

Il caso Petroni davanti alla Corte, ovvero della metamorfosi dell'atto politico

di Corrado Caruso *

Con la pronuncia n. 69/2009 la Corte Costituzionale ha risolto il conflitto sorto tra Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi e Governo. La questione ha tratto origine dalla destituzione, effettuata dal Ministro dell'Economia, del consigliere di amministrazione RAI di nomina governativa Petroni. Nonostante l'annullamento della nota di revoca da parte del TAR Lazio nel novembre 2007¹, la Corte ha ritenuto ammissibile il conflitto (ord. n. 61/2008), premiando il ricorso della Commissione di vigilanza. Poiché è la situazione concreta a creare il conflitto e a determinare le attribuzioni del potere, qualche breve cenno al caso servirà a comprendere la sentenza e a meglio evidenziarne i principali aspetti critici.

La vicenda, come noto, ha avuto inizio nel maggio 2007 quando, a seguito di esplicita richiesta del Ministero dell'Economia, il Consiglio di amministrazione RAI ha convocato l'Assemblea degli azionisti composto dal rappresentante del Ministero, titolare della maggioranza delle azioni, e dal rappresentante della Siae, proprietaria del restante capitale azionario, affinché si procedesse alla destituzione del consigliere Petroni. Nonostante la richiesta del Presidente della Commissione parlamentare di vigilanza di coinvolgere l'organismo parlamentare nel procedimento di revoca, il Ministro ha continuato nella sua azione fino alla destituzione, nel settembre 2007, del Petroni e alla sua sostituzione con il Fabiani. La conduzione unilaterale della vicenda ha spinto la Commissione a sollevare, con unanime deliberazione dello stesso mese, conflitto di attribuzione nei confronti del Ministro dell'Economia e, in subordine, del Presidente del Consiglio.

La Corte è così chiamata a pronunciarsi non solo sull'asserita *menomazione delle competenze* della Commissione di vigilanza, ma anche sulla legittimità dell'atto di revoca, nel frattempo (8 novembre 2007) già annullato dal TAR Lazio per eccesso di potere. La contesa sulla revoca del consigliere di nomina ministeriale non è altro che un conflitto riguardante il controllo sul consiglio di amministrazione: schiettamente parlamentare qualora siano accolte le argomentazioni della ricorrente, soggetto ad ibridazioni governative in caso di rigetto del ricorso.

Prima di entrare nel merito, la Corte conferma l'ammissibilità del conflitto. Quanto alla legittimazione processuale, il giudice delle leggi non ha dubbi sulla capacità della Commissione parlamentare di dichiarare in via definitiva la volontà del Parlamento: fin dall'ord. n. 171/1997 è stata riconosciuta alla Commissione "la qualifica di organo competente a dichiarare in via definitiva la volontà della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica"². In relazione ai resistenti, individuati nel Ministro dell'Economia e nel Presidente del Consiglio, solo quest'ultimo viene considerato idoneo ad impegnare un potere complesso qual è quello esecutivo, titolare della funzione di indirizzo politico riconosciuta dall'art. 95 Cost. Non così è per i singoli ministri: al di fuori di eccezionali ipotesi costituite dal Ministro della Giustizia, titolare di specifiche attribuzioni costituzionali³ (artt. 107, II comma e 110 Cost.), e dal ministro sfiduciato dal Parlamento (sent. n. 7/1996), il potere esecutivo non può essere considerato un potere diffuso idoneo ad essere rappresentato da ogni componente del Consiglio dei Ministri.

Dopo essersi soffermata sui requisiti soggettivi, la Corte ricostruisce il dato legislativo: le norme sulla nomina e la revoca degli amministratori della concessionaria pubblica sono regolati dal d.lgs. n. 177/2005 (T.U. della Radiotelevisione), in particolare dall'art. 49, commi VII, VIII, IX e X. L'atto legislativo individua la *misura* delle attribuzioni costituzionali,

¹ Cfr. TAR Lazio III sez. sent. 11271/2007.

² Cfr. da ultimo C. Cost. sent. n. 174/2009.

³ Cfr. C. Cost. sentt. nn. 379/1992 e 380/1993.

regolando la competenza in concreto dei poteri dello Stato. Più nello specifico, si prevede che la Commissione individui sette membri, e che al Ministro dell'Economia spetti la nomina dei restanti due membri, tra cui il presidente del consiglio di amministrazione. Il comma VIII disciplina la revoca del consigliere: nell'assemblea dei soci, il rappresentante del Ministero dell'Economia e delle Finanze, qualora debba procedere alla revoca o alla promozione dell'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori, esprime il voto in conformità della deliberazione della Commissione parlamentare di vigilanza. Se così fosse, la soluzione sarebbe obbligata; l'art. 49 ult. comma prescrive invece l'inapplicabilità transitoria di tale regime fino al "novantesimo giorno successivo alla data di chiusura della prima offerta pubblica di vendita (...). Ove anteriormente alla predetta data sia necessario procedere alla nomina del consiglio di amministrazione (...), a ciò si provvede secondo le procedure di cui ai commi 7 e 9." La legge dunque non menziona il comma VIII, che dispone la previa delibera della Commissione in caso di revoca dell'amministratore. Ne discenderebbe, secondo l'interpretazione letterale della difesa erariale, una discrezionalità assoluta del Ministro sulla revoca del consigliere. Di tutt'altro avviso è invece la Commissione parlamentare: la possibilità che un membro del consiglio di amministrazione Rai possa essere destituito con deliberazione ministeriale, pur essendo formalmente conforme alla lettera della legge, si porrebbe in contrasto con il principio del pluralismo informativo, desumibile dall'art. 21 Cost., di cui solo l'organo parlamentare sarebbe il custode.

Le due interpretazioni risultano dunque antitetiche. Qualora fosse accolta quella della Commissione, la delibera ministeriale lederebbe le attribuzioni "(...) costituzionalmente garantite al Parlamento e per, esso alla Commissione di vigilanza sulla RAI." Se invece si optasse per l'interpretazione erariale, la destituzione non sarebbe illegittima; il dubbio di legittimità si sposterebbe allora sull'atto legislativo che, nel riconoscere piena discrezionalità al potere esecutivo nella determinazione delle sorti del consiglio di amministrazione, sembrerebbe allontanarsi dal principio del necessario controllo parlamentare sul servizio pubblico radiotelevisivo.

Scartata espressamente l'ipotesi di un'autorimessione della questione, i giudici di Palazzo della Consulta optano per l'interpretazione proposta dall'organo rappresentativo: l'obiettività e l'imparzialità dei consiglieri di amministrazione possono essere garantite solo attraverso il controllo della rappresentanza parlamentare "(...) in cui tendenzialmente si rispecchia il pluralismo esistente nella società", principio già individuato nella sent. n. 225/1974 e confermato dal legislatore a partire dalla l. n. 103/1975. Nel ripercorrere l'evoluzione delle norme concernenti il servizio pubblico radiotelevisivo, la Corte individua due costanti: da un lato, la prevalenza numerica dei componenti designati dalla commissione parlamentare nel consiglio di amministrazione; dall'altro, il ruolo necessario dell'organo rappresentativo nelle procedure di rimozione degli amministratori. Anche laddove il potere di nomina spetti all'esecutivo, la destituzione sarà sostanzialmente decisa dalla Commissione: la rimozione comporta sempre "(...) un giudizio sull'operato del componente [del consiglio] che non può essere lasciato – pena la perdita del minimo di tutela della sua indipendenza- alla libera e incontrollata decisione di chi lo ha nominato." Il dato normativo attuale non deve allora essere interpretato in senso letterale: la mancata menzione del comma VIII quale parte integrante della disciplina transitoria non consente di escluderne l'applicabilità. Tale conclusione troverebbe conferma anche da considerazioni di fatto: in effetti, non solo si è proceduto al rinnovo del consiglio di amministrazione tre anni dopo la sua nomina, così come previsto dal comma IV, anch'esso non richiamato dalla disciplina transitoria, ma la mancata applicazione delle disposizioni non espressamente ricordate dall'ultimo comma dell'art. 49 causerebbe effetti irragionevoli. Così, l'impossibilità di applicare la norma sui requisiti soggettivi necessari alla nomina di consigliere produrrebbe o l'ingiustificata reviviscenza della precedente, abrogata normativa, oppure l'applicazione della normativa codicistica per gli amministratori della

società per azioni, incompatibile con la particolare natura della RAI-TV quale concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo.

Da tali argomentazioni discendono logiche conseguenze: la revoca del consigliere nominato dal Ministro non preceduta da conforme deliberazione della Commissione parlamentare di vigilanza non è dunque applicazione della legge vigente ma, al contrario, "(...) violazione della stessa, se interpretata secondo un criterio sistematico costituzionalmente orientato." Dopo aver dichiarato che non spetta al Ministro dell'Economia tale competenza, la Corte procede all' annullamento degli atti che ne hanno concretizzato gli effetti, in particolare della nota di convocazione dell'assemblea dei soci, organo concretamente deputato alla destituzione.

La Corte risolve così il conflitto nel merito, nonostante tutti gli atti lesivi delle competenze parlamentari fossero già stati annullati dal TAR Lazio. Rimane così la distonia di un'opera di annullamento su atti inesistenti perché formalmente già espunti dall'ordinamento. Cessati gli effetti della lesione, permane tuttavia l'interesse costituzionale alla risoluzione del caso: la *residualità* della decisione sulle attribuzioni costituzionali consente l'esistenza di un giudizio su una controversia (*concreta?*) per l'esercizio (*astratto?*) di competenze costituzionali.

La definizione del parametro utilizzato per la risoluzione del conflitto conferma l'indirizzo interpretativo della Corte Costituzionale in materia di informazione pubblica. Individuata la disposizione costituzionale idonea a supportare l'argomentazione giuridica (art. 21), da essa la Corte trae i principi costituzionali del pluralismo informativo e dell'obiettività del servizio pubblico. Tali principi fondano le attribuzioni costituzionali dell'organo parlamentare e plasmano la l. n. 177/2005, che a sua volta definisce la *misura concreta* delle attribuzioni della Commissione parlamentare. Non solo: il giudice delle leggi sembra integrare il dato legislativo con una sorta di *principio generale dell'ordinamento giuridico*. In effetti, nel sostenere che "non si rinviene alcun ragionevole motivo per cui la revoca dei componenti del consiglio di amministrazione della RAI (...) sia assoggettato ad un regime eterogeneo rispetto a quello voluto dal legislatore negli ultimi decenni e ribadito anche per il futuro dalla stessa legge in vigore", i giudici di Palazzo della Consulta non fanno altro che rinvenire un principio di rango legislativo capace di completare la previsione normativa. La soluzione del caso consente alla Corte di ricostruire l'ordinamento dell'informazione, (ri)scoprendo il principio costituzionale del pluralismo e il principio generale della destituzione ad opera dell'organo parlamentare: il primo capace di fondare le attribuzioni costituzionali del potere, il secondo idoneo a integrarne la competenza.

Permangono però diversi interrogativi concernenti il regime giuridico della delibera parlamentare, unico atto idoneo, secondo la Corte, a determinare la destituzione del consigliere di amministrazione RAI. In una risalente pronuncia⁴, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione stabilirono l'insindacabilità giurisdizionale delle delibere della Commissione parlamentare di vigilanza che regolavano l'accesso al servizio pubblico radiotelevisivo. Il giudice di legittimità definì la Commissione "(...) organo costituzionale e politico" titolare di una "(...) funzione essenziale di indirizzo politico del servizio monopolizzato": in quell'occasione, il "tono" costituzionale della funzione rese non censurabili gli atti che ne erano espressione. Tali argomentazioni potrebbero ora valere anche per la delibera di revoca del consigliere: se la destituzione parlamentare non può considerarsi atto di alta amministrazione perché espressione di una superiore funzione

⁴ Cfr. C. Cass. sent. n. 7072/1983, in questa *Rivista*, P.I, C. 1328 e ss. Su tale pronuncia v. M.A. Sandulli, *Brevi considerazioni sul recente orientamento della Cassazione in tema di accesso RAI-TV* in *Dir. soc.* 1984, fasc. 2 p 313 e ss. A proposito di un possibile sindacato giurisdizionale sulla delibera della Commissione parlamentare di vigilanza si rinvia alle considerazioni di A Barbera, "*Tribuna politica*" e "*Tribuna elettorale*" davanti ai Giudici, in *Giur. mer.*, 1969 pp. 190 e ss. Sul punto v. anche C. cost. sent. n. 139/1977, con note di C. Chiola, *Sentenza di irrilevanza per l'accesso a tribuna politica*, in *Giur. Cost.* 1997 pp. 1553 e ss. e, sulla stessa *Rivista*, di M. A. Sandulli, *Sulla sindacabilità degli atti della Commissione parlamentare della Rai*, pp. 1822 e ss.

costituzionale, la possibilità di un controllo giurisdizionale sull'atto della Commissione perde consistenza. Si consideri poi la sent. n.11271/2007, con cui il TAR Lazio ha rifiutato di prendere in considerazione la teoria del c.d. atto politico: nel sindacare la delibera ministeriale per il mancato rispetto degli obblighi procedurali previsti dalla l. n. 241/1990, i giudici amministrativi hanno annullato la revoca e gli atti ad essa presupposti⁵. I vertici delle Supreme magistrature ordinarie e amministrative sembrano così aver designato, con l'ausilio della Corte Costituzionale, una duplice categoria di atti dalla diversa natura a cui corrispondono differenti situazioni individuali: nel caso di revoca proveniente dal vertice dell'esecutivo, un atto di alta amministrazione sempre sindacabile se lesivo dell'interesse legittimo corrispondente; nell'ipotesi invece di una delibera di destituzione da parte dell'organo parlamentare, un "atto costituzionale" capace di incidere su una mera situazione di fatto non tutelabile di fronte all'organo giurisdizionale.

A margine della decisione, l'idoneità della Commissione di Vigilanza a garantire l'indipendenza e l'imparzialità del servizio pubblico rimane discutibile. In effetti, nella prassi l'organo parlamentare si è rivelato troppo attento al rispetto di imperscrutabili equilibri politici e di imponderabili assetti di potere. Sembra allora legittimo chiedersi perché, in una prospettiva di riforma del sistema, non si possa affidare il controllo sul consiglio di amministrazione ad un organismo anche formalmente terzo, quale è l'Autorità Garante per le telecomunicazioni. Di certo sarebbe una scelta audace, anche se forse più coerente con la "riscoperta" costituzionale del principio pluralista e con la natura pubblica del servizio radiotelevisivo.

* Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale – Università di Bologna

⁵ Su tale questione, se si vuole, v. C. Caruso, *I casi "Speciale", "Petroni", "Sgarbi": la sindacabilità dell'atto politico?* in *Quad. Cost.* n. 2/2009.