

Cultura giuridica e diritto vivente

Rivista on line del Dipartimento di Giurisprudenza
Università di Urbino Carlo Bo

Note e Commenti



LA REPUBBLICA DEI MEDIA

Carlo Magnani

Abstract

[The Republic of the media] The paper examines the constitutional events that led to the writing of Art. 21 of the Constitution. It addresses the main problematic issues of freedom of information, referring to the judgments of the Constitutional Court. It then examined a specific area for the media, ie radio and television. It analyzes the evolution of television from public monopoly to the mixed system by paying attention to the relationship with the political system. With emphasis on key legislative reforms that took place in the 70s and 80s you draw a critical profile of the attitude of the institutions towards the broadcasting phenomenon. The conclusion is reserved to some questions concerning the future of the media in relation to the democratic form of state.

Key Words :

Republic, Media, Democracy, Pluralism, Information, Art. 21 Constitution

Vol. 4 (2017)





La Repubblica dei media

Carlo Magnani*

1. *“É appena finito il temporale, sei case su dieci sono andate giù”*: dalla sovranità limitata alla Repubblica

La libertà di informazione trova il suo riconoscimento costituzionale nell'art. 21 della Costituzione. Si tratta di un articolo molto conosciuto, che notevole successo ha avuto anche nell'immaginario sociale, forse secondo, per popolarità, solo agli artt. 1 e 3 della Costituzione; esiste anche una Associazione che porta proprio il suo nome.

Come nasce tale articolo? Ricordiamo un po' di storia, visto che in questa sede si celebra un opportuno incontro tra diritto costituzionale e storia. Tra le clausole dell'armistizio stipulato nel settembre del 1943, l'art. 16 riporta che tutte le pubblicazioni a stampa nonché opere teatrali, cinematografiche, radiofoniche e con ogni altro mezzo diffuse, saranno assoggettate al «controllo e alla censura» del Comandante Supremo delle Forze Alleate. Siamo un territorio occupato, con una sovranità assolutamente ridotta se non espropriata. Le funzioni di governo sono concentrate nell'AMGOT, cioè *Allied Military Government of Occupied Territory*, il quale si avvale, per il controllo dei mezzi di informazione, di una specifica struttura denominata PWB, *Psychological Warfare Branch*, formata da giornalisti inglesi e americani che avevano lavorato in Italia. Tale organismo esercita un vero e proprio controllo censorio sui contenuti. Le autorizzazioni a stampare, la fornitura di carta e inchiostro, nonché la stessa disponibilità delle tipografie era decisa direttamente dall'AMGOT.

* Carlo Magnani è ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico, docente di Diritto dell'informazione e della comunicazione, presso il DiSCUI dell'Università Carlo Bo di Urbino.

Relazione presentata al Ciclo di seminari “Costituiamoci. Lo ‘spirito costituente’ nell’Italia del tempo presente”, organizzato da Biblioteca Archivio Vittorio Bobbato, IS COP-Istituto di storia contemporanea della Provincia di Pesaro e Urbino, Fondazione XXV Aprile-Centro studi e ricerche sulla cultura, l'innovazione politica e amministrativa, A.N.P.I. di Pesaro, Istituto Gramsci Marche-Sede di Pesaro, Società pesarese di studi storici (Pesaro, Sala del Consiglio Comunale, 19 settembre 2016).

Indirizzo mail: carlo.magnani@uniurb.it

All'inizio del 1944 il controllo alleato si allenta quando il governo italiano diventa co-belligerante, così che i poteri amministrativi sulla stampa vengono trasferiti al governo Badoglio. Il quale con il r.d.l. n. 13 del 14 gennaio 1944 affida ai Prefetti la competenza a rilasciare le autorizzazioni alla stampa di quotidiani e di periodici. I partiti e i gruppi politici godono però di una relativa libertà e stampano sia pure tra mille difficoltà i loro periodici.

Tra le vittime del controllo prefettizio, in questa fase, troviamo il caso del quotidiano *L'Uomo Qualunque* di Guglielmo Giannini: nel febbraio del 1945 fu disposto il sequestro con sospensione della pubblicazione perché il giornale aveva rivolto pesanti critiche al governo monarchico che aveva deciso di intensificare lo sforzo bellico lungo la Linea Gotica. Il Consiglio di Stato però accoglie il ricorso di Giannini e il quotidiano torna in edicola già a primavera. Nel frattempo la Federazione Nazionale della Stampa (FNSI), soppressa dal fascismo e ricostituitasi il 26 luglio del 1943, riprende a operare il 7 giugno del 1944.

Il 1 gennaio del 1946 il governo italiano ritorna sovrano su tutto il territorio nazionale vista la ritirata del comando militare Alleato. Proprio a ridosso delle elezioni e referendum, del 2 giugno, viene emanato un importante provvedimento, il d.l. lgt. n. 561 del 31 maggio 1946, che abroga le norme fasciste sul sequestro amministrativo preventivo degli stampati, reintroducendo la disciplina garantista del 1906 del governo Giolitti. Il sequestro deve essere conseguenza di una sentenza irrevocabile di condanna: tranne che per stampati osceni o che divulgano pratiche volte a impedire la procreazione o a provocare l'aborto.

2. La Costituente: solo un po' di censura

Il dibattito che precede e che si svolge durante i lavori della Costituente è ricco e variegato. Tutti si augurano che la nuova Repubblica garantisca quella piena libertà di espressione che il regime ha negato per venti anni.

Tuttavia, l'attenzione di forze esterne alla Repubblica si fa sentire. "Oltre Tevere" si guarda con timore a quanto accade nel mondo dell'informazione. Pio XII l'11 luglio del 1946 incontra editori e giornalisti americani e illustra la sua visione dell'informazione: «La libertà di stampa, come ogni altra libertà sì di azione che di parola e di pensiero, è limitata; essa non permette che si stampi ciò che è errato o che si sa essere falso; oppure ciò che si pensa possa minare o distruggere la fibra morale e religiosa dell'individuo o la pace e l'armonia tra le nazioni». Il 9 gennaio del 1947, quando il dibattito sulla libertà di espressione è prossimo alla definizione tra i partiti della Costituente, Papa Pacelli ricorda ancora che una incondizionata libertà alla stampa e soprattutto alla cinematografia lederebbe il valore della moralità. Ovviamente è la Democrazia cristiana a farsi interprete di queste esigenze.

L'art. 21 Cost. è il risultato di diversi passaggi istituzionali. Il testo viene elaborato nella Prima sottocommissione da parte degli onorevoli Basso e La Pira, approvato tra il 26 settembre e il 1 ottobre 1946. L'Assemblea Costituente lavorò su quel dispositivo giungendo alla approvazione definitiva tra il 14 e il 15 aprile 1947. Il dibattito fu animato e mostrò anche le varie opzioni dottrinarie in campo. I punti maggiormente controversi furono l'istituto del sequestro della stampa e la pubblicità delle fonti di finanziamento delle imprese giornalistiche. Il liberale Einaudi, futuro Presidente della Repubblica, si espresse contro la pubblicità dei bilanci, un altro liberale, Giovannini, invece a favore.

Vi fu inoltre sostanziale concordia, enfatizzata da Aldo Moro come fatto positivo, tra comunisti e democristiani sull'ultimo comma dell'art. 21, cioè quello relativo al buon

costume. Il comma che segna il permanere della censura nel nostro ordinamento, sia pure sui mezzi di espressione (e non sono pochi) diversi dalla stampa. Se leggiamo, infatti, il sesto comma dell'art. 21 Cost. vi troviamo la possibilità che la legge stabilisca misure volte non solo a reprimere ma anche a «prevenire» le violazioni del buon costume.

L'art. 21 tratta quasi esclusivamente del mezzo della stampa. Ciò è stato motivo di critica, secondo alcuni sarebbe una norma che guarda più al passato, con lo specchietto retrovisore, che al futuro. Si tratta di una critica poco generosa. In verità c'è certamente il dato storico che vedeva la stampa come strumento principe della informazione e della propaganda politica, essendo la radio e soprattutto la televisione ancora agli albori. Ma il silenzio dei costituenti in proposito non può essere letto come mera ignoranza e trascuratezza verso le esigenze di garanzie costituzionali per altri media. Ad esempio, in un intervento di Dossetti si ha chiara la percezione della differenza strutturale tra la stampa e gli altri mezzi di diffusione: «La stampa è un mezzo immediato di comunicazione, ma rispetto soltanto ad un soggetto passivo, che voglia assoggettarsi a ricevere l'espressione del pensiero altrui. Altri mezzi di comunicazione del pensiero sono invece tali da costringere l'individuo a trovarsi soggetto passivo di comunicazione, indipendentemente da una scelta più specifica, come può essere fatto per il libro o per il giornale. Si pensi alla radiofonia, e, per certe ipotesi alla cinematografia». Le considerazioni di Dossetti rimandano proprio ad un profilo giuridico fondamentale dell'ordinamento della comunicazione, quello della differenza e della specificità della televisione rispetto alla stampa. Ma prima di approfondire questo aspetto restiamo sull'art. 21 della Costituzione.

3. La libertà di informazione come valore costituzionale

La libertà che è enunciata nell'articolo 21 è quanto mai generica e aperta. Rispetto alle critiche di avere optato per una “visione ristretta”, si può sottolineare come la prudenza dei costituenti e la formula assai ampia della tutela costituzionale della libertà in oggetto rappresentano il vero motivo di flessibilità della disposizione, e quindi di idoneità ad essere impiegata anche nei contesti tecnologici più disparati. Come con Internet ad esempio.

Se c'è un silenzio nell'articolo 21 Cost. questo può semmai essere rinvenuto nella mancanza di riferimento alla libertà di informazione. Norme costituzionali e dichiarazioni internazionali coeve ad esso costituiscono indubbiamente modelli alternativi, ove il tenore lessicale si presenta oggettivamente più ricco. Ad esempio la Legge fondamentale della Repubblica federale tedesca (1949) sancisce all'art. 5 commi 1 e 2 che: «ognuno ha diritto di esprimere e diffondere liberamente le sue opinioni con parole, scritti e immagini, e di informarsi, senza essere impedito, da fonti accessibili a tutti. Sono garantite la libertà di stampa e d'informazione mediante la radio ed il cinematografo. Non si può stabilire alcuna censura» e che «questi diritti trovano i loro limiti nelle disposizioni delle leggi generali, nelle norme legislative concernenti la protezione della gioventù e nel diritto della persona al suo onore».

Oppure si prenda la *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, approvata dalle Nazioni Unite nel 1948, dove, all'art. 19, è riconosciuto il diritto di ogni individuo di «cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo»; o ancora la *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (CEDU), stipulata nel 1950, dove, all'art. 10, si ricomprensce nella libertà di espressione «la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza possibilità di ingerenze da parte di autorità pubbliche».

La libertà di informazione non è certamente equivalente alla libertà di manifestazione del pensiero. L'art. 21 quindi non tutela la libertà dell'informazione? No, certamente no. La libertà di informazione, da chiunque esercitata, libero cittadino o giornalista, è logicamente e giuridicamente ricompresa nella fattispecie indicata nel comma 1 dell'art. 21 Cost. Questa è la conclusione cui è giunta non solo la dottrina costituzionalistica ma soprattutto la giurisprudenza della Corte costituzionale.

Il ruolo della Consulta in materia di libertà di informazione è quanto mai cruciale. L'ordinamento dei media nella Repubblica è ciò che è solo grazie alla posizione che la Consulta ha assunto, spesso anche necessariamente dovuto assumere, come interprete del dettato costituzionale. Se c'è un settore della vita civile dove si è davvero espressa la capacità del giudice costituzionale di rendere vivente la Costituzione, questo è certamente il mondo dell'informazione. La prima sentenza in assoluto pronunciata dalla Corte, dopo la sua istituzione tardiva, si riferisce proprio all'art. 21 Cost.: nella fattispecie alla compatibilità con esso di alcuni articoli del testo unico di pubblica sicurezza del regime fascista sulla diffusione degli stampati (sent. n. 1 del 1956 della Corte costituzionale).

Una disposizione così aperta e apparentemente semplice come il primo comma dell'art. 21 aveva, ed ha, bisogno di una consistente attività di interpretazione e di attuazione, legislativa e giurisprudenziale, per potere essere davvero norma vivente nel corpo sociale. Così l'isolamento della libertà di informazione all'interno della generale libertà di manifestazione del pensiero è stato operato proprio dalla Corte costituzionale. È stata la Consulta a precisare di volta in volta lo statuto costituzionale del diritto dell'informazione, a seconda dei casi critici che ha dovuto esaminare.

Nella sentenza n. 105 del 1972 il Giudice delle leggi ha specificato meglio il rapporto tra informazione e libertà di manifestazione del pensiero, vista l'assenza nell'art. 21 di un esplicito riferimento a quel profilo della libertà d'espressione che è la ricerca e la divulgazione delle notizie. La Consulta affermò (concordemente alla dottrina maggioritaria) che la libertà di dare e diffondere notizie, opinioni e commenti è un diritto pienamente protetto dall'art. 21 Cost. Il giudizio muoveva sulla norma fascista degli anni '30 che stabiliva l'obbligo di riposo domenicale per le imprese giornalistiche: in questa maniera il lunedì mattina potevano uscire solo i quotidiani sportivi. La Corte affermò l'esistenza di un «interesse generale all'informazione» indirettamente protetto dall'art. 21 Cost., che, in regime di democrazia, «implica pluralità di fonti d'informazione, libero accesso alle medesime, assenza di giustificati ostacoli legali, anche se temporanei, alla circolazione delle notizie e delle idee». Successivamente, il Giudice delle leggi richiama tale pronuncia anche nella sentenza n. 94 del 1977, confermando che «non è dubitabile che sussista, e sia implicitamente tutelato dall'art. 21 Cost., un interesse generale della collettività all'informazione».

Siamo ad un riconoscimento importante: l'esistenza di un interesse generale della collettività intera ad avere informazioni, ad essere informata. A questo punto però occorre citare anche le sentenze nn. 112 del 26 marzo 1993 e 420 del 7 dicembre 1994 – che intervengono dopo la agognata riforma legislativa del sistema radiotelevisivo – dove la Corte si spinge sino al suo massimo avvicinamento alla individuazione di un vero e proprio diritto soggettivo all'informazione. Si dichiara, infatti, la natura di diritto *inviolabile* ed *assoluto*, ai sensi dell'art. 2 Cost., ad entrambi i profili, attivo e passivo, del diritto dell'informazione: «[q]uesta Corte ha costantemente affermato che la Costituzione, all'art. 21, riconosce e garantisce a tutti la libertà di manifestare il proprio pensiero con qualsiasi mezzo di diffusione e che tale libertà ricomprende tanto il diritto di informare, quanto il diritto di essere informati (v., ad esempio, sentt. nn. 202 del

1976, 148 del 1981, 826 del 1988). L'art. 21, come la Corte ha avuto modo di precisare, colloca la predetta libertà tra i valori primari, assistiti dalla clausola dell'inviolabilità (art. 2 della Costituzione), i quali, in ragione del loro contenuto, in linea generale si traducono direttamente e immediatamente in diritti soggettivi dell'individuo, di carattere assoluto». Esiste quindi il diritto soggettivo dei cittadini ad essere informati? La questione è davvero complessa e occorre sgombrare il campo da un eccesso di retorica, come sostiene Alessandro Pace che dell'art. 21 è uno dei maggiori interpreti. La configurazione di una situazione giuridica avente i caratteri tipici del diritto soggettivo appare difficilmente applicabile al diritto di essere informati. Esso, al di fuori di specifiche circostanze previste dalla legge, può semmai pesare come valore costituzionale, come principio dell'ordinamento giuridico; ma sembra davvero arduo tutelare un diritto che non ha, in primo luogo, la corrispondenza in un obbligo determinato da parte di alcun soggetto determinato. Ma non c'è contrasto con la visione offerta dalla Consulta.

Il valore della libertà di informazione è assolutamente centrale nell'ordinamento costituzionale: anche se si assumono le difficoltà di configurare come diritto soggettivo perfetto la libertà di ricevere notizie. Forse, per comprenderne meglio la portata che può assumere, è utile ragionare sul percorso concettuale e argomentativo seguito dalla Corte costituzionale nel leggere l'art. 21 Cost.; interpretazione, peraltro, pienamente coerente con le norme di diritto internazionale ed europeo, prima fra tutte l'art. 10 della CEDU. La *ratio* ultima di tale lettura è stata a mio avviso ben colta da chi ha sottolineato che nella stessa giurisprudenza della Corte costituzionale troviamo affermata la connessione della libertà di espressione con una speciale «teoria generale della democrazia» (Enzo Cheli). La conseguenza è quella di rintracciare il fondamento della libertà di informazione anche al di là dei contenuti specifici dell'art. 21 Cost., attingendo direttamente ai principi ispiratori della nostra forma di Stato, come la stessa sovranità popolare e il principio democratico.

L'interpretazione dell'art. 21 incontra diverse dicotomie che possono assegnare alla disposizione significati sensibilmente diversi. È una libertà solo individuale o è funzionale a scopi di natura sociale o culturale? Di quale statuto giuridico gode l'informazione, si tratta di una libertà o di un potere? E ancora, diffondere notizie e opinioni che raggiungono il grande pubblico è una mera attività di impresa come altre oppure può essere giustificata una disciplina speciale? Inoltre, sempre restando entro la dimensione sociale, il pluralismo delle idee, sale della democrazia e della tutela delle minoranze, si garantisce con la concorrenza oppure i due concetti non sono necessariamente coincidenti? Domande senza risposta definitiva che accompagnano però ogni ragionamento sulla libertà di informazione.

4. La Repubblica va in onda sul piccolo schermo. Dal 'partito unico della RAI' alla libertà di antenna

La 'Repubblica dei media' ha conosciuto fasi diverse che hanno di volta in volta posto precisi interrogativi alla Costituzione. La vicenda della stampa è caratterizzata dalla scarsità di editori puri. Il pluralismo è stato garantito anche dalla presenza di organi di partito e di imprese editrici che hanno diffuso spesso autori che si ponevano in forte contestazione verso il sistema. Si tratta di una storia indubbiamente ricca e molteplice, che meriterebbe approfondimento, ma che forse è meno intensa rispetto a quanto accaduto nella televisione.

Se c'è invece un medium che veramente può essere eletto a paradigma della storia repubblicana questo è di certo la radiotelevisione. Essa ha una specificità rispetto alla stampa, riscontrabile sia in Italia come in tutti gli ordinamenti europei, costituita dal fatto che nasce entro l'amministrazione pubblica e non come sviluppo della società civile. La stampa è sinonimo di libertà individuale sin dalle sue origini, fattore di contestazione verso il potere: la stampa rivendica libertà contro ogni intromissione dello stato. La radiotelevisione no, nasce come grande infrastruttura di rete della società industriale, come le ferrovie o le strade, necessita di investimenti costosi, utilizza risorse scarse e pertanto si sviluppa come settore della pubblica amministrazione, soggetta al monopolio pubblico o al regime della concessione come per i beni di proprietà pubblica. Ecco perché in Assemblea Costituente c'è retrosia a trattare della radiotelevisione, perché, nonostante il comma 1 dell'art. 21 faccia riferimento ad ogni «altro mezzo di diffusione», è chiaro a tutti coloro che lo stanno scrivendo che molto probabilmente la radio non sarà affatto un mezzo disponibile per i privati. Stampa e televisione hanno percorsi separati. Entrambi i media vivono di un rapporto con la politica, ma quello della televisione sarà di gran lunga più immediato e diretto, per certi versi persino patologico.

Sì, la televisione è un grande enigma della Repubblica. La storia politica della quale, ad avviso di chi scrive c'è solo "una Repubblica", è scandita da un continuo rimando alle vicende della radiotelevisione. Non si può comprendere l'evoluzione della tv italiana senza riferimenti al sistema politico, così come non si può concepire la vicenda politica prescindendo dai mutamenti della informazione televisiva. Il rapporto però nel corso del sessantennio non è stato paritario. La politica ha governato direttamente la televisione per un trentennio abbondante: pur senza giungere mai alla determinazione rigida degli indirizzi c'è stata una certa egemonia dei partiti di governo sulla cultura e sulla sensibilità diffusa dal piccolo schermo. La partita che gli attori giocano ruota attorno ad un punto fisso, un vero motore immobile, cioè la RAI.

La RAI nasce il 26 ottobre del 1944 (d.l. n. 457) sulle ceneri dell'EIAR. Il primo a presiederla fu il giurista, più liberale che cattolico, Arturo Carlo Jemolo, che dovette ben presto lasciare il posto a Giuseppe Spataro, democristiano, nel 1946. Poi, con Fanfani segretario della DC, nel giugno del 1954, dopo pochi mesi dall'inizio regolare delle trasmissioni televisive, arriva Filiberto Guala, dell'Azione cattolica, come Amministratore delegato: entrano i «corsari bianchi», cioè i frequentanti dei corsi della RAI, un gruppo di cui si citano solitamente i nomi di Umberto Eco, Furio Colombo, Gianni Vattimo. *Lascia o raddoppia?*, *Campanile sera*, *La donna che lavora* sono i programmi più importanti che vengono prodotti. Lo spirito di Guala vuole coniugare cultura italiana e comunicazione popolare entro un orizzonte rispettoso delle radici cristiane: il progetto dura appena un biennio, Guala è fatto fuori da ambienti liberali legati al vecchio gruppo manageriale torinese che governava già durante l'EIAR.

Con il superamento del centrismo e la maturazione della proposta politica del centro-sinistra anche la RAI cambia. L'arrivo di Ettore Bernabei, fanfaniano doc e vicino all'Opus Dei, ricolloca il servizio televisivo. Da un lato si sposta l'asse da centro-destra a centro-sinistra, dall'altro si prosegue sulle intuizioni di Guala, sia pure restando vicini alla Chiesa cattolica. Nel 1961 con Bernabei nasce il secondo Canale della RAI: i socialisti stanno per entrare nella stanza dei bottoni e la concessionaria del servizio pubblico apre uno spazio in più, sembra anticipare i tempi.

Con la crisi del centro-sinistra la formula politica del paese vira verso il compromesso storico di Moro e Berlinguer. Gli anni '70 battono il loro colpo con la prima sconfitta elettorale della DC: il referendum sul divorzio del 1974 segna la fine

della segreteria Fanfani e della RAI di Bernabei. Il clima politico e soprattutto sociale è mutato.

Sono anni decisivi per il paese ed anche per la radiotelevisione. Negli anni '70 infatti succede semplicemente di tutto. Per i partiti la battaglia vera è sempre la stessa: il controllo della RAI. Ma nella società civile si è aperta un'altra questione: oggetto dell'interesse non è il fortino del potere del servizio pubblico, ma la possibilità di creare emittenti private che facciano sentire dal basso la voce dei diversi soggetti che stanno assumendo protagonismo sociale. La contestazione verso i partiti mette in dubbio anche la stessa centralità della RAI. In questa fase il sistema politico non comprende cosa sta accadendo, restando imprigionato nello schema del "partito unico della RAI". Si pregiudica persino l'industria nazionale con i ritardi nella introduzione del colore: Ugo La Malfa, appoggiato dal PCI, combatte ancora con Bernabei per vietare le trasmissioni a colore, divieto che sarà superato solo nel 1977 privando il mercato dei televisori di prodotti italiani e favorendo i marchi tedeschi (lì il colore arrivò nel 1967!).

Nel 1970 Radio Partinico è la prima radio libera a trasmettere, fondata da Danilo Dolci per documentare a distanza di due anni dal terremoto del Belice le condizioni di vita della popolazione. Nel 1971 (20 aprile), però, Pepo Sacchi è il protagonista di una vicenda che porterà addirittura un governo alle dimissioni. Sacchi, di Biella, regista televisivo della RAI, crea una emittente locale via cavo, *TeleBiella A21*, che inizierà a trasmettere il 6 aprile 1972, sfruttando una lacuna normativa nel codice postale che non prevede il monopolio statale su tali forme di comunicazioni a distanza. L'etere è pubblico e monopolio della RAI ma il cavo no. Il governo Andreotti nel giugno 1973 va in crisi quando il Ministro delle Poste Gioia, emanato il nuovo codice postale nel marzo del 1973 che vieta le trasmissioni via cavo, emette il decreto di chiusura per *TeleBiella*: il Partito repubblicano di Ugo La Malfa si dice all'oscuro di tale decreto e toglie l'appoggio all'esecutivo. *TeleBiella* testimonia in diretta l'irruzione degli agenti di polizia che mettono i sigilli all'emittente e recidono il cavo fuorilegge. Parte il procedimento penale contro Sacchi.

Nel 1974 la Corte costituzionale è chiamata a dirimere la questione: il divieto della tv via cavo è compatibile con l'art. 21 della Costituzione che garantisce la libertà con ogni mezzo? La Consulta emana una doppia sentenza che prova a mettere ordine nel sistema televisivo, andando oltre lo specifico quesito giuridico posto dal giudice rimettente. Si inaugura qui un ruolo di vera e propria supplenza della Corte costituzionale rispetto al Parlamento in materia radiotelevisiva. Le sentt. 225 e 226 del 1974 danno ragione a Pepo Sacchi sconfessando il fresco codice postale del governo; ma non si limitano a questo. La Consulta indica al Parlamento i cosiddetti "Sette Comandamenti" che dovranno costituire i punti fermi della riforma del sistema pubblico radiotelevisivo; insomma, è la Corte a spingere il Parlamento ad approvare una legge di sistema sulla RAI che mai, dal 1954, nessuno ha voluto nemmeno discutere. La formula del compromesso storico ispira la legge n. 103 del 1975 di riforma della RAI, ponendo le basi per la Terza rete e per un modello di governo della concessionaria che vede direttamente i partiti politici come editori; infatti, è la Commissione parlamentare bicamerale (organo resuscitato, già creato nel lontano 1947 e mai protagonista sino a quel momento) a indicare direttamente i consiglieri di amministrazione della RAI. Chiamate 643111 è il numero di Viale Mazzini (6 DC, 4 PCI, 3 PSI, 1 PSDI, 1 PRI, 1 PLI). Il concorso tra la maggioranza e l'opposizione comunista si esprime in questa legge che è forse la prima della stagione del compromesso storico, un anno avanti delle elezioni del 1976 e dei governi della astensione prima e della fiducia poi. Ancora una volta, come per il centro-sinistra, la RAI ha un posto in "prima fila".

Mentre i partiti, tutti i partiti finalmente, occupano la RAI, la legislazione nasce già vecchia per quanto riguarda le germoglianti emittenti private. Prima le “radio libere” poi le “televisioni commerciali”, le denominazioni sono quanto mai indicative della diversità dei due fenomeni, iniziano a inondare l’etere con le loro trasmissioni. Già, ma è vietato dalla fresca legge del 1975. Partono i procedimenti penali innanzi ai pretori ed ancora una volta, vista la scarsa lungimiranza del legislatore, spetta alla Corte costituzionale dire l’ultima parola. L’uso delle bande hertziane è un reato contro il monopolio pubblico del mezzo o l’art. 21 garantisce anche la libertà di antenna? La Consulta sta con la libertà. La sentenza n. 202 del luglio 1976 riconosce ai privati la libertà di creare emittenti locali. La Corte, però, nell’atto di liberalizzare una facoltà si rivolge (ancora una volta) al Parlamento perché al più presto intervenga con una legge che fissi qualche regola: dei criteri tecnici di uso delle frequenze, il regime amministrativo della concessione con relativo sistema di controlli, dei limiti alla pubblicità commerciale per non penalizzare la stampa.

L’Italia è il primo paese europeo a innovare così tanto nel settore delle comunicazioni di massa, il primo paese a riconoscere ai privati la libertà di antenna e di emissione radiotelevisiva. Nel mezzo degli anni della violenza politica fallisce tragicamente il tentativo di Moro di scuotere il sistema politico dall’immobilismo che lo serra, ma la società produce innovazioni e cambiamenti grazie allo sviluppo delle libertà costituzionali. Solo nei primi anni ’80 gli altri paesi europei giungeranno ad affermare la libertà dell’etere. In Germania, una sentenza del Giudice costituzionale nel 1981 sancisce il diritto dei privati a usare l’etere e nel 1984 iniziano le prime trasmissioni nazionali (*Sat1* e *Rtl-plus*); in Francia Mitterand elimina il monopolio pubblico nel 1982, e nel 1984 si inaugurano le trasmissioni di una pay tv (*Canal Plus*) e nel 1986 di due reti in chiaro (*La Cinq* e *M6*); in Spagna nel 1988 sono autorizzate tre reti private nazionali (*Antena3*, *Telecinco*, *Canal Plus*).

5. ‘Spaghetti western’ nell’etere

Primi ad arrivare ma ultimi a legiferare. Già, perché l’invito della Consulta del 1976 non fu affatto raccolto con solerzia come avvenne per ridisegnare (e occupare) il nuovo servizio pubblico. Vi fu scetticismo, impreparazione, diffidenza, la partita vera era sempre quella della RAI, queste novità erano considerate effimere, qualcuno disse anche “tanto non durano”. Anzi, appoggiati anche dalla RAI, i partiti non volevano proprio intervenire: per non legittimare quelle trasmissioni, per non dare loro diritti.

Il primo a tentare la via della legge fu il Ministro Vittorino Colombo, nel 1977, che provò a legittimare queste microscopiche emittenti, povere di mezzi economici e tecnici, viste da pochi entro un angusto ambito locale ma nulla se ne fece: il Consiglio dei Ministri non approvò neppure un disegno di legge. L’anno seguente si azzarda il successore di Colombo al dicastero delle Poste, Nino Gullotti, che amplia le dimensioni locali di trasmissione: niente accade. Nel 1978 gli onorevoli Martelli (PSI) e Bubbico (DC) propongono una normativa antitrust che impedirebbe di possedere più di cinque licenze locali. Ai comunisti non piacque. Nel 1980 ancora Vittorino Colombo ripropone spazio per le emittenti locali, le quali con la Terza rete si vedono private di alcune frequenze. Ma la RAI resiste. Sempre nel 1980 il socialdemocratico Michele Di Giesi vorrebbe introdurre la possibilità per i privati di usare cassette preregistrate su diverse emittenti. Nel 1981 il Ministro Remo Gaspari fa una proposta che avrebbe cambiato il destino della televisione italiana: una sola concessione nazionale per ogni gruppo editoriale e altre norme restrittive sulla pubblicità. In quel momento la tv privata era

divisa fra tre soggetti: Fininvest (*Canale5*), Mondadori (*Rete4*), Rusconi (*Italia1*). Nemmeno questo però va bene. Gava nel 1984 proporrà due reti al massimo per ogni emittente ma visto che Berlusconi ne controlla già tre viene ampiamente criticato, anche da coloro che considerarono insufficiente la proposta di Gaspari.

Nel vuoto legislativo più assoluto l'etere è luogo di scorribande in assenza totale dello stato di diritto. Nel 1980 l'editore Rizzoli intende costituire una rete nazionale privata, *Pin*, *Prima rete indipendente nazionale*, ma riceve un diniego dal Ministero ed anche dalla Corte costituzionale, chiamata ancora una volta a togliere le castagne dal fuoco al legislatore assente.

Le televisioni commerciali sono un fenomeno inarrestabile e nel 1980 la neonata *Canale5* del gruppo *Fininvest*, grazie a 30 emittenti controllate lungo la penisola, diventa di fatto un network nazionale. Pur non essendo ciò consentito né dalla legge né dalle sentenze della Consulta del 1976 e tantomeno del 1981: lo scrupolo di Rizzoli non fa breccia a "Milano2".

Berlusconi incontra le tv per caso proprio grazie alle vicende giuridiche che abbiamo appena citato. Il 15 marzo del 1974 a Segrate è fondata, su iniziativa del partito repubblicano milanese, da Alceo Moretti e da Giacomo Properzy una emittente via cavo che si chiama *TelemilanoCavo*. Il 1 settembre del 1974 partono le trasmissioni da un negozio posto sotto i portici di "Milano2": la zona residenziale appena costruita è il bacino d'elezione per questa tv di condominio che ha la funzione di far socializzare una comunità altrimenti anonima, anche in funzione delle elezioni amministrative di Milano del 1975. Dopo le elezioni politiche del 1976, deludenti per i referenti politici, la piccola emittente si ritrova piena di debiti e vista la sentenza della Consulta che liberalizza l'etere è sul punto di chiudere perché impossibilitata a gestire il passaggio al segnale terrestre. L'acquirente inatteso è l'imprenditore di *Edilmord* Silvio Berlusconi, che è interessato a dare ai suoi inquilini un servizio in più: versa 50.000 lire simboliche e si accolla 200 milioni di debiti. Nel 1976 nasce così *TeleMilano* che diventerà nel 1978 *TeleMilano 58*.

L'intraprendenza di *Fininvest* fa scuola e agli inizi del 1982 entrano nella tv commerciale anche Mondadori (*Rete4*) e Rusconi (*Italia1*). In verità l'etere italiano è affollato come in nessun altro paese al mondo, nel 1982 si contano circa 935 emittenti radiotelevisive più 435 stazioni che ritrasmettono programmi esteri. In assenza di limiti e regole la pubblicità commerciale sfiora ogni tetto orario ed economico, dai 42 miliardi di lire investiti nel 1979 si passa ai 1350 del 1985. Nel 1988 si spendeva in Italia in spot pubblicitari tanto quanto in GBR, Francia e Germania messe assieme. «L'uomo capace di tutto», secondo la insuperata definizione di Marco Pannella, usa le amicizie politiche e le strategie commerciali per acquistare prima *Italia1* (1982) e poi *Rete4* (1984). Il duopolio televisivo è ben presto confezionato. Tre reti ha la RAI e tre reti servivano a *Fininvest* per fare davvero concorrenza al servizio pubblico. Lasciamo agli storici dell'età contemporanea e ai massmediologi il bilancio sulla qualità della programmazione negli anni '80.

Dal punto di vista costituzionale questa vicenda è una sconfitta dello stato di diritto e del principio del pluralismo che la Corte costituzionale aveva già evocato nel 1976 e soprattutto nel 1981, quando, innovando la propria giurisprudenza, afferma che le trasmissioni nazionali potrebbero essere legittimamente lasciate ai privati a patto di tutelare il pluralismo con una normativa antitrust. Dal 1976 al 1984 sono otto anni di far west illimitato nell'etere italiano, di libertà assoluta e incontrollata per gli operatori, non si sa chi utilizza cosa, emittenti e antenne spuntano come funghi, passano di proprietà senza alcun controllo, non ci sono regole per la pubblicità commerciale, è l'anarchia del mercato, il caos dell'etere. Che si stabilizza però con l'instaurazione del duopolio.

6. Il duopolio Tv alle radici della cosiddetta Seconda Repubblica

Il Pentapartito è la formula politica degli anni '80 e gli effetti si vedono anche sulla televisione. *Fininvest* gode dell'appoggio incondizionato dei socialisti di Craxi, Capo del governo dal 1983 al 1987, ed anche del sostegno, molto cauto e condizionato invece di Andreotti.

Il 16 ottobre del 1985 i pretori di Roma, Torino e Pescara mettono i sigilli alle tre reti *Fininvest* perché aggirano il divieto di trasmettere su scala nazionale: scoppia il finimondo. Il pubblico dei consumatori e dell'audience, cioè l'Italia del "riflusso" che sta prendendo il posto di quella militante, è in rivolta perché è negato il diritto al nuovo intrattenimento: i *Puffi*, *Dallas* sono alcuni dei programmi di cui un popolo intero si sente improvvisamente affranto orfano. La storia è nota, il 18 ottobre il presidente del Consiglio interrompe la visita di Stato in Inghilterra e convoca subito un Consiglio dei ministri per rimediare alla situazione. Nasce il decreto legge salva-Berlusconi: nella prima versione sarà bocciato dalla Camera (27 novembre 1985); allora il governo ne emana un secondo (5 dicembre) che è convertito la notte dell'ultimo giorno utile (il 4 febbraio) al Senato. Forse c'è anche l'aiuto del PCI, che non fa ostruzionismo e che attraverso modifiche ai criteri di nomina in RAI riesce a garantirsi il controllo di RaiTre e del suo Tg nazionale. La sinistra DC è soddisfatta perché la posizione del Direttore generale, che dal 1982 occupa il demitiano Biagio Agnes, esce rafforzata.

Tutti contenti o quasi. Ne scaturisce una norma «transitoria» che consente la trasmissione nazionale mediante gli espedienti delle cassette preregistrate e della interconnessione degli impianti, ma che pone anche limiti orari agli spot. Il Parlamento ha sei mesi per approvare la nuova legge di sistema. Passeranno quattro anni. In mezzo, ovviamente, la solita sentenza "tappa buco" della Corte costituzionale, che arriva nel 1988 (sent. 826).

La sentenza n. 826 del 1988 è un lungo riepilogo della giurisprudenza della stessa Consulta in materia di informazione radiotelevisiva. È praticamente il bilancio di un trentennio in cui la Corte ha accompagnato il sistema della televisione nelle sue trasformazioni, la principale dal monopolio pubblico all'apertura ai privati, con decine di pronunce. Ora è costretta a comportarsi come nel mezzo degli anni '70, quando di fronte al blocco politico del legislatore inviò i suoi moniti ispirati dalla lettura della Costituzione. La fragile e provvisoria disciplina costruita nel 1985 è un argine precario ed insoddisfacente, del tutto inadatto a regolare un settore sempre più decisivo per la vita democratica, ma pieno di incongruenze come esito della lunga mancanza di legalità.

La Corte costituzionale ragiona sul valore cardine del pluralismo informativo, specialmente nei significati che può assumere per il sistema radiotelevisivo nel suo complesso, caratterizzato ormai dalla presenza di imprese private – anche molto forti dal punto di vista commerciale. La tv del futuro sarà frutto del concorso fra la concessionaria del servizio pubblico ed editori privati, ma questo ordinamento nuovo dovrà fondarsi sul rispetto del pluralismo come garanzia della vita democratica. Non la concorrenza ma il pluralismo è il centro della argomentazione, che sta dentro una precisa teoria della informazione come pilastro della democrazia costituzionale. Pluralismo che secondo la Corte ha due profili: uno esterno, rappresentato dalla necessaria presenza entro un mercato concorrenziale di quanti più editori possibile, soprattutto privati accanto al servizio pubblico; e uno interno, costituito invece dalla capacità che il sistema ha nel suo complesso di garantire l'espressione nella opinione

pubblica delle varie opzioni politiche, ideologiche, religiose, culturali, sociali presenti nella società italiana. I due concetti di pluralismo non sono affatto equivalenti.

Su questa base, e dopo una direttiva della Comunità Europea (Direttiva “Tv senza frontiere”, n. 552 del 1989) per regolare forme e contenuti della pubblicità, il Parlamento produce la legge Mammì nel 1990. Il pentapartito a trazione “CAF” approva una legge che non fa altro che registrare quanto presente sulle frequenze. E forse non poteva essere altrimenti. La vicenda si innesta però sulla Guerra di Segrate che è esplosa nel novembre del 1989 quando la famiglia Formenton cede a sorpresa il controllo di *Mondadori* a *Fininvest* rovesciando l'alleanza siglata ad aprile con il Gruppo CIR di Carlo De Benedetti. Berlusconi si ritrova editore di tre televisioni, dei quotidiani *Il Giornale*, *La Repubblica*, di *L'Espresso* e *Panorama*, una miriade di periodici, più tutti l'editoria libraria di *Mondadori*. Il 21 giugno 1990 gli arbitri emettono la sentenza sul “lodo Mondadori” affermando che è ancora valido l'accordo tra De Benedetti e i Formenton. Berlusconi lascia la presidenza *Mondadori* dopo 156 giorni. Il lodo arbitrale sarà però impugnato da *Fininvest* e ne scaturirà la celebre sentenza della Corte di Appello di Roma del 24 gennaio 1991 (giudice relatore Metta) che riabilita l'accordo tra *Fininvest* e i Formenton. La vicenda ha una sua – parziale – conclusione il 29 aprile del 1991 quando la mediazione dell'imprenditore romano Ciarrapico, amico intimo di Andreotti, fa sì che il quotidiano *La Repubblica* e *L'Espresso* rimangano fuori dalla *Mondadori*. Evidentemente alla DC non faceva troppo piacere avere un gruppo editoriale così forte a sostegno di Craxi.

Nell'agosto del 1990 intanto, mentre è in pieno svolgimento la Guerra di Segrate, il Parlamento approva tra proteste furibonde la legge Mammì. Accade una cosa mai verificatasi prima, ben cinque Ministri del governo Andreotti si dimettono per protesta, fra essi Sergio Mattarella, ma l'esecutivo non si dimette, vengono solo sostituiti dopo pochi giorni. Questa lotta attorno all'informazione mette a nudo la totale inadeguatezza della legislazione italiana a garanzia del pluralismo informativo. Ma anticipa anche le future alleanze della cosiddetta Seconda Repubblica. Da un lato, schierati con Berlusconi, il Pentapartito più i voti dell'estrema destra dell'MSI, che ha supplito alla contrarietà della sinistra DC; dall'altro lato, il partito comunista e la sinistra democristiana appunto, che hanno come referente mediatico il quotidiano *La Repubblica* e RaiTre (che dal 1987 è diventata “TeleKabul” con Sandro Curzi).

Il 17 febbraio Mario Chiesa che amministra il Pio Albergo Trivulzio viene arrestato e inizia un'altra storia.

7. Dal duello al triello. Domande antiche per nuovi media

La crisi dei partiti raccolti nell'arco costituzionale, che raccoglieva quasi otto italiani su dieci negli anni migliori, ha un esito televisivo. Forse non poteva essere diversamente. Il settore dell'informazione e quello giudiziario sono attori decisivi della scomparsa dei soggetti classici del sistema dei partiti tra il 1992 e il 1994. La televisione aveva sino ad ora vissuto un rapporto dialettico con la politica, la RAI era stata organo del governo poi dei partiti, aveva fatto da cassa di risonanza per linee politiche decise nei congressi da personale politico formatosi nelle istituzioni; anche le emittenti private avevano avuto bisogno di stipulare alleanze con la politica, favorendo l'emergere di quei soggetti meno garantiti o esclusi dal grande partito della RAI. Nel novembre del 1993 una parte della società rimasta orfana di referenti politici trova nel telecomando la propria identità politica. La televisione scende in campo.

Dal punto di vista costituzionale il settore dell'informazione è ancora in condizioni di illegalità. Dopo le elezioni del 27 marzo 1994 si aggiunge il conflitto di

interessi: la tv va al governo del paese. Secondo le ricerche di Luca Ricolfi, circa l'8% dell'elettorato sarebbe stato spostato dalla martellante campagna elettorale che nei giorni precedenti il voto andò in onda sulle tv private, coinvolgendo anche i conduttori, in ogni tipo di programma. Nel dicembre del 1994 una, l'ennesima, sentenza della Consulta boccia la legge Mammì perché non garantisce il pluralismo, consentendo ad un medesimo gruppo il controllo di tre reti.

Riparte un dibattito complesso, condizionato da posizioni di fatto ormai acquisite difficilmente ridimensionabili da parte di una amministrazione che è stata colpevolmente latitante per troppo tempo. L'Ulivo nel 1996 non ha un vero progetto di riforma, e quando, dopo proroghe annuali, si giunge alla approvazione della nuova legge antitrust, la legge n. 249 del 1997 nota come legge Maccanico, ne sortisce un compromesso basato su un disarmo bilaterale del duopolio: alla RAI via la pubblicità da una rete, a *Mediaset* via una rete dall'etere terrestre a favore del satellite. Il fatto è che neppure questo fragile e tardivo compromesso vedrà mai la luce. Le nuove concessioni che il governo D'Alema rilascia nel 1999 non vedono *Rete4* fra i beneficiari, esclusa sulla base della nuova legge antitrust. Figura una nuova emittente, *Centro Europa7*, che mai si vedrà assegnate le frequenze. Infatti, *Rete4* continuerà a trasmettere nella vana attesa del provvedimento, costantemente rinviato, che l'Autorità di garanzia avrebbe dovuto prendere per attuare la legge Maccanico. Ne scaturisce un contenzioso decennale tra l'imprenditore Di Stefano e lo Stato italiano, che si concluderà nel 2009 con un risarcimento di un milione di euro e qualche frequenza di RaiUno ormai inutilizzabile visto il passaggio al digitale.

Di proroga in proroga si giunge al 2001 col nuovo governo di centrodestra. La legge Gasparri dell'aprile 2003 risponde solo parzialmente al Messaggio alle Camere del luglio del 2002 del Presidente Ciampi, nel quale si chiedeva pluralismo per il sistema dell'informazione. Si avvia la transizione al digitale in un orizzonte ormai segnato dall'avvento della rete Internet e dalla affermazione della tv satellitare a pagamento. Il nuovo secolo segna la crisi della tv generalista come era stata conosciuta per decenni. Anche il duopolio va in soffitta sostituito da un "tripolio", con RAI, *Mediaset* e *Sky* che si dividono la quasi totalità dell'audience e degli introiti.

Questo contributo si ferma qui, dove la storia lascia spazio alla cronaca. La Repubblica dei media ci consegna il bilancio di un rapporto costante e diretto tra la politica e la radiotelevisione, ove la seconda ha finito addirittura per supplire alle crisi della prima. Nemmeno la fase della cosiddetta "rottamazione" è sfuggita a questa regola, infatti, nel 2015 una mini-riforma della RAI è stata realizzata dalla maggioranza di governo, con l'obiettivo culturale palesemente dichiarato di volere creare anche una "Tv della nazione" a fianco del "partito della nazione".

Per concludere, infine, qualche breve riflessione a mo' di interrogativo. Un filosofo liberale come Karl Popper ebbe a proporre, forse solo provocatoriamente, l'istituzione di una patente per fare la televisione. Le caratteristiche del mezzo sono argomento non nuovo di critica circa la pervasività del suo utilizzo e la possibilità che diventi strumento per i "persuasori occulti", come scriveva già nel 1957 il profetico Packard riferendosi alla pubblicità.

La tv è solo un elettrodomestico? È ancora un medium centrale? Non sono forse più pericolosi i social network? Che cosa dobbiamo chiedere ad una decente Repubblica dei media? L'informazione è un valore democratico o semplicemente attività di impresa da lasciare al mercato?

I dati che i sociologi raccolgono raccontano ancora di un perdurante primato della televisione come mezzo di informazione generale e di maturazione dell'orientamento politico da parte degli italiani. Le fasce di età presentano ovviamente riscontri diversi, i

giovani usano molto le piattaforme sociali della rete. La richiesta di pluralismo nel sistema nei media è ancora attuale, e passa oggi da un duplice snodo. In primo luogo, il ruolo del servizio pubblico, che è ancora presente e che è il primo soggetto a cui chiedere il rispetto della diversità delle tendenze sociali e della libertà dei professionisti. In secondo luogo, il potenziamento delle reti di comunicazione e la possibilità per tutti di fruirne; la banda larga è sempre più condizione indispensabile della cittadinanza, elemento indefettibile di partecipazione culturale e civile.

La situazione della nostra opinione pubblica non ha dismesso le caratteristiche che già esistevano nella agorà greca del V e VI secolo a.C. I sofisti di oggi sono gli *spin doctor* che consigliano strategie di comunicazione che spesso puntano ad avvelenare i pozzi della argomentazione. Anche la televisione sta dentro questa contraddizione. A media nuovi e nuovissimi corrispondono questioni antiche.