

**SERGIO FOIS**

## **SCIOPERO DEI GIORNALISTI E SERVIZIO PUBBLICO RADIOTELEVISIVO: ANALISI DI UNA POLEMICA**

### **SOMMARIO**

1. Il comunicato della Presidenza del Consiglio del 28 aprile 1985. — 2. Titolarità della gestione del servizio giornalistico radiotelevisivo. — 3. Il contratto collettivo di lavoro dei giornalisti. — 4. Giurisprudenza costituzionale, legge 103/1975 e responsabilità del servizio. — 5. Direttore di testata e direttore generale della RAI. — 6. I « servizi informativi » e gli altri aspetti della diffusione radio-televisiva. — 7. Due interrogativi. — 8. Essenzialità del servizio pubblico radiotelevisivo. — 9. Limiti e modalità del diritto di sciopero dei giornalisti RAI. — 10. Ammissibilità di interventi sostitutivi. — 11. Conclusioni. — 12. Coerenza di queste rispetto alla libertà di informazione. — 13. Giornalista RAI e giornalista dell'iniziativa privata.

1. Il comunicato fatto trasmettere alla RAI-TV dalla Presidenza del Consiglio il 28 aprile 1985, nella giornata di sciopero totale non solo dei giornalisti della carta stampata ma anche di quelli della Radiotelevisione pubblica, ha suscitato vivacissime polemiche che implicano una serie di problemi giuridico-costituzionali di importanza indubbiamente rilevante: in sintesi, essi sono relativi ai poteri del Governo, ai caratteri dell'attività radiotelevisiva della concessionaria pubblica, alla posizione, ai diritti ed ai doveri dei soggetti addetti a tale attività.

Un primo e specifico problema è quello se far trasmettere il suddetto comunicato sia stata pretesa legittima in raffronto alle norme di legge oggi vigenti: ciò (almeno in questa sede) indipendentemente dal fatto che il comunicato in questione possa essere considerato (o meno) — nella sostanza — pretestuoso o qualcosa del genere. La richiesta di trasmissione del comunicato sembra essersi basata sul comma 1 art. 22 della legge n. 103 del 1975 (e non invece sul suo comma 2) che prevede l'obbligo, per la società concessionaria, di trasmettere i comunicati e le dichiarazioni ufficiali dei Presidenti dei vari organi costituzionali. Sulla base di tale disposizione, la trasmissione del suddetto comunicato non dovrebbe sollevare dubbi sulla sua legittimità<sup>1</sup>, ma implica due questioni particolari. Richieste del genere debbono aver effetto il giorno stesso (o al massimo il

<sup>1</sup> Ripeto nuovamente: la valutazione della « legittimità » del comunicato in que-

stione è cosa ben distinta dalla valutazione della sua mera opportunità.

giorno successivo, se inoltrate verso la fine della programmazione giornaliera), o invece debbono essere soddisfatte (in qualsiasi giorno) a discrezione della RAI-TV, o peggio ancora dei suoi giornalisti? La seconda questione è se gli organi della RAI-TV debbano limitarsi a subire (e soddisfare) la richiesta, o possano invece esercitare un qualche sindacato sul merito (ad es. contenuto e tempi) della richiesta stessa.

Per entrambe le questioni mi sembra si debba rispondere nel senso della prima alternativa. Che la richiesta debba essere soddisfatta il giorno stesso — ove tecnicamente possibile — risulta da un raffronto con quanto disposto dal citato art. 22, secondo cui « per gravi e urgenti necessità pubbliche la richiesta del Presidente del Consiglio dei Ministri ha effetto immediato ». Tale prescritta immediatezza mi sembra debba intendersi — anche per il presupposto della gravità ed urgenza — nel senso più stretto e letterale: la richiesta deve essere soddisfatta subito ed anche con interruzione della normale programmazione, senza attendere quindi un inserimento del comunicato nei notiziari, giornali-radio o tele-giornali. La soddisfazione delle richieste ex comma 1 art. 22 non implica invece una simile interruzione; ciò non significa, però che possa essere pregiudicata l'attualità dei comunicati o dichiarazioni: essi potranno essere trasmessi nel corso di uno (o più) dei normali notiziari, ma sempre nel corso del giorno in cui la richiesta sia stata tempestivamente avanzata. A ritenere il contrario, la società concessionaria potrebbe privare il valore il comunicato o la dichiarazione, trasferendone la diffusione in un momento che ne pregiudica la necessaria attualità. Da ciò risulta che, nel caso del comma 1 art. 22, la società concessionaria ha relativi poteri di scelta solo quanto al notiziario (od ai notiziari) nel quale inserire il comunicato.

Ma, se la RAI non può e non deve scegliere un giorno diverso da quello della richiesta, e poiché questa — come si è visto — non interferisce nella normale programmazione, a maggior ragione deve escludersi un qualche potere di controllo (e cioè di sindacato) sul merito dei comunicati in questione.

Anche la seconda questione deve dunque essere risolta nel senso della prima alternativa: a conferma, ancora una volta, vale quanto può desumersi dall'ipotesi del comma 2 art. 22; nonostante che in tal caso la soddisfazione della richiesta interferisca sul corso della normale programmazione, l'unico tipo e circuito di controllo sulla richiesta è quello insito nella obbligatoria e contemporanea comunicazione alla Commissione parlamentare di indirizzo e vigilanza: deve ritenersi che solo essa possa dare una prima valutazione della responsabilità politica del Governo ed eventualmente provvedere ad attivare subito il controllo del Parlamento nel suo complesso, utilizzando quanto previsto dal penultimo comma art. 4 della legge n. 103 del 1975. Nell'ipotesi del comma 2 art. 22, quindi, è concepibile il solo controllo parlamentare, giustificabile solo in rapporto al caso di comunicati governativi che — più o meno gravemente — sconvol-

gono la normale programmazione della concessionaria. Nel caso del comma 1 art. 22, invece, manca qualsiasi elemento per implicare anche il solo controllo parlamentare, e non sussiste alcuna interferenza nella normale programmazione: sia dal punto di vista formale, che da quello sostanziale, un qualsiasi controllo di merito da parte della concessionaria sarebbe del tutto privo di giustificazione.

2. In base alle soluzioni date al primo ordine di problemi, si può impostare la considerazione del secondo ordine di problemi: quello se ai giornalisti della RAI-TV possa ritenersi che « spetta la gestione dell'informazione »<sup>2</sup>, e che essi siano « titolari del diritto d'informazione »<sup>3</sup>: naturalmente il problema sorge se tale spettanza, tale titolarità, sia da considerarsi attribuita ai giornalisti in via (almeno sostanzialmente) *esclusiva*, cosicché qualsiasi tipo o forma di attività informativa — o in senso più stretto — di attività « notiziale »<sup>4</sup> sia da considerare in qualche modo riservata ai giornalisti (professionisti o pubblicisti) nel senso tecnico del termine. Il problema della titolarità esclusiva dei giornalisti quanto all'« informazione » della RAI-TV è collegato ad altre due questioni: da un lato se i giornalisti addetti alla RAI-TV — in caso di necessità e specialmente in caso di sciopero — possono essere almeno in parte sostituiti o surrogati da altro personale (per esempio da annunciatori, come è appunto concretamente avvenuto per la lettura del comunicato del Presidente del Consiglio); dall'altro lato se tale sostituzione, in quanto deve essere disposta (come dirò) dal direttore generale, possa ritenersi che integri gli estremi della condotta antisindacale ai sensi dell'art. 28 Statuto dei lavoratori (legge n. 300 del 1970).

Perché la soluzione del primo ordine dei problemi influisce sulla impostazione da dare al secondo? Perché quanto previsto dall'art. 22 della legge 103 del '75 non rappresenta una circoscritta eccezione, bensì applicazione del generale principio per cui, essendo il titolare della riserva del servizio pubblico di radiotelevisione lo Stato-apparato<sup>5</sup>, l'organo in cui si specifica e s'incentra la responsabilità politica quanto alla concreta effettuazione del servizio in questione è, e non

<sup>2</sup> V. in proposito la dichiarazione di M. MAFAI, Presidente della FNSI, riportata tra virgolette in *La Stampa* del 3 maggio 1985.

<sup>3</sup> V. un'affermazione in tal senso, ad esempio nell'articolo di A. VIRGILIO, su *Il Tempo* del 4 maggio 1985.

<sup>4</sup> Secondo la terminologia (che pure, anche per motivi accennati in questa analisi, non ritengo accettabile) introdotta specialmente da CHIOLA, *Informazione, pensiero e televisione*, Napoli, 1984, *passim*; tale A. però tra l'altro (ad es. a p. 77), sottolinea « la difficoltà obiettiva di separare il messaggio

informativo da quello spettacolare »; inoltre egli, pur pretendendo di distinguere la libertà individuale di diffusione del proprio pensiero da quella della stampa periodica « intesa come mezzo di informazione » (cfr. a p. 74), riconosce peraltro che la stampa periodica — e quindi a maggior ragione la radio-televisione — svolge anche « funzioni diverse da quella informativa » (cfr. a p. 76).

<sup>5</sup> Non invece il c.d. « Stato-comunità »: infatti, tra l'altro, l'art. 43 Cost. distingue tra lo Stato (e gli enti pubblici) e la « comunità di lavoratori e di utenti »: solo quest'ultima ipotesi è riferibile allo « Stato-comunità ».

può non essere, l'organo costituzionale posto a capo del potere esecutivo, e cioè il Governo nel senso stretto e tecnico del termine<sup>6</sup>: tutto ciò sembra trovare fondamento e conferma nel comma 1 art. 3 legge 103 del '75<sup>7</sup> e specialmente nell'art. 5 cod. post. e delle telec. (d.P.R. n. 156 del 1973)<sup>8</sup>; tale norma non sembra essere stata abrogata dalla legge del '75, tenuto conto anche di quanto in essa disposto nel suo art. 48<sup>9</sup>.

Se dunque, in generale, lo Stato è titolare della « riserva » del servizio, e quindi della corrispondente attività; se organi dello Stato (in particolare la Commissione) hanno poteri di indirizzo e vigilanza su ogni aspetto del servizio, ivi compresi quelli di « informazione » (ammesso che essi possano essere obiettivamente distinti dagli altri); se il governo è politicamente responsabile della regolare effettuazione del servizio e — di più — se ha una serie di poteri: sia di carattere normale ex comma 1 art. 22, sia di carattere eccezionale ex comma 2 stesso articolo, e specialmente quelli, sia pure assolutamente eccezionali, ex art. 5 cod. post.<sup>10</sup>; se infine anche i giornalisti della RAI-TV, in quanto addetti al servizio pubblico, debbono considerarsi incaricati di pubblico servizio; tutto ciò rappresenta una prima serie di elementi per ritenere difficilmente concepibile che ai giornalisti stessi spetti una specifica titolarità della gestione dell'informazione. Tutto ciò offre anche un primo tipo di elementi per ritenere che i giornalisti possano essere (anche se eccezionalmente) sostituiti o « surrogati » nella effettuazione del servizio, e quindi per escludere che tale sostituzione rappresenti « attività antisindacale ».

3. I precedenti rilievi giocano dunque nel senso di negare che i giornalisti RAI abbiano la titolarità in qualche modo esclusiva dei c.d. servizi informativi: quali argomenti in contrario possono essere invocati? In particolare, sono stati invocati taluni principi accolti nel contratto nazionale di lavoro giornalistico del 1982. Può anche essere

<sup>6</sup> Pur essendo l'indirizzo generale e la vigilanza sulla società concessionaria affidata alla apposita Commissione intercamerale, probabilmente può dirsi che tale Commissione ha competenza riguardo al contenuto della normale programmazione (in senso lato) della RAI-TV, nonché quanto ai criteri generali della gestione economica (conferma può trarsi dall'elencazione ex art. 4 legge n. 103 del 1975), mentre il Governo mantiene competenza — e quindi responsabilità politica — riguardo alla concreta effettuazione del servizio indipendentemente dai suoi contenuti, ed in particolare competenza e responsabilità quanto all'obbligo della concessionaria all'assolvimento delle « prestazioni » di cui all'art. 19 della legge n. 103.

<sup>7</sup> Secondo cui il Governo « può provvedere al servizio... mediante atto di concessione... ».

<sup>8</sup> Secondo cui « il Governo della Repubblica, per grave necessità pubblica, può disporre la sospensione dei servizi, o limitare i servizi stessi, ovvero assumere temporaneamente i servizi dati in concessione ».

<sup>9</sup> Ai fini del discorso ora fatto, e dei successivi sviluppi, assume un non trascurabile significato anche quanto previsto dall'art. 12 del suddetto codice postale: « le persone addette ai servizi di telecomunicazione, anche se dati in concessione, sono considerati pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio ».

<sup>10</sup> Riguardo a tali poteri del Governo, come si accennerà alla successiva nt. n. 11, prescindendo in questa sede dai problemi relativi ad una loro eventuale difformità rispetto ai principi costituzionali.

invocata la terminologia usata in una sentenza della Corte Costituzionale e nella legge 103 del '75.

Il contratto risulta invocato nel corso della polemica giornalistica esplosa dopo il discusso comunicato del 28 aprile 1985<sup>11</sup>. La titolarità esclusiva in questione troverebbe fondamento negli artt. 6 e 34 CNLG del 1982, recepito nell'Accordo integrativo per i giornalisti dipendenti della RAI-Radiotelevisione Italiana: in particolare troverebbe fondamento nei poteri riconosciuti ai Comitati di redazione.

Contro simile riferimento, sono possibili due tipi di rilievi. Primo rilievo: dato e non concesso che il contratto dia fondamento alla pretesa titolarità dei giornalisti, ad esso non potrebbe riconoscersi il potere di derogare, o addirittura contraddire, con quanto stabilito nella legge (cioè con i principi da essa ricavabili quanto alla titolarità e responsabilità nella gestione del c.d. servizio informativo). Infatti anche chi afferma (dato e non concesso che sia accettabile tale tesi) una qualche forma di « pluralismo » (e di « parallelismo ») di fonti tra legge e contratto collettivo nella disciplina dei rapporti di lavoro, tuttavia comunque sottolinea che anche i contratti collettivi *erga omnes* ex comma 4 art. 39 Cost. (e quindi molto a maggior ragione quelli attuali di diritto comune) non hanno « efficacia di legge » e non possono « derogare a norme legislative imperative »: in particolare riconosce che, nel caso di contrasto, « vale il principio della preferenza di legge, nel senso che, se c'è una legge imperativa, essa prevale sul contratto »<sup>12</sup>.

Il secondo rilievo è che, nella specie, il riferimento a principi analoghi a quelli contenuti nel contratto collettivo giornalistico del 1982 risulta del tutto insufficiente o addirittura infondato. L'art. 6 del contratto, infatti, prevede essenzialmente solo obblighi di comunicazione nei confronti del comitato di redazione. L'art. 34 del contratto, poi, prevede soltanto poteri consultivi e di proposta, anche in tema di svolgimento dell'attività giornalistica, ma non implica alcune forme di veto, o un qualche potere di co-decisione. Particolarmente significativa, riguardo alla questione ora considerata, è la clausola dell'art. 34, in base alla quale il comitato di redazione (ma « a richiesta del singolo giornalista ») « potrà, con carattere non vincolante, esprimere pareri e formulare proposte integrative al direttore in tema di completezza dell'informazione anche con riferimento ai servizi di cronaca ».

Proprio dalle clausole contrattuali che si pretende di invocare in senso contrario, si evince, dunque, che i poteri decisivi in ordine all'indirizzo ed alla gestione dell'informazione spettano all'editore ed al direttore; anche da tali clausole risulta, quindi, che la

<sup>11</sup> V. ad es. quanto riferito da GIUBILEI, in *Paese Sera* del 3 maggio 1985, e da PATERNO, su *Il Manifesto* del 3 maggio 1985.

<sup>12</sup> Cfr., per tutti, ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, 1984, p. 257.

c.d. titolarità dell'informazione spetta essenzialmente a tali soggetti, e non già — e addirittura in via esclusiva — ai giornalisti dipendenti.

Conferma di tutto ciò può trarsi anche dalla dottrina: infatti, anche quella parte di essa che è incline a ritenere che il periodico rappresenta un « mezzo di diffusione » del pensiero anche dei singoli giornalisti dipendenti, da un lato giunge solo fino al punto di affermare che l'azienda giornalistica è un'« azienda di opinione » la quale rappresenta « un mezzo di diffusione del pensiero dell'editore, del direttore e dei giornalisti » (cosicché diverrebbe rilevante non tanto la libertà *nel* giornale quanto quella *del* giornale complessivamente considerato)<sup>13</sup>; dall'altro lato riconosce che aspetti essenziali della normativa vigente, e specificamente la normativa sul diritto di autore (che considera autore dell'opera collettiva « chi organizza e dirige la creazione dell'opera stessa »), così come quella dell'art. 57 cod. pen. (definita conforme « alla logica che individua nel solo direttore l'autore dell'opera »), negano ai giornalisti dipendenti un vero e proprio diritto di diffusione e di informazione<sup>14</sup>.

4. Sgombrato il terreno dalla pretesa di fondare su clausole del Contratto nazionale l'asserita titolarità dei giornalisti RAI alla gestione dei servizi informativi, restano da considerare solo gli argomenti che al riguardo sarebbero desumibili da accenni contenuti in sentenze della Corte Costituzionale, nonché da analoghi od ulteriori elementi che sembrerebbero offerti dalla legge n. 103 del 1975. L'argomento desumibile dalla giurisprudenza costituzionale dovrebbe individuarsi in uno dei « comandamenti » contenuti nella sent. n. 225 del 1974, ed in particolare alla lett. d) del punto 8 della motivazione, dove si afferma la necessità per la legge di prevedere « che *i giornalisti preposti ai servizi di informazione* siano tenuti alla maggiore obiettività e posti in grado di adempiere ai loro doveri nel rispetto dei canoni della deontologia professionale » (il corsivo è mio). Potrebbe dirsi che la terminologia usata dalla Corte implichi e alluda in qualche modo alla piena responsabilità (e quindi anche l'esclusiva titolarità) dei giornalisti RAI riguardo ai « servizi di informazione ». In senso analogo dovrebbe giocare quanto stabilito nell'art. 13 della legge n. 103, quando prescrive che « l'atto di concessione deve impegnare la società concessionaria ad organizzarsi in modi idonei per... garantire che i giornalisti *preposti ai servizi di informazione* siano tenuti all'imparzialità... ». Ulteriore anche se più indiretto elemento sem-

<sup>13</sup> Cfr. PACE A., *Stampa, giornalismo, radiotelevisione*, Padova, 1983, pp. 47-48 e 58; m. v. le opinioni diverse, ad es. di PEDRAZZA GORLERO, *Libertà di diffusione del pensiero e direzione della stampa periodica*, in *Giur. cost.*, 1971, secondo il quale la libertà dei giornalisti sarebbe a tal punto condizionata dalla libertà di « diffusione » dell'edito-

re (e del direttore), per cui essa consisterebbe soltanto nella garanzia « di non essere costretti a scrivere cose diverse da quelle ritenute soggettivamente vere ».

<sup>14</sup> Non a caso il PACE, *op. supra cit.*, p. 58 auspica — e solo *de jure condendo* — un mutamento di tale normativa, che tuttavia è ancora in vigore.

brerebbe offerto dal comma 1 art. 7 legge n. 103 del '75, che applica ai telegiornali ed ai giornali radio gli artt. 5 e 6 della legge sulla stampa del 1948, e che qualifica i direttori dei telegiornali e dei giornali radio quali « direttori responsabili »: da ciò si potrebbe pretendere di desumere che i principi validi per i giornalisti della stampa quotidiana siano pienamente applicabile anche ai giornalisti della radio-televisione pubblica.

Quanto all'argomento di carattere terminologico debbo subito dire che esso sembra privo di reale consistenza. Infatti, ed in primo luogo, sia la frase della sentenza costituzionale, sia specialmente la formula legislativa, sembrano porre l'accento sui doveri di obiettività e di imparzialità dei giornalisti, invece che sul fatto che essi siano « preposti » ai servizi. In secondo luogo, appunto la obiettività e l'imparzialità dei giornalisti deve essere assicurata — almeno in modo tendenziale e relativo — non in considerazione di ognuno di essi singolarmente considerato, ma in rapporto ad essi presi nel loro complesso ed in base ad un indirizzo e coordinamento della loro attività globalmente considerata. Ma tutto ciò implica una visione — e quindi una direzione — in qualche modo unitaria dei servizi giornalistici radio-televisivi: implica quindi una responsabilità per tali servizi che trascenda quella dei singoli giornalisti, e che trovi il suo principale punto di riferimento nell'« organizzazione » della società concessionaria unitariamente considerata (quindi, nelle sue strutture organizzative di vertice).

Tutto ciò, tra l'altro, sembra chiaramente confermato dalle disposizioni della legge n. 103 del '75, e specialmente da quella del comma 7 dell'art. 13, dalla quale risulta che il vero ed unico responsabile « politico » delle varie testate giornaltiche della RAI-TV dovrebbe essere il direttore generale di tale società, perché i singoli « direttori responsabili » (ma tali essenzialmente al « fine » della registrazione prevista dal comma 1 art. 7) sono appunto qualificati « responsabili » di fronte al direttore generale, « particolarmente della impostazione informativa e politica, della realizzazione e messa in onda delle trasmissioni ».

5. Da tutto ciò appare dunque che il termine « preposti » prima ricordato non può essere inteso nel senso di (che i singoli giornalisti siano) responsabili e titolari dei servizi informativi, ma solo nel senso che essi sono addetti, o adibiti, ai servizi in questione: che essi sono stabilmente incaricati di eseguire l'effettuazione di tali servizi, ma sotto una direzione e responsabilità che, attraverso quella del direttore di testata, si incentra in quella del direttore generale il quale, a sua volta (v. l'art. 11), « è responsabile dello svolgimento del servizio televisivo » — e quindi di ogni tipo e aspetto di tale servizio considerato (come deve) unitariamente — « nei confronti del consiglio di amministrazione ».

Per quanto riguarda, poi, il fatto che i c.d. servizi informativi siano, per legge, articolati in cinque diverse testate, ciò non mi sembra

possa provare niente quanto alla pretesa titolarità dei giornalisti sui servizi in questione. Al riguardo valgono, infatti, le seguenti rapide considerazioni: a) in realtà l'articolazione suddetta vale per i soli servizi « giornalistici », e non per i servizi di informazione, e vale principalmente allo scopo di assimilare la disciplina di tali servizi — ma solo a certi fini — a quella della legge sulla stampa; i « servizi informativi », poi (come si accennerà), non possono essere distinti rigidamente ed obiettivamente da tutti gli altri aspetti del servizio di diffusione radio-televisiva; b) come si è detto, la responsabilità e la direzione anche di tali servizi fanno capo alla figura del direttore generale e, in ultima istanza, ai poteri ed alle funzioni di quel consiglio di amministrazione il quale — inoltre — è tenuto ad assicurare la gestione di tutti i servizi in concessione (come si evince dal combinato disposto del comma 1 art. 19 rispetto al comma 5 art. 8 della legge n. 103 del '75); c) come prima ho accennato, neppure per la « privata » stampa periodica può dirsi che i giornalisti abbiano la titolarità della corrispondente informazione. A maggior ragione ciò deve escludersi per i giornalisti della radiotelevisione pubblica: sia perché (anche in base alla legge del '75) la responsabilità e la direzione finali delle attività — anche di quelle c.d. « informative » — non possono essere imputate che agli organi di vertice della società concessionaria; sia perché — come si vedrà — i servizi informativi ed anche quelli giornalistici si intrecciano e si fondono con tutti gli altri aspetti del complessivo servizio di radiotelevisione; sia infine perché si tratta — come diremo — di un servizio pubblico e per di più essenziale di cui è titolare lo Stato e a cui è rigidamente obbligata la società concessionaria.

6. Contro la possibilità di attribuire — e addirittura in esclusiva — ai giornalisti della RAI-TV la titolarità dell'informazione, e quale conferma degli argomenti prima indicati e delle analisi accennate, vale infine un ultimo tipo di rilievo di carattere generale: quello cioè per cui non sembra ammissibile distinguere in modo obiettivo l'attività di informazione da tutti gli altri aspetti dell'attività di diffusione del pensiero che, schematicamente e con valore puramente descrittivo, possono indicarsi ad esempio come quelli relativi all'opinione, alla cultura, allo svago, ecc. Tutti i vari aspetti della diffusione del pensiero non sono altro che semplici sfaccettature di un unico fenomeno che ha intrinsecamente un'essenza assolutamente unitaria, e si basa sulla dialettica dell'inscindibile binomio in cui si articola ogni tipo di « messaggio » rivolto ad una pluralità indeterminata od indeterminabile di destinatari: da un lato in ogni messaggio la c.d. « informazione » ha come effetto (obiettivo) quello di influire sulla « formazione » dei destinatari (cioè di contribuire alla formazione ed alla modificazione dei loro convincimenti, consci o meno che essi siano), e dall'altro lato anche il messaggio che voglia essere specificamente « formativo » (cioè intenzionalmente rivolto a produrre un convincimento) risulta in definitiva nient'altro che un tipo di « in-



diziale per impostare le ulteriori questioni (anch'esse sollevate in occasione del comunicato della Presidenza del Consiglio dal quale ho preso le mosse): relativa l'una alla formazione » rispetto alla sia pure relativa libertà di apprezzamento e di utilizzazione (in qualunque senso questa avvenga) esercitata dal singolo destinatario. L'impossibilità di distinguere e circoscrivere l'attività informativa dagli altri aspetti della diffusione non sussiste solo a livello teorico-concettuale, ma è concretamente verificabile nel modo di atteggiarsi dei grandi mezzi di comunicazione di massa: i loro « messaggi » sono contemporaneamente intessuti di opinione, di tendenze socio-culturali, di momenti in cui ha una prevalenza (ma solo relativa e variabile) l'aspetto informativo, ma sempre senza che i vari « generi » siano rigorosamente distinguibili<sup>15</sup>.

Se i precedenti rilievi sono esatti e se, in sintesi, deve considerarsi impossibile distinguere, nella diffusione del pensiero, tra « informazione » e « formazione », sembra ovvio che sia anche impossibile attribuire a simile pretesa distinzione, valore e conseguenze giuridiche. Ma appunto una delle conseguenze giuridiche da escludere è quella per cui i giornalisti (in particolare quelli della RAI-TV) dovrebbero essere considerati — e giuridicamente trattati — come titolari e gestori del c.d. « informazione ». Anche limitando l'ambito di tale « informazione » alla c.d. informazione d'attualità (o, in senso analogo, alla c.d. « cronaca »), la titolarità di essa — in quanto mero aspetto descrittivo di un'attività unitaria che dà luogo al corrispondente servizio — è riferibile solo allo Stato, alla società sua concessionaria ed agli organi direttivi di questa: i giornalisti sono soltanto « preposti » a (addetti a ed incaricati del) l'esecuzione del corrispondente aspetto di tale servizio. Simile conclusione sembra indirettamente, ma sufficientemente, convalidata sia dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale<sup>16</sup>, sia da recente dottrina la quale, oltre a cercare nella più vicina giurisprudenza della Corte ulteriori elementi in tal senso, condanna come del tutto « ideologico » il tentativo di distinguere tra informazione, cultura e spettacolo, e come ancor più « ideologica » « la pretesa di assegnare a questa distinzione valore normativo, per esempio riservando alle attività di trasmissione a contenuto 'informativo' uno statuto giuridico diverso »<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Conferma della giustezza di tale affermazione può desumersi, ad esempio, anche dalle ammissioni del CHIOLA ricordate alla precedente nt. n. 4.

<sup>16</sup> V. in particolare, la sentenza n. 225 del 1974, quando considera « i grandi mezzi di diffusione del pensiero (nella più lata eccezione, comprensiva delle notizie) », e quando sottolinea l'esigenza di offrire al pubblico « una gamma di servizi caratterizzata da obiettività e completezza di informazione »: è evidente che in tal caso la c.d.

« informazione » è considerata una caratteristica comune anche ai servizi (radiotelevisivi) diversi da quelli che pretendono di essere meramente « informativi », così che le qualità dell'« obiettività » e della « completezza » sono riferite a tutta la « gamma di servizi ».

<sup>17</sup> Cfr. ROPPO E., *In margine alla guerra del networks*, in *Giur. cost.*, 1984, p. 205; ID., *RAI, televisioni private e « networks »*, in *Giust. civ.*, 1982, I, pp. 1965-1966.

7. Escludere che i giornalisti della RAI-TV siano titolari (ed abbiano un vero e proprio diritto di gestione) dei « servizi informativi », mi sembra conclusione pregiudiziale per impostare le ulteriori questioni (anch'esse sollevate in occasione del comunicato della Presidenza del Consiglio dal quale ho preso le mosse): relativa l'una alla collocazione, ed agli eventuali limiti, del diritto di sciopero di tali giornalisti; l'altra, alla ammissibilità o meno di garantire il servizio — specie per intervento degli organi direttivi della concessionaria — mediante la temporanea sostituzione o surrogazione dei giornalisti scioperanti. La esclusione della suddetta titolarità, infatti, in primo luogo permette di ritenere che la posizione dei giornalisti RAI-TV non sia sostanzialmente diversa da quella dei lavoratori dipendenti, ed in particolare di quelli addetti ad un pubblico servizio; in secondo luogo impedisce di ritenere che il loro diritto di sciopero sia rafforzato dal fatto di esercitare insieme ad esso l'aspetto « negativo » del c.d. diritto di informare (cioè il diritto di astenersi dall'esercitare tale diritto); in terzo luogo evita di ipotizzare che la eventuale sostituzione dei giornalisti scioperanti rappresenti una indebita usurpazione del (preteso) loro fondamentale diritto ad informare.

Le questioni suaccennate possono dunque essere viste in rapporto a due fondamentali e connessi interrogativi: la diffusione radiotelevisiva esercitata da un soggetto pubblico (o pubblicisticamente disciplinato) può essere considerata — anche nell'aspetto prevalentemente rivolto alla c.d. informazione — come un servizio pubblico essenziale e di preminente interesse generale? Lo sciopero relativo a servizi pubblici del tipo ora detto può ritenersi suscettibile di particolari limitazioni sia quanto alla sua titolarità, sia specialmente quanto alle modalità del suo esercizio? Ad entrambi gli interrogativi mi sembra si possa dare risposta affermativa, per una serie di ragioni che qui indicherò sintenticamente, anche cercando di risolvere i dubbi di carattere particolare che possono sorgere.

8. Quanto al primo interrogativo, bisogna prima di tutto rilevare come la giurisprudenza della Corte Costituzionale sia sufficientemente pacifica nel sottolineare che la radio-telediffusione circolare è da considerare un servizio pubblico « essenziale » e per di più di « preminente interesse generale ». Riguardo alla natura dell'interesse in questione, ciò era affermato fin dalla sentenza n. 59 del 1960; nella sentenza n. 225 del 1974 veniva poi ulteriormente sottolineato non solo che la suddetta diffusione, in ogni suo aspetto, è un « servizio pubblico essenziale » caratterizzato dal « preminente interesse generale » previsto dall'art. 43 Cost., ma anche che essa soddisfa « un bisogno essenziale della collettività »; lo stesso concetto veniva sinteticamente ma espressamente ribadito nella sentenza n. 202 del 1976; concetti analoghi, anche se per altri versi suscettibili di valutazioni critiche, sono contenuti nella sentenza n. 94 del 1977, dove essi sono posti in rapporto all'« interesse generale della collettività all'informazione » che si afferma « implicitamente tutelato dall'art. 21

Cost. »; infine, la più recente sentenza n. 148 del 1981 ribadisce che la « radioteletrasmissione su scala nazionale » è « di preminente interesse generale », e quindi può legittimamente essere riservata allo Stato.

Suddette ripetute affermazioni della Corte Costituzionale sicuramente accettabili almeno riguardo alla radiotelediffusione pubblica o pubblicisticamente disciplinata, contengono tutti gli elementi per ritenere applicabili ad ogni aspetto di tale radiotelediffusione i principi che la stessa Corte Costituzionale ha — come vedremo — enunciato in materia di limitazione al diritto di sciopero appunto nei « servizi pubblici essenziali ».

In tal senso, una conferma di un qualche valore può trarsi dalla Relazione Finale della Commissione interministeriale di studio presso l'Ufficio della Funzione Pubblica, istituita con decreto del 27 febbraio 1981, e dedicata, in generale, ad esaminare la problematica della « disciplina dei limiti di esercizio al diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali ». In tale Relazione, e specificamente nella parte dedicata alla « definizione ed elencazione dei servizi pubblici essenziali », viene esplicitamente inserito « l'esercizio delle reti postali, telegrafiche, telefoniche, televisive e radiotelefoniche pubbliche »<sup>18</sup>.

Da ultimo, ed in senso sostanzialmente convergente, può indicarsi l'orientamento nettamente prevalente in dottrina, secondo il quale la legittimazione del « monopolio legale » a favore della radiotelevisione pubblica, o almeno l'esistenza di un soggetto a disciplina pubblica incaricato di svolgere attività di radiotelediffusione circolare, si giustifica solo in rapporto al fatto che sia in questione un servizio pubblico essenziale di preminente interesse generale. È pur vero che tale dottrina è divisa sul considerare o meno l'attività in questione, per sua intrinseca natura, un servizio essenziale<sup>19</sup>: tale divisione, però, riguarda i presupposti generali di tali conclusioni e talune implicazioni dei presupposti stessi (che però risultano irrilevanti quanto agli specifici problemi qui trattati). Non riguarda invece il fatto che, così se sia ritenuto costituzionalmente ammissibile un monopolio pubblico dell'attività suddetta e nei limiti in cui esso lo sia, come se invece sia ritenuto soltanto ammissibile che i pubblici poteri istituiscano o gestiscano<sup>20</sup> un'attività di radiotelediffusione ad essi imputabile e da essi disciplinata, in entrambi i casi ciò si giustifica solo se simile attività venga effettivamente configurata e disciplinata quale pubblico servizio essenziale. Al riguardo può infatti notarsi che an-

<sup>18</sup> V. a pp. 11-12 dell'originale ciclostilato della Relazione citata nel testo; v. anche, a p. 25, l'esplicito riferimento alla RAI-TV quale caso di « servizio pubblico essenziale » gestito, in regime di concessione, da impresa « in forma societaria privata ».

<sup>19</sup> Sulle diverse posizioni al riguardo v. ad es. Fois, *La natura dell'attività radiotele-*

*visiva alla luce della giurisprudenza costituzionale*, 1977, *passim*, e spec. pp. 430-431; *Id.*, *Presupposti e modelli per una disciplina dell'attività radiotelevisiva*, in *Il dir. delle radiodiff. e delle telecom.*, n. 3 del 1979, pp. 369 ss.

<sup>20</sup> Direttamente, o invece indirettamente tramite apposita concessione.

che chi <sup>21</sup> è contrario al monopolio pubblico pur limitato alla c.d. « scala nazionale », tuttavia ammette in modo motivato sia che, nell'area dei diritti relativi alla diffusione del pensiero siano istituibili « pubblici servizi »<sup>22</sup>, sia che, anche nel caso di « pubblici servizi » soltanto « facoltativi » (quale sarebbe appunto il caso della radiotelevisione pubblica), non possono non valere i principi caratteristici di tali servizi: specificamente, quello radio-televisivo deve implicare una « azienda-servizio pubblico » capace di concorrere effettivamente ed efficacemente con i privati « al fine di contribuire ad evitare... che nel settore privato si verifichino o si consolidino situazioni di monopolio od oligopolio »<sup>23</sup>. Ma, ed è questo un rilievo fondamentale, proprio il fine di evitare le situazioni di monopolio od oligopolio private rappresenta, secondo la giurisprudenza della Corte Costituzionale<sup>24</sup>, aspetto caratteristico di quel « preminente interesse generale » riferibile al servizio in questione.

In sintesi, risulta dunque che la radiotelevisione pubblica rappresenta sicuramente un servizio « essenziale » e di « preminente interesse generale » non solo nel caso che esso si fondi su un monopolio (sia pur limitato) dello Stato e della sua concessionaria così come disposto dal diritto vigente, ma anche nel caso che tale servizio sia destinato ad operare in piena concorrenza tra i privati ed in assenza della tutela di un apposito monopolio: sul regime pubblicistico di tale servizio, sulla sua essenzialità e sulla sua corrispondenza al preminente interesse generale concordano, infatti, negli aspetti sostanziali, le conclusioni della Corte Costituzionale, della dottrina, le proposte di esperti e studiosi.

9. Alla luce delle precedenti conclusioni è possibile rispondere al secondo degli interrogativi prima accennati, ed in particolare se il diritto di sciopero dei giornalisti della RAI-TV implichi l'ammissibilità di limitazioni sia quanto alla sua titolarità, sia — specialmente — quanto alle sue modalità di esercizio, sia infine quanto all'ammissibilità di interventi che si risolvano (anche se eccezionalmente e in modo temporalmente circoscritto) nella sostituzione dell'opera dei giornalisti in questione.

Anche riguardo a tali questioni giova riferirsi alla giurisprudenza costituzionale. Quando all'ammissibilità di limitazioni relative alla titolarità dello sciopero nei servizi pubblici essenziali conviene prima di tutto ricordare, oltre la sentenza n. 123 del 1962, la sentenza n. 124 del 1962, che ammette le limitazioni in esame in rapporto a

<sup>21</sup> Cfr., ad es. FOIS, *RAI-TV: « governo » del monopolio pubblico, o « governo » di un servizio pubblico?*, in *AA.VV., Il servizio pubblico radiotelevisivo*, Napoli, 1983, p. 15 ss., *passim*.

<sup>22</sup> Cfr. *A. et. op. supra cit.*, spec. pp. 23-24.

<sup>23</sup> Cfr. *A. et. op. supra cit.*, p. 38.

<sup>24</sup> V. in particolare, la sentenza n. 148 del 1981, quando giustifica l'attuale « riserva » su « scala nazionale » « in vista del fine di utilità generale costituito dalla necessità di evitare l'accentramento dell'emittenza radiotelevisiva in monopolio od oligopolio privato ».

« imprese che gestiscano servizi pubblici » i quali attengano alla soddisfazione di « esigenze essenziali della collettività nazionale ». Ciò sembra adattarsi perfettamente al caso della radio-diffusione pubblica che, specie secondo la sentenza n. 225 del 1974, indubbiamente soddisfa « un bisogno essenziale della collettività »; inoltre la sentenza n. 31 del 1969 ammette limitazioni relative alla titolarità dello sciopero quando l'astensione collettiva del lavoro « rischi di compromettere funzioni o servizi da considerare essenziali per il loro carattere di preminente interesse generale ai sensi della Costituzione »<sup>25</sup>; abbiamo già visto che, ed in che senso, il servizio pubblico della RAI-TV può essere considerato « di preminente interesse generale » secondo la Costituzione. Tali limitazioni possono risolversi principalmente (anche se non esclusivamente) nel prevedere un c.d. « uso parziale » del diritto di sciopero: un uso, cioè, che avvenga soltanto « in una misura tale da assicurare almeno un minimo di prestazioni »; ciò è affermato specialmente nella sentenza n. 31 del 1969, che riguardo ai suddetti servizi sottolinea la necessità di « fissare i casi di ammissibilità, nonché le condizioni e i modi necessari ad assicurare la efficienza e la continuità dei servizi stessi »<sup>26</sup>.

Per quanto riguarda le forme di limitazione più specificamente relative alle modalità « procedurali » di esercizio del diritto di sciopero (quali, ad esempio, l'obbligo di preavviso, di eventuali tentativi di conciliazione, ecc.)<sup>27</sup> nei servizi pubblici essenziali, esse risultano ammissibili sia perché conseguenti alle limitazioni riguardanti la titolarità e l'« uso parziale », nonché conseguenti alla necessità di garantire l'efficienza e la continuità del servizio, sia perché ad esse sembra riferirsi, in termini di ammissibilità, la sentenza n. 124 del 1962: ovviamente anche tale regolamentazione potrebbe valere per lo sciopero nei servizi (in qualunque aspetto dei servizi) della radiotele diffusione pubblica, essendo essi tutti « essenziali » e di « preminente interesse generale ».

<sup>25</sup> Nello stesso senso ricordato nel testo. v. altri cenni nelle sentenze n. 290 del 1974 e n. 22 del 1976.

<sup>26</sup> Tale principio è ripreso nella Relazione citata (in connessione con la precedente nt. 18), a p. 22, dove si afferma che « il diritto di sciopero da parte degli addetti ai servizi essenziali elencati nel Titolo I della legge » (sollecitata nella Relazione stessa: e, come si è visto, la radiotelevisione pubblica è esplicitamente inclusa in tale elencazione) « deve essere esercitato in modo da non determinare la totale interruzione dell'attività e del funzionamento del servizio »; ovviamente ciò deve valere anche per i singoli aspetti di un servizio « essenziale » unitariamente considera-

to, almeno quando (come è accennato nella citata Relazione a p. 18) si tratti di ipotesi « in cui esiste una concatenazione fra le varie branche dell'attività e del servizio, che ne attesta una stretta e necessaria interdipendenza strutturale e funzionale »: ma, appunto nel caso della radiotelevisione pubblica i c.d. « servizi informativi » (o, più precisamente: i « servizi giornalistici ») sono da considerare strettamente collegati ed interdipendenti (nel senso e per le ragioni prima dette, per cui ogni attività « informativa » è « formativa », e viceversa) con tutti gli altri aspetti in cui il servizio si articola.

<sup>27</sup> Per tali ipotesi v. ad esempio la Relazione anche sopra ricordata, a pp. 27-29.

10. Quanto infine alla questione se, nel caso di sciopero — in particolare di sciopero totale — nei servizi pubblici radiotelevisivi, siano ammissibili interventi, da parte dei pubblici poteri e/o dei responsabili dell'azienda per sostituire — almeno parzialmente e eccezionalmente — il personale in sciopero, risposta affermativa sembra chiaramente contenuta nella sentenza n. 125 del 1980, ove si afferma che « non può contestarsi la legittimità di misure... che, senza in nulla coartare la libertà del lavoratore il quale abbia inteso scioperare, tendano a contenere gli effetti dannosi dello sciopero, specie ove ricadano su servizi pubblici "essenziali": nel caso di sciopero — almeno di quello in forma totale — dei giornalisti addetti ai servizi informativi, sembra dunque ammissibile un intervento, o da parte degli organi di vertice dell'azienda (in particolare: del direttore generale per le ragioni in precedenza accennate), o anche (almeno nel caso di inerzia di tali organi) da parte dello stesso governo a norma del citato art. 5 d.P.R. n. 156 del 1973, che disponga la sostituzione dell'opera dei giornalisti con quella di altro personale avente funzioni relativamente analoghe (ad es. annunciatori o simili) per diffondere oltreché appositi comunicati, anche sommari elenchi di notizie di utilità generale, la cui attualità sarebbe irrimediabilmente pregiudicata dallo sciopero<sup>28</sup>.

In ordine all'ammissibilità della suddetta sostituzione, quanto si ricava dalla citata sentenza del 1980 risulta confermato: a) dal fatto che tale sostituzione non potrebbe in alcun modo essere considerata « una violazione dell'art. 40 Cost. »<sup>29</sup>, e quindi un'ipotesi di « attività antisindacale »; b) dal fatto che generalmente si ammette, almeno nel caso di gravi o totali scioperi nei servizi in questione, la piena legittimità di « servizi alternativi » rispetto a quelli bloccati dallo sciopero<sup>30</sup>; c) dal fatto, infine, che, come in precedenza ho cercato di dimostrare, la titolarità dei servizi di informazione della radiotelevisione pubblica è riferibile in ultima analisi ai pubblici poteri ed agli organi di vertice dell'azienda concessionaria, e non invece ai giornalisti addetti a tali servizi.

<sup>28</sup> In senso analogo v. l'opinione di PALADIN, riferita nell'articolo *L'informazione è un diritto?*, in *La Stampa* del 4 maggio 1985.

<sup>29</sup> V. chiaramente in tal senso, anche se in via generale, la citata sentenza, che esclude « in radice » la configurabilità di una simile « violazione » per effetto delle « misure » prima ricordate; in senso analogo v. anche la sentenza Corte Cost. n. 1 del 1974, quando afferma che, riguardo al modo di risolvere il problema dei limiti alla titolarità e all'esercizio dello sciopero — specie nei « ser-

vizi essenziali » — il c.d. Statuto dei lavoratori « nulla toglie e nulla aggiunge alla enunciazione dei criteri generali fissati dalla Corte » in tutta la sua giurisprudenza che ho ricordato.

<sup>30</sup> Al riguardo v., ad es., la più volte citata Relazione a p. 22: la trasmissione di appositi comunicati, o di speciali notiziari, sopra accennata, sembrerebbe appunto rappresentare una forma di « servizio alternativo » rispetto a quelli « giornalistici » (cioè preparati e redatti da « giornalisti ») nel senso stretto del termine.

11. Da tutta la precedente analisi risulta che: 1) il comunicato fatto trasmettere dalla Presidenza del Consiglio il 28 aprile 1985 appare legittimo, e ciò non solo in base alla specifica disposizione della legge 103 del '75 che prevede tale ipotesi, ma anche in base ai principi generali stabiliti dalla vigente legislazione che sembrano costituzionalmente conformi se ed in quanto qualsiasi aspetto (ed in particolare quello informativo) dell'attività radiotelevisiva esercitata dalla concessionaria pubblica debba considerarsi « servizio pubblico essenziale » garantito da un apposito regime di monopolio legale: la logica del servizio pubblico implica, infatti, come altre volte ho sottolineato<sup>31</sup>, l'attribuzione ai pubblici poteri della « possibilità di esercitare specifiche potestà di direzione e di controllo... anche in presenza di eventuali figure di 'autonomia', la quale... può essere solo relativa »; 2) per molteplici ragioni, ai giornalisti della radiotelevisione pubblica non può essere attribuita la vera titolarità e responsabilità della c.d. « informazione »; 3) l'attività di radiotelevisiva esercitata dallo Stato tramite una sua concessionaria è servizio pubblico essenziale, e di preminente interesse generale, non solo quando si ritenga che i principi costituzionali ne esigano (sia pur parziale) monopolio, ma anche quando si ritenga che tali principi si limitino a consentire l'istituzione di un'azienda radiotelevisiva pubblicisticamente disciplinata<sup>32</sup>; 4) quale servizio pubblico essenziale gestito da un'azienda concessionaria pubblicisticamente disciplinata, esso implica l'ammissibilità — anche costituzionale — di limitazioni — almeno « parziali » — quanto alla titolarità del diritto di sciopero dei suoi addetti (e quindi dei suoi giornalisti), e di una particolare disciplina quanto alle modalità di esercizio dello sciopero stesso; 5) le caratteristiche intrinseche di simile tipo di servizio, e quindi la esigenza di garantire — almeno nel suo minimo indispensabile — la continuità del servizio, giustificano interventi rivolti a sostituire gli scioperanti nel caso di sciopero totale, e/o ad offrire « servizi alternativi » agli utenti.

12. Vorrei ora concludere la mia analisi con una considerazione. Essa riguarda la coerenza delle precedenti conclusioni rispetto al modo di qualificare l'informazione (la c.d. attività « informativa » o « notiziale », che dir si voglia) intrinsecamente considerata. Anche di recente, e proprio in occasione delle polemiche sul comunicato della Presidenza del Consiglio, sono stati espressi rilievi critici

<sup>31</sup> Cfr. Fois, *Presupposti e modelli...*, cit., p. 405.

<sup>32</sup> V., al riguardo, gli specifici rilievi di Fois, RAI-TV..., cit., pp. 38, 40-42; naturalmente, pur trattandosi in ogni caso di servizio pubblico essenziale in senso proprio, diversa potrà essere la valutazione — quanto alla conformità costituzionale degli specifici poteri del Governo sulla concreta effet-

tuazione di tale servizio — a seconda che tale servizio sia riservato allo Stato (secondo la normativa in vigore, considerata — per ora — non incostituzionale dalla Corte Costituzionale), o invece — eliminato il monopolio — il servizio in questione sia facoltativamente mantenuto dallo Stato ma in regime perfettamente concorrenziale rispetto alla corrispondente attività dei privati.

sulla necessità di considerare l'informazione come un servizio pubblico ». In particolare, è stato sottolineato che « in una situazione in cui i mezzi di comunicazione di massa fossero trasformati in un servizio pubblico, finirebbe la pluralità dell'informazione, e quindi la libertà in generale »<sup>33</sup>. In via generale tale opinione è assolutamente da condividere<sup>34</sup>, nonché da ribadire<sup>35</sup>. Ma bisogna intendersi bene: la « logica » del servizio pubblico non può mai, e sotto nessun profilo (né per imporre limitazioni, né per stabilire privilegi), essere applicata ai privati ed a quello che è soltanto un loro vero e proprio « diritto di libertà ». Al contrario, invece, tale logica deve valere in tutte le sue implicazioni qualora lo Stato assuma (in regime di monopolio o no) l'esercizio dell'attività di diffusione: per lo Stato, per l'azienda concessionaria e per tutti i suoi addetti deve valere la logica del servizio pubblico in tutti i sensi e sotto tutti i profili.

Ciò non solo per ragioni « formali », ma anche per ragioni sostanziali: se lo Stato assume la titolarità della — o comunque di una — attività radiotele diffusione, ciò si giustifica solo in quanto intenda soddisfare *direttamente* l'interesse collettivo (o « diffuso ») di tutti i singoli ad essere informati. Nel momento in cui lo Stato procede a tale assunzione, il cosiddetto interesse all'informazione — solo indirettamente tutelato nei confronti dei privati — diviene, ed in senso pieno, un interesse *direttamente* protetto: ciò significa che, « mentre il diritto dei privati non può considerarsi finalizzato e 'funzionalizzato' alla soddisfazione del suddetto interesse, tale funzionalizzazione bene può affermarsi come caratteristica propria dell'impresa che svolge il servizio pubblico radiotelevisivo »<sup>36</sup>.

Nel caso, dunque, che lo Stato assuma il (o un) servizio radiotelevisivo, tale servizio non può non essere che intrinsecamente funzionalizzato a quell'interesse all'informazione (nel senso più lato del termine) il quale, incidendo sulla formazione e lo svolgimento della personalità in relazione all'art. 2 Cost., da un lato implica il carattere squisitamente « pubblico » e assolutamente « essenziale » di tale servizio, e dall'altro lato gli attribuisce la caratteristica del « preminente interesse generale »: chiunque operi per tale ed in tale servizio, non potrà in alcun modo vantare un « diritto di libertà », ma solo più o meno ampi « poteri » strettamente connessi a corrispondenti « doveri ». E deve essere sottolineato che, nel caso in questione, il servizio appare come doppiamente « essenziale » e di « preminente interesse

<sup>33</sup> Così GAMBINO, *Giornali e potere*, in *La Repubblica*, dell'8 maggio 1985.

<sup>34</sup> Come molte altre volte ho cercato di argomentare.

<sup>35</sup> Come risulta anche dal mio articolo *Quella di Montanelli è stata, o no, una « serrata »*, apparso su *Il Corriere della Sera* del 22 aprile 1985; ivi ho, tra l'altro, precisato che « la logica del servizio pubblico applica-

ta all'informazione *gestita dai privati* è contraddittoria e pericolosa »: in particolare, pericolosa per i due fondamentali diritti costituzionali di diffusione del pensiero e di sciopero.

<sup>36</sup> Cfr. FOIS, *RAI-TV...*, cit., pp. 41-42; in senso analogo v. l'opinione di CRISAFULLI, riferita in *L'informazione è un diritto*, su *La Stampa* del 4 maggio 1984.



generale ». Infatti, qualora assuma il servizio, lo Stato (e tutti gli operatori della radiotelevisione pubblica) non solo ha il dovere di offrirlo integrando, completando e correggendo, in modo concorrenziale, l'« informazione » liberamente offerta dai privati, ma ha anche il dovere di assicurarla, almeno nel suo minimo essenziale, quando i privati (come loro è legittimo) non possano e non vogliano offrire la loro « informazione ». In altri termini il servizio pubblico radiotelevisivo rivela la sua natura doppiamente essenziale specialmente quando, per sciopero o serrata, l'informazione dei privati è assente<sup>37</sup>: anche per ciò lo sciopero dei giornalisti della RAI-TV deve essere valutato con criteri qualitativamente diversi da quelli relativi allo sciopero dei giornalisti « privati ».

13. Deve quindi dirsi, in generale « che la RAI è una struttura del tutto particolare nel panorama degli organi di informazione »<sup>38</sup>. I giornalisti della RAI-TV debbono essere considerati « diversi », specie quanto allo sciopero, rispetto ai giornalisti dell'iniziativa privata<sup>39</sup>. La risposta ad entrambi gli interrogativi mi sembra essere affermativa: solo la RAI-TV ha la responsabilità di un servizio pubblico essenziale e solo i giornalisti della RAI-TV sono giuridicamente « funzionalizzati » a tale servizio: in particolare, come prima ho accennato, solo essi possono essere qualificati come « incaricati di pubblico servizio »<sup>40</sup>. I giornalisti della RAI-TV sono dunque « diversi », non solo *di fatto* ma specialmente *di diritto*; ed è logico che essi, come godono di una posizione che implica una serie di privilegi<sup>41</sup>, così è logico che siano assoggettati ad una situazione che implica particolari doveri ed oneri: privilegi, doveri ed oneri che sono (o dovrebbero essere) inammissibili, invece, per i giornalisti dell'« informazione privata ».

<sup>37</sup> In proposito v., nella più volte citata Relazione, a p. 14, l'esatto rilievo secondo cui un servizio, « per un gioco di circostanze concorrenti e contingenti, può diventare parimenti essenziale (ad es., per effetto dell'interruzione di un servizio concorrente o diretto a soddisfare lo stesso tipo di bisogno) ». Proprio nel giorno del comunicato della Presidenza del Consiglio, che ha dato origine alla polemica qui analizzata, era in corso anche lo sciopero totale dei (dei giornalisti del) l'« informazione stampata »: ecco quindi un caso specifico e concreto in cui l'« informazione »

del servizio pubblico radiotelevisivo rivela con evidenza la sua doppia « essenzialità ».

<sup>38</sup> Così, in tono critico, l'articolo di GIUBILEI, *Normalizzare la RAI*, in *Paese Sera* del 3 maggio 1985.

<sup>39</sup> Così, in tono dubitativo, nell'articolo su *La Stampa* del 4 maggio 1985, siglato g.c.p.

<sup>40</sup> In base all'art. 12 del citato codice postale.

<sup>41</sup> Al riguardo, ed ad es., v. i cenni di BOCCA, *Si può stare senza giornali?*, in *La Repubblica* del 3 maggio 1985.