

GIURISPRUDENZA

CORTE

COSTITUZIONALE

7 MAGGIO 2002 N. 155

PRESIDENTE: RUPERTO

ESTENSORE: CAPOSTOSI

PARTI: FRT

(Avv. Chiola)

PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI

(Avv. Stato Polizzi)

Radiotelevisione

- Disciplina in materia di comunicazione politica
- Funzionalizzazione dell'attività radiotelevisiva
- Contrasto con l'art. 21 Cost.
- Insussistenza
- Infondatezza

La L. 22.2.2000 n. 28 (*Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione e per la comunicazione politica, c.d. par condicio*) non contrasta con gli artt. 3, 21 e 42 Cost. laddove impone alle emittenti radiotelevisive di predisporre durante le campagne elettorali tipologie di trasmissioni di comunicazione politica nel cui ambito deve essere assicurata la pari opportunità di partecipazione ai vari soggetti impegnati nella competizione elettorale, in quanto tali disposizioni costituiscono un bilanciamento fra l'interesse costituzionale generale alla informazione e alla

formazione consapevole della volontà del cittadino-utente e la libertà di opinione delle emittenti radiotelevisive.

Radiotelevisione

- Disciplina in materia di comunicazione politica
- Disparità di trattamento con la stampa
- Contrasto con l'art. 3 Cost.
- Insussistenza
- Infondatezza

Stante la peculiare diffusività e pervasività del messaggio televisivo e la presenza — a differenza della stampa — di barriere all'accesso al mezzo televisivo stesso, è costituzionalmente giustificata l'adozione, soltanto nei confronti della emittenza radiotelevisiva, di una rigorosa disciplina quale quella contenuta nella L. 22.2.2000, n. 28 capace di impedire qualsiasi improprio condizionamento nella formazione della volontà degli elettori.

**LA DISCIPLINA SULLA PAR
CONDICIO AL VAGLIO DELLA
CORTE COSTITUZIONALE:
UNA FUNZIONALIZZAZIONE
DELLA LIBERTÀ
D'ANTENNA?**

L. Con la sentenza 7 maggio 2002, n. 155 la Corte Costituzionale ha ritenuto costituzionalmente legittime le disposizioni 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*) sulla c.d. par

* Il testo integrale della sentenza è stato pubblicato in questa *Rivista*, 2002, 491.

*condicio*¹. In particolare, la normativa in questione era stata censurata dal giudice *a quo* sotto un triplice profilo. Innanzitutto, si contestava che la regolamentazione della *comunicazione politica* comportasse una *funzionalizzazione dell'attività radiotelevisiva* incompatibile con la *libertà dei mezzi di diffusione* ricavabile dall'art. 21 Cost.. Inoltre, relativamente al *periodo elettorale*, si asseriva il contrasto del trattamento più favorevole previsto per la stampa dall'art. 7 della legge n. 28 col *principio di uguaglianza* ex art. 3 Cost.. Infine, si censurava l'art. 4, numero 3, lettera b) per violazione dell'art. 42 Cost., nella misura in cui la gratuità dei messaggi autogestiti dallo stesso prescritta per le emittenti nazionali configurerebbe un'*ipotesi di espropriazione* in assenza di qualsiasi indennizzo, essendo invece stabilito — in forza del numero 7 — un rimborso per le emittenti locali.

2. In ordine al primo punto dell'impugnazione, la Consulta respinge le argomentazioni addotte nell'ordinanza di rimessione a partire dalla premessa che la situazione giuridica soggettiva connessa all'esercizio dell'attività radiotelevisiva andrebbe collocata in un'ottica di bilanciamento col *diritto ad essere informati* degli utenti, in modo da garantire quel « corretto svolgimento del confronto politico su cui in permanenza si fonda, indipendentemente dai periodi di competizione elettorale, il sistema democratico »². Di conseguenza, obiettivo primario sarebbe il *pluralismo informativo*, che, qualora la sua *dimensione esterna* (consistente nella concorrenza tra diverse realtà imprenditoriali) non risultasse sufficiente, dovrebbe essere perseguito pure attraverso l'imposizione di obblighi specifici, « interni » a ciascuna azienda privata ed analoghi a quelli riferibili al servizio pubblico in senso stretto. Tutto ciò sulla base del rilievo che « l'attuale sistema radiotelevisivo misto pubblico-privato è governato dal cosiddetto "principio della concessione" »³, dal quale discenderebbe la facoltà di vincolare il contenuto dei programmi trasmessi al perseguimento di fini generali, e cioè, nel caso di specie, al raggiungimento del più alto grado di diffusione possibile della conoscenza sui fatti di rilievo collettivo.

¹ Com'è noto, la legislazione sull'utilizzo dei media durante le campagne elettorali trova il suo antecedente nella legge 10 dicembre 1993, n. 515 (*Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica*), sulla quale poi è intervenuto il decreto legge n. 83 del 20 marzo 1995 (*Disposizioni urgenti per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie*). Decreto dichiarato incostituzionale dalla sentenza della Corte n. 161 del 10 maggio 1995 nella parte in cui vietava la pubblicità referendaria nei trenta giorni precedenti la data delle elezioni anche quando tale pubblicità attenesse a successive consultazioni elettorali o referendarie ed in seguito non reiterato a partire dal luglio 1996, con conseguente reviviscenza della legge 515. Rispet-

to a tale quadro, peraltro, la legge 22 febbraio 2000, n. 28 si caratterizza per il fatto di trovare applicazione — come si vedrà meglio negli sviluppi dell'analisi — anche durante il periodo « ordinario », assumendo così il carattere di disciplina permanente della comunicazione politica sui mezzi radiotelevisivi. Per una ricostruzione dell'evoluzione normativa in materia, si veda LANCHESTER, *La propaganda elettorale (e referendaria) in Italia tra continuità sregolata e difficile rinnovamento*, in *Quaderni Costituzionali*, 1996, 394 ss.; T.E. FROSINI, *Il decreto legge sulla par condicio nella forma di governo in transizione*, in AA.VV., *Par condicio e Costituzione*, a cura di Modugno, Milano 1997, 321 ss..

² Punto 2 delle considerazioni in diritto.

³ *Ibidem*.

Tanto precisato, la pronuncia sollecita una serie di considerazioni, a cominciare dal presupposto su cui si fonda il ragionamento appena ripercorso, secondo il quale il *diritto all'informazione* sarebbe tutelabile limitando la *libertà dei mezzi di diffusione*. Infatti, da un lato, larga parte della dottrina aderisce all'impostazione del Giudice Costituzionale e ritiene che l'apposizione di vincoli sull'organizzazione economico-imprenditoriale dei *media* rientri nell'ambito dell'art. 41 Cost. e quindi non influisca sulla sfera di autonomia riconosciuta dall'art. 21 Cost., risultando anzi necessaria per assicurare a tutti un'uguale possibilità di espressione⁴. Dall'altro lato, viceversa, si è osservato che, nonostante il profilo sostanziale della manifestazione del pensiero sia, in via teorica, « distinguibile dal mezzo attraverso il quale viene manifestato, è anche vero che, nella concretezza del fenomeno, la distinzione scompare, perché il contenuto di pensiero è intrinsecamente condizionato dalla materialità del mezzo che lo diffonde nonché dalle modalità — anche di tempo — dell'uso di questo »⁵.

In una simile prospettiva, il mantenimento della mano statale sul settore radiotelevisivo, se poteva apparire forse giustificato in una situazione di *limitatezza delle frequenze* tale da rendere inevitabile il costituirsi di posizioni di monopolio od oligopolio, si rivela assai più problematica in presenza di uno sviluppo tecnologico (cavo e satellite), che ha moltiplicato in misura esponenziale il numero dei canali disponibili⁶, tenuto conto che « la tutela dei valori della persona rappresenta un fine in sé assolutamente prevalente e pregiudiziale, e non un semplice mezzo per la realizzazione di interessi collettivi. Coerentemente, il c.d. "interesse all'informazione" si deve presumere automaticamente soddisfatto dalla garanzia e dall'esercizio dell'individuale libertà di manifestazione e diffusione e compito dello Stato sarebbe non di assicurare *direttamente l'obiettività dell'informazione*, ma di garantire il corretto svolgimento di un mercato dell'informazione in cui sia il pubblico ad attribuire le proprie preferenze »⁷.

Discorso, questo, che si estende anche alla *propaganda politica*, la quale — soprattutto quando si faccia riferimento al periodo c.d. « ordinario » (e non alle campagne elettorali vere e proprie) « si inquadra in una delle varie forme di manifestazione del pensiero, sicuramente tutelata dall'art. 21 della Costituzione (...). Né vale l'obiezione che nella propaganda (...) la manifestazione del pensiero non è genuina e disinteressata, ma persegue il fine ulteriore di convincere il destinatario del messaggio a tenere un determinato comportamento (...). A parte il fatto che potrebbe essere implicito un fine nella stessa attività di informazione (...) quel che è certo è che, di fronte ad un'attività di manifestazione del

⁴ Tra gli altri, si vedano PACE, *Stampa, giornalismo, radiotelevisione*, Padova, 1983; ZACCARIA-CAPECCHI, *La libertà di manifestazione del pensiero*, in *Trattato di Diritto Amministrativo*, a cura di Santaniello, Padova, 1990; BARILE-GRASSI, voce *Informazione*, in *Nss. Dig.*

⁵ FOIS, *Libertà di diffusione del pensiero e monopolio radiotelevisivo*, in *La libertà di informazione*, a cura di Vignudelli, Rimini, 1991, 15.

⁶ Del resto, la stessa Corte non ha mancato in altra occasione di sottolineare la propria consapevolezza che « lo sviluppo della tecnologia possa consentire in tempi ravvicinati — superando le attuali difficoltà — di disporre di strumenti idonei ad accrescere le vie attraverso le quali far pervenire informazioni e messaggi televisivi, anche a livello transnazionale ».

⁷ VIGNUDELLI, *Il diritto della Sibilla*, Rimini, 1993, 45.

pensiero non è mai dato indagare sulle finalità ulteriori che possano animare il soggetto che la esercita»⁸.

In senso contrario, si sostiene che la necessità di regolamentare la partecipazione al dibattito sui temi della politica troverebbe fondamento in precise disposizioni della Costituzione, richiamando l'art. 48 Cost. (principalmente sotto il profilo dell'*uguaglianza* del voto), l'art. 49 Cost. (per quanto concerne la facoltà di «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale») e l'art. 51 Cost. (*accesso ai pubblici uffici* in condizioni di uguaglianza), oltretutto tutti gli articoli dedicati all'espressione del voto da parte dei cittadini (artt. 56 ss. Cost. e, sul *referendum*, art. 75 Cost.)⁹. Più in generale, poi, si fa riferimento alle esigenze di funzionamento dei sistemi democratici, il cui carattere pluralista imporrebbe di operare affinché «tutti i partecipanti alla contesa siano posti nella medesima condizione in maniera che la scelta non venga condizionata da poteri di fatto»¹⁰.

Senza entrare nel merito di problematiche che richiederebbero un'apposita approfondita trattazione, si può però rilevare che «sembra difficile estendere il significato del principio di eguaglianza del voto fino a ritenere che esso implichi non solo eguaglianza in rapporto alla valutazione del voto per ciò che riguarda i risultati elettorali, ma anche eguaglianza in rapporto all'attività di propaganda»¹¹. Analogamente, neppure il richiamo all'art. 49 Cost. appare decisivo, dal momento che la previsione del «metodo democratico» non ne fornisce una definizione, rinviando (come una sorta di norma in bianco) alla concezione di democrazia che si riterrà compatibile col modello disegnato dal Costituente. Infine, l'art. 51 Cost. è certamente più affine al 1° comma dell'art. 3 Cost. sull'*uguaglianza formale* (dei candidati), che al 2° comma

⁸ ZACCARIA, *Televisione e propaganda politica ed elettorale*, in *Quaderni Costituzionali*, 1996, 412-413, sebbene in seguito l'Autore abbia cura di precisare che «naturalmente questo non vuol dire, una volta inquadrata l'attività nell'ambito dell'oggetto tutelato dall'art. 21 della Costituzione, che non si possano avere trattamenti diversi in relazione all'operatività dei vari limiti espliciti ed impliciti previsti dalla norma costituzionale ed in particolare al bilanciamento tra gli interessi e i valori costituzionali che possono venire concretamente in rilievo» (IDEM, *op. ult. cit.*, 414).

⁹ Così GOBBO, *La propaganda politica nell'ordinamento costituzionale*, Padova, 1997, 144, il quale afferma che «svariati profili istituzionali, nonostante riguardino fattispecie diverse, coinvolgono in maniera più o meno immediata la formazione e la manifestazione del consenso politico in sede elettorale, operando riferimenti ad un generale concetto di perequazione a proposito delle opportunità che vengono concesse ad ogni potenziale candidato. Facciamo riferimento al diritto di voto ex art. 48 e al-

la sua attuazione in sede di disciplina del procedimento elettorale, non solo perché l'eguaglianza del suffragio non può prescindere dal garantire la libertà di scelta dell'elettore, ma altresì in quanto una parificazione di partenza tra gli eligendi è necessaria affinché si possa attribuire lo stesso "peso" teorico a ogni singolo voto espresso. Si pensi poi al diritto di associazione in partiti di cui all'art. 49, laddove, operando un esplicito riferimento al principio del concorso nella determinazione della politica nazionale, il Costituente presuppone lo svolgimento di una competizione tra gruppi politici in regime di uguaglianza. In questo quadro complessivo, la norma di riferimento e di chiusura, a nostro avviso, è rappresentata dall'art. 51 della Costituzione in quanto impone esplicitamente al legislatore di conformarsi al principio costituzionale di eguaglianza nella disciplina dell'accesso alle cariche elettive».

¹⁰ LANCHESTER, *op. cit.*, 393.

¹¹ FOIS, *Propaganda elettorale e mezzi di diffusione del pensiero*, in *La libertà di informazione*, cit., 73.

sull'*uguaglianza sostanziale*, in relazione alla quale potrebbe essere giustificato un intervento dello Stato diretto a disciplinare positivamente lo svolgimento del dibattito politico sui *media*¹².

Per converso, appare assai convincente la constatazione che « i tradizionali diritti di libertà (...) sono in un certo senso superiori e precedenti agli stessi principi dello Stato democratico: essi infatti, di per se stessi, non fanno parte delle — e non sono assorbiti nelle — cosiddette “regole del gioco” democratico: ne sono, invece, il “presupposto” necessario, rappresentano le “regole preliminari” che permettono lo svolgimento del “gioco”, sono in definitiva “precondizioni” per il funzionamento del “gioco”¹³. E pertanto « il legislatore non può deliberare alcuna legge, il potere esecutivo non può emanare alcun atto, il potere giudiziario non può pronunciare alcuna sentenza, che sia incompatibile con le garanzie dei diritti fondamentali »¹⁴, i quali « trovano in sé stessi la propria esclusiva finalità e sono espressione della dignità umana »¹⁵.

3. Alla luce delle riflessioni fin qui condotte, si porrebbe dunque come una scelta obbligata quella per un modello incentrato sulla *concorrenza*, all'interno del quale l'obiettivo di favorire la più ampia circolazione delle idee troverebbe una *soddisfazione solo indiretta*, attraverso lo spontaneo confronto tra un molteplicità di imprenditori radiotelevisivi in competizione (*pluralismo esterno*)¹⁶. Per contro, la Consulta mostra di prose-

¹² Cfr. in proposito ZACCARIA, *op. ult. cit.*, 412, il quale sottolinea che la copertura indiretta offerta all'attività di propaganda da altre norme della Costituzione « (ad esempio l'art. 48, l'art. 49, l'art. 51 e, in via ancora più generale, l'art. 1 della Costituzione) non toglie che essa possa godere, in quanto manifestazione del pensiero, del complesso di garanzie previste dall'art. 21 Cost. ».

¹³ FOIS, *Nuovi diritti di libertà*, in *La libertà di informazione*, cit., 451.

¹⁴ SCHNEIDER, *Carattere funzionale dei diritti fondamentali nello Stato democratico*, in *Dir. Soc.*, 1979, 114.

¹⁵ IDEM, *op. ult. cit.*, 117.

¹⁶ In questo senso, il *pluralismo esterno* si caratterizza per un elevato livello di *dinamicità* e corrisponde ad una concezione dell'*uguaglianza* anche quale *esaltazione delle diversità*, mentre « la visione del principio di *uguaglianza* come fine ultimo dell'azione pubblica », per certi versi riscontrabile nei vari interventi normativi sulla c.d. *par condicio*, « porta inevitabilmente ad un *pluralismo statico*, basato su un *controllo costante sui contenuti* veicolati dai *media* nonché sulla quantificazione e qualificazione meccanicistica delle “presenze” dei gruppi incapace, in ultima analisi, di assecondare con la rapidità necessaria le trasformazioni che modificano costantemente il profilo delle cor-

renti di opinione nella società », conducendo all'« annullamento della soggettività individuale e collettiva ». Il che si potrebbe risolvere, di fatto, in un processo di *convergenza* (ed omologazione) *culturale* riconducibile alle categorie teoriche elaborate dalla c.d. *effects analysis* (v., in proposito, WOLF, *Teorie delle comunicazioni di massa*, Milano, 1992, spec. 23). « Per contro, l'esplicazione delle libertà implica la possibilità di sviluppo delle tendenze alla differenziazione e quindi alla realizzazione di deroghe all'*uguaglianza* », tenuto conto del fatto che « in un paese democratico in cui prevale l'*uguaglianza* politica, sociale ed economica e nel quale tutti gli ostacoli all'uso illimitato del potere da parte della maggioranza vengono rimossi, la maggioranza stessa ha un'opportunità di governare dispoticamente ». Possibilità ancor più realistica a fronte di un sistema elettorale di tipo maggioritario, il quale tende a radicalizzare la separazione tra governo ed opposizioni. Di conseguenza, « una lettura dell'art. 3, e in generale del principio di *uguaglianza*, che privilegi l'idea di una “uguaglianza nelle diversità” è la tappa irrinunciabile del difficile cammino verso lo Stato multiculturale », tenuto conto che « il percorso della storia sembra andare non tanto nella direzione di una civiltà universale, quanto verso un *mondo di differenti culture a confronto*. Ed allora il ri-

guire nel diverso approccio sopra prospettato (ammissibilità di un'interferenza dello Stato sulla gestione dei mezzi), chiedendosi — nel successivo passaggio delle sue motivazioni — 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 »¹⁷ ed evidentemente riconducibili alla dimensione del *pluralismo interno*¹⁸.

Tuttavia, *pluralismo interno* e *pluralismo esterno* — assunti nel loro significato specifico ed a meno che non si voglia intendere il secondo come una declinazione « temperata » del primo — rispondono a due logiche tendenzialmente opposte e quindi la loro convivenza appare quanto meno problematica, dal momento che la costrizione dell'autonomia imprenditoriale delle singole aziende introdotta per realizzare l'uno influenza inevitabilmente le condizioni per la piena esplicazione dell'altro¹⁹. Ed anche il Giudice delle leggi ne ha in precedenza riconosciuto l'eterogeneità, precisando che « per quanto riguarda l'emittenza radiotelevisiva privata si tratta di comporre il diritto all'informazione dei cittadini e le altre esigenze di rilievo costituzionale in materia con le libertà assicurate alle imprese principalmente dall'art. 21, oltre che dall'art. 41 Cost., in ragione delle quali il pluralismo interno e l'apertura alle varie voci presenti nella società incontra sicuramente dei limiti »²⁰. Perciò, l'imposizione di obblighi di imparzialità ed obiettività si può considerare percorribile *de plano* solo nei confronti di un eventuale polo pubblico, la cui presenza potrebbe peraltro finire per comprimere gli spazi a disposizione dei soggetti privati, ad esempio qualora esso concorra alla ripartizione delle risorse pubblicitarie²¹. Al contrario, relativamente al

medio è quello di abbandonare la malata ricerca di un ordine a tutti i costi e gratificarsi con un po' di caos » (VIGNUPELLI, *op. ult. cit.*, 156 ss.).

¹⁷ Punto 2 delle considerazioni in diritto.

¹⁸ Cfr. NICCOLAI, *Una critica alla par condicio*, in AA.VV., *Par condicio e Costituzione*, cit., 340, la quale sottolinea che « la *par condicio* (...) è materia di pluralismo interno, esteso decisamente tanto alla televisione pubblica che privata ».

¹⁹ Cfr. IDEM, *op. cit.*, 342, quando osserva che « la parità di accesso all'informazione televisiva da parte dei soggetti politici o la libertà di informazione politica sono soltanto le croste superficiali del bene tutelato dalla *par condicio*, il quale è ben altro ed è la libera formazione dell'opinione. Questo bene in se stesso è certo ottimo; ma non è ottimo né che esso sia tutelato dal legislatore, né il modo in cui in concreto lo si è tutelato. Non è ottimo tutelare la libera formazione dell'opinione perché proteggere il modo in cui la "gente" pensa, l'idea stessa di un approccio protettivo verso i singoli contiene una svalutazione e dell'u-

guaglianza e della dignità della persona. La *par condicio*, d'altro canto, non realizza un'ottima tutela di questo bene per i mezzi con cui opera, ovvero mediante un'autorità, il Garante, la quale si muove con tipici strumenti amministrativi nel campo di una libertà fondamentale qual è la libertà di pensiero. Questo è poco compatibile col principio di riserva di legge che fa la struttura formale delle libertà nella nostra Costituzione. E questo non è un mero problema di forme, correggibili. Un meccanismo come la *par condicio* non funziona se non consegnato in questo modo. Per questi motivi si può avanzare il dubbio che la *par condicio* non si risolva in un rapporto razionale con l'*antitrust*. Essa senz'altro tutela qualcosa che l'*antitrust* non tutela. Solo che questo bene, il processo formativo dell'opinione, è forse di quelli che dovrebbero essere sottratti a tutela, anziché tutelati ».

²⁰ Sentenza 13 luglio 1988, n. 826, n. 19 delle considerazioni in diritto.

²¹ Del resto, anche in Inghilterra, e cioè nel paese assunto a modello dei regimi pubblicitari sulla radiotelevisione, si sono

settore commerciale la strada da percorrere prioritariamente non può che essere quella dell'*antitrust*, sebbene gli interventi del legislatore italiano siano stati da molti ritenuti inadeguati²².

In altri termini, nell'ottica delineata non convince l'affermazione che il principio dell'uguaglianza di trattamento durante la campagna elettorale sarebbe « non assoluto ma relativo » ed avrebbe senso « fintantoché, in un certo paese, alcuni dei mezzi di comunicazione (e da noi è il caso soprattutto della televisione) si trovano in posizione dominante, capace di in-

rimarcate le peculiarità della televisione statale rispetto a quella privata, sostenendo che « il ruolo principale del servizio pubblico potrebbe divenire quello di fornire programmi che i telespettatori e gli ascoltatori sono disposti a supportare in quanto contribuenti ed elettori, ma non direttamente in quanto consumatori » (Peacock Committee, *Report of the Committee on Financing the BBC*, Cmnd 9824, London: HMSO, 1986, 130). E la stessa Corte Costituzionale italiana ha precisato che « compito specifico del servizio pubblico radiotelevisivo è di dar voce — attraverso un'informazione completa, obiettiva, imparziale ed equilibrata nelle sue diverse forme di espressione — a tutte, o al maggior numero possibile di opinioni, tendenze, correnti di pensiero politiche, sociali e culturali presenti nella società, onde agevolare la partecipazione dei cittadini allo sviluppo sociale e culturale del Paese, secondo i canoni di pluralismo interno. (...) Per quanto riguarda l'emittenza radiotelevisiva privata si tratta di comporre il diritto all'informazione dei cittadini e le altre esigenze di rilievo costituzionale in materia con le libertà assicurate alle imprese principalmente dall'art. 21, oltre che dall'art. 41 Cost., in ragione delle quali il pluralismo interno e l'apertura alla varie voci presenti nella società incontra sicuramente dei limiti. Di qui la necessità di garantire, per l'emittenza privata, il massimo di pluralismo esterno, onde soddisfare, attraverso una pluralità di voci concorrenti, il diritto del cittadino all'informazione » (sentenza n. 826 del 1988, punto 19 delle considerazioni in diritto).

²² La prima disciplina anti-trust riferita al settore della radiotelevisione è contenuta nell'art. 15 della legge 6 agosto 1990, n. 223, nel quale si stabilisce che — a parte le ipotesi di contemporanea titolarità di imprese editrici di quotidiani regolamentata dal comma 1 — « le concessioni in ambito nazionale riguardanti sia la radiodiffusione televisiva che sonora, rilasciate complessivamente ad un medesimo soggetto, a soggetti controllati da o collegati a soggetti i quali a loro volta controllino altri ti-

tolari di concessione, non possono superare il 25 per cento del numero di reti nazionali previste nel piano di assegnazione e comunque il numero di tre ». Disposizione, questa, dichiarata incostituzionale dalla Corte con la sentenza 5 dicembre 1994, n. 420 in quanto essa « anziché muoversi nella direzione di contenere posizioni dominanti già esistenti (...) avrebbe sotto-dimensionato il limite alle concentrazioni essendone conseguito l'effetto di stabilizzare quella posizione dominante, che tuttora si riscontra » (punto 14.4 delle considerazioni in diritto). Tutto ciò, peraltro, senza determinare il ritiro delle concessioni assentite ai sensi dell'art. 16 della legge 223, essendo stato nel frattempo emanato il decreto legge 27 agosto 1993, n. 323 (convertito con modificazioni nella legge 27 ottobre 1993, n. 422), in virtù del quale i titolari delle stesse « proseguono l'esercizio della radiodiffusione televisiva in ambito nazionale » (art. 1, comma 3) fino « alla data di entrata in vigore della nuova disciplina del sistema radiotelevisivo e dell'editoria prevista dall'articolo 2, comma 2, della legge 25 giugno 1993, n. 206, e comunque per un periodo non superiore a tre anni » (art. 1, comma 1). Tale termine è stato poi prorogato fino al 31 luglio 1997 dall'art. 1 del decreto legge 23 ottobre 1996, n. 545 (convertito nella legge 23 dicembre 1996, n. 650) e fino al 30 aprile 1998 dall'art. 3 della legge 31 luglio 1997, n. 249 (*Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*), con la quale si è inoltre riformato pure la normativa *anti-trust*, abbassando al 20 per cento la quota di reti televisive o radiofoniche analogiche facenti capo ad un medesimo soggetto, lasciando tuttavia all'Autorità la possibilità di stabilire un periodo transitorio nel quale detti limiti non vengano applicati. E ad ulteriori proroghe si è poi dato corso con la legge 30 aprile 1998, n. 122 (nove mesi), con la legge 29 marzo 1999, n. 78 (31 luglio 1999), con la legge 14 gennaio 2000, n. 5 (31 maggio 2000) e con la legge 20 marzo 2001, n. 66 (15 marzo 2001).

fluenzare fortemente l'opinione pubblica e di condizionare le opinioni dei cittadini»²³. Tutt'al più — e con tutte le cautele che comporta un ordine di valutazioni assai prossimo al merito legislativo — ci si potrebbe interrogare sull'idoneità delle regole contro le concentrazioni a favorire efficacemente (ed al massimo grado raggiungibile, pure in relazione ai requisiti dimensionali indispensabili per consentire la convenienza economica dell'iniziativa imprenditoriale) un largo contraddittorio tra le differenti tendenze. Interrogativo che la Corte si è già posto con la sentenza 5 dicembre 1994, n. 420, quando ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 15, comma 4, della legge 223 del 1990 poiché la normativa anti-trust in esso disposta « anziché muoversi nella direzione di contenere posizioni dominanti già esistenti così da ampliare, ancorché gradualmente, la concreta attuazione del valore del pluralismo, ha invece sottodimensionato il limite delle concentrazioni essendone conseguito l'effetto di stabilizzare quella posizione dominante esistente, che tuttora si riscontra »²⁴.

4. I risultati raggiunti sui temi precedentemente affrontati mettono, infine, in dubbio l'ammissibilità del regime concessorio stabilito dalla legge 223 del 1990 e dichiarato conforme a Costituzione dalla sentenza 24 marzo 1993, al quale la Corte riconduce gli obblighi derivanti dalle norme sulla *par condicio*, in quanto assimilabili a quello delle « 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 a quello delle emittenti nazionali « di trasmettere programmi per non meno di dodici ore giornaliere (art. 20 della legge 223 del 1990) »²⁵.

Infatti, a parte che non è affatto scontata l'assimilabilità di prescrizioni che incidono sulla struttura dei palinsesti con altre che condizionano il contenuto dei programmi imponendo circostanziati doveri di imparzialità, va messo in evidenza che nello schema della concessione « all'amministrazione competono, specie in materia di pubblici servizi, penetranti poteri di indirizzo, di ordine, di controllo, nonché il potere di procedere, in caso di gravi inadempienze del concessionario o anche, più semplicemente, dinanzi a carenze di funzionamento del servizio, alla gestione della concessione in via di transitoria sostituzione del concessionario »²⁶. Poteri il cui esercizio « ha per effetto l'acquisizione da parte di un terzo di facoltà relative ai beni e alle attività in questione tali che il loro conferimento possa considerarsi una modalità per il raggiungimento delle finalità pubbliche inerenti alla titolarità amministrativa e che, comunque, non sia in contrasto con esse »²⁷.

Pertanto, a prescindere dalla complessa problematica concernente le differenze tra concessione ed autorizzazione²⁸, il ricorso alla fattispecie

²³ ZACCARIA, *op. cit.*, 422.

²⁴ Sentenza 5 dicembre 1994, n. 420, punto 14.4 delle considerazioni in diritto.

²⁵ Punto 2.1 delle considerazioni in diritto.

²⁶ SORACE-MARZUOLI, voce *Concessioni amministrative*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, 284. Analogamente, anche D'ALBERTI (voce *concessioni amministrative*, in *Enc. Giur.*, 7) rileva che « è previsto

un esteso controllo dell'amministrazione concedente sull'attività del concessionario: controllo che, soprattutto attraverso le specificazioni contenute nelle clausole contrattuali, assume le vesti della direzione, intesa come incidenza dell'amministrazione su significative facoltà decisionali proprie del concessionario ».

²⁷ SORACE-MARZUOLI, *op. cit.*, 288.

²⁸ In argomento, la Corte, nella sen-

in parola appare difficilmente conciliabile col riconoscimento della libertà *ex art. 21 Cost.*, nella misura in cui « la sussistenza di un diritto soggettivo individuale in ordine ad un dato bene preclude che su questo possa sussistere un potere dell'amministrazione »²⁹. E qualora si accolga l'idea che espressione delle opinioni e disponibilità degli strumenti attraverso i quali essa si realizza costituiscono un'endiadi, ne discende che una simile conclusione deve valere pure per tale secondo aspetto, mentre la Consulta aderisce evidentemente all'orientamento in forza del quale le due componenti del fenomeno comunicativo potrebbero essere distinte, affermando che i vincoli introdotti dalla legge n. 28 « attengono specificamente ai profili organizzativo-imprenditoriali dell'iniziativa economica, anziché a quelli contenutistici dell'attività di manifestazione del pensiero »³⁰.

Trovarebbero così conferma le censure mosse dal giudice rimettente sul fatto che la legislazione *de quo* finirebbe per *funzionalizzare la libera manifestazione del pensiero* al perseguimento di scopi ultraindividuali, in contraddizione con l'assunto che « lo spazio delle libertà non è — non può essere — oggetto di scelte politiche. In questo campo la scelta è stata fatta una volta per tutte dalla Costituzione, la quale sta (o, quanto meno, dovrebbe stare) al di sopra dei partiti, del Parlamento e della Corte »³¹. Viceversa, nella sentenza in commento si sostiene che il legislatore avrebbe risolto « in maniera non irragionevole il bilanciamento » tra « l'interesse costituzionale generale all'informazione e formazione consapevole del cittadino-utente » e la « contrapposta libertà di opinione delle singole emittenti »³². Ma il bilanciamento presuppone che la comparazione venga effettuata tra realtà omogenee, mentre il *diritto di diffondere le proprie convinzioni* — sempre che si convenga di ricollegarlo alla radice stessa (liberaldemocratica) della forma di Stato — sembrerebbe collocato su di un piano gerarchicamente superiore rispetto al *diritto ad essere informati*³³.

tenza 26 marzo 1993, n. 112 ha affermato che « l'opposizione fra autorizzazione e concessione perde in molti casi consistenza in relazione al carattere "costitutivo", o meno, del provvedimento, cossiché cade anche la possibilità di contrapporre, almeno in via generale, il regime autorizzatorio a quello concessorio ». Ciò non di meno, si è da parte di altri sottolineato che è tuttora possibile « individuare un elemento differenziale, seppure su un piano ulteriore. A tal fine è opportuno tenere presenti, anziché fattispecie di confine (anche in questo campo come ovunque di incerta definizione), fattispecie tipiche. Quanto alle autorizzazioni si può pensare appunto all'esercizio di un'attività economica privata, quanto alle concessioni, all'uso di un bene pubblico. È pacifico, a norma della Costituzione, che lo svolgimento dell'attività economica privata può essere sottoposto ad autorizzazione soltanto se e in quanto sia espressamente previsto dalla legge, in mancanza di che il privato sarebbe libero di svolgerla a prescindere da qualsiasi autorizzazione;

è altrettanto pacifico che, al contrario, l'uso ("privatistico") di un bene pubblico non sarebbe liberamente esercitabile da parte di un privato senza il consenso del titolare del bene espresso attraverso l'atto di concessione » (SORACE-MARZUOLI, *op. cit.*, 300).

²⁹ A. ROMANO, *I soggetti e le situazioni giuridiche soggettive del Diritto Amministrativo*, in *Manuale di Diritto Amministrativo*, a cura di MAZZAROLLI-ROMANO-ROVERSI MONACO-SCOCA, Bologna, 1988, 317.

³⁰ Punto 2.1 delle considerazioni in diritto.

³¹ SANDULLI, *Continua il ping-pong per le antenne private*, in *Diritto e Società*, 1982, 573.

³² Punto 2.1 delle considerazioni in diritto.

³³ Come osserva VIGNUDELLI, *op. ult. cit.*, 210, si riaffaccia qui la questione « dell'armonizzabilità del binomio libertà/uguaglianza in vista di un *giudizio di ragionevolezza* che, per essere effettuato — sia pur in termini di valore, ed ammettendo

D'altro canto, ci si preoccupa subito dopo di precisare che l'art. 2, comma 2, della legge impugnata sottrae all'applicazione di limiti derivanti da motivi connessi alla comunicazione politica la diffusione di notizie sui programmi di informazione, i quali « costituiscono un momento ordinario, anche se tra i più caratterizzanti, dell'attività televisiva »³⁴. Tuttavia, il problema è l'*an* non il *quantum* della limitazione: non è sufficiente che alle imprese televisive rimangano aree nelle quali esse possono estrinsecare la propria identità politica perché ciò significa riconoscere che una limitazione è stata posta in essere. Tanto più che non è semplice tracciare una linea netta tra informazione e comunicazione politica³⁵ e comunque nulla esclude che la zona coperta dalla *par condicio* si possa in futuro estendere fino a ricomprendere *in toto* l'attività informativa (come peraltro già accade, ai sensi dell'art. 5 della medesima legge n. 28, durante le campagne elettorali).

5. Venendo ora al secondo motivo del ricorso, giova rammentare che esso concerne la disciplina stabilita per la stampa scritta con riferimento al *periodo elettorale* dall'art. 7 della legge n. 28, ritenuta in contrasto con l'art. 3 Cost. in quanto meno vincolante senza ragionevole corrispondenza in un'effettiva diversità di situazioni regolate a paragone dell'analogia normativa prevista per i *media* elettronici. E conviene, altresì, rimarcare che la Corte, la quale nelle argomentazioni fin qui commentate opera utilizzando il modello del c.d. *giudizio di giustizia*³⁶ incentrato sulla tec-

che si possa parlare di valori in questo senso —, richiede comunque la previa *identificazione dell'esatta portata normativa dei valori* ai fini di realizzarne un'essenziale *gerarchizzazione*, indispensabile per giustificare il *sacrificio* di uno di essi nell'ambito di un corretto modo di intendere l'esercizio della *ragionevolezza*. E pure « nella giurisprudenza più recente sempre più si va facendo strada l'idea che non una qualsiasi esigenza contemplata in Costituzione possa giustificare un limite ad un diritto inviolabile, fuori delle ipotesi previste dalla norma che lo riconosce e tutela, ma solo un principio di "massimo rilievo", di valore "equivalente" a quello in esso consacrato. Ciò equivale a ravvisare una "gerarchia" fra i valori costituzionali che si pone come limite al "bilanciamento" » (CERRI, voce *Ragionevolezza delle leggi*, in *Enc. Giur.*, 18).

³⁴ Punto 2.2. delle considerazioni in diritto.

³⁵ « Nell'ambito dell'attività di comunicazione, alcuni tendono a riconoscere l'esistenza di una identificazione tra propaganda ed informazione, mentre altri riconoscono nell'informazione un messaggio meno viziato e più puro (e quindi meritevole di maggiore tutela). Una simile differenziazione ha trovato una parziale applicazione nell'ambito della normativa italiana

più recente (...) in evidente analogia con la normativa relativa al settore commerciale. Nel campo politico essa non può però essere assolutizzata per gli evidenti pericoli che comporterebbe un sindacato sul contenuto dell'attività di propaganda che — al limite — richiederebbe l'individuazione di una istanza che evidenzia quali sono "le promesse" o "le asserzioni ingannevoli" proposte dagli operatori (LANCHESTER, *op. cit.*, 390). Cfr. pure BESI, *commento all'art. 5 della legge 22 febbraio 2002, n. 28*, in *Dir. radiotelecom.*, 2000, 120. Inoltre, non si deve sottovalutare che effetti propagandistici possono derivare da qualsiasi tipo di trasmissione televisiva o radiofonica, pure al di là della diretta partecipazione di esponenti dei partiti. Basti pensare alla satira, oppure a programmi culturali, scientifici o di attualità, per loro natura apparentemente « neutri » (e quindi potenzialmente molto più pericolosi in quanto potrebbero prestarsi a forme di pubblicità « occulta e/o ingannevole »), nei quali si privilegino — a discapito di altri — i temi dominanti delle campagne elettorali di determinate forze politiche (ad esempio: ambiente, criminalità, immigrazione), creando un clima più o meno favorevole relativamente agli stessi.

³⁶ Per *giudizio di giustizia* si intende quello in cui il controllo sulle leggi viene ef-

nica del *bilanciamento*, applica in proposito lo schema più classico del c.d. *giudizio di ragionevolezza*³⁷, ponendo a confronto — sulla base di un *ragionamento triadico* — le disposizioni sottoposte a contestazione con quelle (più restrittive) dedicate alla radiotelevisione (è dato arguire, nell'art. 4 del provvedimento legislativo in esame) rispetto alla norma parametro costituita dal *principio di ragionevolezza*.

Segnatamente, rigettando la censura in forza dell'assunto che « la disomogeneità dei mezzi in comparazione è tale escludere qualsiasi disparità di trattamento, poiché è costante (...) il riconoscimento della peculiare diffusività e pervasività del messaggio televisivo »³⁸, la Consulta ripropone un teorema sulla tenuta del quale non si è mancato di sollevare qualche dubbio. In particolare, da un lato, si è posto in luce che nei moderni processi di comunicazione il pubblico non ricopre un ruolo meramente passivo, ma « fa qualcosa del messaggio: lo decodifica. Egli lo interpreta nei termini di ciò che significa per lui. Può rifiutarlo (...). Può immagazzinarlo (...). Può interpretarlo in modo completamente diverso dall'emittente »³⁹. Dall'altro lato, si è evidenziato che « ove si ammetta che abbia

fettuato in base a « criteri di giustizia *a priori* rispetto ai contenuti dell'ordinamento giuridico » (ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 155). In senso critico sulla legittimità di un simile criterio, v. FOIS, « *Ragionevolezza* » e « *valori* »: *interrogazioni progressive verso le concezioni sulla forma di stato e sul diritto*, in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Atti del seminario svoltosi a Palazzo della Consulta, 13-14 ottobre 1992, Milano, 1994, 103 ss.. Più precisamente, il nodo teorico fondamentale al riguardo si ricollega alla constatazione dei « limiti della legittimazione democratica » (CERRI, *op. cit.*, 24), tenuto conto del fatto che « i binari obbligati dei giudizi sulla ragionevolezza sono ben lontani dall'offrire un meccanismo di garanzia perfetto contro un abuso politico e retorico specialmente del controllo dei bilanciamenti » (LUTHER, voce *Ragionevolezza delle leggi*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, 360). Sembrano cioè riproporsi, relativamente al tema in questione, i problemi già sollevati in ordine alla c.d. « competenza creativa » della Corte Costituzionale per quanto concerne il fenomeno delle sentenze pararegislative, rispetto alle quali ci si è domandati se sia concepibile « che il principio democratico classico sia difendibile qualora cada la distinzione tra *gubernaculum* e *iurisdictio* » e se si possa « intendere la democrazia in senso diverso da quello che la concepisce in termini di procedimenti (o di processualità), senso che comporta, nei giusti termini, l'accettazione del principio maggioritario e di responsabilità politica » (VIGNUDELLI, *La Corte delle*

leggi, Rimini, 1988, 263). Principi riconducibili, nel loro insieme, all'idea di *certezza del diritto*, in cui risiede il significato ultimo della *legalità* e che si ripropone oggi quale presupposto essenziale per il confronto tra culture diverse caratteristico dello Stato contemporaneo (si veda sul punto la nt. 16).

³⁷ Si parla di *giudizio di ragionevolezza* quando il controllo della Corte « è in parte interno all'ordinamento e in parte esterno: interno, poiché esso si svolge utilizzando termini normativi esistenti; esterno, poiché le valutazioni sulla loro comparabilità e sulla loro reciproca giustificazione non possono esaurirsi nella utilizzazione di criteri di giudizio forniti dall'ordinamento stesso » (ZAGREBELSKY, *op. cit.*, 154). Il che comporta il carattere « ternario » di tale giudizio, il quale « richiede, al pari di quello in tema di uguaglianza, l'indicazione, accanto alla norma che si desume lesiva dell'art. 3, di un termine di raffronto (il cosiddetto *tertium comparationis*) in vista del quale possa dirsi che la differenziazione o la classificazione in esame sia ragionevole oppure arbitraria, provvista o carente di un adeguato fondamento giustificativo, e quindi conforme o difforme rispetto al generale imperativo dell'art. 3 » (CHELI, *Il giudice delle leggi*, Bologna, 1999, 90).

³⁸ Punto 3 delle considerazioni in diritto.

³⁹ SCHRAMM, *Comunicazioni di massa*, in *Enc. Novecento*, 904. Cfr., sul punto, anche T.E. FROSINI, *op. cit.*, 325, là dove sostiene che « la capacità di decidere, di saper scegliere, di valutare cos'è conveniente e cosa non lo è, non la crea la televisione,

senso parlare di individuale libertà di manifestazione del pensiero, ciò deve avvenire *specialmente* (anche se non *esclusivamente*) in relazione ai mezzi caratterizzati dalla massima capacità di diffusione e dalla massima forza di penetrazione»⁴⁰.

Di conseguenza, sembrerebbe imporsi, anche sotto questo profilo, una completa *liberalizzazione dell'attività radiotelevisiva*, mentre lascia, per certi versi, perplessi, dal punto di vista della sua congruenza con le deduzioni addotte dal TAR del Lazio contro la *funzionalizzazione della manifestazione del pensiero*, la scelta del giudice rimettente di impugnare l'art. 7 della legge n. 28, dal momento che l'eventuale accoglimento della questione non avrebbe in alcun modo beneficiato il settore radiotelevisivo (come sarebbe accaduto se si fosse sostenuta l'illegittimità dell'art. 4), potendo, invece, derivarne un'estensione delle regole più restrittive al settore della stampa. A meno che non si sia ritenuto che l'imminenza del voto giustifichi limitazioni più penetranti (sia per la radiotelevisione, sia per la stampa scritta)⁴¹, sebbene, una volta indicata nel mercato la soluzione ottimale, la si dovrebbe a maggior ragione applicare nei momenti in cui più forte è l'esigenza di dare spazio a tutte le voci in campo, anche perché l'idoneità della telediffusione a condizionare l'opinione pubblica dipende, evidentemente, dal livello di *pluralismo esterno* conseguito, nella misura in cui la disponibilità di molteplici opinioni riduce l'impatto di ciascuna di esse. E nella medesima direzione va, inoltre, segnalato che si sarebbe potuto avanzare un ulteriore vizio di costituzionalità con riferimento al periodo «ordinario», nell'ambito del quale l'ingiustificata diversificazione delle due modalità comunicative si pone in termini ancor più marcati, non essendo previsto alcun obbligo per la stampa a fronte della minuziosa regolamentazione dedicata alla radiotelevisione dagli artt. 1, 2 e 3 della legge n. 28.

6. Infine, resta da analizzare il terzo motivo del ricorso, nel quale si sostiene che la gratuità dei messaggi autogestiti disposta per le emittenti nazionali, mentre per quelle locali viene stabilito un rimborso, integrerebbe una violazione dell'art. 42 Cost., verificandosi un esproprio di spazi radiotelevisivi senza corresponsione di alcun indennizzo. Impostazione, questa, che pare possa essere scomposta in due quesiti distinti,

ma è insita in ogni individuo. Sopravvalutare la capacità di persuasione e di manipolazione della televisione, vuol dire, in un certo senso, svilire e mortificare la capacità di pensiero e di ragionare di ogni singolo».

⁴⁰ FOIS, *La natura dell'attività radiotelevisiva alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *La libertà di informazione*, cit., 178.

⁴¹ Sulla distinzione tra periodo elettorale e periodo «ordinario» si veda BETTINELLI (*Par condicio*, Torino, 1995, 19), il quale reputa ammissibile «l'eccezionale deformazione complessiva della libertà di manifestazione del pensiero», in cui si traducono le misure sulla *par condicio* «in ra-

gione degli interessi e dei diritti che nel tempo di campagna elettorale sono valutati prevalenti o, in ogni caso, *resistenti* rispetto al diritto d'espressione libera e *incondizionata* (...). Nel periodo immediatamente precedente le elezioni i messaggi politici sono infatti indirizzati non semplicemente a favorire il formarsi di una generica opinione, ma soprattutto a *indurre* gli elettori ad un comportamento assolutamente univoco: il voto all'uno piuttosto che all'altro competitor politico. Una scelta che si ripercuote sugli assetti complessivi della convivenza e che, quindi, in un sistema democratico non può sopportare il sospetto di *non essere genuina*».

uno sulla conformità alla norma costituzionale dedicata alla proprietà ed uno (subordinato al rigetto del precedente) riguardante la ragionevolezza della differenziazione, non essendo l'indennizzo in parola derogabile e potendo perciò la disposizione impugnata essere dichiarata illegittima in via autonoma, a prescindere da qualsiasi verifica su un eventuale arbitrio del legislatore nel prevederla o meno.

Più precisamente, in ordine al primo quesito, si deve innanzitutto osservare che già il richiamo all'art. 42 Cost. potrebbe risultare non del tutto pertinente, là dove si aderisca all'orientamento in forza del quale « quando i beni sono presi in considerazione come prodotto o come oggetto dello scambio in una attività di impresa anche le vicende relative alla loro proprietà ed ai poteri e facoltà ad essi inerenti sono attratte sotto il profilo costituzionale nella disciplina dell'attività economica per gli effetti dell'art. 41 »⁴². Ma qui è incerta addirittura la sussistenza dell'elemento fondante dell'espropriazione, cioè il *trasferimento della proprietà* o perlomeno l'imposizione di obblighi di tipo conformativo⁴³, poiché la trasmissione (gratuita) dei messaggi autogestiti è — lo osserva correttamente la Corte — facoltativa, ben potendo l'emittente privata nazionale utilizzare diversamente (ed in modo redditizio) gli spazi in oggetto. In realtà, quindi, siamo in presenza di un ulteriore vincolo (questa volta *negativo*) sul contenuto dei programmi, riconducibile nel novero di quelli (positivi) analizzati *supra* (con riferimento al combinato disposto degli artt. 21 e 41 Cost., ovvero al solo art. 41 Cost., qualora si aderisca alla tesi della dissociazione tra uso dei mezzi e manifestazione del pensiero).

Tali rilievi consentono, dunque, di passare all'altra domanda individuata (in tema di *ragionevolezza*), relativamente alla quale si può, preliminarmente, far notare che essa avrebbe forse trovato una più compiuta formulazione se, oltre alla disuguaglianza in tema di indennizzo (peraltro assai ridotto e sicuramente lontano dall'equità richiesta dall'art. 42 Cost.⁴⁴), si fosse messo l'accento sul fatto che alle radiotelevisioni locali viene riconosciuta la facoltà (seppur non incondizionata) di mandare in onda una quota di messaggi a pagamento, integralmente negata, viceversa, a quelle nazionali. Posto ciò, la Corte ritiene le disposizioni in commento non irragionevoli « 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 »⁴⁵.

Tuttavia, all'argomento della diversità fattuale e giuridica si potrebbe obiettare che un'attività non cambia natura in rapporto alla sua dimen-

⁴² SORACE, voce *Espropriazione per pubblica utilità*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, 203.

⁴³ Infatti, « la Corte Costituzionale (...) è giunta ad affermare che l'espropriazione (agli effetti della Costituzione) non sarebbe necessariamente connotata dalla imposizione di un mutamento soggettivo della titolarità di un diritto o di poteri o facoltà poiché si dovrebbe riconoscerla esistente anche quando i poteri di "conformazione" della proprietà attribuiti dal-

l'art. 42, 2° co. Cost. fossero esercitati in modo tale da pervenire ad esiti aventi sostanzialmente "carattere espropriativo" » (*Ibidem*).

⁴⁴ Ai sensi dell'art. 4, numero 5, della legge n. 28 esso viene fissato, in sede di prima attuazione, per le emittenti radiofoniche in lire 12.000 e per le emittenti televisive in lire 40.000, indipendentemente dalla durata del messaggio.

⁴⁵ Punto 3 delle considerazioni in diritto.

sione territoriale e neppure il dato della limitatezza delle risorse persuade completamente per lo stesso motivo su cui la Corte si basa per negare la violazione dell'art. 42 Cost.. Infatti, la loro minor consistenza economica avrebbe potuto giustificare la previsione di agevolazioni per le emittenti locali nell'ipotesi che la diffusione dei messaggi gratuiti fosse stata obbligatoria. Al contrario, in presenza di un'attività facoltativa, essa si risolve in un incentivo al mercato locale della comunicazione politica estraneo agli scopi perseguiti dalla legge n. 28 (parità di accesso per tutte le forze impegnate nella competizione elettorale) e valutabile — sempre che si reputi ammissibile un giudizio del genere — dal punto di vista della sua *non pertinenza* ovvero *inidoneità*⁴⁶, tenuto conto che l'eventuale preoccupazione del legislatore di neutralizzare la situazione di vantaggio nella quale si potrebbero trovare i partiti più ricchi⁴⁷ riceve una soluzione complessiva nella previsione di un tetto massimo per le spese elettorali contenuta nella legge 10 dicembre 1993, n. 515 (*Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica*)⁴⁸.

In altri termini, emerge come la regolamentazione in oggetto non incida solo sulla *libertà delle imprese editoriali*, bensì anche (e forse principalmente) sul *diritto dei soggetti in campo di decidere* — nell'ambito della somma che gli viene consentito di impiegare — *in che modo propagandare i propri programmi*. Diritto già pesantemente condizionato dall'esclusione di qualsiasi forma di comunicazione non espressamente disciplinata⁴⁹, a cominciare dagli *spot* (dei quali i messaggi autogestiti costituiscono una sorta di « versione corretta » nel senso di un'esposizione ragionata e non meramente emotiva), profilandosi un generale problema di compatibilità delle misure sulla pubblicità politica⁵⁰ con l'art. 21 Cost.,

⁴⁶ Sul giudizio di idoneità, si veda LUTHER, *op. cit.*, 352.

⁴⁷ Cfr. l'intervento dell'allora Sottosegretario alle comunicazioni Vita nella seduta della Camera del 30 novembre 1999, il quale « nel sottolineare che il problema principale da cui nasce l'esigenza di regolamentazione della materia è rappresentato dagli elevati costi delle campagne elettorali, fa presente che la nuova normativa mira all'instaurazione di un sistema in cui l'accesso ai mezzi di informazione televisiva sia consentito a tutti i partiti a costi contenuti, senza alcuna discriminazione economica » (SIGNORI, *commento all'art. 4 (commi 3-11) della legge 22 febbraio 2002, n. 28, in Dir. radiotelecom.*, 2000, 88).

⁴⁸ Più specificamente, l'art 7 della legge 515 del 1993 stabilisce che « le spese per la campagna elettorale di ciascun candidato non possono superare l'importo massimo derivante dalla somma della cifra fissa di lire 80 milioni e della cifra ulteriore pari al prodotto di 100 lire per ogni cittadino residente nel collegio uninominale ovvero al prodotto di 10 lire per ogni cittadino residente nella circoscrizione elettorale per i

candidati nelle liste che concorrono al riparto dei seggi assegnati con il sistema proporzionale ». Ed il successivo art. 10 (così come modificato dall'art. 1 della legge 3 giugno 1999, n. 157) dispone che « le spese per la campagna elettorale di ciascun partito, movimento, lista o gruppo di candidati che partecipa all'elezione, escluse quelle di cui al comma 2 dell'articolo 7, non possono superare la somma risultante dalla moltiplicazione dell'importo di lire 800 per il numero complessivo dei cittadini della Repubblica iscritti nelle liste elettorali delle circoscrizioni per la Camera dei deputati e dei collegi per il Senato della Repubblica nei quali è presente rispettivamente con liste o con candidati ».

⁴⁹ Ai sensi dell'art. 4, comma 9, infatti, « a partire dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura della campagna, la trasmissione sui mezzi radiotelevisivi di messaggi di propaganda, pubblicità o comunicazione politica, comunque denominati, è ammessa esclusivamente secondo la disciplina del presente articolo ».

⁵⁰ Sul tema, CONTALDO, *La pubblicità elettorale*, in AA.VV., *Diritto della comu-*

il quale « non si limiterebbe ad offrire copertura all'informazione e alla propaganda, ma alla stessa pubblicità », nonostante alcuni autori lo riconducano nell'ambito di tutela di altre norme costituzionali. « Ci sembra invece abbastanza pacifico che quando non si tratti di limiti quantitativi all'attività imprenditoriale (...) ma del profilo contenutistico, l'attività pubblicitaria rappresenti, attraverso la sintesi dello slogan, una delle forme emblematiche della manifestazione del pensiero, spesso caratterizzata da un alto livello di creatività »⁵¹. Ed in tale contesto, all'affermazione della Corte che sarebbe necessario « preservare l'elettore dalla gestione di messaggi brevi e non motivati »⁵² si potrebbero contrapporre le ragioni richiamate per negare il paventato « potere condizionante » del mezzo televisivo, quando si è messo l'accento sulla capacità di interazione del telespettatore⁵³.

LUCA VESPIGNANI

nicazione pubblicitaria, a cura di Corasani-Vasselli, Torino, 1999, 255 ss.

⁵¹ ZACCARIA, *op. cit.*, 413-414, il quale però precisa subito dopo che « naturalmente, questo non vuol dire, una volta inquadrata l'attività nell'ambito dell'oggetto tutelato dall'art. 21 della Costituzione, che non si possano avere trattamenti diversi in relazione all'operatività dei vari limiti espliciti ed impliciti previsti dalla norma costituzionale ed in particolare al bilanciamento tra gli interessi e i valori costituzionali che possono venire concretamente in rilievo ». Cfr. pure VIGNUELLI, *Aspetti giuripubblicistici della comunicazione pubblicitaria*, Rimini, 1983, 100, quando sostiene che « si potrebbe osservare come sia erroneo in assoluto ritenere la pubblicità non ricomprensibile nell'art. 21 Cost., a partire dal fatto che essa sarebbe da qualificarsi

come manifestazione del pensiero strumentalizzata a fini economici; lo stesso ragionamento (del resto) potrebbe farsi anche in riferimento alla propaganda, in quanto a sua volta informazione di fatto strumentalizzata a fini, ad esempio, politici e religiosi. A nostro parere ogni manifestazione del pensiero ha *in re ipsa* una finalità cui essa stessa risulta naturalmente tendere, ma ciò nonostante le diverse fattispecie, le differenti forme che essa risulterà idonea ad assumere, non dovrebbero essere tali da comportare discipline sostanzialmente differenziate ». *Contra*, invece, GOBBO, *op. cit.*, 97.

⁵² Sentenza 10 maggio 1995, n. 161, punto 6 delle considerazioni in diritto.

⁵³ Si vedano le precedenti note 39 e 40.