RADIOTELEVISIONE

Corte costituzionale

Sentenza n. 420 del 1994

8. - Può valutarsi innanzi tutto la questione di costituzionalità che ha ad oggetto l'art. 1, commi 1 e 3, decreto legge 323/93, censurato nel combinato disposto con l'art. 15, comma 4, e l'art. 8, comma 7, della legge 223/90.

Come già rilevato il T.A.R rimettente ritiene che tale disposizione contrasti con gli artt. 3, 21, 41 e 97 Cost. perché, nel consentire, seppur provvisoriamente, la prosecuzione dell'esercizio dei preesistenti impianti per almeno due anni, non adotta alcuna misura idonea a salvaguardare il pluralismo nel settore televisivo nazionale.

Va subito premesso che il comma 1 cit. riguarda le televisioni locali e quindi può ritenersi estraneo alla questione e menzionato dal giudice rimettente unicamente perché la determinazione della durata del regime provvisorio per le emittenti nazionali è fatta richiamando quello previsto dal primo comma per le emittenti locali. Analogamente il combinato disposto con l'art. 15, comma 4, e l'art. 8, comma 7, della legge 223/90 è richiamato come contesto normativo in cui si innesta la disposizione censurata. In tali termini può quindi dirsi che lo scrutinio di costituzionalità ha in realtà ad oggetto esclusivamente la disposizione del terzo comma dell'art. 1, per intendere la quale occorre richiamarne la genesi che si riconnette al (già esaminato) iter procedimentale per il rilascio delle concessioni.

Mette conto rimarcare che nella fase di prima applicazione della nuova legge l'elaborazione del (primo) piano di assegnazione delle frequenze, indispensabile strumento di programmazione, assolutamente necessario per avviare il procedimento concorsuale per l'assentimento delle concessioni, rappresentava un nodo essenziale e strategico perché sarebbero state catalogate complessivamente le frequenze assegnabili alle emittenti televisive con contestuale determinazione del numero complessivo delle reti nazionali. I provvedimenti di assentimento delle concessioni scontano tutti - come atto presupposto - il piano di assegnazione (tant'è che tutte e tre le società ricorrenti impugnano, contestualmente al decreto di approvazione della graduatoria ed ai decreti di concessione, anche il piano di assegnazione).

Successivamente, però, si determina una situazione contingente (e non prevedibile) che di fatto fa venir meno il pieno affidamento nel piano di assegnazione, oggetto di verifica in sedi diverse, o quanto meno determina l'insorgere di dubbi e riserve. D'altra parte anche ragioni inerenti alla rapida evoluzione tecnologica del settore concorrono a far apprezzare come inadeguato il piano medesimo. Sta di fatto che il legislatore, nella sua discrezionalità, ritiene che il piano debba essere riformulato e di qui il disposto dell'art. 3, comma 1, decreto legge 323/93 che - come già rilevato - ne prevede la revisione.

La valutazione, da parte del legislatore, di inadeguatezza del primo piano di assegnazione è resa ulteriormente evidente dall'art. 1, comma 3, che - nel confermare la legittimazione dei concessionari nell'esercizio degli impianti di diffusione televisiva - ha fatto riferimento agli impianti censiti (che esprimevano la mera situazione di fatto), pretermettendo le reti disegnate sulla base del piano, le quali (in quanto rispondenti ad una programmazione organica) erano, sì, destinate a sostituire quelle censite nella disciplina a regime, ma avrebbero comunque potuto essere già utilizzate anche nel contesto di una disciplina provvisoria. D'altra parte non risulta che la stessa pubblica amministrazione abbia mai comunicato alle concessionarie (come invece previsto dall'art. 2 dei singoli decreti concessori) di iniziare la radiodifussione dei programmi televisivi sulle frequenze prescritte dall'allegato A sicché, anche prima del decreto legge 323/93, in realtà le reti utilizzate erano rimaste quelle censite, mentre quelle disegnate nei singoli decreti di concessione sulla base del piano di assegnazione delle frequenze non erano mai state attivate (appunto in applicazione della clausola comune, contenuta nel comma 4 del citato art. 2 di ogni decreto di concessione). È in questo contesto ed in una prospettiva di più ampio respiro che il legislatore ritiene quindi che la stessa legge 223/90 debba essere riformata.

9. - Questa sopravvenuta necessità di rivedere il piano di assegnazione e di novellare la legge 223/90 comportava che dovessero darsi comunque delle regole nel periodo provvisorio tra la precedente disciplina, insoddisfacente sia per le peculiarità contingenti della sua prima applicazione sia per l'impianto complessivo, e la nuova emananda regolamentazione. In questo contesto va inquadrata la conferma della legittimazione di quelle emittenti che in quel momento risultavano assentite al fine di cristallizzare provvisoriamente la situazione esistente e di elaborare la riforma (del piano e della normativa) in condizioni di statica immobilità nel punto in cui era arrivata la prima fase di avvio della legge 223/90. La necessità, discrezionalmente apprezzata dal legislatore, di cristallizzare provvisoriamente la situazione (nel breve periodo di saldatura tra il vecchio ed il nuovo) giustifica la mancanza di una normativa diretta ad impedire la formazione di una posizione dominante che implica una disciplina a regime e presuppone un sistema chiuso che vede accordata soltanto ad alcune emittenti (le concessionarie) la possibilità di trasmettere con esclusione di tutte le altre emittenti aspiranti che non siano state collocate utilmente in graduatoria. Invece il legislatore - che in tal modo si è mostrato non insensibile ai valori del pluralismo - ha contestualmente prorogato il termine del regime autorizzatorio ex art. 32 legge 223/90 in modo da affiancare alle emittenti titolari a quel momento di concessione tutte le emittenti già operanti in precedenza in regime autorizzatorio che altrimenti non avrebbero potuto trasmettere (art. 11, comma 3, seconda proposizione, decreto legge 323/93).

La concorrente legittimazione delle concessionarie si giustifica appunto con la provvisorietà dell'intervento entro il limite temporale fissato dallo stesso legislatore, mentre in questo contesto - limitato nel tempo e connotato dalla presenza di una platea più ampia di soggetti legittimati - la possibilità che tre concessioni siano assentite (come in effetti sono state assentite) alla medesima società non travalica quel limite minimo di tutela del pluralismo, presidiato dall'art. 21 Cost.. Non è che - come teme il T.A.R. rimettente - la connotazione della provvisorietà attribuisca di per sé alla disciplina una sorta di salvacondotto che la rende immune da vizi di incostituzionalità; essa bensì - in un più complesso contesto e nel concorso di altri fattori - può ridimensionare, ovviamente soltanto allo stato, la possibile tensione sui parametri evocati contenendola al di qua del limite di rottura che concreterebbe il vizio di incostituzionalità, ove quella situazione di provvisorietà fosse comunque prolungata.

Ed è quindi sotto questo profilo soggettivo (delle emittenti assentite) che il valore del pluralismo non può dirsi vulnerato perché è generalmente riconosciuta la possibilità di diffusione televisiva vuoi in regime concessorio, vuoi in regime autorizzatorio, mentre non è irragionevole che in una fase provvisoria, destinata improrogabilmente ad aver fine a breve, non sia stata dettata alcuna disciplina diretta a prevenire l'insorgenza di una posizione dominante.

10. - Né a conclusione diversa induce la valutazione del profilo oggettivo della diseguale illuminazione delle reti censite, che sono quelle di fatto occupate dalle emittenti, sia concessionarie che autorizzate. Senza considerare che la censura del T.A.R. in realtà non valorizza particolarmente tale prospettazione denunziando essenzialmente il fatto che, seppur nel regime provvisorio, sia possibile che a uno stesso soggetto siano assentite tre concessioni, c'è comunque da tenere presente che, una volta accantonato il piano di assegnazione delle frequenze e conseguentemente ritenute inutilizzabili le reti disegnate sulla base dello stesso, il legislatore - che intendeva cristallizzare provvisoriamente la situazione esistente - non poteva far riferimento altro che agli impianti censiti, giacché qualsiasi altro criterio avrebbe richiesto una previa opera di programmazione, quale è proprio la revisione del piano di assegnazione; in attesa di tale revisione può dirsi giustificata (anche sotto il profilo della ragionevolezza) la cristallizzazione delle reti negli impianti (e connessi collegamenti) già censiti.

Può quindi pervenirsi ad una complessiva valutazione di non fondatezza della censura sotto entrambi i profili, soggettivo ed oggettivo, senza che possa evocarsi una transitorietà di questa disciplina provvisoria che surrettiziamente si ricolleghi e protragga quella pregressa (decreto legge 6 dicembre 1984 n. 807, convertito in legge 4 febbraio 1985 n. 10), già tenuta presente dalla Corte nella sentenza n. 826/88, in quanto - proprio per le ragioni prima indicate - la normativa in esame si presenta ontologicamente nuova e diversa rispetto a quella precedente l'emanazione della legge 223/90, anche se connotata dal protratto riferimento alle reti censite, anziché alle reti assentite con i singoli decreti concessori sulla base del piano di assegnazione, in forza della già rilevata mancata comunicazione di cui al citato art. 2 dei decreti ministeriali di concessione.

11. - Le censure che investono la legge 223/90 - al cui esame occorre ora passare - riguardano sia il profilo soggettivo di individuazione dei concessionari, sia quello oggettivo di individuazione della rete assentita. Sotto quest'ultimo profilo viene censurato l'art. 3, comma 11, per violazione degli artt. 3, 21, 41, 97 Cost. perché - secondo il giudice rimettente - consente all'Amministrazionedi pianificare le reti nazionali in maniera tale da creare disparità di trattamento tra concessionari quanto alla copertura (o illuminazione) del territorio e alla dislocazione degli impianti nei punti commercialmente più interessanti. La questione non è fondata nei sensi di cui in motivazione. Il T.A.R adotta un'interpretazione che non è condivisibile proprio perché contrastante con il principio di eguaglianza (art. 3) e di tutela del pluralismo (art. 21 Cost.), mentre - come è costante giurisprudenza di questa Corte - il giudice deve sempre privilegiare l'interpretazione che si adegua ai principi costituzionali. Ma in realtà è sufficiente rilevare che il dettato della norma censurata non depone affatto per l'esegesi accolta dal T.A.R.; soltanto nel prevedere (al successivo art. 15) la possibilità di titolarità di più reti nazionali da parte di uno stesso soggetto - di cui si dirà oltre - il legislatore ha ipotizzato una posizione differenziata dei concessionari consentendo che un concessionario abbia più reti di un altro concessionario e quindi benefici del vantaggio di posizione derivante da tale plurima titolarità. Ma nulla è detto in ordine alla possibilità (che quindi deve ritenersi esclusa) di disegnare reti differenziate che creino sperequazione quanto ad illuminazione complessiva, come del resto mostra la mancanza di alcun criterio preferenziale che consentirebbe di attribuire, o negare, una maggiore copertura ad un'emittente piuttosto che ad un'altra. Deve infatti ritenersi che il rispetto del principio del pluralismo, coniugato con quello di eguaglianza, imponga - in tal senso orientando la discrezionalità della pubblica amministrazione - che le reti assentite siano - nei limiti delle compatibilità tecniche - tendenzialmente equivalenti e che l'eventuale insufficienza di frequenze disponibili in alcune aree di servizio gravi, per quanto possibile, in modo complessivamente bilanciato su tutte le reti medesime.

12. - Sotto il profilo soggettivo vengono poi censurati gli art. 16, comma 17, e 34 perché - come già detto - violerebbero gli artt. 3, 15, 21, 41 e 43 Cost. attribuendo all'autorità amministrativa una eccessiva discrezionalità nella determinazione dei criteri per la formazione delle graduatorie degli aspiranti alla concessione. La censura è manifestamente infondata avendo questa Corte (sent. n. 112/93) già rilevato che la norma denunziata in realtà impone che siano seguiti criteri ben determinati e concorrenti tra loro, in particolare attinenti alla potenzialità economica, alla qualità della programmazione prevista e dei progetti radioelettrici e tecnologici, oltreché, per i soggetti già operanti nel campo della emittenza radiotelevisiva, ad altri elementi più specifici, come la presenza sul mercato, le ore di trasmissione effettuate, la qualità dei programmi riscontrata, le quote percentuali di spettacoli e i servizi informativi autoprodotti, il personale dipendente, con particolare riguardo a quello con contratto giornalistico, e gli indici di ascolto rilevati. Di tali criteri questa Corte ha già riconosciuto sia il carattere oggettivo, sia la predeterminazione per legge sicché essi sono idonei a delimitare e circoscrivere i poteri amministrativi nella formazione della graduatoria dei privati aspiranti alla concessione.

13.1. - Riferibile infine ancora al profilo soggettivo è la censura che investe l'art. 15, comma 4, legge 223/90 cit., ma anche l'art. 15 nella sua interezza ed i successivi artt. 16, 17, 19 e seg., e 37 che, secondo il T.A.R. rimettente, violerebbero gli artt. 3, 21, 41 e 43 Cost. perché consentono ad uno stesso soggetto di essere titolare di tre concessioni nazionali televisive, prevedendo in tal modo un inidoneo limite alla concentrazione in materia di radiodiffusione televisiva.

Va subito precisato che, ancorché plurime siano le disposizioni indicate come censurate nelle ordinanze n. 276 e n. 310/94, mentre l'ordinanza n. 255/94 censura unicamente l'art. 15, comma 4, la questione sollevata è in realtà identica, essendo pressoché testualmente identiche le argomentazioni che la sorreggono in tutte e tre le ordinanze, oggetto delle quali è la non adeguatezza del limite massimo di concessioni assentibili allo stesso soggetto - 25% delle concessioni nazionali e comunque non più di tre - previsto appunto dall'art. 15, comma 4. Analogamente, ancorché plurimi siano i parametri indicati, l'allegata ragione di incostituzionalità della disposizione è riferibile essenzialmente all'art. 21 Cost., anche se rileva un profilo di irragionevolezza intrinseca (art. 3 Cost.).

13.2. - La difesa della società R.T.I. eccepisce la inammissibilità della questione nella causa promossa dalla società T.V. Internazionale (ord. 255/94), sul rilievo che questa, classificata al sesto posto e non al quarto come da essa preteso, si duole di essere stata posposta alle emittenti Videomusic e Rete A, ma non anche di essere stata posposta alle tre reti concesse alla R.T.I. Con la conseguenza che la questione relativa alla illegittimità della norma che consente il rilascio di tre concessioni al medesimo soggetto sarebbe, appunto, irrilevante nel giudizio a quo, in quanto ben avrebbe potuto il T.A.R. riconoscere la illegittima posposizione lamentata, indipendentemente dalla concessione delle tre reti alla R.T.I.

L'eccezione è infondata.

La illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 4, legge 223/90 era stata dalla società T.V. Internazionale dedotta, come ragione autonoma, concorrente con l'altra ricordata dalla società R.T.I., di annullamento dei provvedimenti impugnati. Onde la rilevanza della questione nel giudizio a quo è indubbia, posto che la eventuale riduzione delle concessioni rilasciate alla R.T.I. potrebbe consentire alla società T.V. Internazionale di scalare di altrettanti posti la graduatoria.

Altra eccezione di inammissibilità della questione, con riferimento a tutti i giudizi a quibus, è proposta dalla Avvocatura dello Stato, sul rilievo che la elisione totale della norma comporterebbe "un inasprimento della problematica sollevata: difatti venendo meno i limiti di concentrazione previsti dall'art. 15 l'autonomia privata sarebbe completamente svincolata da ogni tipo di contenimento".

Peraltro - osserva la Corte - l'eccezione, indipendentemente da ogni altro possibile rilievo di principio, è infondata per la erroneità della premessa dalla quale muove: invero, come fra breve più ampiamente si dirà, la disciplina "ponte" dettata con il decreto legge 323/93, del quale la Corte ha prima negato la illegittimità costituzionale denunziata con riferimento all'art. 1, comma 3, assicura la permanenza dello status quo, per tutto il periodo della sua pur temporanea vigenza, onde la eventuale caducazione dell'art. 15, comma 4, legge 223/90 non determinerebbe il "vuoto" normativo paventato dall'Avvocatura dello Stato.

14.1. - Nel merito la questione è fondata.

14.2. - Preliminarmente va ribadito che condizione indefettibile per il superamento della riserva statale dell'attività di radiodiffusione è costituita da un'idonea disciplina che prevenga la formazione di posizioni dominanti le quali in questo settore possono non solo alterare le regole della concorrenza, ma anche condurre ad una situazione di oligopolio, che in sé pone a rischio il valore fondamentale del pluralismo delle voci, espressione della libera manifestazione del pensiero; pluralismo "esterno" che condiziona il carattere misto del sistema delle radiodiffusioni come attività di preminente interesse generale e che si coniuga - risultandone rafforzato - con il pluralismo "interno" quale emerge, come principio fondamentale del sistema radiotelevisivo, dall'art. 1, comma 2, legge 223/90; senza però alcuna fungibilità o surrogazione dell'uno all'altro avendo entrambi una propria dimensione e collocazione.

14.3. - E va pure riaffermato che il diritto all'informazione garantito dall'art. 21 Cost. implica indefettibilmente il pluralismo delle fonti e comporta "il vincolo al legislatore di impedire la formazione di posizioni dominanti e di favorire l'accesso nel sistema radiotelevisivo del massimo numero possibile di voci diverse" (sent. n. 112/93). Se per l'emittenza radiotelevisiva privata il pluralismo interno, inteso come apertura alle varie voci presenti nella società, incontra inevitabilmente dei limiti in ragione principalmente delle libertà assicurate alle imprese vuoi dall'art. 41 che dall'art. 21 Cost., ciò impone, come ineludibile imperativo costituzionale, la necessità di garantire "il massimo di pluralismo esterno, onde soddisfare, attraverso una pluralità di voci concorrenti, il diritto del cittadino all'informazione" (sent. n. 826/88). Ed infatti la "posizione di preminenza di un soggetto o di un gruppo privato non potrebbe non comprimere la libertà di manifestazione del pensiero di tutti quegli altri soggetti che, non trovandosi a disporre delle potenzialità economiche e tecniche del primo, finirebbero con il vedere progressivamente ridotto l'ambito di esercizio delle loro libertà" (sent. n. 148/81). Né la presenza della concessionaria pubblica - che pur si colloca in una posizione particolare in ragione della doverosa maggiore realizzazione del pluralismo interno nel servizio pubblico - è di per sé sola sufficiente a bilanciare una posizione dominante nel settore privato essendosi già posto in evidenza come "il pluralismo in sede nazionale non potrebbe in ogni caso considerarsi realizzato dal concorso tra un polo pubblico ed un polo privato che sia rappresentato da un soggetto unico o che comunque detenga una posizione dominante nel settore privato" (sent. n. 826/88 cit.).

14.4. - Orbene l'art. 15, comma 4, nella parte impugnata non ha rispettato l'imperativo costituzionale sotteso all'esigenza di garanzia del valore del pluralismo ( ex art. 21 Cost.), quale ripetutamente affermato dalla citata giurisprudenza di questa Corte. La necessità di consentire l'accesso al massimo numero possibile di voci non può essere intesa come mera idoneità minima di una qualsivoglia disciplina "anti-trust"; d'altra parte l'innegabile impossibilità di individuare una soluzione obbligata, che possa dirsi essa sola rispettosa del canone costituzionale dell'art. 21 Cost., non è di impedimento a verificare se sia adeguato, o meno, il limite "anti-trust" adottato e se più in generale, nel contesto delle contingenti condizioni economiche e culturali della società in un determinato momento storico, la normativa vigente effettivamente si sia mossa in direzione della realizzazione del pluralismo. Normativa questa che va letta nel contenuto integrato quale risultante dalla determinazione del numero complessivo delle reti ad opera del piano di assegnazione delle frequenze sicché il parametro percentuale (del 25%) e quello assoluto (di tre reti) - contemplati dalla norma censurata - concorrono nel fissare il limite alla concentrazione in tre reti su un totale di dodici complessive ovvero di nove assentibili a soggetti privati e comportano di conseguenza che allo stato attuale della vigente disciplina a regime un terzo di tutte le reti private può essere posseduto da uno stesso soggetto. Si ha quindi che la normativa - posta a regolare una situazione in cui di fatto tre reti erano già esercitate dallo stesso soggetto (cfr. sent. n. 826/88), e però in mancanza di qualsiasi limite massimo legislativamente fissato del numero complessivo di reti nazionali e quindi in assenza di preclusioni verso qualsiasi altra rete nazionale - anziché muoversi nella direzione di contenere posizioni dominanti già esistenti così da ampliare, ancorché gradualmente, la concreta attuazione del valore del pluralismo, ha invece sottodimensionato il limite alle concentrazioni essendone conseguito l'effetto di stabilizzare quella posizione dominante esistente, che tuttora si riscontra, trascurando viceversa che il valore da tutelare era l'allargamento del pluralismo, prevalente sulla facoltà di concentrazione quale conseguenza estrema dell'esercizio della libertà di iniziativa economica: concentrazione che, pur potendo in ipotesi rispondere alla opportunità di conseguire una dimensione di impresa ottimale sotto il profilo economico-aziendale, non risponde peraltro alla preminente necessità di assicurare il maggior numero possibile di voci, in rapporto alle frequenze disponibili ed alla esigenza che struttura dimensionale e forza economica delle imprese siano funzionali alla finalità primaria di garantire, anche grazie alla indipendenza delle imprese stesse, la libertà e il pluralismo informativo e culturale. Anzi, all'opporto, con la normativa in esame si è avuto che l'esistente posizione dominante - già rilevata dalla sentenza 826/88 citata - è risultata rafforzata perché con il tetto delle nove reti private è stata tracciata un'invalicabile soglia di ingresso che tiene fuori dalla categoria dei soggetti privati concessionari (salva la rilevata proroga del regime autorizzatorio) ogni ulteriore emittente nazionale non utilmente collocata in graduatoria, mentre nella precedente situazione - proprio in ragione della mancanza di regole - non vi erano preclusioni o sbarramenti che impedissero la contestuale presenza di più di nove emittenti nazionali private. Insomma il legislatore del 1990 ben poteva - tenendo presente la peculiarità della situazione italiana, che aveva visto di fatto l'insorgenza di una posizione dominante - operare un bilanciamento allo stato tra la necessità di allargare le voci cui assentire l'accesso all'emittenza nazionale privata e l'esigenza di tener conto di una realtà economica comunque esistente. Ma per essere rispettoso dei principi espressi dalla giurisprudenza di questa Corte doveva comunque muoversi nella direzione di contenere e gradualmente ridimensionare la concentrazione esistente e non già nella direzione (opposta) di legittimarla stabilmente, non potendo esimersi dal considerare che la posizione dominante data dalla titolarità di tre reti su nove - resa possibile dalla norma censurata - assegna un esorbitante vantaggio nella utilizzazione delle risorse e nella raccolta della pubblicità.

14.5. - L'inadeguatezza del limite alle concentrazioni emerge poi anche dal raffronto non soltanto con la normativa degli altri paesi, e soprattutto con quelli della Comunità europea (che hanno in larga prevalenza una disciplina più rigorosa e restrittiva), ma anche con la parallela disciplina nazionale dell'editoria. L'art. 3, lett. a), legge 25 febbraio 1985 n. 67 considera come posizione dominante quella di chi editi (o controlli società che editino) testate quotidiane la cui tiratura nell'anno solare precedente abbia superato il 20% della tiratura complessiva dei giornali quotidiani in Italia; limite questo che si giustifica - al pari del limite dell'art. 15, comma 4, per le emittenti televisive - con l'esigenza di salvaguardare il pluralismo delle voci. Però con questa rilevante differenza: che nel settore della stampa non c'è alcuna barriera all'accesso, mentre nel settore televisivo la non illimitatezza delle frequenze, insieme alla considerazione della particolare forza penetrativa di tale specifico strumento di comunicazione (sent. 148/81, paragr. 2 e amplius paragr. 3; già sent. 225/74, paragr. 4, e poi sent. 826/88, paragr. 9 e 16), impone il ricorso al regime concessorio. Ed allora il grado di concentrazione consentito non può che essere inferiore in quest'ultimo settore per la ragione che l'esigenza di prevenire l'insorgere di posizioni dominanti si coniuga con l'inevitabile contenimento del numero delle concessioni assentibili. Ed invece - se si considera che dalla particolare disciplina posta dall'art. 1, comma 1, per l'ipotesi di titolarità di concessioni televisive in ambito nazionale e contestualmente di controllo di imprese editrici di quotidiani si deduce che la titolarità di una concessione è equiparata (nella valutazione discrezionale del legislatore) al controllo di imprese editrici di quotidiani con una tiratura pari all'8% della tiratura complessiva dei giornali in Italia - emerge che il limite del 25%, in principio, e del numero massimo di tre reti, allo stato, di cui all'art. 15, comma 4, cit. appare meno rigoroso del limite del 20% di cui all'art. 3, comma 1, cit.. Ciò da una parte ne svela l'incoerenza e quindi la irragionevolezza (art. 3 Cost.), d'altra parte ne conferma ulteriormente la inidoneità; questa peraltro aggravata dal rischio di ulteriore accentuazione della posizione dominante in ragione della possibilità per il titolare di tre emittenti nazionali di partecipare, sia pur come socio di minoranza, a imprese titolari di altre concessioni e ad imprese impegnate in altri settori dell'editoria. Inidoneità che non è smentita certo dalla circostanza che la disposizione censurata è inserita nel contesto di una più ampia disciplina restrittiva (riguardante il controllo incrociato di emittenti e quotidiani, la percentuale complessiva di risorse del settore comprendenti anche gli introiti derivanti dalla pubblicità, gli adempimenti dei concessionari per consentire le verifiche del Garante per la radiodiffusione, la speciale disciplina delle azioni delle società titolari di concessione) trattandosi di aspetti ulteriori che non valgono a ridimensionare la posizione dominante in atto.

Né infine l'inidoneità del limite "anti- trust" è in alcuna misura diminuita dall'ampliamento della prospettiva a tutta l'area dei mezzi di comunicazione o alla dimensione extra-nazionale, atteso che - come emerge dalla già citata giurisprudenza di questa Corte - il principio del pluralismo delle voci deve avere specifica e settoriale garanzia nel campo dell'emittenza radiotelevisiva (anche) in ragione della già ricordata peculiare diffusività e pervasività del messaggio televisivo, mentre il riferimento territoriale è necessitato dalle ben note barriere linguistiche.

15. - Si impone quindi - per le ragioni finora esposte (e rimanendo assorbita la verifica degli altri parametri invocati dal giudice rimettente) - la dichiarazione di incostituzionalità del quarto comma dell'art. 15 cit. nella parte relativa alla radiodiffusione televisiva. Con la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 4, il valore del pluralismo, espresso dall'art. 21 Cost., si specifica già, come regola di immediata applicazione, nel divieto - in rapporto all'attuale assetto complessivo del settore televisivo - di titolarità di tre concessioni di reti nazionali su nove assentibili a privati (o dodici in totale) ovvero di titolarità del 25% del numero complessivo delle reti previste, mentre rimane nella discrezionalità del legislatore disegnare la nuova disciplina positiva di tale limite per colmarne la sopravvenuta mancanza. Limite che dovrà essere rispettoso della regola suddetta e dell'esigenza costituzionale, ad essa sottesa, di necessaria tutela del pluralismo delle voci sicché, qualunque sia la combinazione dei parametri adottati, non sarà, allo stato, in alcun caso possibile che la risultante finale sia tale da consentire che un quarto di tutte le reti nazionali (o un terzo di tutte le reti private in ambito nazionale) sia concentrata in un unico soggetto. Ferma, quindi, la esclusione di un limite percentuale pari ad un quarto delle reti complessivamente disponibili, di per sé atto a consentire la ripartizione della emittenza privata fra una rosa ristrettissima di forti concentrazioni oligopolistiche, spetterà al legislatore - che sollecitamente dovrà intervenire - emanare una nuova disciplina della materia conforme a Costituzione, individuando i nuovi indici di concentrazione consentita e scegliendo tra le ipotesi normative possibili (come, ad esempio, riducendo il limite numerico delle reti concedibili ad uno stesso soggetto ovvero ampliando, ove l'evoluzione tecnicologica lo renda possibile, il numero delle reti complessivamente assentibili).

Peraltro, come già si è osservato, la dichiarazione di incostituzionalità non determina un vuoto di disciplina, vuoto che significherebbe un arretramento verso la mancanza di alcun limite alla titolarità di plurime concessioni. Rimane infatti pienamente efficace il decreto legge 323/93, e quindi resta ferma nel periodo di transizione - e limitatamente a tale periodo - la provvisoria legittimazione dei concessionari già assentiti con d.m. 13 agosto 1992 a proseguire nell'attività di trasmissione con gli impianti censiti.

L. 249 del 1997

Delibera AGCOM 346 del 2001

L. n. 112 del 2004 – rinvio presideziale

L. n. 66 del 2001

**12008E/PRO/29**

**Versione consolidata del trattato sul funzionamento dell'Unione europea - PROTOCOLLI - Protocollo (n. 29) sul sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri**  
 *Gazzetta ufficiale n. 115 del 09/05/2008 pag. 0312 - 0312*

PROTOCOLLO (n. 29)

SUL SISTEMA DI RADIODIFFUSIONE PUBBLICA NEGLI STATI MEMBRI

LE ALTE PARTI CONTRAENTI,

CONSIDERANDO che il sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri è direttamente collegato alle esigenze democratiche, sociali e culturali di ogni società, nonché all'esigenza di preservare il pluralismo dei mezzi di comunicazione,

HANNO CONVENUTO le seguenti disposizioni interpretative, che sono allegate al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea:

Le disposizioni dei trattati non pregiudicano la competenza degli Stati membri a provvedere al finanziamento del servizio pubblico di radiodiffusione, nella misura in cui tale finanziamento sia accordato agli organismi di radiodiffusione ai fini dell'adempimento della missione di servizio pubblico conferita, definita e organizzata da ciascuno Stato membro e nella misura in cui tale finanziamento non perturbi le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune, tenendo conto nel contempo dell'adempimento della missione di servizio pubblico.

Corte costituzionale

Sentenza n. 284 del 2002

Non è irragionevole la imposizione di un canone destinato alla sola concessionaria RAI, in quanto il venir meno del monopolio statale delle emissioni televisive non ha fatto venir meno l'esistenza e la giustificazione costituzionale dello specifico "servizio pubblico radiotelevisivo" esercitato da un apposito concessionario rientrante nella sfera pubblica con specifici obblighi di servizio pubblico, quali l'obbligo di assicurare una informazione completa, di adeguato livello professionale e rigorosamente imparziale nel riflettere il dibattito fra i diversi orientamenti politici che si confrontano nel Paese, nonché di curare la funzione di promozione culturale e l'apertura dei programmi alle più significative realtà culturali. Né, sotto altro profilo, può dirsi lesivo del principio di uguaglianza il collegamento dell'obbligo di pagare il canone alla semplice detenzione dell'apparecchio, stante la natura di imposta impressa al canone, che esclude ogni nesso di necessaria corrispettività fra obbligo tributario e fruizione effettiva del servizio. Non è pertanto fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, 10 e 25 del regio decreto legge 21 febbraio 1938, n. 246, convertito dalla legge 4 giugno 1938, n. 880, e degli articoli 15 e 16 della legge 14 aprile 1975, n. 103, «e norme ivi citate», sollevata, in riferimento agli articoli 2, 3, 9 e 21 della Costituzione. - Sulla natura tributaria del canone radiotelevisivo v. citata sentenza n. 81/1963; sulla sua configurazione come imposta v. citata sentenza n. 535/1988; sulla detenzione di un apparecchio televisivo quale ragionevole indice di capacità contributiva v. citate ordinanze n. 219/1989 e n. 499/1989. - Sulla cessazione del monopolio statale delle emissioni televisive, con riguardo alle trasmissioni provenienti dall'estero v. citata sentenza n. 225/1974, con riguardo alle trasmissioni in ambito locale v. citate sentenze n. 226/1974 e n. 202/1976. - Sul servizio radiotelevisivo pubblico nell'ambito di un sistema misto pubblico-privato, v. citata sentenza n. 155/2002.

Legge n. 28 del 2000