparziale ed esauriente su questi delicatissimi profili di merito, i quali invece possono essere più adeguatamente chiariti e approfonditi attraverso una informazione equilibrata che si sviluppi nel contraddittorio tra i diversi soggetti interessati, secondo modalità rimesse appunto alla discrezionalità del legislatore. Il valore del pluralismo dell'informazione, sotto il profilo passivo oltre che attivo, deve infatti trovare la massima espansione proprio nell'ambito delle competizioni elettorali, dominate dal principio della parità di opportunità tra i concorrenti.

D'altra parte, la stessa disposizione invocata dai ricorrenti a sostegno della assoluta necessità della c.d. comunicazione "istituzionale" sul significato e la portata dei quesiti referendari, e cioè l'art. 9 della citata legge n. 28 del 2000, va interpretata, nel comma 1, nel senso che il divieto alle amministrazioni pubbliche di "svolgere attività di comunicazione" durante la campagna elettorale è proprio finalizzato ad evitare il rischio che le stesse possano fornire, attraverso modalità e contenuti informativi non neutrali sulla portata dei quesiti, una rappresentazione suggestiva, a fini elettorali, dell'amministrazione e dei suoi organi titolari.

4. - La scelta legislativa di limitare la diretta informazione radiotelevisiva alla denominazione dei quesiti e alle modalità di voto e di riservare invece precipuamente al confronto dialettico tra i soggetti interessati il chiarimento e l'approfondimento del significato e della portata dei quesiti referendari non è dunque, per le considerazioni proposte, irragionevole. Appare così destituita di fondamento l'interpretazione dei ricorrenti in ordine alla qualificazione della legge n. 28 del 2000 come attuativa di un principio in base al quale sarebbe costituzionalmente necessaria, durante le campagne referendarie, la c.d. informazione "istituzionale", vertente proprio sul merito, cioè sul significato e la portata dei quesiti. Ed appare, di conseguenza, infondata anche la censura di "cattivo uso" dei poteri spettanti alla Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza, per non avere adeguatamente attuato, in relazione ai diversi profili della deliberazione impugnata, i principi della medesima legge.

In effetti, la deliberazione in oggetto è conforme alla ratio della citata legge n. 28, modulando la disciplina concreta della comunicazione radiotelevisiva nella campagna referendaria 2000, secondo criteri rispettosi del valore del pluralismo nell'informazione. In questo senso, va respinta la censura che gli artt. 4, comma 1, e 7, comma 2, della stessa delibera siano meramente ripetitivi dell'art. 9 della legge n. 28 e comunque insufficienti in ordine all'informazione che la concessionaria pubblica del servizio radiotelevisivo doveva fornire, in particolare, sulla facoltà dell'astensione dal voto e sulle relative conseguenze. Va in proposito ricordato, innanzi tutto, che i predetti articoli prevedono espressamente, integrando così il disposto dell'art. 9, che la Rai illustri imparzialmente, con diverse tipologie di trasmissione, il contenuto dei quesiti referendari, oltre ad informare sulle modalità di votazione, sulla data e sugli orari della consultazione. Risulta poi dalla documentazione presentata dalla difesa della Commissione parlamentare non solo che l'identificazione in dettaglio di contenuti e modalità dell'informazione avveniva sotto la vigilanza della Commissione stessa, ma anche che vi era una costante sottolineatura delle condizioni necessarie per la validità delle consultazioni referendarie.

Così pure va respinta la censura, relativa all'art. 1, comma 2, di mancata concessione di spazi radiotelevisivi ai sostenitori dell'astensione, poiché risulta dalla documentazione prodotta che la disposizione in questione, la quale riguarda espressamente, come riconoscono gli stessi ricorrenti, la comunicazione "politica", è stata attuata in modo tale che lo spazio concesso ai soggetti favorevoli ed a quelli contrari all'abrogazione non esaurisse affatto tutta l'informazione sui singoli quesiti referendari.

Sono infondate altresì le censure, relative all'art. 2, comma 1, lett. c) e d), sia di carenza di criteri in ordine alla responsabilità delle testate giornalistiche, sia di insufficiente programmazione di trasmissioni di approfondimento e di dibattito, in quanto tutte queste doglianze sono riferibili all'ambito dei "programmi di informazione" nei mezzi radiotelevisivi, disciplinati dall'art. 5, comma 1, della legge n. 28, che non prevede una rigida predeterminazione di criteri e contenuti informativi, risultando comunque dalla documentazione presentata in giudizio che la Commissione parlamentare aveva stabilito i necessari criteri procedurali e costantemente verificato che l'attività informativa della concessionaria pubblica si svolgesse secondo canoni di comportamento e modalità operative corrispondenti.

5. - E' da rilevare infine che, in base alle motivazioni adottate nella presente decisione, risultano manifestamente infondati i dubbi di legittimità costituzionale prospettati in via gradata dai ricorrenti in ordine agli artt. 5, comma 1, e 9 della citata legge n. 28 del 2000, cosicché viene meno uno dei presupposti perché la Corte possa accogliere la proposta istanza di autoremissione della relativa questione di costituzionalità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spetta alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi adottare la disciplina contenuta negli artt. 1, comma 2, 2, comma 1, lettere c) e d), 7, comma 2, della deliberazione approvata il 29 marzo 2000, recante "Comunicazione politica, messaggi autogestiti, informazione e tribune della concessionaria del servizio radiotelevisivo pubblico per la campagna referendaria 2000".

Omissis.