

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

(Nn. 2015, 987, 1365 e 1753-A-bis)

RELAZIONE DI MINORANZA DELLE COMMISSIONI RIUNITE

1ª (AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

e

8ª (LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI)

(RELATORI NENCIONI e TEDESCHI Mario)

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Nuove norme
in materia di diffusione radiofonica e televisiva (n. 2015)

*approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 26 marzo 1975
(V. Stampato n. 3448)*

d'iniziativa dei deputati PICCOLI, MARIOTTI, CARIGLIA e BIASINI

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 28 marzo 1975*

Riforma della radiotelevisione
e istituzione di un Ente nazionale italiano radiotelevisivo (n. 987)

d'iniziativa dei senatori VALORI, COSSUTTA, COLAJANNI, RUHL BONAZZOLA Ada
Valeria, BRUNI, SABADINI, MADERCHI, CAVALLI, CEBRELLI, MAFFIOLETTI,
MODICA, SECCHIA, VENANZI e FERMARIELLO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 MARZO 1973

Disciplina transitoria del monopolio pubblico
del servizio radiotelevisivo (n. 1365)

d'iniziativa dei senatori VALORI, COSSUTTA, COLAJANNI, BONAZZOLA RUHL Ada
Valeria, BRUNI, SABADINI, MADERCHI, CAVALLI, CEBRELLI, MAFFIOLETTI,
MODICA, VENANZI e FERMARIELLO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 NOVEMBRE 1973

Abolizione del monopolio radiotelevisivo di Stato (n. 1753)

d'iniziativa dei senatori TEDESCHI Mario, NENCIONI, ARTIERI, BACCHI, BASADON-
NA, BONINO, CROLLALANZA, DE FAZIO, DE SANCTIS, DINARO, ENDRICH, FILET-
TI, FRANCO, GATTONI, LANFRÈ, LA RUSSA, LATANZA, MAJORANA, MARIANI,
PAZIENZA, PECORINO, PEPE, PISANÒ, PISTOLESE, PLEBE e TANUCCI NANNINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 AGOSTO 1974

Comunicata alla Presidenza l'11 aprile 1975

ONOREVOLI SENATORI.

1. — Ad una rapida considerazione sotto il profilo giuridico risulta del tutto assurda ed aberrante la volontà, manifestata nel disegno di legge n. 2015, di attribuire una concessione permanente del servizio pubblico della radio e della televisione ad una società per azioni, « a totale partecipazione statale » o « pubblica ».

La disarmonia già è evidenziata dal « parere » reso in proposito dalla IV Commissione permanente della Camera dei deputati (Giustizia).

Ivi si afferma che, così com'è formulato, l'articolo 3 del disegno di legge non pare sufficiente, nonostante il richiamo esplicito all'articolo 2461 del codice civile, « a saldare tra loro le regole generali sulle società per azioni con la regolamentazione contenuta nella proposta di legge in esame e ad evitare che sorgano, nell'interpretazione, gravi dubbi circa la natura giuridica della società concessionaria nonchè circa lo *status* dei titolari degli organi della società ». Sempre nello stesso parere si aggiunge: « La qualità di società di interesse nazionale giustifica delle deroghe al modulo classico della società per azioni, ma non è agevole ritenere in qualche modo compatibile con tale modulo la previsione che l'azionista sia unico non in via eccezionale e temporanea, ma necessariamente ed istituzionalmente (in tal senso dispongono sia l'articolo 3, in cui figura l'espressione, contraddittoria sotto il profilo letterale, « totale partecipazione », sia il terzo comma dell'articolo 13, sia, infine, l'articolo 48. Non è appropriato, in questo contesto, il riferimento, contenuto nel primo comma dell'articolo 24, all'assemblea dei soci ».

È noto che la costituzione di una società per azioni risponde allo scopo fondamentale di creare un nuovo soggetto giuridico distinto, fornito di una propria autonomia patrimoniale, e quindi di una responsabilità distinta, rispetto ai soggetti giuridici titolari del patrimonio sociale.

L'ipotesi di una società per azioni con un solo socio è disciplinata nel nostro codice

civile, così come nella legislazione di molti altri Paesi, come un fatto patologico, impreveduto e transitorio.

Il principio enunciato all'articolo 2362 del codice civile (e confermato all'articolo 2497) è che, per il tempo in cui le azioni di una società risultino essere appartenute ad una sola persona, questa risponde illimitatamente con tutti i suoi beni. Ciò significa che viene quanto meno a trovarsi in uno stato di quiescenza l'operatività e diremo lo stesso esistere di una persona giuridica indipendente.

È proprio questa diversificazione di soggetti che dà fondamento alla limitazione di responsabilità dei soci.

Un'indagine recente di diritto privato comparato dimostra che, soprattutto, è abnorme il caso di « società originariamente unipersonali », ossia il caso della costituzione di una società da parte di una sola persona. Tant'è vero che « la costituzione di una società da parte di una sola persona si colloca, come problema concreto, nell'ambito delle società di comodo ». Sul piano normativo, quindi, di vera e propria costituzione con un solo azionista si può parlare soltanto in quegli ordinamenti che hanno risolto ogni problema di costruzione fittizia a livello legislativo riconoscendo espressamente le società fin dall'inizio unipersonali. Questa soluzione riguarda però esempi che, nel complesso, sono piuttosto rari e non suscettibili di generalizzazione, a differenza di quelli che investono le ipotesi di concentrazione di tutte le azioni in una mano sola. (v. Grisoli, *Le società con un solo socio*, Padova, CEDAM, 1971, p. 311 e ss.).

Un esempio assai noto in tal senso si ha con la disciplina compresa negli articoli da 637 a 646 della legge 20 gennaio 1926 del Principato di Liechtenstein intitolata « *Das Personen - und Gesellschaftsrecht* ».

È una legge che, come è noto, ai suoi tempi, suscitò dispute e contestazioni, poichè apparve come contraddittoria rispetto alla definizione stessa di società come associazione stabile di più soggetti.

2. — Lo stesso autore sopra citato, peraltro, ci ricorda taluni esempi, tratti dal

diritto comparato, di società per azioni delle quali tutto il capitale è in mano allo Stato, essendo costituite con atto legislativo speciale. Il caso per noi più interessante ci è offerto dall'osservazione dell'esperienza della Grecia dove, con decreto-legge n. 1049 del 1949, venne costituita una società per lo sviluppo delle telecomunicazioni. Il capitale sociale, però, era rappresentato per intero da una sola azione nominativa intrasmissibile, intestata allo Stato greco.

Fu prevista la nomina del Consiglio di amministrazione con un decreto reale e la costituzione di un'assemblea composta da alti funzionari dello Stato. Va aggiunto che, nello stesso decreto ellenico del 1949, si nota una disposizione del tutto simile a quella del nostro articolo 2461 del codice civile, con un richiamo al diritto comune a tutte le società per azioni, nelle parti in cui non risultasse modificato dalle norme particolari dello stesso decreto.

Altri esempi di società per azioni costituite con leggi speciali per cui tutto il capitale sociale è in proprietà dello Stato o di un altro ente pubblico, si riscontrano nelle legislazioni dell'Austria, della Norvegia, della Danimarca e della Francia.

Anche per una considerazione generale di diritto comparato, estesa cioè a tutti gli ordinamenti con comuni caratteri ed esperienze, si è notato che « il riconoscimento di società originariamente unipersonali, aventi come unico socio lo Stato o un ente pubblico », « ha carattere limitato » di modo che « la loro portata ed il loro significato non dovrebbero, pertanto, fuoriuscire dall'ambito delle leggi che ne sono state l'occasione » (v. Grisoli, *La società con un solo socio*, cit. p. 935).

È stato fatto osservare in dottrina che soluzioni del genere non rispondono ad alcuna ragione di principio, ma si fondano solo sopra la volontà del legislatore che ha voluto le deroghe (v. Hemard J., *La société d'une seule personne*, in *Contributions françaises au VII Congrès international de droit comparé*, Travaux de l'Institut de droit comparé de l'Université de Paris, 1966, p. 268 e ss.).

3. — Ma proprio il fatto che la società per azioni unipersonale costituisce una figura abnorme richiede molta cautela e soprattutto molta ponderazione in sede di formazione della legge. Secondo i vecchi insegnamenti le deroghe e le contraddizioni ai principi *contra rationem* devono risultare giustificabili ed ammissibili solo per una qualche effettiva rispondenza all'interesse pubblico.

Già nel parere della IV Commissione della Camera dei deputati sopra citato è stata messa in evidenza la disarmonia insita nella pretesa di affidare la gestione di un servizio di natura pubblica, così come è definita la diffusione circolare di programmi radio-televisivi, ad « un ente di diritto privato ».

La Corte costituzionale nella sentenza numero 52 del 6 luglio 1965 aveva riconosciuto legittima l'antecedente disciplina della concessione alla RAI, col rilevare che la disciplina stessa « In definitiva, soddisfa ad una esigenza di utilità economico-sociale che coincide con quella che informa l'articolo 43 della Costituzione ». Nel pensiero della Corte costituzionale, perciò, la scelta di una certa forma di organizzazione per la gestione del servizio pubblico deve risultare conforme all'utile generale. È pacifico che un sindacato di legittimità, sia pure costituzionale, non può giungere al rifacimento pieno delle valutazioni di merito e delle scelte discrezionali del legislatore circa l'idoneità di una data forma di organizzazione dei servizi a conseguire, come mezzo, il fine dell'interesse pubblico. Deve essere, però, censurata l'omessa valutazione di tale idoneità.

Va aggiunto che la Corte costituzionale è andata anche oltre, poichè ha più volte inteso procedere al giudizio sulla « ragionevolezza » della legge. È un giudizio che attiene alle « finalità », nel senso che gli scopi perseguiti dal legislatore devono risultare conformi, anzi identici, a quelli statuiti nella Costituzione. Ma il giudizio ricade anche sui mezzi, dei quali sono da verificare altresì la « pertinenza » e la « congruità ». In relazione alla prima, è stato chiarito che: « Il giudizio di pertinenza consiste nello stabilire se i mezzi normativi assunti nel perseguire certe finalità si trovino con questa in rapporto di ragionevole strumentazione, o se

non siano del tutto estranei alla finalità quantomeno dichiarata ».

Mentre il giudizio di congruità attiene soprattutto all'idoneità del mezzo, in modo tale da riconoscere come ammissibile un sindacato di legittimità inteso a dichiarare la « non palese inidoneità » allo scopo perseguito dai mezzi normativi scelti dal legislatore (v. Lavagna, *Ragionevolezza e legittimità costituzionale*, negli *Studi in memoria di C. Esposito*, Padova, 1973, III, pag. 1583 e ss.).

Il profilo finalistico viene qui in considerazione sotto un altro aspetto, e cioè in rapporto all'articolo 97 della Costituzione, al cui primo comma è affermato: « I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione ». È questa una norma onnicomprensiva regolatrice di qualsiasi specie di organizzazione dell'amministrazione pubblica sia diretta che indiretta.

Lo stesso articolo 97, invero, è da ritenere che si applichi nei confronti di tutta l'amministrazione, sia essa o no statale, ed indipendentemente dal fatto che essa agisca nelle forme del diritto pubblico o in quelle del diritto privato » (v. Ottaviano, *Ente - I - Ente pubblico*, voce in *Enciclopedia del diritto*, XIV, pag. 967).

4. — Il dubbio sollevato nel parere sopra riferito circa l'opportunità di affidare il servizio radiotelevisivo ad un ente pubblico, anziché ad una società definita di diritto privato, viene quindi a porsi come questione di legittimità costituzionale. Tocca a chi propone una simile disciplina dimostrare anche la congruità rispetto al fine voluto dalla Costituzione.

La soluzione adottata dal disegno di legge n. 7315 non pare certo conforme al dettato costituzionale. Soprattutto, appare artificiosa ed abnorme l'idea stessa di una concessione di pubblico servizio ad una società per azioni istituzionalmente stabilita con un solo socio.

La vecchia concessione alla RAI era stata esaminata e ritenuta legittima dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 58 del 6 luglio 1965, con una motivazione che merita di essere riletta.

« La concessione amministrativa consente il raggiungimento di fini di interesse generale collegati all'esercizio dei servizi pubblici, attraverso un'attività svolta da un privato e non direttamente dallo Stato o dall'ente pubblico titolare del servizio in vista del fatto che la gestione in concessione può presentarsi, in alcuni casi, più favorevole, in quanto permette una maggiore snellezza nell'espletamento del servizio, libera lo Stato e l'Ente pubblico dall'onere dell'esercizio e ciò specialmente quando trattasi di attività tecnicamente complesse, che richiedono forti spese di impianto e notevole impegno di gestione. Ond'è che la concessione risponde, in tali casi, alla sostanziale esigenza di potere ottenere servizi migliori e più efficienti con minore impegno per l'ente concedente ».

Niente di tutto ciò può ottenersi con la previsione del disegno di legge secondo cui è contemplata la strana figura di una concessione ad una società per azioni totalmente in mano statale. In un certo senso, poichè l'azionista unico di una società è definito socio sovrano tiranno o meglio *dominus* della società stessa, questa società da « soggetto » giuridico viene ad essere trattata come un « oggetto », come « cosa ». Istruttive sono ancora le osservazioni di uno dei nostri maestri del diritto, Walter Bigiavi, oltrechè negli studi sull'imprenditore occulto, in una nota a sentenza pubblicata in *Giur. It.* 1959 (I, 149) dal titolo molto espressivo « Società controllata e società adoperata come cosa propria ». Dello stesso autore va anche ricordata l'altra nota, molto espressiva, dal titolo: « Responsabilità illimitata del socio tiranno » (in *Foro it.* 1960, I, 1180).

Per assurdo nel caso nostro abbiamo una ipotesi di concessione dello Stato a se stesso, in quanto che la società concessionaria avente come unico azionista lo Stato, finirebbe col venir adoperata dallo Stato « come cosa propria ».

5. — E da aggiungere che talora i privati, con la costituzione di società unipersonali, mirano a scopi diversi dalla simulazione illecita, dalla frode o da mere comodità, a scopi ritenuti cioè meritevoli di considerazione da parte dell'ordinamento. In sostanza, si mani-

festa l'esigenza di costituire un patrimonio separato per destinarlo al perseguimento di fini leciti ed anche protetti dalla legge ovvero — in altri Paesi — all'esercizio di un'attività lecita di produzione e di scambio di beni, con una qualche limitazione di responsabilità dell'individuo imprenditore (Grisoli, *La società con un solo socio*, cit., p. 17 e ss.).

Come si vede, sono esigenze proprie del diritto privato in genere e del diritto commerciale in specie. Nel diritto pubblico l'impostazione deve di necessità essere ben altra, poichè si tratta, in forza dell'articolo 97, commi primo e secondo Costit., ed anche dell'articolo 43, di stabilire un'organizzazione dei pubblici uffici che meglio risponda al fine pubblico perseguito. Per il servizio di diffusione radiotelevisivo non può certo parlarsi dell'esigenza d'istituire un « patrimonio separato ».

PARTE II

L'articolo 1 del disegno di legge n. 2015 e le regole dell'interpretazione giuridica.

1. — L'articolo 1 del disegno di legge fa sorgere un altro e diverso ordine di questioni, perchè la diffusione dei programmi radiofonici e televisivi è definita *ope legis* come un servizio pubblico essenziale ed a carattere di preminente interesse generale con l'esplicito richiamo dell'articolo 43 Costituzione.

La definizione era già contenuta nei decreti-legge 30 novembre 1974, n. 603 e 22 gennaio 1975, n. 3, poi decaduti per non essere stati convertiti in legge nei termini previsti. Che si tratti di una pretesa definizione legale già era stato fatto notare dall'onorevole Quilleri nella sua relazione di minoranza sul disegno di legge presentato dal Governo per ottenere la conversione del secondo di detti decreti.

La definizione legale si risolve comunque in un frammento di norma, ossia va integrata con altre norme, come accade ad esempio per la definizione di armi contenuta nel codice penale o nel testo unico della legge di pubblica sicurezza (V. Grassetti, *Le defi-*

nizioni legali e la riforma dei codici, negli *Scritti giuridici in onore di G. Pacchioni*, Milano 1939, p. 304 e ss.).

Ma la definizione di cui all'articolo 1 primo comma del disegno di legge non è certo di tale tipo. È un'enunciazione dottrinaria e didascalica, in quanto che la definizione della diffusione via etere come servizio pubblico è sancita in correlazione coi fini supremi rilevanti per la vita sociale e politica del Paese e dello Stato. Definizioni del genere sono sempre in bilico, poichè possono, da una parte, risultare del tutto inutili, come orpello superfluo delle effettive prescrizioni contenute nelle altre parti della legge, come un giuoco innocente di legislatori inesperti. D'altro canto, c'è il pericolo che le stesse definizioni vengano intese come idonee a fissare un'interpretazione particolare nel senso voluto da una qualche maggioranza parlamentare, nel qual caso starebbero a denotare l'intenzione di dare una pretesa interpretazione autentica della Costituzione. E sarebbe un'intenzione contraria alla Costituzione stessa, poichè il legislatore ordinario, *rectius* la maggioranza parlamentare, non può mai pretendere alcun potere palese od occulto d'interpretare autenticamente le norme costituzionali.

2. — Sotto questo secondo profilo, bisogna anche tener conto della possibilità che le disposizioni di principio valgano a determinare certi indirizzi nell'interpretazione, e ciò non solo da parte di quei certi magistrati fautori di un nuovo diritto libero e di politicizzazioni della giurisdizione. Potrebbe, infatti, porsi il quesito se anche per le enunciazioni ideologiche poste dal legislatore non songa il dovere dell'interprete di seguirle come regole dettate per l'interpretazione; vi è in proposito un insegnamento abbastanza diffuso secondo cui l'interprete deve sempre cercare di attribuire un qualche valore pratico alle statuizioni legislative, anche se il legislatore di fatto non si fosse nemmeno posto un tale problema e ciò per la vecchia teoria che bisogna sempre considerare la legge migliore del legislatore (v. Italia, *Le disposizioni di principio stabilite dal legislatore*, Milano, 1970, p. 95 e ss.).

Per le considerazioni che precedono pare utile una disamina del primo comma dell'articolo 1 del disegno di legge sotto il profilo funzionale, pur diverso ma strettamente connesso con l'esame del contenuto di principio, fatto fin qui in rapporto al problema della differenza tra « informazione » ed « educazione politico-culturale » dei cittadini.

3. — Oggettivamente considerata, la definizione compresa nel primo comma dell'articolo 1 presenta numerose ambiguità, e si rivela idonea ad aumentare, anzichè diminuire le difficoltà.

È ripetuta alla lettera, senza un accenno di precisazione, la dizione costituzionale di « servizio pubblico essenziale ed a carattere di preminente interesse nazionale ».

Anche le finalità indicate nello stesso comma 1 dell'articolo risultano troppo generiche, a meno che non siano intese nel senso di una concezione totalitaria, come sopra detto.

È da ricordare in merito il parere della IV Commissione permanente della Camera dei deputati, ove al punto II è trattata proprio la questione che qui interessa. Si legge, infatti, quanto segue: « Al primo comma dell'articolo 1 le parole — in quanto volta ad ampliare la partecipazione dei cittadini e concorrere allo sviluppo sociale e culturale del paese in conformità ai principi sanciti dalla Costituzione, il servizio e pertanto — andrebbero sopresse. È infatti inammissibile che una articolo di legge, oltre al precetto, rechi una motivazione dello stesso, sicchè l'espressione in esame potrebbe apparire limitativa, laddove l'unica limitazione realmente voluta dal legislatore sembra quella costituita dall'inciso « su scala nazionale ». Conseguentemente, occorrerebbe modificare il terzo comma del medesimo articolo 1 ».

Anche a prescindere dalle questioni intorno all'ammissibilità di una disposizione di legge contenente la propria motivazione, altre ragioni di ordine giuridico inducono ad opporsi al testo così come approvato dalla Camera dei deputati.

Estremamente incerto ed ambiguo è sostenere che la « diffusione circolare dei programmi radiofonici e televisivi... costitui-

sce... un servizio pubblico essenziale e di preminente interesse nazionale, in quanto porta ad ampliare la partecipazione dei cittadini ».

Cade appropriata in merito la domanda di recente posta da un insigne docente universitario e uomo di cultura, Sergio Cotta: « Partecipazione a che cosa? ».

Oggi è tanto di moda parlare di « partecipazione » dei cittadini ma spesso si tratta di affermazioni non bene precisate, come ad esempio si nota in tanti Statuti regionali. Ad ogni modo, la dizione del disegno di legge risulta ancor meno precisa del testo di molti statuti regionali. Nello Statuto della Lombardia, all'articolo 1 capoverso, si afferma che la Regione garantisce la partecipazione democratica di tutti i cittadini alla realizzazione della politica regionale; al successivo articolo 3 è scritto che « La Regione concorre a promuovere il pieno sviluppo della persona umana e la reale partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese... ». Nello stesso Statuto lombardo, il titolo VI è designato come « partecipazione popolare » ed ivi, all'articolo 53, in termini confusi, la partecipazione democratica appare intesa come il concorso « di tutti cittadini » oltre che delle loro « organizzazioni sociali » alla « determinazione della politica regionale ».

Interessante è lo Statuto della Toscana, nel quale si distinguono in senso teleologico: a) « la partecipazione di tutti i cittadini alla realizzazione delle finalità » regionali (articolo 1 capoverso) e la partecipazione dei lavoratori « all'organizzazione politica, economica, sociale e culturale del Paese » (articolo 3 comma II).

Quest'ultima disposizione è molto significativa, poichè ripete nella lettera (con l'aggiunta del termine « culturale ») il testo dell'articolo 3 capoverso della Costituzione.

Risulta, quindi, che gli enunciati della partecipazione dei cittadini o del popolo hanno sempre come riferimento necessario un'organizzazione politica ed istituzionale, soprattutto l'organizzazione dello Stato. Ma la « partecipazione » dei cittadini all'organizzazione dello Stato, di per sè, costituisce « funzione ». In merito, è fondamentale l'insegnamento

della dottrina costituzionalistica per quanto concerne i diritti pubblici subiettivi. I diritti cosiddetti politici, elettorali e simili, sono definiti anche « funzionali », perchè hanno riferimento a pubbliche funzioni (come il *ius ad officium* ovvero il *ius in officio*) in particolare connessi ad una funzione di cui si è titolari come cittadini (ad esempio diritto elettorale, e cioè il diritto a partecipare alla formazione di organi rappresentativi, diritto di petizione, eccetera) (v. Casetta, *Diritti pubblici subiettivi*, voce in *Enciclopedia del diritto*, XII, pagina 798).

Si può qui prescindere dalle considerazioni circa la pretesa, in senso contrario all'articolo 21 della Costituzione, di definire come una funzione pubblica l'espressione di pensiero mediante un certo mezzo.

È questa una definizione legale che servirà a proporre agli interpreti un *rebus* da sciogliere: come e perchè sia necessario stabilire un regime di servizio pubblico per l'uso di uno strumento utile all'esercizio di una funzione pubblica.

4. — Nemmeno molto felice riesce l'assunto che la diffusione circolare di programmi radiofonici e televisivi « costituisce un servizio pubblico », in quanto volto a « concorrere allo sviluppo sociale e naturale del paese in conformità ai principi sanciti dalla Costituzione ».

Che un mezzo di comunicazione di massa sia adatto a favorire il progresso, l'educazione, l'incivilimento è discorso da farsi da moralisti, psicologi e sociologi, e non dal legislatore. Ad esempio, non basta certo un'enunciazione legislativa a convincere quanti vedono nelle espressioni orali e visive mezzi idonei più ad eccitare i sentimenti e l'immaginazione, che a stimolare la ragione ed ad incoraggiare la riflessione e la formazione del pensiero.

D'altro canto, se anche fosse dimostrato che la radio-televisione disabitua il pubblico ed i giovani dalla lettura, dalla visita di musei e di monumenti dalla contemplazione di bellezze naturali, nessuno potrebbe sostenere perciò solo la decadenza minacciata dalla disciplina prevista nel disegno di legge. Ma proprio perciò si dimostra il pressappochi-

smo e l'insincerità dei proponenti del disegno di legge.

A dire il vero, se nell'articolo 1 comma 1 fosse effettivamente fissata una definizione vincolante come premessa al regime della riserva della radio-televisione allo Stato, le conseguenze sarebbero paradossali.

Tutto dipenderebbe dall'assioma che le trasmissioni costituiscono servizio pubblico in quanto utili a favorire la « partecipazione » dei cittadini e lo sviluppo sociale e culturale del Paese; ove fosse, invece, dimostrato che le trasmissioni radio-televisive abbiano un effetto alienante o comunque non valgano a promuovere lo sviluppo sociale e culturale, dovrebbe anche cadere la definizione di esse trasmissioni come servizio pubblico fondamentale. Il decadere di una tale definizione, a rigore, dovrebbe comportare l'inapplicabilità della disciplina di monopolio. Dovrebbe pur sempre valere l'antico adagio, *cessante ratione legis, cessat ipsa lex*. Questo criterio dovrebbe valere specie per una disposizione di legge che, testualmente, enuncia la propria motivazione.

Come si vede anche in questo caso, la diffidenza dei vecchi giuristi per le definizioni legali mantiene tutto il suo valore, e ne esce pienamente confermata.

5. — Considerazioni in parte analoghe a quelle qui sopra svolte inducono a chiedere la soppressione anche del secondo comma dell'articolo 1 del disegno di legge: (« L'indipendenza, l'obiettività, l'apertura alle diverse tendenze politiche sociali e culturali, nel rispetto della libertà garantite dalla Costituzione, sono principi fondamentali della disciplina del servizio pubblico radio-televisivo »).

Sostenere che il disegno di legge sia di per sé idoneo a stabilire « principi fondamentali », validi per il solo contesto della disciplina del servizio pubblico radiotelevisivo, è asserzione che meriterebbe lungo discorso. Può valere solo un riferimento alla dizione « principi fondamentali » contenute nell'articolo 117 Costituzione, per renderci conto di tutte le difficoltà e le dispute che dalla formula stessa potrebbero derivare.

È dubbia, poi, la possibilità di riconoscere dignità di principi fondamentali a certi riferimenti quanto mai generici ai doveri etico-politici, o sociali, analoghi a molti prescritti nel nostro ordinamento, come i richiami alla buona fede, alla diligenza così via. In sostanza il secondo comma dell'articolo 1 del disegno di legge può acquistare un qualche significato logico solo se lo si considera come enunciazione di doveri per lo Stato e per l'ente, o società, chiamato a gestire il servizio della radio-televisione. Allora sarebbe stato preferibile una formula più precisa ed esplicita, come ad esempio l'enunciato dell'articolo 88 del codice di procedura civile: « Le parti e i loro difensori hanno il dovere di comportarsi in giudizio con lealtà e probità ».

Sta di fatto che espressioni del genere danno origine a dispute sottili e ad incertezze a non finire.

Proprio le discussioni sorte tra i giuristi intorno al progetto dell'articolo 88 del codice di procedura civile, destarono l'interesse di un filosofo, Guido Calogero, che scrisse un articolo dal titolo « Probità, lealtà, veridicità nel processo civile » pubblicato nella Rivista di diritto processuale civile, del 1939, a pagina 129 e ss.: ivi sono contenute considerazioni che possono valere ancora oggi specie per il caso nostro.

Invero, ogni interprete deve porsi la domanda se i concetti di « indipendenza », di « obiettività » e di « apertura alle diverse tendenze politiche », compresi nell'articolo 1 comma 2° del disegno di legge in esame, siano da ritenere come espressioni di regole e principi ovvero doveri distinti e separati. Questioni del genere erano sorte per l'articolo 26 del progetto preliminare del codice di procedura civile, l'attuale articolo 88.

A proposito dei tentativi di tracciare distinzioni tra « lealtà » e « probità », compiuti dai giuristi degli anni anteriori all'ultima guerra con molte sottigliezze e molte ingegnosità, il Calogero osservava « ... Niente può propriamente risultare, in sede di riflessione giuridica, finchè non si sia formulata in proposito una precisa volontà di legge ».

Per i termini di « probità », « prudenza » (e noi diremo anche « indipendenza », « obietti-

vità », « apertura a tutti » delle trasmissioni radiotelevisive) l'autore aggiungeva: « Dal punto di vista di chi si interessa del problema giuridico e non di ricerche sui prevalenti rapporti semantici di quei termini, si può invece solo concludere che da tali indagini non potrà ricavarsi alcun chiarimento circa l'eventuale volontà di legge, perchè è la legge stessa che dovrà chiarire il modo in cui vuole che siano intesi quei termini ». Ed in merito affermava che è necessario « determinare dunque il precetto della veridicità — lealtà attraverso norme concrete ». È questo un criterio comune, necessario per consentire ad un qualsiasi precetto di tenore moralistico di esercitare il suo imperio.

L'insegnamento del Calogero ancora oggi è da meditare, poichè esso significa che il legislatore, quando cade nella tentazione di introdurre nei testi dichiarazioni di principio ed enunciati moralistici, anzichè offrire strumenti all'interprete, propone nuovi problemi e va incontro a nuove difficoltà. Dichiarazioni del genere, lungi dall'illuminare le prescrizioni più precise e più « aride » dei testi normativi, devono esse stesse venir chiarite ai fini di una loro applicabilità, mercè riferimenti a testi più concreti e più precisi.

Di per sè soli, avulsi dalle connessioni con discipline più specifiche, i riferimenti a criteri etico-politici non offrono alcun chiarimento a quanti sono chiamati ad applicare la legge.

La stessa scienza giuridica rischia, allora, di scadere e di perdersi in indagini pseudo-linguistiche e pseudo-semantiche, prive di ogni preciso riferimento normativo. Ancora il Calogero ci ammonisce: « Accade cioè, in questo caso, quel che accade alla scienza del diritto tutte le volte che essa pensa di dover abbandonare la concreta discussione pratica della norma sancita o da sancire per raggiungere una presunta sfera metapolitica ».

6. — Le considerazioni precedenti, *mutatis mutandis*, possono anche venire riproposte per l'articolo 14 del disegno di legge, nelle parti in cui esso comprende enunciazioni etico-politiche e meramente finalistiche.

In proposito, il suddetto parere della IV Commissione permanente della Camera dei

deputati è molto esplicito: « Per quanto concerne l'articolo 14 occorre notare che in parte esso reca disposizioni pressochè prive di reale valore giuridico (come, per esempio, il secondo comma) ».

È singolare che il disegno di legge non pone alcun criterio per definire il significato dei « principi fondamentali » previsti all'articolo 1, ma rimandi all'atto di concessione. A voler ammettere che i principi dell'articolo 1 del disegno di legge abbiano un loro proprio contenuto, il disegno di legge non fissa con « sufficiente determinatezza » i criteri che il futuro atto di concessione dovrà seguire per ottenere che la « società » concessionaria attui quegli stessi fini.

In sostanza, la legge non stabilisce con « sufficiente determinatezza » come l'amministrazione dovrà perseguire l'attuazione di certi fini politici, molto genericamente e sommariamente indicati.

Sull'accesso dei singoli e delle formazioni sociali alla diffusione di programmi radio-televisivi.

1. — La disciplina concernente la possibilità di accesso al mezzo di trasmissione risulta davvero singolare e non certo conforme al dettato costituzionale.

L'articolo 21 della Costituzione riconosce e garantisce il diritto individuale (« tutti hanno diritto ») di manifestare il proprio pensiero; oltrechè con la parola e lo scritto, con « ogni altro mezzo di diffusione ».

Nell'articolo 7 del disegno di legge è ignorato assolutamente il singolo individuo, nè si potrebbe pensare ad una sorta di conversione — nonchè di sostituzione — del diritto di accesso nel diritto di rettifica sancito nell'articolo 8 del disegno di legge. « Accesso » e « rettifica » sono istituti diversi e distinti quanto alle finalità ed ai presupposti.

Nell'articolo 7 la possibilità di accesso è riconosciuta esclusivamente a gruppi, associazioni, movimenti di categorie determinate, con l'aggiunta più generica di « altri gruppi di rilevante interesse sociale che ne facciano richiesta ».

Possiamo convenire che il problema dell'accesso individuale sia molto arduo e che la soluzione appaia oggidi quanto mai incerta. Ci sembra, tuttavia, da censurare l'atteggiamento del legislatore che propone di risolvere un'espressione particolare di un diritto fondamentale riconosciuto proprio dei singoli come una possibilità esclusiva di manifestazione di gruppi o meglio di formazioni associate.

In una più meditata e più elaborata formazione della legge, forse, il problema avrebbe potuto essere preso in considerazione, e ciò a prescindere dalla soluzione possibile. Ad esempio si sarebbe potuto valutare l'opportunità di riconoscere esplicitamente l'accesso della società di diritto privato considerate nel Codice civile, vista la loro importanza nella vita sociale ed economica. Nemmeno è fatta alcuna menzione per esempio, degli ordini o collegi professionali, cui pure compete la conservazione e la tutela del patrimonio ideale dei valori propri a taluni corpi sociali assai importanti. Ancora ci si può rammaricare che alle Accademie, alle Università, alle altre istituzioni scolastiche e di cultura superiore nessuna attenzione abbiano dedicato i proponenti del disegno di legge.

2. — Più in generale la disciplina dell'accesso proposta appare censurabile anche nei suoi criteri fondamentali.

Anzitutto, è singolare il fatto che una facoltà dei cittadini, in senso tecnico diremo una « situazione giuridica soggettiva », debba venir regolata nel suo esercizio, dalle norme stabilite dalla « Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e l'alta vigilanza sui servizi radiotelevisivi ».

La costituzionalità di simili norme è quanto mai dubbia, poichè la produzione di norme giuridiche, ossia il sistema delle fonti del diritto, risulta stabilita da norme costituzionali; nel nostro ordinamento esiste « una enumerazione esplicita delle fonti » (v. Crisafulli, Atto normativo, voce in Enciclopedia del diritto vol. IV, pag. 252 e ss.).

Con molta semplicità il disegno di legge contempla una nuova fonte del diritto, del tutto abnorme, la quale non si limita a porre « norme interne » per il funzionamento di un

dato organo, ma vuole regolare i rapporti tra i pubblici poteri ed i cittadini in una materia fondamentale, come la libertà di manifestazione del pensiero. Per la nostra tradizione costituzionale, le regole poste per l'esercizio di un diritto, di un interesse legittimo, di una qualsivoglia situazione giuridica soggettiva costituiscono materia di riserva di legge. La sfera della libertà coincide con la legalità. Anche la figura della c. d. « riserva di legge relativa », come più volte specificato dalla Corte costituzionale, importa che sia la legge a stabilire la disciplina fondamentale con sufficiente completezza, rimanendo l'integrazione e l'attuazione demandate ad una fonte subordinata, soprattutto al regolamento del Governo, entro i limiti segnati dalla legge stessa.

Nel caso nostro, la difficoltà si accresce poichè non pare proprio che un regolamento parlamentare, specie di una Commissione composta di senatori e di deputati, possa considerarsi una fonte subordinata alla legge.

Si può dire, in base ad una famosa sentenza della Corte costituzionale, che i regolamenti parlamentari o contengono norme meramente interne o disciplinano l'esecuzione di particolari norme costituzionali, riguardanti l'attività parlamentare, come il procedimento legislativo.

Nè la legge pone con sufficiente determinazione i limiti per la potestà normativa subordinata.

A ben guardare, i criteri enunciati nell'articolo 7 comma 3°, del disegno di legge possono al più servire come motivi di ispirazione etico-politica per le norme da emanarsi ad opera della Commissione. Così, « l'esigenza » di assicurare la pluralità delle opinioni e degli orientamenti politici e culturali, contiene una dichiarazione di desiderio quanto mai generica che rischia di rimanere nel limbo delle buone intenzioni, senza venir attuata mercè strumenti giuridici effettivamente operanti.

Una tale « esigenza » potrebbe facilmente riuscire vanificata dalla pretesa di subordinare alla decisione della Sottocommissione, composta di parlamentari, il giudizio sulla grande « rilevanza dell'interesse sociale, culturale ed informativo delle proposte degli in-

teressati ». È facile supporre come potrebbe giudicare una maggioranza parlamentare orientata a sinistra che fosse composta anche da alcuni di quei democristiani che, per la nota mancanza di principi propri del loro partito, seguono le ispirazioni socialiste. Uomini, cioè, dominati in buona o in mala fede dallo schematismo mentale secondo cui dietro a tutto esiste necessariamente un qualche sottofondo economico o un aspetto della lotta di classe; essi potrebbero essere giudici piuttosto sommari della rilevanza dell'interesse sociale e culturale di una proposta non conforme ai sacri canoni del materialismo.

Osservazioni analoghe sono da farsi anche per quanto concerne i rapporti tra pluralità di opinioni ed « esigenze di varietà della programmazione ». In caso dubbio sarà una maggioranza, magari formata col solo voto di un transfuga, a preferire una « varietà di manifestazioni conformi ad un solo orientamento culturale, anzichè « una pluralità di opinioni » espresse intorno ad un unico fatto.

3. — La facoltà di accesso prevista dal disegno di legge è priva di ogni seria garanzia e tutela giuridica in quanto non offre la protezione propria dei diritti soggettivi e nemmeno quella degli interessi legittimi.

Una Sottocommissione, e cioè una frazione della Commissione parlamentare d'indirizzo e di vigilanza è competente ad esaminare le richieste di accesso. Contro le decisioni della Sottocommissione è ammesso ricorso alla Commissione parlamentare in seduta plenaria, alla quale seduta cioè partecipano con ogni diritto i membri della Sottocommissione che hanno preso la decisione impugnata. Naturalmente la Commissione giudica il ricorso secondo le « norme » da essa stessa emanate.

Che uno stesso collegio di persone approvi le regole, ne curi l'attuazione in concreto e giudichi sulle controversie sorte nel corso di tale attuazione, sarà forse rispondente a certe visioni di parte, ma certo non è conforme alla nostra Costituzione. Abbiamo un caso davvero clamoroso di accentramento assoluto dei poteri. Non sembra infatti soste-

nibile che la decisione presa dalla Commissione sopra i ricorsi, in forza dell'articolo 7 comma 5° del disegno di legge, possa impugnarsi in sede giurisdizionale. Una delibera di una Commissione parlamentare non rientra nell'oggetto d'impugnazione, nonchè nella *causa petendi* del nostro ordinamento giurisdizionale (art. 24, 103, 113 Cost.). Nè sembra che nel contrasto tra i soggetti richiedenti l'accesso e la Commissione parlamentare possa comunque intervenire la Corte costituzionale, nè in sede di giudizio di legittimità (non trattandosi di atto avente « forza di legge » in senso tecnico) nè in sede di conflitto di attribuzione tra poteri (poichè il richiedente, almeno di solito, manca della qualità di « potere » o di « organo »).

4. — La mancanza e l'incertezza sulla possibilità di ricorrere in sede giurisdizionale contro le decisioni della Commissione ex articolo 7 comma 5° del disegno di legge pone un problema, anzi un autentico rebus, sulla natura giuridica del diritto di accesso.

Alle figure dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi sono connesse appropriate forme di tutela giurisdizionale assolutamente irrinunciabili, in forza della Costituzione. Così essendosi a suo tempo ritenuto l'articolo 113 come norma d'immediata applicazione, erano state considerate decadute le disposizioni di legge ordinarie eventualmente limi-

tatrici del diritto di ricorrere alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi.

Nel nostro caso, pertanto, ci si trova di fronte ad un dilemma difficilmente superabile, a causa della cattiva redazione del disegno di legge. Se l'accesso è da considerare come diritto soggettivo e come interesse legittimo, allora abbiamo una disciplina in contrasto con la Costituzione (art. 113), poichè non è esplicitamente prevista una tutela in sede giudiziaria contro atti di diritto pubblico lesivi e si può aggiungere che tale tutela, anche in ipotesi ammessa, è resa estremamente incerta, non sapendosi come e dinanzi a quale giudice impugnare la decisione di una Commissione parlamentare. Per evitare queste conseguenze, d'altro lato, dovremmo immaginarci che, nel sistema del disegno di legge n. 2015, l'accesso sia regolato come qualcosa di diverso e dal diritto soggettivo e dall'interesse legittimo, quasi come un *tertium genus*, giuridicamente non definibile secondo i principi tradizionali del nostro ordinamento accolti e confermati nella Costituzione. Una figura *sui generis* di situazione giuridica soggettiva, la cui protezione è rimessa al beneplacito della maggioranza di una Commissione parlamentare.

NENCIONI e TEDESCHI Mario,
relatori di minoranza