

CORTE COSTITUZIONALE

24 aprile-7 maggio 2002, n. 155

La Corte costituzionale dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata sugli articoli 1, 2, 3, 4, 5, e 7 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, in riferimento agli articoli 3, 21 e 42 della Costituzione.

Omissis.

Considerato in diritto. 1. - Le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio con l'ordinanza indicata in epigrafe, riguardano gli artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 7 della legge 22 febbraio 2000, n. 28 (Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica), in riferimento agli artt. 3, 21 e 42 della Costituzione.

Il giudice a quo dubita in particolare della legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3 e 5 della predetta legge nelle parti in cui, imponendo alle emittenti radiotelevisive di assicurare la "parità" tra le varie forze politiche nei programmi di "comunicazione politica" durante le campagne elettorali e nei periodi non elettorali, impedirebbero alle emittenti stesse, in violazione degli artt. 3 e 21 della Costituzione, di qualificarsi attraverso l'affermazione di propri orientamenti, "espropriando" così il loro diritto a manifestare una propria identità politica.

Inoltre l'art. 7 della stessa legge si porrebbe in contrasto, secondo il giudice a quo, con l'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo che stabilendo limitazioni alla propaganda elettorale, le quali invece non sono previste per la stampa periodica, introdurrebbe un'irragionevole discriminazione in danno delle imprese radiotelevisive.

Infine, il Tribunale amministrativo regionale censura l'art. 4, commi 3 lettera b) e 5, della medesima legge nella parte in cui, prevedendo che durante la campagna elettorale i messaggi politici autogestiti debbono essere trasmessi gratuitamente dalle emittenti nazionali, mentre alle emittenti locali è riconosciuto un rimborso da parte dello Stato, violerebbe l'art. 42 della Costituzione.

2. - Le questioni prospettate non sono fondate.

Il nucleo argomentativo dell'ordinanza di rimessione è che la disciplina della comunicazione politica radiotelevisiva, delineata dagli artt. 2 e 4 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, implica la "piena funzionalizzazione" del mezzo radiotelevisivo, dal momento che all'emittente privata è negata, in ragione della necessaria parità tra le varie forze politiche, la possibilità di manifestare una propria identità politica, in contrasto con il riconoscimento della libertà dei mezzi di diffusione garantita dall'art. 21 della Costituzione.

Tale ordine argomentativo non appare però condivisibile. In proposito va innanzi tutto rilevato che l'art. 1 della legge 6 agosto 1990, n. 223 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato), ispirandosi peraltro alla precedente legge 14 aprile 1975, n. 103 (Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva), dopo aver ribadito che "la diffusione di programmi radiofonici e televisivi, realizzata con qualsiasi mezzo tecnico, ha carattere di preminente interesse generale", espressamente dispone che il pluralismo, l'obiettività, la completezza e l'imparzialità della informazione, l'apertura alle diverse opinioni, tendenze politiche, sociali, culturali e religiose "rappresentano i principi fondamentali del sistema radiotelevisivo, che si realizza con il concorso di soggetti pubblici e privati". Principi alla cui osservanza sono dunque tenuti, alla luce delle pronunce di questa Corte, anche gli imprenditori privati, che operano nel settore, proprio in quanto "soggetti in grado di concorrere insieme al servizio pubblico nella realizzazione dei valori costituzionali posti a presidio dell'informazione radiotelevisiva (v. artt. 1 e 2 della legge n. 223 del 1990)" (sentenza n. 112 del 1993).

Fin dalle prime decisioni di questa Corte emerge che è giustificato l'intervento del legislatore diretto a regolare, durante la campagna elettorale, la concomitante e più intensa partecipazione di partiti e cittadini alla propaganda politica (cfr. sentenza n. 48 del 1964). E nella successiva giurisprudenza costituzionale si è ripetutamente affermato che, fermo restando che i mezzi di informazione di massa sono tenuti alla parità di trattamento nei confronti dei soggetti politici (sentenza n. 161 del 1995), i principi fondanti del nostro Stato "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). Proprio da qui deriva "l'imperativo costituzionale" che "il diritto all'informazione", garantito dall'art. 21 della Costituzione, venga qualificato e caratterizzato, tra l'altro, sia dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie - così da porre il cittadino in condizione di compiere le proprie valutazioni avendo presenti punti di vista e orientamenti culturali e politici differenti - sia dall'obiettività e dall'imparzialità dei dati forniti, sia infine dalla completezza, dalla correttezza e dalla continuità dell'attività di informazione erogata (sentenza n. 112 del 1993).

Il diritto alla completa ed obiettiva informazione del cittadino appare dunque, alla luce delle ricordate pronunce, tutelato in via prioritaria soprattutto in riferimento a valori costituzionali primari, che non sono tanto quelli -

come sostiene la difesa delle parti private - alla "pari visibilità dei partiti", quanto piuttosto quelli connessi al corretto svolgimento del confronto politico su cui in permanenza si fonda, indipendentemente dai periodi di competizione elettorale, il sistema democratico. È in questa prospettiva di necessaria democraticità del processo continuo di informazione e formazione dell'opinione pubblica, che occorre dunque valutare la congruità del bilanciamento tra principi ed interessi diversi attuato dalla disciplina censurata mediante la previsione di modalità e forme della "comunicazione politica". Attraverso di esse infatti, proprio al fine specifico di consentire - in ogni tempo e non solo nei periodi elettorali - la più ampia informazione del cittadino per formare la sua consapevolezza politica, si esplica la libertà di espressione delle singole emittenti private.

Ed è in questa stessa prospettiva che deve essere valutato se il c.d. pluralismo "esterno" dell'emittenza privata sia sufficiente a garantire, in ogni caso, la completezza e l'obiettività della comunicazione politica, o se invece debbano concorrere ulteriori misure sostanzialmente ispirate al principio della parità di accesso delle forze politiche e dei rispettivi candidati, tenendo presente che nei principali Paesi europei la disciplina della comunicazione politica, in questi ultimi anni, si è orientata, pur nell'inevitabile diversità dei criteri ispiratori, su modelli di regolazione degli spazi radiotelevisivi caratterizzati in generale dalla regola della parità di *chances*.

2.1. - In questo quadro, il primo dubbio di costituzionalità che l'ordinanza di rimessione solleva riguarda l'obbligo imposto dall'art. 2, comma 2, della legge censurata alle singole emittenti di predisporre appositi programmi di "opinioni e valutazioni politiche", da organizzare in forma particolare, e nei quali deve essere appunto assicurata la parità di accesso tra i diversi soggetti partecipanti.

A questo proposito va tenuto presente che l'attuale sistema radiotelevisivo misto pubblico-privato è governato dal cosiddetto "principio della concessione" (sentenza n. 112 del 1993), dal quale derivano, tra l'altro, obblighi incidenti sull'esercizio dell'attività radiotelevisiva, come quelli, ad esempio, che impongono alle emittenti private in ambito locale di dedicare un certo numero di ore settimanali all'informazione su problematiche sociali (art. 5 della legge 27 agosto 1993, n. 323), oppure quelli che impongono alle emittenti private nazionali di trasmettere quotidianamente i telegiornali e di mandare in onda programmi per non meno di dodici ore giornaliere (art. 20 della legge n. 223 del 1990).

Si tratta di obblighi di fare che gravano sugli imprenditori privati del settore, in quanto la concessione, per ciò che riguarda gli aspetti relativi ai controlli sull'attività erogata e sull'organizzazione dell'impresa, "costituisce uno strumento di ordinazione nei confronti di facoltà e di doveri connessi alla garanzia costituzionale della libertà di manifestazione del pensiero e della libertà di iniziativa economica privata, nonché ai correlativi limiti posti a tutela di beni d'interesse generale" (sentenza n. 112 del 1993).

In questa ottica, quindi, l'effettuazione di quelli che il giudice a quo definisce "programmi politici "paritari" si concretizza essenzialmente in un'attività che deve rispettare precisi limiti "modali", cioè inerenti alle modalità di svolgimento di queste trasmissioni; limiti i quali attengono specificamente ai profili organizzativo imprenditoriali dell'iniziativa economica, anziché a quelli contenutistici dell'attività di manifestazione del pensiero. Ed invero, le norme censurate prevedono l'obbligo di predisporre nel quadro della programmazione - in attuazione del dovere di assicurare, in condizioni di parità, a tutti i soggetti politici l'"accesso" all'informazione ed alla comunicazione politica specifiche e assai limitate nel tempo tipologie di trasmissioni ("tribune politiche, dibattiti, tavole rotonde, presentazione in contraddittorio di candidati e di programmi politici, confronti, interviste e ogni altra forma nella quale assuma carattere rilevante l'esposizione di opinioni e valutazioni politiche"), nel cui ambito deve essere rigorosamente osservato il criterio della partecipazione in contraddittorio e del confronto dialettico tra i soggetti intervenienti, secondo il canone della pari opportunità. Ma è un obbligo che incide su modalità organizzative, che non toccano la libertà di espressione, se non sotto il profilo del dovere di osservanza di un comportamento neutrale ed imparziale.

Si tratta peraltro di doveri che discendono dal prospettato regime di concessione, ordinato appunto alla regolazione di facoltà e doveri a tutela di un interesse costituzionale generale - quale è appunto quello della informazione e formazione consapevole della volontà del cittadino-utente - in favore del quale il legislatore ha risolto non irragionevolmente il bilanciamento con la contrapposta libertà di opinione delle singole emittenti private.

2.2. - In ogni caso non è esatto ritenere che in questo modo si pervenga - come sostiene l'ordinanza di rimessione - ad "espropriare in toto di ogni manifestazione "politica le emittenti private". Ed infatti l'art. 2, comma 2, della legge censurata, stabilendo espressamente che le disposizioni che regolano la comunicazione politica radiotelevisiva "non si applicano alla diffusione di notizie nei programmi di informazione", preclude che in questi programmi, che certamente costituiscono un momento ordinario, anche se tra i più caratterizzanti dell'attività radiotelevisiva, all'emittente possano essere imposti limiti, che derivino da motivi connessi alla comunicazione

politica. L'espressione "diffusione di notizie" va pertanto intesa, del resto secondo un dato di comune esperienza, nella sua portata più ampia, comprensiva quindi della possibilità di trasmettere notizie in un contesto narrativo-argomentativo ovviamente risalente alla esclusiva responsabilità della testata.

Tanto è sufficiente, quindi, ad escludere ogni paventata forma di "funzionalizzazione" del mezzo radiotelevisivo o di "espropriazione" della identità politica delle singole emittenti private ed a consentire invece ad ognuna di esse di fare emergere, anche attraverso le proprie analisi e considerazioni di ordine politico, l'immagine propria di un'impresa di tendenza. Vero è, a questo proposito, che durante le campagne elettorali sono previsti, negli artt. 4 e 5, criteri limitativi sia in ordine alla comunicazione politica radiotelevisiva, sia in ordine ai programmi di informazione: si tratta peraltro di prescrizioni, che nella loro rigorosa previsione appaiono tutte ispirate dal ragionevole intento di prevenire in ogni modo qualsiasi influenza, anche "in forma surrettizia", sulle libere e consapevoli scelte degli elettori, in momenti particolarmente delicati della vita democratica del Paese.

In considerazione di tutto ciò, non è condivisibile l'affermazione del giudice a quo secondo cui "l'esigenza di tutela del processo di formazione della consapevolezza politica dell'elettore" sarebbe soddisfatta più agevolmente, anziché da una rigida disciplina di settore, dal "libero concorso di differenti voci informative". Questa tesi evidentemente evoca il c.d. pluralismo "esterno", che certamente costituisce uno degli "imperativi" elaborati dalla giurisprudenza costituzionale in materia; in proposito, peraltro, va ricordato che esso non può dirsi realizzato per il solo fatto che vi sia concorso fra un polo pubblico e un polo privato, il quale detenga una posizione dominante nel settore dell'emittenza privata (sentenza n. 826 del 1988), giacché in questo modo non si verifica l'accesso al sistema radiotelevisivo del "massimo numero possibile di voci diverse" (sentenza n. 112 del 1993). Ma in ogni caso il pluralismo esterno può risultare insufficiente - in una situazione in cui perdura la sostanziale limitazione delle emittenti - a garantire la possibilità di espressione delle opinioni politiche attraverso il mezzo televisivo. Proprio a questo fine le norme censurate, imponendo un ragionevole bilanciamento dei contrapposti interessi, richiedono, nel caso di trasmissioni di comunicazione politica, modalità che assicurino il pluralismo sostanziale mediante la garanzia della parità di *chances* offerta ai soggetti intervenienti.

3. - Un'ulteriore censura riguarda l'art. 7 della stessa legge, sotto il profilo della disparità di trattamento in danno del settore radiotelevisivo, poichè per la stampa periodica non sono previste limitazioni così incisive in ordine alla propaganda elettorale.

La prospettata violazione dell'art. 3 della Costituzione però non sussiste, in quanto emittenza radiotelevisiva e stampa periodica hanno regimi giuridici nettamente diversi - così da impedire l'individuazione di un *tertium comparationis* adeguato - in relazione alle loro differenti caratteristiche: "nel settore della stampa non c'è alcuna barriera all'accesso, mentre nel settore televisivo la non illimitatezza delle frequenze, insieme alla considerazione della particolare forza penetrativa di tale specifico strumento di comunicazione impone il ricorso al regime concessorio" (sentenza n. 420 del 1994). In ogni caso la disomogeneità dei mezzi in comparazione è tale da escludere qualsiasi disparità di trattamento, poichè è noto e costante, nella giurisprudenza di questa Corte, il riconoscimento della peculiare diffusività e pervasività del messaggio televisivo (sentenze n. 225 del 1974, n. 148 del 1981, n. 826 del 1988), così da giustificare l'adozione, soltanto nei confronti della emittenza radiotelevisiva, di una rigorosa disciplina capace di impedire qualsiasi improprio condizionamento nella formazione della volontà degli elettori.

4. - L'ultima censura, infine, riguarda il diverso regime cui sono soggetti i "messaggi politici autogestiti", la cui trasmissione durante le campagne elettorali, mentre per le emittenti locali prevede un rimborso da parte dello Stato (cfr. art. 4, comma 5, della legge n. 28 del 2000), deve invece essere gratuita per le emittenti nazionali (cfr. art. 4, comma 3, lettera b della medesima legge), in violazione, secondo l'ordinanza di rimessione, dell'art. 42 della Costituzione, sotto il profilo che "gli atti ablatori della proprietà privata postulino la corresponsione di un indennizzo, il quale non potrebbe non interessare anche l'ipotesi dell'esproprio di spazi radiotelevisivi privati".

Al riguardo va osservato che è del tutto inesatto, in questo caso, il riferimento all'"esproprio" di spazi radiotelevisivi privati, giacché per le emittenti nazionali, esclusa la concessionaria del pubblico servizio, la trasmissione dei predetti messaggi non rappresenta certo un obbligo, ma solo una scelta evidentemente dipendente da complessive valutazioni di carattere imprenditoriale intorno all'offerta dei programmi. D'altra parte, stante la rilevante differenza di ordine fattuale e giuridico tra emittenti ad ambito nazionale ed emittenti ad ambito locale ed in considerazione della limitatezza delle risorse finanziarie disponibili per queste ultime, appare del tutto giustificata la previsione di un rimborso da parte dello Stato delle loro spese per la trasmissione di messaggi autogestiti.

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 7 della legge 22 febbraio 2000, n. 28 (Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 21 e 42 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Omissis.