

*LA DISCUTIBILE INSINDACABILITÀ DELLE DELIBERE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE DI  
INDIRIZZO E DI VIGILANZA SUL SERVIZIO PUBBLICO\**

1. Mi limiterò ad esprimere le mie perplessità, confermate dalle recenti vicende referendarie, sull'attuale possibilità di sindacare la legittimità delle delibere della Commissione parlamentare d'indirizzo e di vigilanza dei servizi radiotelevisivi (di seguito: Commissione parlamentare d'indirizzo), relative all'accesso, soltanto in sede di conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato.

E' noto che a tale soluzione si è giunti "quasi" per esclusione, dopo che era stata negata agli stessi esponenti del medesimo movimento politico - il Partito Radicale - la tutela delle loro ragioni sia in sede di giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo sia in sede di giurisdizione ordinaria, essendosi di volta in volta sostenuto: a) che, a fronte delle delibere della Commissione parlamentare d'indirizzo relative alla disciplina dell'accesso, non sarebbe configurabile una situazione di interesse legittimo, trattandosi di un'autorità soggettivamente non amministrativa (Tar Lazio, sez. I, 11 aprile 1979, n. 377); b) che, sempre con riferimento all'accesso, entrerebbero in gioco interessi superindividuali connessi all'obiettività dell'informazione che precludono l'esistenza di «istanze individualistiche» (Cass. sez. un., 25 novembre 1983, n. 7072, in *Giur. cost.*, 1984, parte I, pp. 175 ss., spec. 196 s. con nota critica di M. Manetti); c) che non è comunque prospettabile una situazione di diritto soggettivo in capo all'accedente, non esistendo costituzionalmente un "diritto al mezzo", sia esso privato o pubblico (Corte cost. sentenze nn. 59 del 1960, 105 del 1972, 225 del 1974, 202 del 1976, 94 del 1977).

Di qui, "quasi" per esclusione, la competenza della Corte costituzionale a giudicare delle delibere della Commissione parlamentare d'indirizzo comunque regolative dell'accesso, ma non già sotto il profilo dei vizi di legittimità (anche costituzionale) che le inficino, bensì - a partire da Corte cost., ord. n. 171 del 1997 - sotto il profilo della menomazione delle attribuzioni costituzionali del soggetto ricorrente. Il che in tanto si è reso possibile, in quanto nel frattempo la Corte costituzionale aveva riconosciuto, con le famose sentenze nn. 68 e 69 del 1978, a taluni esponenti dello stesso Partito Radicale la legittimazione a ricorrere in Corte costituzionale, in quanto promotori referendari.

2. Pur dovendo sottolinearsi, ancora una volta, che una cosa è il giudizio di legittimità dell'atto e altra cosa è il giudizio su un conflitto tra poteri - nel quale si discute della spettanza delle rispettive attribuzioni costituzionali e, se del caso, si procede all'annullamento dell'atto che abbia "menomato" le attribuzioni del ricorrente -, deve comunque aggiungersi che analoga legittimazione come potere dello Stato non è configurabile, in forza dell'art. 2 comma 5 della l. 22 febbraio 2000 n. 28, in capo agli altri «soggetti politici»

menzionati dall'art. 2 comma 1 della delibera della Commissione parlamentare d'indirizzo del 21 giugno 2000.

Alludo ai partiti politici - genericamente identificati come «forze politiche» che costituiscano gruppo in un ramo del Parlamento nazionale o abbiano degli eletti con un proprio simbolo nel Parlamento nazionale o europeo - e i gruppi parlamentari. Infatti, la Corte costituzionale, con l'ord. n. 49 del 2006, ha negato che i partiti politici possano qualificarsi come poteri dello Stato (il che va ovviamente ripetuto per i gruppi parlamentari che ne costituiscono l'espressione a livello parlamentare). Per la Corte, infatti, i partiti costituirebbero soltanto *«il modo in cui il legislatore ordinario ha ritenuto di raccordare il diritto, costituzionalmente riconosciuto ai cittadini, di associarsi in una pluralità di partiti con la rappresentanza politica, necessaria per concorrere nell'ambito del procedimento elettorale»*.

E' bensì vero che i partiti presenti nella Commissione parlamentare d'indirizzo non rischiano certo di vedersi esclusi dalle trasmissioni (così M. Manetti, *cit.*, p. 191), è però altrettanto vero che essi possono comunque essere pregiudicati, quanto ai tempi e agli spazi di trasmissione, qualora non facciano parte della maggioranza parlamentare, come è appunto avvenuto nella campagna referendaria del 2011 (v. i ricorsi per conflitto promossi da esponenti di IDV, poi rinunciati, come da ordd. nn. 196, 197 e 198 del 2011).

Ma se così è, mentre deve rilevarsi l'incostituzionalità sia della identificazione dei «soggetti politici» rimessa ad una semplice delibera della Commissione parlamentare, sia delle norme, assolutamente vaghe, previste in proposito dalla l. n. 28 del 2000, deve comunque concludersi nel senso dell'insufficienza del rimedio del conflitto tra poteri come succedaneo del sindacato di legittimità delle delibere della Commissione parlamentare. La via del conflitto davanti alla Corte costituzionale è infatti difficilmente percorribile in un contesto nel quale - in considerazione dei ristretti spazi temporali di decisione giurisdizionale nelle campagne elettorali e referendarie - l'utilità del ricorso è soprattutto data dalla tempestività della tutela conseguibile.

E ciò per due ragioni: in primo luogo perché la fase dell'ammissibilità del ricorso ne ritarda la trattazione (ad esempio, la discussione sull'ammissibilità dei citati due ricorsi per conflitto di attribuzione presentati dai promotori dei referendum sul nucleare e sul legittimo impedimento, depositati il 10 maggio 2011, venne fissata dal Presidente f.f. della Corte costituzionale per la camera di consiglio del successivo 7 giugno, e cioè appena cinque giorni della data indetta per i referendum: un'udienza pertanto assolutamente inutile per una qualsivoglia decisione d'un certo rilievo).

In secondo luogo, il rimedio in questione è difficilmente utilizzabile essendo discutibile, se non l'esistenza dei poteri cautelari della Corte costituzionale in sede di conflitto, la consistenza dei provvedimenti d'urgenza adottabili dalla Consulta contro la Commissione parlamentare. Provvedimenti che, se del caso, dovrebbero poter imporre, a favore del ricorrente, misure "compensative" tanto delle manchevolezze quanto dei ritardi nell'adozione delle delibere contenenti la regolamentazione della comunicazione politica, dei messaggi autogestiti e dell'informazione della concessionaria pubblica relativamente a quella data campagna elettorale politica, amministrativa o referendaria. Facendo riferimento, ancora una volta, ai

referendum del 2011, il ritardo nell'adozione della delibera contenente la regolamentazione della comunicazione politica e dei messaggi autogestiti è stato tale per cui il periodo utile è stato consapevolmente ridotto, mercé un deliberato «ostruzionismo della maggioranza», a poco più di due settimane (v. i resoconti delle riunioni della Comm. parl. d'ind. nei giorni 13, 19 e 20 aprile 2011, nel *Boll. Giunte e Comm.*, XVI leg, nn. 467, 470 e 471).

In altre parole, perché il rimedio possa essere fruttuoso, sarebbero necessari poteri analoghi a quelli, assai duttili, attribuiti al giudice amministrativo dal nuovo codice del processo amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva.

3. La conclusione di questo mio intervento è quindi nel senso che, a questo punto, solo un legislatore responsabile potrebbe porre rimedio ad una così eclatante mancanza di tutela giurisdizionale in uno dei momenti più importanti della vita di una comunità politica; e potrebbe farlo - a mio sommo avviso - attribuendo al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con sede in Roma, la giurisdizione esclusiva - trattandosi di questioni attinenti a diritti soggettivi - su tutte le delibere della Commissione parlamentare d'indirizzo. Altrimenti, anche in futuro si assisterà a decisioni incomprensibili per il comune cittadino come quelle che conclusero, dal punto giudiziario, la vicenda del *talk-shows* durante la campagna elettorale delle elezioni regionali del 28 e 29 marzo 2010. In tale occasione, il Tar del Lazio, sezione III-ter, mentre sospese l'efficacia della delibera dell'AgCom 24/10/CSP del 19 febbraio 2010, che aveva ritenuto di estendere alle «trasmissioni di informazione» delle televisioni private le «regole proprie della comunicazione politica» quali erano state disposte per la RAI dalla Commissione parlamentare d'indirizzo nel regolamento adottato il 9 febbraio 2010 (ord. 12 marzo 2010 n. 1180), ritenne invece inammissibili, in altra decisione, le stesse censure prospettate da un'associazione di consumatori contro la stessa delibera della Commissione parlamentare d'indirizzo fatta propria dall'AgCom (ord. 12 marzo 2010 n. 1176).

Si obietterà dai sostenitori dell'insindacabilità delle delibere in questione: a) che non vi è spazio per una tutela di istanze individualistiche, venendo in gioco interessi superindividuali connessi all'obiettività dell'informazione, argomento già sostenuto dalle Sezioni unite nella sentenza citata all'inizio; b) che attribuire al Tar Lazio il sindacato su un atto promanante da un organo parlamentare pregiudica la sovranità del Parlamento; c) che, comunque, a tutto concedere, la giurisdizione non potrebbe non spettare alla Corte costituzionale.

Procedendo in ordine inverso si potrebbe replicare, quanto al rilievo *sub c)*, che così argomentando si dimentica che le competenze della Corte costituzionale hanno fondamento nella Costituzione e in leggi costituzionali, dalle quali non è affatto desumibile una competenza della Consulta a giudicare della legittimità di delibere parlamentari se non nel contesto di un conflitto di attribuzioni.

In critica al rilievo *sub b)*, potrebbe rilevarsi: b<sup>1</sup>) che, a parte ogni discorso sulla improponibilità del concetto di sovranità nei tempi in cui viviamo, la sovranità «parlamentare» costituisce *a fortiori* un concetto ormai privo di sostanza in un ordinamento, come il nostro, caratterizzato da una pluralità di poteri dello Stato giuridicamente equiparati tra loro in sede di conflitto, tra i quali, per quel che qui interessa, anche il c.d.

potere referendario; b<sup>2</sup>) che perciò non a caso la Corte di cassazione, nella citata fondamentale sentenza del 1983, evitò di fondare sulla «sovranità parlamentare» l'insindacabilità delle delibere della Commissione parlamentare; b<sup>3</sup>) che è radicalmente contestabile che esistano attività di organi costituzionali «libere nel fine», perché ciò è radicalmente escluso dall'art. 1 comma 2 Cost., secondo il quale - non mi stanco mai di ricordarlo - la sovranità popolare, e *a fortiori*, quella degli organi da questa investiti, si «esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione»; b<sup>4</sup>) che è vero che, nel nostro ordinamento costituzionale, vi sono atti insindacabili, ma ciò consegue non dal fatto di essere «liberi nel fine», ma di essere «atti di governo». Il che è tanto più vero nel caso di specie, dato il tenore, per un verso, dell'art. 2 comma 1 della l. n. 28 del 2000 e, per altro verso, degli artt. 4 e 6 della l. 14 aprile 1975, n. 103, dai quali sono desumibili i fini che la Commissione parlamentare d'indirizzo deve perseguire (così M. Manetti, *cit.*, p. 198).

Quanto infine al rilievo *sub a*), deve evidenziarsi l'attuale improponibilità dell'argomento centrale su cui la Corte di cassazione, nella sent. n. 7072 del 1983, fondò la tesi dell'insindacabilità delle delibere relative all'accesso e, a monte, di quelle che lo disciplinano. Vale a dire: la valorizzazione del «*momento sociale dell'interesse della comunità a un'informazione completa*» che pertanto assorbiva - rendendola irrilevante - ogni istanza individuale.

Argomento che certamente presupponeva l'esistenza di un monopolio radiotelevisivo statale delle trasmissioni via etere a livello nazionale - formalmente allora vigente - ed implicava un concetto forte di «pluralismo interno» come formula di sintesi implicante peculiari obblighi modali sia per la concessionaria del servizio pubblico sia per i suoi programmisti e giornalisti, come da me ripetutamente sostenuto. Un concetto, teoricamente tuttora valido anche in un sistema misto pubblico/privato, che però non trova più riscontri nella prassi, in quanto il pluralismo interno sembrerebbe piuttosto realizzabile con la compresenza di voci discordanti anche smodatamente partigiane.

Con il che, l'«istanza individualistica» nel servizio pubblico, ritenuta non meritevole di tutela nel 1983, avrebbe oggi, dalla sua, valide ragioni sia storiche che giuridiche per il pieno riconoscimento legislativo della sindacabilità delle delibere della Commissione parlamentare d'indirizzo.