

**La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza
dei servizi radiotelevisivi dopo il "caso Villari"
alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 69/2009**

di Annalisa Ghiribelli*
(20 maggio 2009)

1. Il caso "Villari"

A distanza di alcuni mesi si è conclusa la vicenda legata all'elezione del Presidente della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

Come si ricorderà, l'elezione del senatore Villari, appartenente al Partito Democratico, sostenuto da 23 voti (21 della maggioranza di Centro Destra e 2 delle opposizioni), era stata accolta con una richiesta di dimissioni proveniente sia dalla maggioranza sia dall'opposizione parlamentare, oltre che dai Presidenti di Camera e Senato. La presa di posizione da parte delle forze politiche si presentava come una reazione conseguente al mancato rispetto delle regole costituzionali e parlamentari: in realtà, l'elezione si era svolta nel pieno rispetto delle regole. E il Presidente della Commissione parlamentare avrebbe potuto dimettersi, ma non essere sfiduciato nemmeno se tutti i componenti della commissione, improvvisamente, avessero cambiato idea.

Certo: secondo prassi parlamentare ormai consolidata, il Presidente della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi (CPIV) è indicato dall'opposizione. Nel caso in esame, invece, vi è stata una scelta singolare da parte della maggioranza parlamentare la quale, non da sola, ma supportata da due esponenti dell'opposizione che nella segretezza del voto hanno agito come franchi tiratori, ha consentito, con il proprio voto, l'elezione a Presidente di un esponente dell'opposizione *non* appoggiato dalla stessa opposizione la quale, invece, votava il candidato da essa prescelto (Leoluca Orlando, Italia dei Valori). Peraltro da mesi la Commissione non stava svolgendo le proprie funzioni perché mancante del proprio Presidente (si erano susseguite ben 46 votazioni!).

Dopo l'elezione, il senatore Villari è stato subito "invitato" a dimettersi, ma ha "optato" per l'espulsione dal partito nelle cui file era stato eletto, venendo a far parte del gruppo misto, e per il mantenimento della carica di presidente. In conseguenza di ciò, si è determinata in seno alla CPIV una situazione per la quale il gruppo Partito Democratico aveva un rappresentante in meno mentre il gruppo Misto uno in più rispetto a quanto previsto in base ai rapporti di proporzionalità tra i gruppi parlamentari¹. Contestualmente, il 18 novembre 2008 i rappresentanti dei gruppi Italia dei Valori nei due rami del Parlamento rassegnavano le proprie dimissioni e il gruppo faceva sapere che non intendeva designare rappresentanti in sostituzione². Dal 20 novembre neppure i rappresentanti del PD prendevano più parte ai lavori della Commissione; dal 15 gennaio 2009 si assentavano, infine, gli esponenti del Popolo della Libertà e della Lega Nord. Nonostante le sollecitazioni dei Presidenti delle Camere, Villari non rassegnava le proprie dimissioni dalla presidenza

¹ Il Regolamento interno della Commissione prevede che la nomina dei componenti da parte dei Presidenti delle Camere avviene "sulla base delle designazioni effettuate da tutti i gruppi parlamentari e in maniera da assicurare la rappresentanza proporzionale" (art. 2, comma 1).

² Ricordiamo come le dimissioni rassegnate dai rappresentanti di un gruppo divengono efficaci solo dopo l'indicazione, da parte dei rispettivi gruppi di appartenenza, di nuovi rappresentanti al fine di non impedire il funzionamento dell'organo parlamentare. Le dimissioni del senatore e deputato IdV non sono state ritenute, nonostante le dichiarazioni dei gruppi di non voler procedere alla sostituzione, efficaci. Diverso atteggiamento le Presidenze dei due rami del Parlamento lo hanno tenuto in occasione delle contestuali dimissioni da parte degli altri 35 componenti. Sul punto v. *infra*.

della CPIV, ma auspicava “*una soluzione politica*” in seno alla Commissione stessa. A questo punto pervenivano le dimissioni di altri 35 componenti della Commissione che conducevano le Presidenze di Palazzo Montecitorio e Palazzo Madama a revocare tutti i componenti della CPIV.

Analizzeremo, in queste pagine, la soluzione adottata da un punto di vista giuridico, parlamentare, considerando, in particolare, il ruolo di garanzia, autonomia e indipendenza che la CPIV è chiamata a svolgere.

2. Composizione e funzioni della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi

La legge 14 aprile 1975, n. 103 “*Norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva*”³ istituisce la CPIV, composta da venti deputati e venti senatori nominati dai Presidenti delle Camere in base alle designazioni effettuate da tutti i gruppi parlamentari in modo da assicurarne la rappresentanza proporzionale. La Commissione è un organismo bicamerale con poteri di indirizzo e funzioni di garanzia affinché l'attività della RAI si svolga nel rispetto dei principi di indipendenza, obiettività, apertura alle diverse tendenze sociali, culturali e politiche; fornisce indirizzi generali per la predisposizione e l'equilibrata distribuzione dei programmi, nonché criteri generali per la redazione dei piani annuali e pluriennali di spesa e di investimento della RAI, formula indirizzi generali relativi ai messaggi pubblicitari, ed indirizzi specifici al Ministero delle Comunicazioni in riferimento all'attuazione della convenzione Stato-RAI.

Gli strumenti di informazione a disposizione della Commissione, attraverso i quali essa viene a conoscenza della situazione della concessionaria del servizio pubblico, sono stati al centro di importanti dibattiti a causa della loro scarsità e limitatezza⁴.

³ La legge di riforma del 1975, approvata a seguito della sentenza n. 225 del 1974 della Corte costituzionale con la quale si era, per la prima volta, messo in discussione il monopolio pubblico, assicura, attraverso l'istituzione della Commissione bicamerale per l'indirizzo e la vigilanza, il rispetto dei principi di indipendenza, obiettività, apertura alle diverse tendenze politiche, sociali e culturali, garantendo il controllo dell'etere, ma nel rispetto delle condizioni indicate dalla Corte. In particolare, l'istituzione della Commissione pone le premesse per la riforma del regime legale di monopolio, garantendo una richiesta di informazione più libera e pluralista. Si trasferisce alla Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi (statali) la formulazione degli indirizzi, il controllo e la nomina della maggior parte del Consiglio di Amministrazione della Rai, la cui gestione effettiva viene in tal modo divisa fra i partiti, in applicazione del metodo consensuale comprendendo, quindi, il maggior partito di opposizione. Crescono e si sviluppano le Tv private e con esse la pubblicità capace di garantire risorse in grado di assicurare l'equilibrio di bilancio. Alla stessa logica deve adeguarsi la RAI TV. Si stabilisce il numero degli spettatori che guardano un certo programma ed in base ai dati raccolti si fissano il costo e la quantità di pubblicità da trasmettere (più validi sono i risultati dello spettacolo, più alti sono i costi dello spazio pubblicitario all'interno dello spettacolo stesso). Si sviluppa una forte logica di mercato, che apre al mondo imprenditoriale italiano enormi potenzialità di espansione. Si veda *La via accidentata per un sistema televisivo pluralista*, in *Regione Emilia-Romagna*, n. 1/1985, pp. 5-21.

⁴ La legge n. 103 del 1975, infatti, stabilisce al comma 6 dell'articolo 4 che la Commissione parlamentare di vigilanza “approva i piani di massima della programmazione annuale e pluriennale e vigila sulla loro attuazione; riceve dal Consiglio di amministrazione della società concessionaria le relazioni sui programmi trasmessi e ne accerta la rispondenza agli indirizzi generali formulati”. Il comma 13 dello stesso articolo aggiunge: “per l'adempimento dei suoi compiti, la Commissione può invitare il presidente, gli amministratori, il direttore generale e i dirigenti della società concessionaria e, nel rispetto dei regolamenti parlamentari, quanti altri ritenga utile; può, altresì, chiedere alla concessionaria l'effettuazione di indagini e studi e la comunicazione di documenti”. Riguardo ai poteri di vigilanza e controllo, la Commissione può verificare il rispetto da parte della RAI della convenzione Stato-RAI e del contratto di servizio sottoscritto dalla RAI. Lo strumento di controllo più importante, nelle mani della Commissione, è il “piano editoriale”. Nuovi poteri sono assegnati alla Bicamerale dalla Legge 28/2000 (*Par Condicio*) al fine di regolare la parità di condizioni e di accesso delle forze politiche ai programmi della RAI TV durante la campagna elettorale. Inoltre la Commissione ha numerose competenze di natura consultiva, fra le quali spiccano quella relativa all'individuazione della società concessionaria (attualmente la RAI) e quella sul contenuto della convenzione Stato-RAI e sul contratto di servizio. La Commissione ha poteri di informazione ed ispettivi, come la convocazione per audizione del Presidente, degli amministratori, del direttore generale e dei dirigenti della

Recentemente, la legge 3 maggio 2004 n. 112 “*Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana S.p.a., nonché delega al Governo per l’emanazione del testo unico della radiotelevisione*” (c.d. legge Gasparri) ha previsto, in capo alla Commissione, un importante potere nell’ambito della nomina del direttore generale e del presidente del consiglio di amministrazione RAI: tale nomina diviene efficace solo dopo il parere della Commissione, espresso a maggioranza di 2/3. La Commissione deve essere convocata entro dieci giorni dalla nomina del presidente e la votazione avviene a scrutinio segreto. Si tratta di una previsione importante che mira a “legittimare” il presidente RAI di una sorta di consenso parlamentare espresso a maggioranza qualificata. Secondo la legge Gasparri la Commissione deve rinnovare il CdA RAI ogni tre anni, nominando sette dei nove membri in rappresentanza parlamentare.

Anche se la legislazione più recente ha attribuito alla CPIV nuove funzioni, tanto da privilegiare un profilo “tecnico” della sua attività che può riassumersi nell’attribuzione di funzioni di formulazione di indirizzi generali per l’attuazione dei principi cui si ispira il servizio pubblico radiotelevisivo e la vigilanza relativa alla loro attuazione, nella disciplina diretta delle “tribune” e quella dei programmi dell’accesso, nella formulazione del parere sullo statuto della RAI e le successive modifiche, nelle competenze sui contenuti dei programmi di propaganda elettorale ed esame della relazione bimestrale della RAI sull’attuazione del piano editoriale, è evidente che difetti e lacune sono essenzialmente derivanti dalla volontà del potere politico di mantenere il controllo sulla televisione pubblica e da una regolazione del settore incapace di imporre vincoli normativi e di realizzare pienamente il pluralismo nelle due accezioni di pluralismo interno ed esterno.

Solo recentemente – e ancora marginalmente per il servizio pubblico – con l’istituzione dell’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCom)⁵ si è inaugurata una nuova stagione di rapporti fra politica e televisione più incentrata sulla definizione delle regole per il funzionamento del sistema.

Venuto meno il quadro di riferimento del monopolio statale per cui era stata istituita (ricordiamo che la CPIV nasce nel 1975 con il preciso scopo di sottrarre all’esecutivo il controllo del servizio radiotelevisivo per affidarlo al Parlamento, ritenuto più idoneo a rappresentare le esigenze emergenti dalla società e non ad una precisa maggioranza governativa, in quanto organo rappresentativo nel quale siedono esponenti della maggioranza ma anche dell’opposizione), la Commissione ha mantenuto una posizione centrale per ciò che riguarda il procedimento di formazione degli organi della concessionaria del servizio pubblico, mentre è sfumata la sua funzione di indirizzo sulla programmazione radiotelevisiva che viene esercitata dal consiglio di amministrazione della RAI. Alla CPIV è rimessa una residuale funzione di iniziativa in merito alla tutela del pluralismo informativo e all’organizzazione della comunicazione politica ed elettorale nell’ambito delle trasmissioni RAI.

3. Il ruolo della Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi oggi

Da più parti negli ultimi anni si è avanzata la proposta secondo la quale la CPIV potrebbe essere soppressa, sia perché sembrerebbero venute meno le ragioni che a suo tempo consigliarono di trasferire il controllo sulla RAI dall’ambito governativo a quello parlamentare sia perché l’evoluzione del sistema radiotelevisivo italiano, oltre a richiedere una specifica e puntuale competenza tecnica per effettuare la necessaria vigilanza, renderebbe priva di senso la ripartizione di tale vigilanza tra due organi, uno dei quali

RAI.

⁵ Sull’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni si rinvia a C. DE CESARE, *La comunicazione nel sistema politico-istituzionali. Appunti delle lezioni*, Tassinari Editore, Firenze, 2006.

competente per l'emittenza privata, l'altro per quella pubblica. A tutela del pluralismo sembrerebbe più adeguato il ruolo dell'AGCom.

D'altra parte, tuttavia, sembra doveroso affermare che la CPIV, per continuare ad avere un ruolo significativo, debba necessariamente dotarsi di una più penetrante competenza tecnica ai fini della vigilanza, del controllo, del monitoraggio e della gestione economico-politica del servizio pubblico.

La valorizzazione del ruolo del Parlamento per quanto riguarda le problematiche inerenti alla gestione del servizio radiotelevisivo, realizzatasi a partire dalla L. 103/1975 fino ad arrivare alla L. 112/2004 con l'attribuzione di nuove funzioni in capo alla Commissione, non risponde soltanto all'esigenza di ristabilire in concreto un determinato quadro di competenze, ma anche ad una lettura più profonda del testo costituzionale il quale, all'art. 21, fa della libera circolazione delle idee e del pluralismo uno degli assi portanti dell'ordinamento. La natura delle attività radiotelevisive non può essere considerata appannaggio del Governo e richiede di essere collocata nell'ambito dell'indirizzo politico-istituzionale con la conseguente attribuzione all'organo direttamente rappresentativo del corpo elettorale. Questo concetto, affermato dalla Corte Costituzionale fin dalla sent. n. 225/1974, mira a far sì che le funzioni di indirizzo e vigilanza siano attribuite ad un organo parlamentare in considerazione dei principi di imparzialità, democraticità e pluralismo che devono informare lo svolgimento dell'attività del servizio pubblico radiotelevisivo ed allo scopo di evitare nella gestione del servizio un'ingerenza diretta, esclusiva e preponderante dell'esecutivo. L'ordinamento assegna alla CPIV rilevanti competenze collegate alla tutela dei valori costituzionali fondamentali come la libertà di manifestazione del pensiero, la libertà ed il pluralismo dell'informazione. La Corte, con sentenza n. 49/1998, ha riconosciuto agli atti di indirizzo delle Camere nei confronti del servizio pubblico radiotelevisivo il carattere di espressione di una attribuzione costituzionale in quanto tesi ad assicurare la realizzazione del principio del pluralismo. Nell'ordinanza n. 61/2008 ha chiarito che *“la Commissione è investita di attribuzioni che discendono dall'esigenza di garantire il principio, fondato sull'art. 21 Cost., del pluralismo dell'informazione, in base al quale la presenza di un organo parlamentare di indirizzo e di vigilanza serve ad evitare che il servizio pubblico radiotelevisivo venga gestito dal Governo in modo <<esclusivo e preponderante>>”*⁶.

Alla Commissione sono state attribuite competenze che possiamo definire “singolari” nel panorama costituzionale italiano. Essa conserva la natura giuridica di organo parlamentare, sia per la sua collocazione all'interno del Parlamento in un disegno volto a rivalutare proprio il ruolo di quest'organo, sia per la sua composizione proporzionale (che non differisce da quella di altre commissioni) sia, infine, per la continuità con la Commissione istituita nel 1947. Ad essa sono state attribuite competenze di tipo normativo o semplicemente amministrativo: queste competenze portano a considerare la Commissione come un organo “atipico” che mira a svolgere un'azione significativa e non frammentaria a garanzia del pluralismo dell'informazione.

Tuttavia se queste erano le intenzioni del legislatore del 1975, si è potuto constatare, anche soltanto prendendo in esame il più recente periodo di attività, che difficilmente la

⁶ La posizione della Corte costituzionale in materia è univoca nel considerare la Commissione parlamentare di vigilanza come “organo-potere” capace di esprimere la volontà del Parlamento. Si vedano, in tal senso, le sentenze n. 49/1998, n. 502/2000 nonché le ordinanze n. 171/1997, n. 137/2000 e n. 195/2003. Secondo il giudice costituzionale ai fini dell'individuazione di un potere dello Stato si deve indagare in ordine alla consistenza dell'organo in rapporto al complesso di attribuzioni e competenze rivendicate. Gli “organi-poteri” sono organi di poteri stabilmente configurati dalla Costituzione che detengono in capo a se stessi quota parte del potere ovvero che si configurano come potere a se stante a causa di una posizione sostanzialmente autonoma nel sistema costituzionale (i “poteri-organici” sono invece complessi di attribuzioni che si risolvono dal punto di vista strutturale in un solo organo). Si veda, ancora, la sentenza n. 69 del 13 marzo 2009 e la nota R. DICKMANN e G. MALINCONICO, *La posizione costituzionale della Commissione di vigilanza RAI nel quadro delle competenze normative in materia di servizio pubblico radiotelevisivo (Nota a Corte cost. 13 marzo 2009, n. 69)* in www.federalismi.it del 18 marzo 2009.

Commissione è riuscita ad esprimersi al livello di imparzialità richiesto dallo svolgimento di una funzione così importante, o comunque al livello di un organo che dovrebbe tutelare la libertà di tutti ad esprimere il proprio pensiero con il mezzo radiotelevisivo del servizio pubblico. Il più delle volte essa è dovuta venire a patti – ma forse non poteva essere diversamente data la sua composizione – con le questioni di appartenenza tipiche della dialettica parlamentare, manifestando così la propria debolezza di fondo.

Dunque un lavoro inutile? Non proprio. Si è comunque trattato di un'azione che ha consentito di mantenere in primo piano le problematiche del pluralismo informativo nella radiotelevisione, in una stagione politica caratterizzata dalla scelta maggioritaria del sistema elettorale. Quando il sistema politico parlamentare si orienta in tal senso, il ruolo degli organi di garanzia deve farsi più attento. Ed in effetti così è stato per la CPIV anche soltanto nel portare all'attenzione dell'opinione pubblica una problematica fondamentale per la vita stessa della democrazia. Si è indebolita, è vero, la funzione di indirizzo sulla programmazione del servizio pubblico, ma sicuramente si è valorizzata nei fatti la funzione di garanzia.

Il ruolo dell'autorità amministrativa indipendente (AGCom) in un settore così importante come quello della manifestazione del pensiero non può essere esaustivo di ogni attribuzione; resta fondamentale il ruolo del Parlamento per due ordini di motivi. Uno, più generale, ci conduce al riferimento al nostro sistema costituzionale nel quale vige il principio della codeterminazione dell'indirizzo politico da parte del Parlamento e del Governo: il nostro sistema costituzionale non consente il conferimento di un "mandato permanente" al Governo, ma si ha un continuo riscontro in Parlamento delle linee di direzione politica, si ha un forte legame fiduciario che trova verifica e conferma nella sede parlamentare. Questo aspetto è in accordo con uno dei presupposti essenziali della nostra Carta Costituzionale che mira a favorire il confronto parlamentare e ad ottenere una legittimazione del dissenso. Da qui, il consolidarsi negli anni di una serie di regole di confronto parlamentare tra le quali emerge la funzione di indirizzo e di controllo che ha avuto, negli organismi bicamerali, l'esempio più significativo. Tale funzione, che può essere intesa come un'azione di "indirizzo-verifica-controllo" e che affianca un'azione di "indirizzo-direttiva", appare del tutto decisiva con riferimento al secondo ordine di motivi: vale a dire, l'innaturale estensione delle competenze dell'AGCom, assai prossima a trasformarsi, nella sostanza, in organo primario, non essendoci intermediazione legislativa tra il dettato costituzionale dell'art. 21 e le sue disposizioni regolamentari.

Per questo è tuttora pensabile un organismo parlamentare che svolga funzioni di alto indirizzo e controllo (liberato dalla incombenza di contare i minuti di presenza dei politici in televisione) capace di coinvolgere l'opinione pubblica sui fenomeni di manipolazione dell'informazione più rilevanti e capace di porsi come punto di riferimento per l'attività dell'AGCom. Dunque, un organismo parlamentare che si occupi di monitorare, di seguire da vicino l'evoluzione dei mezzi di comunicazione di massa alla luce delle nuove tecnologie, sempre in rapido cambiamento, con lo scopo, se possibile, di anticipare e quindi sventare con appropriate norme le possibili compressioni ai diritti soggettivi delle persone, affinché tali mezzi siano sempre meno di massa e sempre più strumenti a disposizione dei singoli cittadini e delle loro aggregazioni sociali.

4. La soluzione parlamentare al caso "Villari"

Torniamo alla vicenda Villari. Alla luce della situazione di stallo creatasi in Commissione di Vigilanza RAI i capigruppo e vicecapigruppo vicari del Popolo della Libertà alla Camera e al Senato hanno indirizzato una importante nota al direttore del "Corriere della Sera" nella quale è stato evidenziato il necessario concorso dell'opposizione per il funzionamento della Commissione di Vigilanza: le regole del pluralismo e della democrazia impongono, infatti, maggioranze più ampie della maggioranza di governo per procedere all'elezione del CdA Rai e del Presidente. In

questa lettera è stata evidenziata la questione sollevata dal centrosinistra secondo cui il passaggio al gruppo Misto da parte del senatore Villari avrebbe alterato il principio di proporzionalità nella rappresentanza in Commissione. D'altra parte, nel corso della vicenda è altresì emersa la volontà del centrodestra di non partecipare ai lavori della Commissione e l'auspicio alla ricerca di una soluzione che fosse, prima di tutto, soluzione politica piuttosto che regolamentare.

Il 21 gennaio 2009, ciascuna nella propria sede, si sono riunite le Giunte per il Regolamento di Camera e Senato. I due Presidenti hanno evidenziato come la previsione legislativa relativa alla CPIV determinasse un obbligo per il Parlamento alla sua costituzione in ogni legislatura dal momento che essa assolve alla attuazione in concreto di valori costituzionali fondanti il nostro ordinamento: il Parlamento, dunque, non può rinunciare ad esercitare i propri compiti di indirizzo e vigilanza. Dal momento che ben 37 componenti su 40 avevano rassegnato le dimissioni, le Presidenze delle due Camere non hanno potuto far altro che prendere atto dell'impossibilità di funzionamento dell'organo, stante la ferma volontà espressa dai gruppi parlamentari di non partecipare ai lavori dell'organo.

Lo strumento della sfiducia al presidente della commissione, preso in considerazione dai due rami del Parlamento, non avrebbe rappresentato la soluzione al problema: per sua natura la fiducia è collegata ai rapporti maggioranza/opposizione e la permanenza in carica del presidente è sottratta alla volontà della maggioranza; dunque, i presidenti di commissione non erano sfiduciabili e ad una mozione di questo tipo non sarebbe conseguito alcun obbligo di dimissioni⁷.

Posto che i Regolamenti non contengono una regola scritta applicabile né esiste una prassi o un precedente che possa aiutare nella risoluzione del caso, le soluzioni parlamentari prospettabili erano quindi due: la prima consisteva nel prendere atto della situazione e non assumere alcuna iniziativa, avallando, così, l'inoperatività della commissione per tutta la legislatura; la seconda consentiva, invece, di ricercare una soluzione che fosse coerente con i principi generali dell'ordinamento al fine di permettere il funzionamento di un organo ritenuto essenziale al rispetto di principi costituzionali fondanti come la libertà di manifestazione del pensiero. Si è quindi proceduto in via interpretativa: richiamando una nota del Presidente Pertini del 24 ottobre 1974 secondo la quale il fatto che una vicenda istituzionale non abbia precedenti e non vi sia una norma espressa "*non preclude*" alle presidenze delle Camere la facoltà di "*apprezzare le particolari ed eccezionali circostanze che vi hanno dato causa, ad un livello di straordinarietà da indurre ad una interpretazione estensiva*" delle norme regolamentari vigenti, i presidenti Fini e Schifani hanno ravvisato nelle disposizioni che regolano l'impossibilità di funzionamento della Giunta delle elezioni alla Camera (art. 17 comma 4 R.C.) e della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato (art. 19 comma 3 R.S.) una valida analogia per la risoluzione del caso⁸. Tale interpretazione ha legittimato i Presidenti delle Camere ad esercitare il potere di procedere al rinnovo integrale dell'organo attraverso la revoca di tutti i suoi componenti, la nomina dei nuovi membri e la ricostituzione della Commissione stessa, al fine di consentire alla Commissione di svolgere quella funzione "*di garanzia costituzionale fondata e riconosciuta*" dal giudice costituzionale (ordinanza n. 61/2008). Nella stessa ordinanza, la Corte costituzionale ha riconosciuto alla Commissione parlamentare la qualifica di "*organo competente a dichiarare in via definitiva la volontà della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica*".

⁷Così S. CECCANTI, *Osservazioni sul caso Villari* in http://www.astrid-online.it/--Riforma-/Note-e-con/Ceccanti_Osservazioni-sul-caso-Villari_19_01_09.pdf del 19.01.2009.

⁸ La Presidenza di Palazzo Madama ha suggerito di procedere come nei due precedenti di Tomaso Staiti di Cuddia nel 1991 del Movimento sociale e di Diego Masi di Rinnovamento italiano nel 1997. Entrambi membri di commissione, uno di Vigilanza Rai, furono revocati perché cambiarono gruppo di appartenenza. Proprio come Villari che, espulso dal Pd a dicembre, è stato iscritto al gruppo misto.

Da un punto di vista costituzionale la soluzione elaborata nelle due Giunte per il Regolamento che ha condotto alla revoca dei membri della Commissione, compreso lo stesso Presidente, ci pare condivisibile: ricordiamo infatti come il Regolamento della CPIV, prevedendo la nomina dei componenti sulla base della designazione dei gruppi e in modo da assicurare la rappresentanza proporzionale, estende il principio degli artt. 72 e 82 Cost.: l'art. 67 Cost. finisce, quindi, per assumere un ruolo "recessivo" di fronte agli altri principi costituzionali. Anche la via interpretativa seguita dai due Presidenti a livello parlamentare appare fondata dal momento che dall'art. 64 Cost. e dalle disposizioni regolamentari discendono molti "poteri impliciti"⁹ dei Presidenti delle Camere che possono, come in questo caso, realizzarsi nell'interpretazione in via analogica di altri istituti parlamentari. Peraltro, il caso sarà difficilmente sottoponibile al giudizio della Corte costituzionale¹⁰ in quanto la nuova Commissione non avrà interesse a presentare un ricorso per conflitto di attribuzione mentre permane il dubbio sulla legittimazione del singolo parlamentare a proporre un ricorso in veste di "potere dello Stato".

5. La posizione della Commissione alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 69/2009

La Corte costituzionale con sentenza n. 69/2009 ha risolto nel frattempo il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, ammesso con ordinanza del 13 marzo 2008, n. 61 relativo alla proposta di revoca del consigliere di amministrazione della RAI Petroni presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze. Il conflitto era stato promosso con ricorso della Commissione di Vigilanza affinché la Corte dichiarasse che non spettava al Ministro richiedere e votare nell'Assemblea degli azionisti della RAI Spa la revoca di un consigliere di amministrazione in assenza di una deliberazione conforme della Commissione parlamentare ai sensi dell'art. 49 del d. lgs. 31 luglio 2005, n. 177 (Testo unico sulla radiotelevisione)¹¹.

Non ci soffermeremo, in questa sede, ad analizzare nel dettaglio il caso¹², ma, per quanto di nostro interesse, prenderemo in considerazione ciò che la Corte ha detto relativamente al ruolo della Commissione stessa.

La CPIV nel ricorso aveva sottolineato come l'attività radiotelevisiva non possa essere considerata appannaggio del Governo, ma come essa debba svolgersi in modo conforme all'indirizzo politico costituzionale che ha alla base la previsione dell'art. 21 Cost. in materia di pluralismo dell'informazione. In secondo luogo, il ruolo della CPIV è un ruolo di indirizzo e vigilanza attribuito in virtù del carattere di imparzialità, democraticità e pluralismo che devono informare lo svolgimento dell'attività del servizio pubblico radiotelevisivo: la Commissione richiama il testo della sentenza n. 225/1974 e il fatto che nella gestione del servizio deve essere esclusa ogni ingerenza da parte dell'esecutivo. Di

⁹ Così S. CECCANTI, *Osservazioni sul caso Villari*, cit.

¹⁰ Si veda, al riguardo, N. ZANON, *Ricorso alla Corte costituzionale possibile ma di riuscita difficile*, pubblicato su *Liberò* del 22.01.2009, (http://www.astrid-online.it/~Riforma-/Rassegna-s/Zanon_Liberò_22_1_09.pdf).

¹¹ Di fatto, la vicenda trae origine da una interpretazione contrapposta della normativa che disciplina la revoca di amministratori della società concessionaria del servizio radiotelevisivo pubblico (art. 20 della legge 3 maggio 2004 n. 112 e art. 49 del d. lgs. 31 luglio 2005, n. 177 la quale prevede che la revoca di uno o più amministratori del cda Rai sia di competenza dell'Assemblea dei soci. L'art. 49 comma 8 del d. lgs. N. 177/2005 stabilisce che il rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze, nelle assemblee convocate per deliberare sulle azioni di revoca, esprima il proprio voto "in conformità alla deliberazione della CPIV, comunicata al ministero medesimo". Nel caso specifico di revoca del consigliere Petroni il Ministro non acquisì il preventivo parere della CPIV in quanto il tenore letterale dell'art. 49, comma 10, a suo avviso avrebbe rinviato l'entrata in vigore del comma 8 dell'art. 49 al novantesimo giorno successivo alla data di chiusura della prima offerta pubblica di vendita. La Commissione ha proposto ricorso non condividendo tale interpretazione del Ministro.

¹² Sul punto si rinvia alla sentenza della Corte costituzionale n. 69 del 13 marzo 2009 e la nota R. DICKMANN e G. MALINCONICO, *La posizione costituzionale della Commissione di vigilanza RAI nel quadro delle competenze normative in materia di servizio pubblico radiotelevisivo (Nota a Corte cost. 13 marzo 2009, n. 69)*, cit.

qui, infine, il ruolo consultivo della Commissione in occasione della revoca di un consigliere di amministrazione RAI che deve svolgere la funzione prevista dall'art. 49, comma 8, del d.lgs. n. 177/2005. L'elemento fondamentale che emerge da questo quadro è il fatto che la Commissione svolge per conto del Parlamento un ruolo fondamentale nel sistema radiotelevisivo. Precedenti in tal senso sono costituiti dalle disposizioni della legge istitutiva (L. 103/1975) e dalla giurisprudenza "inaugurale" della Corte (sentenze n. 225 e n. 226 del 1974).

La Corte costituzionale, con la sentenza 69/2009, ha accolto pienamente la tesi della Commissione ed ha riconosciuto il ruolo necessario della Commissione nelle procedure di rimozione dei membri del Consiglio. Non ha mancato di evidenziare due elementi fondamentali: in primo luogo, il fatto che il ruolo preponderante del Parlamento nel far sì che il Cda RAI sia nominato o designato dalla CPIV e che la stessa abbia il potere di determinare la nomina per quanto attiene alla maggioranza dei membri¹³; in secondo luogo, la necessità che la rimozione dei componenti sia in ogni caso assoggettata alla valutazione della CPIV. L'indirizzo assunto dal giudice costituzionale è indubbiamente rivolto a sottolineare la rilevanza della funzione di indirizzo e vigilanza della CPIV per quanto attiene alla gestione della società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo. L'interpretazione data dal ministro e dal governo aveva invece determinato, ad avviso della Corte, una illegittima menomazione delle attribuzioni costituzionali derivanti dall'art. 21, dunque una menomazione del ruolo di indirizzo e garanzia del Parlamento, il quale agisce, in questo campo, attraverso la Commissione.

In un momento nel quale si è sostenuta, da più parti, l'inutilità della sussistenza della CPIV a fronte, soprattutto, dell'istituzione di un organo analogo che vigila sull'emittenza privata (l'AgCom) il giudice costituzionale, con questa sentenza, ha inteso non solo confermare un proprio orientamento espresso fin dal lontano 1975, ma riaffermare, oggi, un ruolo di indirizzo, vigilanza e garanzia della Commissione che la pone nella veste di attore unico in materia di sistema radiotelevisivo pubblico, come organo pienamente legittimato ad agire per il Parlamento in funzioni che la Corte ribadisce non spettare in alcun modo al Governo.

6. Conclusioni

L'esame del "caso Villari" ha mostrato, in realtà, che la Commissione, ove delegittimata tanto dalla maggioranza quanto dall'opposizione, non è in grado di porsi quale organo di indirizzo e di garanzia per il sistema radiotelevisivo.

Il problema che si è determinato e che è stato risolto in via interpretativa dai Presidenti di Camera e Senato è legato all'assetto dei rapporti maggioranza/opposizione e, più in particolare, alle regole parlamentari e al conseguente sistema di rapporti di forza che si determinano a livello politico-istituzionale. Non è un caso che questi rapporti si riflettano inevitabilmente sulla funzionalità di un organismo bicamerale il quale – svuotato dei suoi poteri originari – mirerebbe a ritagliarsi spazi di garanzia, rischiando, in questo modo, di diventare, alla prova dei fatti, una scatola vuota. Inoltre, se alla Commissione bicamerale l'opposizione fa mancare il proprio apporto, non partecipando alle sedute, sembra venir meno il senso della scelta di affidare ad un organismo parlamentare la funzione di indirizzo e controllo sul sistema radiotelevisivo, che, a questo punto, potrebbe ben trovare spazio presso organismi governativi.

¹³ Ricordiamo come secondo la L. 103/1975 il numero dei membri eletti dalla Commissione a maggioranza qualificata era di dieci su sedici membri totali, secondo la legge 4 febbraio 1985, n. 10 e la legge 6 agosto 1990, n. 223 di sedici membri tutti nominati dalla commissione parlamentare, secondo la legge 25 giugno 1993, n. 206 i Presidenti delle Camere hanno il potere di nominare cinque membri del cda RAI con la prescrizione che la revoca possa avvenire solo su proposta della CPIV adottata a maggioranza di 2/3 dei componenti.

I problematici rapporti determinatisi nella XVI Legislatura tra maggioranza ed opposizione hanno indubbiamente raggiunto un apice nella scelta del presidente della Commissione di vigilanza RAI.

Al di là della soluzione adottata, giuridicamente apprezzabile, sia dal punto di vista costituzionale sia da quello parlamentare, da un punto di vista politico-istituzionale c'è da chiedersi la ragione per la quale le forze politiche sono state in grado di giungere ad un'intesa solo tardivamente, quando un presidente era stato legittimamente eletto: costringendo dunque le presidenze delle due Camere ad una soluzione estrema, per quanto basata sull'unica interpretazione giuridicamente corretta.

Di fronte ad un ostruzionismo prolungato da parte dell'opposizione, ciò che sembra perdere ulteriormente peso è proprio il ruolo della Commissione stessa, che diviene non solo incapace di garantire il rispetto delle regole che governano il sistema, ma incapace di consentire al sistema stesso di funzionare. E questo stato di cose che determina, sostanzialmente, una situazione di stallo, non porterebbe ad altro che ad un mutamento delle regole volte a sottrarre ogni potere ad un organismo che si è rivelato incapace di svolgere il suo ruolo per affidarle ad un soggetto diverso, in grado di garantire il rispetto delle regole del sistema, maggiormente indipendente rispetto al potere politico.

D'altra parte, tuttavia, il giudice costituzionale interviene – con la recente sentenza (la n. 69/2009) – a ricordare quanto importante sia il ruolo della Commissione parlamentare a garanzia del pluralismo: la Corte costituzionale, che non ha mai trascurato di esprimersi sul tema svolgendo, anzi, un ruolo di anticipazione rispetto all'intervento del legislatore ha ribadito l'indispensabile ruolo di garanzia del Parlamento in materia di pluralismo. L'esigenza di garanzia non si ritrova solo nella legislazione prodotta ma anche e soprattutto attraverso il ruolo di indirizzo e vigilanza che caratterizza l'attività della Commissione parlamentare¹⁴.

Appare allora più che mai importante una attenta riflessione sul ruolo del Parlamento e, in particolare, della Commissione e insieme al ruolo di garanzia esercitato dai due Presidenti di Assemblea, coadiuvati dalle rispettive Giunte per il Regolamento: la riforma dei regolamenti parlamentari sembra essere il "luogo" nel quale poter affrontare la definizione del ruolo della Commissione di Vigilanza e del potere di scioglimento dei Presidenti di Assemblea, alla luce della mutata convenzione costituzionale che vede ormai entrambi i Presidenti scelti nelle file della maggioranza parlamentare¹⁵.

D'altra parte, si rende necessario definire il rapporto che la Commissione ha con il CdA RAI in una prospettiva più ampia di riforma dello stesso. In particolare, diviene a questo punto interessante provare a considerare il ruolo della CPIV in una prospettiva di privatizzazione della RAI. L'acquisizione della RAI da parte del miglior offerente che operi in un mercato concorrenziale consentirebbe, ad esempio, di attribuire alla CPIV un ruolo di salvaguardia delle garanzie minime del servizio pubblico da definire in relazione a tutte le reti. Infatti, alla luce della Legge Gasparri e del Testo Unico della radiotelevisione, un problema che senz'altro oggi permane è quello legato al rapporto della RAI-TV con i partiti politici per quanto attiene alla nomina del CdA che subisce la diretta influenza del mutamento della maggioranza politica di turno (rimane, peraltro, immutata la questione di fondo della coesistenza della pubblicità a pagamento e del canone a dimostrazione di una annosa questione che caratterizza il nostro sistema radiotelevisivo pubblico). D'altra parte, puramente teorici continuano a rivelarsi i limiti alle posizioni dominanti e alla raccolta pubblicitaria correlati al sistema integrato delle comunicazioni (SIC).

¹⁴ Si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 69 del 13 marzo 2009 e la nota R. DICKMANN e G. MALINCONICO, *La posizione costituzionale della Commissione di vigilanza RAI nel quadro delle competenze normative in materia di servizio pubblico radiotelevisivo (Nota a Corte cost. 13 marzo 2009, n. 69)*, cit. i quali evidenziano come, a fronte di una presa di posizione di chi "proclama" l'inutilità della Commissione, la Corte costituzionale abbia invece "confermato la perdurante legittimazione costituzionale in materia".

¹⁵ Si veda P. MAZZINA, *Quis custodiet custodes? Spunti di riflessione sul "caso Villari"*, cit.

In questa ottica una soluzione possibile sembra a me, dunque, essere quella del rafforzamento, da un lato, dell'AGCom per quanto attiene ai suoi poteri di sanzione (oggi davvero limitati), al sistema di controllo e all'autonomia di finanziamento; e della riaffermazione, dall'altro, della Commissione, invece, nel ruolo di garante dell'art. 21 Cost. con particolare riferimento al servizio pubblico: come ha confermato il giudice costituzionale, infatti, la tutela in termini effettivi del pluralismo (interno ed esterno) non può che ricondursi, in ultima analisi, all'interno del Parlamento. Fermo restando, va da sé, che non esiste organo parlamentare che possa funzionare senza un minimo di "leale collaborazione" da parte dei gruppi: di maggioranza e di opposizione.

* Dr.ssa Annalisa Ghiribelli, cultore della materia Diritto parlamentare Università di Firenze
– annalisa.ghiribelli@gmail.com