RADIOTELEVISIONE

Terreno per sviluppo rapporto pubblico/privato

Mezzo che incide in modo considerevole dei cittadini

1. Fase del monopolio pubblico
2. Fine del monopolio pubblico
3. Superamento del monopolio pubblico

CASO ITALIANO

L. 395 del 1910

URI

EIAR

DLCPS n. 478 del 1947 (Ministro delle Poste e delle Comunicazione – Parlamento)

RAI – 1952 – Società a capitale in maggioranza pubblico

Contrasto regime esistente – art. 21 Cost.

Corte costituzionale

Sentenza n. 59 del 1960

Non appare arbitrario che il legislatore ravvisi nella diffusione radiotelevisiva i caratteri di attivita' di "preminente interesse generale" richiesti dall'art. 43 Cost. perche' ne sia consentita la sottrazione alla libera iniziativa. Siccome poi, a causa della limitatezza dei "canali" utilizzabili i servizi radiotelevisivi, ove non riservati allo Stato o ad un ente statale, cadrebbero nella disponibilita' di uno o pochi soggetti portatori di interessi particolari, puo' essere giustificata, ai sensi del citato art. 43 Cost., l'avvocazione, in via esclusiva, di tali servizi allo Stato, istituzionalmente in grado di esercitarli in condizioni di obbiettivita', imparzialita' e continuita' in tutto il territorio nazionale.

La liberta' di diffusione del pensiero artistico e scientifico e' tutelata non dall'art. 33 della Costituzione, che riguarda soltanto la liberta' dell'arte e della scienza e quella del loro insegnamento, senza occuparsi della loro diffusione, ma dall'art. 21, primo comma, Cost., che genericamente si riferisce alla liberta' di diffusione di ogni pensiero, e pero' necessariamente anche in quelle piu' elevate espressioni di esso, che sono le creazioni artistiche e scientifiche.

Non contrasta con la liberta' di diffusione del pensiero, garantita dall'art. 21, primo comma, della Costituzione, la riserva allo Stato di quei mezzi di diffusione del pensiero che, in regime di libera iniziativa, abbiano dato luogo, o siano naturalmente destinati a dar luogo, a situazioni di monopolio o di oligopolio. Rispetto a qualsiasi altro soggetto monopolista, lo Stato monopolista si trova istituzionalmente nelle condizioni di obbiettivita' e imparzialita' piu' favorevoli per conseguire il superamento delle difficolta' frapposte, dalla naturale limitatezza del mezzo, alla realizzazione del precetto costituzionale volto ad assicurare ai singoli la possibilita' di diffondere il pensiero con qualsiasi mezzo. Pertanto, data l'attuale limitatezza di fatto dei canali utilizzabili per la diffusione radiotelevisiva - limitatezza che, in regime di libera iniziativa, determinerebbe necessariamente il monopolio od oligopolio privato del relativo servizio -la riserva di questo allo Stato, e la conseguente esclusione della possibilita', per chi non ne abbia ottenuto concessione dallo Stato, di impiantare ed esercitare servizi del genere (artt. 1 e 168 n. 5 Codice postale: R.D. 27 febbraio 1936, n. 645) non sono incompatibili con l'art. 21, primo comma, della Costituzione.

Lo Stato monopolista di un servizio destinato alla diffusione del pensiero ha l'obbligo - in base all'art. 21, primo comma, della Costituzione - di assicurare in condizioni di imparzialita' ed obbiettivita', mediante l'emanazione di opportune leggi, la possibilita' di goderne - naturalmente nei limiti che si impongono per questa come per ogni altra liberta', e nei modi richiesti dalle esigenze tecniche di funzionalita' - a chi sia interessato ad avvalersene per la diffusione del pensiero nei vari modi del suo manifestarsi. (Fattispecie relativa alla questione di legittimita' costituzionale degli artt. 1 e 168 n. 5 del Codice postale approvato con R.D. 27 febbraio 1936 n. 645, che prevedono la riserva allo Stato dei servizi di radiotelevisione).

Corte costituzionale

Sentenza n. 225 del 1974

3. - La Corte rileva che sussistono tuttora, nonostante il contrario assunto delle ordinanze di rimessione, quelle stesse ragioni giustificative della riserva allo Stato che nella precedente decisione furono enunciate a proposito della televisione circolare. E difatti sia per quest'ultima, sia per la radiodiffusione circolare la disponibilità delle bande di trasmissione, come risulta dalla motivata ed analitica relazione del Consiglio superiore delle telecomunicazioni allegata agli atti, è tanto limitata da consentire solo a pochi, ove la riserva non fosse disposta, l'utilizzazione del mezzo radiotelevisivo.

4. - Quanto innanzi si è detto consente di affermare che, a causa della limitazione delle bande di trasmissione disponibili, l'attività di radiotelediffusione circolare integra quella situazione di monopolio che l'art. 43 della Costituzione considera legittimo presupposto della riserva allo Stato.

Se la ratio di quella disposizione costituzionale risiede nella ragionevole previsione che, là dove non esiste o addirittura non è possibile la libera concorrenza, il monopolio statale (o degli .altri soggetti tassativamente indicati) meglio garantisce l'interesse della collettività, ciò vale a maggior ragione quando, come nella materia in esame, si tratti di attività che, ben al di là della sua rilevanza economica, tocca molto da vicino fondamentali aspetti della vita democratica. Né vale l'obbiezione che nella specie vi sarebbe, al più, pericolo di un oligopolio, non già di un monopolio. Ed invero le due situazioni, almeno se riferite ai servizi di cui qui si discorre, sostanzialmente si identificano negli effetti, atteso che la disponibilità in poche mani di uno strumento di comunicazione di massa non presenterebbe rischi minori di quelli insiti in un monopolio in senso stretto.

Del resto ricorre nella specie anche un'altra delle tre ipotesi contemplate nell'art. 43 della Costituzione. Ed infatti, non potendosi minimamente dubitare che nell'attuale contesto storico la radiotelediffusione soddisfi un bisogno essenziale della collettività, si deve convenire che trattasi di un servizio pubblico essenziale, caratterizzato da quel preminente interesse generale che la norma costituzionale richiede perché legittimamente possa essere disposta la riserva.

Che poi ricorrano "fini di utilità generale" è cosa che già risulta da quanto s'è detto. La radiotelevisione adempie a fondamentali compiti di informazione, concorre alla formazione culturale del paese, diffonde programmi che in vario modo incidono sulla pubblica opinione e perciò è necessario che essa non divenga strumento di parte: solo l'avocazione allo Stato può e deve impedirlo.

5. - Il monopolio statale, che per le cose dette trova fondamento nell'art. 43 della Costituzione e per ciò stesso non viola l'art. 41 Cost., non risulta nemmeno incompatibile con l'art. 21 della Costituzione.

La Corte, anche qui ribadendo argomenti già svolti nella ricordata decisione n. 59 del 1960, rileva che, se quel monopolio non venisse disposto, non per ciò riuscirebbe ad avere attuazione il diritto di "tutti" di manifestare liberamente il proprio pensiero con ogni mezzo di diffusione. A parte la considerazione che siffatto diritto non comprende anche quello di disporre di tutti i possibili mezzi (cfr. sent. n. 105 del 1972), giova riaffermare che, non essendo controvertibile che il numero delle bande di trasmissione sia limitato, la liberalizzazione inevitabilmente si tradurrebbe in una effettiva riserva a pochi, comportando con ciò grave violazione di quel principio di eguaglianza che è cardine del nostro ordinamento e la cui scrupolosa osservanza si impone specialmente là dove venga in giuoco l'esercizio di un fondamentale diritto di libertà.

La verità è che proprio il pubblico monopolio - e non già la gestione privata di pochi privilegiati - può e deve assicurare, sia pure nei limiti imposti dai particolari mezzi tecnici, che questi siano utilizzati in modo da consentire il massimo di accesso, se non ai singoli cittadini, almeno a tutte quelle più rilevanti formazioni nelle quali il pluralismo sociale si esprime e si manifesta. Ché, anzi, è proprio questa un'ulteriore via attraverso la quale si devono raggiungere quei "fini di utilità generale" in funzione dei quali l'art. 43 della Costituzione rende legittima la riserva: il monopolio pubblico, in definitiva, deve essere inteso e configurato come necessario strumento di allargamento dell'area di effettiva manifestazione della pluralità delle voci presenti nella nostra società.

6. - Le considerazioni fin qui esposte concorrono a dimostrare che il monopolio statale dei servizi radiotelevisivi a trasmissione circolare non viola in via di principio le disposizioni costituzionali di raffronto. Ma occorre a questo punto accertare se quel monopolio risulti costituzionalmente giustificato in tutta la sua ampiezza e se, nella parte di sua legittima operatività, esso sia accompagnato da garanzie idonee ad assicurare che il suo esercizio sia effettivamente diretto al conseguimento di quei fini di utilità generale che soli possono consentirlo.

7. - Quanto al primo aspetto, la Corte osserva che la riserva allo Stato, in quanto trova il suo presupposto nel numero limitato delle bande di trasmissione assegnate all'Italia, non può abbracciare anche attività, come quelle inerenti ai c.d. ripetitori di stazioni trasmittenti estere, che non operano sulle bande anzidette. È evidente che in questo particolare settore, senza apprezzabili ragioni, l'esclusiva statale sbarra la via alla libera circolazione delle idee, compromette un bene essenziale della vita democratica, finisce col realizzare una specie di autarchia nazionale delle fonti di informazione. Può ammettersi che l'impianto e l'esercizio di siffatti ripetitori debbano essere sottoposti ad una disciplina legislativa in considerazione della salvaguardia di pubblici interessi. Ma è anche vero che la tutela di questi ultimi può realizzarsi con un regime di autorizzazione, non esige certo l'esclusione del diritto del singolo.

8. - Volgendo ora l'esame al diverso problema delle garanzie che devono accompagnare la riserva allo Stato, occorre trarre le debite conclusioni da quanto si è detto nei Precedenti paragrafi. La sottrazione del mezzo radiotelevisivo è legittima solo se si assicuri che il suo esercizio sia preordinato a due fondamentali obbiettivi: a trasmissioni che rispondano alla esigenza di offrire al pubblico una gamma di servizi caratterizzata da obbiettività e completezza di informazione, da ampia apertura a tutte le correnti culturali, da imparziale rappresentazione delle idee che si esprimono nella società; a favorire, a rendere effettivo ed a garantire il diritto di accesso nella misura massima consentita dai mezzi tecnici. In mancanza di una disciplina legislativa che imponga queste due linee direttive e che predisponga gli strumenti all'uopo adeguati, il mezzo radiotelevisivo, posto nella libera disponibilità di chi lo gestisce, rischia - non meno, e forse con maggior danno, che se fosse nelle mani di pochi privati - di essere un poderoso strumento a servizio di parte, non certo a vantaggio della collettività. In altri termini, il monopolio pubblico, una volta libero da ogni regola che correttamente ed efficientemente ne disciplini l'esercizio, potrebbe tendere a fini e portare a risultati diametralmente opposti a quelli voluti dalla Costituzione.

Nel fare questa affermazione la Corte non intende esprimere alcun giudizio sul modo col quale i mezzi radiotelevisivi sono stati finora gestiti: intende solo adempiere al suo dovere di accertare quali siano le condizioni minime necessarie perché il monopolio statale possa essere considerato conforme ai principi costituzionali.

A tal proposito la Corte - pur nel rispetto della discrezionalità del legislatore di scegliere gli strumenti più appropriati ad assicurare il conseguimento dei due fondamentali obbiettivi di cui innanzi si è discorso - ritiene che la legge debba almeno prevedere: a) che gli organi direttivi dell'ente gestore (si tratti di ente pubblico o di concessionario privato purché appartenente alla mano pubblica) non siano costituiti in modo da rappresentare direttamente o indirettamente espressione, esclusiva o preponderante, del potere esecutivo e che la loro struttura sia tale da garantirne l'obbiettività; b) che vi siano direttive idonee a garantire che i programmi di informazione siano ispirati a criteri di imparzialità e che i programmi culturali, nel rispetto dei valori fondamentali della Costituzione, rispecchino la ricchezza e la molteplicità delle correnti di pensiero; c) che per la concretizzazione di siffatte direttive e per il relativo controllo siano riconosciuti adeguati poteri al Parlamento, che istituzionalmente rappresenta l'intera collettività nazionale; d) che i giornalisti preposti ai servizi di informazione siano tenuti alla maggiore obbiettività e posti in grado di adempiere ai loro doveri nel rispetto dei canoni della deontologia professionale; e) che, attraverso una adeguata limitazione della pubblicità, si eviti il pericolo che la radiotelevisione, inaridendo una tradizionale fonte di finanziamento della libera stampa, rechi grave pregiudizio ad una libertà che la Costituzione fa oggetto di energica tutela; f) che, in attuazione di un'esigenza che discende dall'art. 21 della Costituzione, l'accesso alla radiotelevisione sia aperto, nei limiti massimi consentiti, imparzialmente ai gruppi politici, religiosi, culturali nei quali si esprimono le varie ideologie presenti nella società; g) che venga riconosciuto e garantito - come imposto dal rispetto dei fondamentali diritti dell'uomo - il diritto anche del singolo alla rettifica.

A tanto non provvede la legislazione vigente, nella quale - a parte alcune disposizioni contenute nel d.l.C.P.S. 3 aprile 1947, n.428 (modificato dalla legge 23 agosto 1949, n. 681), palesemente insufficienti ad assicurare serie direttive in ordine ai programmi ed a consentire un efficiente controllo del Parlamento - nulla si rinviene che possa corrispondere a quel minimo di regolamentazione a cui innanzi si è fatto cenno.

9. - Per le ragioni esposte deve essere dichiarata, nei sensi di cui in motivazione e nella parte relativa ai servizi di radiotelediffusione circolare a mezzo di onde elettromagnetiche, l'illegittimità costituzionale: a) degli artt. 1, 166, 168, n. 5, 178 e 251 del r.d. 27 febbraio 1936, n. 645 (in parte modificato dalla legge 14 marzo 1952, n. 196); b) degli artt. 1, 183 e 195 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156.

L. 103 del 1975

1. Riduzione area dei servizi radiotelevisivi riservati allo Stato
2. Ruolo del Parlamento
3. Ruolo delle Regioni
4. Diritto di accesso
5. Sistema finanziario

Corte costituzionale

Sentenza n. 202 del 1976

6. - Nel passare, quindi, all'esame del merito delle proposte questioni, è necessario tener presente che, come si è posto in rilievo in narrativa, la legittimità costituzionale del monopolio statale per quanto attiene alle trasmissioni radiofoniche e televisive su scala nazionale non è contestata dalle ordinanze di rimessione; le quali anzi - in conformità con le statuizioni della sentenza di questa Corte n. 225 del 1974 recepite dal legislatore nell'art. 1 della legge n. 103 del 1975 - ne riconoscono il carattere di servizio pubblico essenziale e di preminente interesse generale.

La tesi fondamentale - comune a tutte le ordinanze e sopra ricordata - sulla quale poggiano le denunziate violazioni di norme costituzionali, consiste nell'affermazione che il presupposto del riconoscimento della legittimità di tale monopolio è la limitatezza dei canali disponibili e che tale presupposto non sussiste per quanto attiene alle trasmissioni su scala locale.

Ai fini del decidere è, quindi, necessario accertare se e sino a qual punto siano esatti i termini giuridici e di fatto sui quali poggia la tesi come sopra riassunta.

A tale riguardo è da rilevare che dalle sentenze n. 59 del 1960 e n. 225 del 1974 risulta in modo del tutto evidente che questa Corte al riconoscimento della legittimità del monopolio statale è pervenuta sul presupposto della limitatezza dei canali utilizzabili.

Ma, nel contempo, emerge la considerazione dell'attività d'impresa di cui si tratta, come servizio pubblico essenziale e di preminente interesse generale.

Stante ciò, ove si constati - come è ragionevole fare sulla base delle diffuse cognizioni tecniche e delle pratiche realizzazioni in atto esistenti - la ingiustificatezza, allo stato attuale, della tesi secondo cui sussisterebbe una concreta limitatezza in ordine alle frequenze utilizzabili per le trasmissioni radiofoniche e televisive, deve riconoscersi su scala locale che il relativo presupposto non possa ulteriormente essere invocato.

Il che, però, non richiede né tanto meno comporta che debba escludersi la legittimità costituzionale delle norme che riservano allo Stato le trasmissioni radiofoniche e televisive su scala nazionale. Giacché - e ciò giova ribadirlo in modo espresso - la radiodiffusione sonora e televisiva su scala nazionale rappresenta un servizio pubblico essenziale e di preminente interesse generale.

7. - Ne consegue che la normativa de qua, oggetto di denuncia, si appalesa costituzionalmente illegittima in riferimento agli artt. 3 e 21 della Costituzione.

Sotto il profilo della violazione dell'art. 3, in quanto che, se non sussiste la illimitatezza di frequenze, propria delle trasmissioni via cavo, esiste, tuttavia, per le trasmissioni su scala locale via etere una disponibilità sufficiente a consentire la libertà di iniziativa privata senza pericolo di monopoli od oligopoli privati, dato anche il costo non rilevante degli impianti, cosicché il non consentirla - al contrario di quanto si è fatto per le trasmissioni via cavo - implica violazione del principio di eguaglianza, sancito dalla norma a riferimento.

Sotto il profilo della violazione dell'art. 21 della Costituzione, giacché, esclusa la possibilità di monopoli od oligopoli per le trasmissioni su scala locale, viene meno l'unico motivo che per queste ultime trasmissioni possa giustificare quella grave compressione del fondamentale principio di libertà, sancito dalla norma a riferimento, che anche un monopolio di Stato necessariamente comporta.

8. - Il riconoscimento del diritto di iniziativa privata, nei limiti risultanti da quanto precede, data la connessione con il servizio pubblico essenziale e di preminente interesse generale, costituito, tra l'altro, dalla diffusione via etere su scala nazionale di programmi radiofonici e televisivi ed affidato al monopolio statale, postula la necessità dell'intervento del legislatore nazionale perché stabilisca l'organo dell'amministrazione centrale dello Stato competente a provvedere all'assegnazione delle frequenze ed all'effettuazione dei conseguenti controlli, e fissi le condizioni che consentano l'autorizzazione all'esercizio di tale diritto in modo che questo si armonizzi e non contrasti con il preminente interesse generale di cui sopra e si svolga sempre nel rigoroso rispetto dei doveri ed obblighi, anche internazionali, conformi a Costituzione.

In particolare si dovranno stabilire: a) i requisiti personali del titolare dell'autorizzazione e dei suoi collaboratori, che diano affidamento di corretta e responsabile gestione delle trasmissioni; b) le caratteristiche tecniche degli impianti e la relativa zona di servizio, nonché la specificazione delle frequenze e dei canali utilizzabili; c) l'esatta indicazione dell'ambito di esercizio, il cui carattere "locale" deve essere ancorato a ragionevoli parametri d'ordine geografico, civico, socio-economico, che consentano di circoscrivere una limitata ed omogenea zona di utenza, senza, peraltro, eccessive restrizioni, tali da vanificare l'esercizio medesimo; d) eventuale fissazione di turni ed adozione di ogni altro accorgimento tecnico, al fine di non turbare il normale svolgimento del servizio come sopra riservato allo Stato ai sensi degli artt. 1 e 2 della citata legge n. 103 del 1975 e di ogni altro servizio parimenti riservato allo Stato; ed al fine di rendere possibile il concorrente esercizio di attività da parte degli altri soggetti autorizzati; e) limiti temporali per le trasmissioni pubblicitarie, in connessione con gli analoghi limiti imposti al servizio pubblico affidato al monopolio statale; f) ogni altra condizione necessaria perché l'esercizio del diritto, previa autorizzazione, si svolga effettivamente nell'ambito locale e non dia luogo a forme di concentrazione o situazioni di monopolio o oligopolio.

Ove concorrano le condizioni, da stabilire nei modi sopra indicati, il rilascio dell'autorizzazione è vincolato e non meramente discrezionale, con tutte le conseguenze giuridiche che tale natura dell'atto comporta nel nostro ordinamento.

9. - Va, infine, rilevato che nell'art. 14, comma primo, lett. d), della legge n. 103 del 1975 è posta a carico della società concessionaria "la realizzazione graduale di altri impianti radiofonici e televisivi, ad esaurimento delle disponibilità consentite dalle frequenze assegnate all'Italia dagli accordi internazionali per i servizi di radiodiffusione"; e va considerato che dalla presente declaratoria di illegittimità costituzionale consegue, a norma dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la stessa declaratoria per il detto art. 14 per la parte in cui è previsto l'esaurimento delle disponibilità.

Interconnessione funzionale

Corte costituzionale

Sentenza . 148 del 1981

Da tutto quanto testé ricordato emerge pertanto la consolidata opinione della Corte che il servizio pubblico essenziale di radioteletrasmissione, su scala nazionale, di preminente interesse generale, può essere riservato allo Stato in vista del fine di utilità generale costituito dalla necessità di evitare l'accentramento dell'emittenza radiotelevisiva in monopolio od oligopolio privato. Necessità, va aggiunto, che non emerge soltanto in relazione alla maggiore o minore disponibilità delle frequenze di trasmissione, ma attiene altresì alla natura del fenomeno delle radioteletrasmissioni visto nel contesto socioeconomico in cui esso è destinato a svilupparsi.

Va peraltro considerato che l'asserito aumento della disponibilità delle frequenze non appare anche per altro aspetto elemento determinante per escludere il pericolo di oligopoli privati. Invero, una serie di fattori di ordine economico, con la utilizzazione del progresso della tecnologia, fa permanere i rischi di concentrazione oligopolistica attraverso lo strumento della interconnessione e degli altri ben noti mezzi di collegamento di vario tipo oggi esistenti per le trasmissioni televisive.

Proprio per evitare tali inconvenienti sin da allora percepiti, la sentenza n. 202 del 1976, nel riconoscere il diritto di iniziativa privata nelle trasmissioni via etere in ambito locale, segnalò al legislatore la necessità di regolarne l'esercizio, in modo da armonizzarlo con il connesso servizio pubblico essenziale e di preminente interesse generale costituito dalla diffusione su scala nazionale affidata al monopolio statale, al fine di realizzare, così, nell'interesse dell'utente, una equilibrata coesistenza tra servizio pubblico e iniziativa privata.

Ma per la persistente inerzia del legislatore la situazione non è oggi diversa da quella sottoposta a suo tempo alla verifica di costituzionalità e pertanto non può la Corte discostarsi dalle sue precedenti statuizioni.

Dalle esposte considerazioni deriva la irrilevanza ai fini del decidere di ogni indagine, anche istruttoria, volta a stabilire se sussistano l'asserito aumento delle frequenze disponibili e la diminuzione dei costi di impianto e gestione dei servizi televisivi, non essendo gli anzidetti elementi determinanti e risolutivi per escludere il pericolo di formazione di oligopoli privati.

3. - Né potrebbe opporsi al riguardo l'apparente contraddittorietà derivante dalla esclusione dal monopolio statale delle trasmissioni locali in vista della natura di servizio pubblico essenziale attribuibile anche a queste ultime. Tale obbiezione, infatti, prescinde dalla considerazione di quelli che sono i dati caratteristici del mezzo di diffusione del pensiero in esame che, per la sua notoria capacità di immediata e capillare penetrazione nell'ambito sociale attraverso la diffusione nell'interno delle abitazioni e per la forza suggestiva della immagine unita alla parola, dispiega una peculiare capacità di persuasione e di incidenza sulla formazione dell'opinione pubblica nonché sugli indirizzi socio-culturali, di natura ben diversa da quella attribuibile alla stampa. L'emittenza privata può essere attualmente esercitata senza le conseguenze dannose di cui si è parlato solo in ambito locale per la oramai ivi acquisita pluralità di altre emittenti di diversi e contrastanti indirizzi, mentre largamente travalicherebbe questi limiti qualora si estendesse a tutto il territorio nazionale, ove i suoi effetti si moltiplicherebbero di intensità finendo con l'attribuire al soggetto privato, operante in regime di monopolio od oligopolio, una potenziale capacità di influenza incompatibile con le regole del sistema democratico. Capacità che si risolverebbe, oltre tutto, come del resto è già stato sopra ricordato, proprio nella violazione di quell'art. 21 Costituzione che, invece, si invoca a sostegno della tesi favorevole all'abolizione del monopolio statale. Infatti, come è evidente, la delineata 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 col vedere progressivamente ridotto l'ambito di esercizio delle loro libertà.

Ciò vale ovviamente, allo stato attuale della legislazione, in base alla quale, per la permanente carenza di una normazione adeguata, restano appunto aperte le possibilità di oligopolio o monopolio sopra delineate. A diverse conclusioni potrebbe eventualmente giungersi ove il legislatore, affrontando in modo completo ed approfondito il problema della regolamentazione delle TV private, apprestasse un sistema di garanzie efficace al fine di ostacolare in modo effettivo il realizzarsi di concentrazioni monopolistiche od oligopolistiche non solo nell'ambito delle connessioni fra le varie emittenti, ma anche in quello dei collegamenti tra le imprese operanti nei vari settori dell'informazione incluse quelle pubblicitarie.

4. - In base alle considerazioni che precedono, non solo va esclusa la violazione degli artt. 21 e 43 Costituzione ma, in relazione all'art. 3 Costituzione pure invocato, emerge anche la non comparabilità fra la situazione dell'impresa concessionaria del servizio pubblico e la situazione dei privati imprenditori, che per le stesse ragioni, legittimamente vedono sottratto l'esercizio del servizio stesso alla loro sfera di disponibilità. E, come pure si è detto, il difetto di omogeneità è riscontrabile anche fra la situazione dei privati, cui è inibita la facoltà di trasmissione su scala nazionale, e le emittenti estere, cui invece tale facoltà è stata riconosciuta. Invero le trasmissioni provenienti dall'estero costituiscono, allo Stato, un fenomeno con caratteristiche del tutto particolari, non paragonabile sotto alcun profilo a quello cui lo si vorrebbe raffrontare. Pertanto è da escludere l'operatività nella specie del principio di eguaglianza.

5. - Il giudice a quo, nell'ordinanza di rinvio, ha rappresentato altresì un aspetto particolare della problematica sollevata, riferendosi al fenomeno delle interconnessioni fra stazioni locali emittenti, effettuate in modo tale da estendere la diffusione a tutto il territorio nazionale. Al riguardo il giudice osserva che, in sostanza, l'interconnessione così praticata involgerebbe un problema di legittimità costituzionale analogo a quello prospettato in linea principale, risolvendosi in una diffusione a carattere nazionale, come tale riservata allo Stato dalle norme impugnate.

In proposito è sufficiente osservare che la soluzione della questione scaturisce da tutto quanto già detto a proposito della liceità della riserva allo Stato delle trasmissioni su scala nazionale.

Il rilievo costituzionale della questione, invero, si esaurisce nell'aspetto testé menzionato, è, cioè, limitato all'ipotesi in cui la interconnessione conduca ad una trasmissione che travalichi i limiti di liberalizzazione delineati da questa Corte con la sentenza n. 202/76. Ogni diverso aspetto del fenomeno, sia per quanto riguarda i mezzi usati, sia per quanto riguarda l'ambito e le modalità di esercizio delle trasmissioni sono materia devoluta alla regolamentazione legislativa sulla cui urgente attuazione è già stata richiamata l'attenzione degli organi competenti.

L. 10/1985 (conv. D.L. 807/1984)

Art. 1.

Disposizioni generali

1. La diffusione sonora e televisiva sull'intero territorio

nazionale, via etere o via cavo o per mezzo di satelliti o con

qualsiasi altro mezzo, ha carattere di preminente interesse generale

ed e' riservata allo Stato.

2. Nell'ordinare il sistema radiotelevisivo lo Stato si informa ai

principi di liberta' di manifestazione del pensiero e di pluralismo

dettati dalla Costituzione per realizzare un sistema misto di

emittenza pubblica e privata.

3. Il servizio pubblico radiotelevisivo su scala nazionale e'

esercitato dallo Stato mediante concessione ad una societa' per

azioni a totale partecipazione pubblica ***((di interesse nazionale ai***

***sensi dell'***[***articolo 2461 del codice civile***](https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:codice.civile:1942-03-16;262~art2461)***))***.

4. Fino alla data di entrata in vigore della legge generale sul

sistema radiotelevisivo, il servizio pubblico nazionale e' regolato

dalle disposizioni contenute nella [legge 14 aprile 1975, n. 103](https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1975-04-14;103), che

non siano abrogate dal presente decreto o risultino con questo

incompatibili.

5. ***((La disciplina dell'attivita' di radiodiffusione sonora e***

***televisiva dell'emittenza privata, nazionale e locale, le norme***

***dirette ad evitare situazioni di oligopolio e ad assicurare la***

***trasparenza degli assetti proprietari delle emittenti radiotelevisive***

***private, nonche' le norme volte a regolare la pubblicita' nazionale e***

***quella locale, sono dettate dalla legge generale sul sistema***

***radiotelevisivo))***.

Art. 3.

Norme transitorie

1. Sino all'approvazione della legge generale sul sistema

radiotelevisivo e comunque non oltre sei mesi dalla data di entrata

in vigore del presente decreto, e' consentita la prosecuzione

dell'attivita' delle singole emittenti radiotelevisive private con

gli impianti di radiodiffusione gia' in funzione alla data del 1

ottobre 1984, fermo restando il divieto di determinare situazioni di

incompatibilita' con i pubblici servizi. ***((2))***

2. Ai fini di quanto previsto dal precedente comma 1 sono

provvisoriamente consentiti, per ogni singola emittente, ponti radio

tra i propri studi di emissione, i rispettivi trasmettitori e tra gli

stessi ed i ripetitori con le caratteristiche tecniche in atto.

3. E' consentita la trasmissione ad opera di piu' emittenti dello

stesso programma pre-registrato, indipendentemente dagli orari

prescelti.

4. Le emittenti televisive devono riservare almeno il venticinque

per cento del tempo dedicato alla trasmissione di film di lungo,

medio e corto metraggio ai film di produzione nazionale o di Paesi

membri della Comunita' economica europea. Tale percentuale, salvo

quanto disposto dalla legge generale sul sistema radiotelevisivo,

sara' elevata al 40 per cento a partire dal 1 luglio 1986.

---------------

AGGIORNAMENTO (2)

Il [D.L. 1 giugno 1985, n. 223](https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:1985-06-01;223) convertito con [L. 2 agosto 1985, n.](https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1985-08-02;397" \t "_blank)

[397](https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1985-08-02;397" \t "_blank) ha disposto che il termine semestrale previsto al presente

articolo, e' prorogato al 31 dicembre 1985.

Corte costituzionale

Sentenza n. 826 del 1988

9. - Nella concreta disciplina della radiotelediffusione, com'è noto, ha inciso profondamente la giurisprudenza di questa Corte, mossa dalla costante e primaria preoccupazione di assicurare, in tale settore, l'effettiva garanzia del valore fondamentale del pluralismo. A detto scopo, essa ha più volte e, da ultimo, con la sentenza n. 148 del 1981, ribadito la legittimità della riserva allo Stato dell'attività radiotelevisiva su scala nazionale, e ciò in vista del fine di utilità generale di evitare l'accentramento di questa attività in situazioni di monopolio od oligopolio privati. Ciò infatti consentirebbe al privato di esercitare, in una posizione di preminenza, una influenza sulla collettività incompatibile con le regole del sistema democratico, e di comprimere indebitamente la generale libertà di manifestazione del pensiero. Le ragioni del divieto dei processi di concentrazione sono state individuate dalla Corte, con differente accentuazione e in tempi diversi, nella limitatezza delle frequenze disponibili, negli elevati costi degli impianti all'uopo necessari (sentt. nn. 59/1960 e 225/1974), e, comunque, in una serie di fattori di ordine economico che "con la utilizzazione del progresso della tecnologia, fa permanere i Aschi di concentrazione oligopolistica" (sent. n. 148/1981). Così giustificata la riserva statale, la Corte si è altresì preoccupata di precisare i requisiti minimi indispensabili che consentano all'emittenza pubblica di esplicare il proprio compito, indicando una serie di criteri necessari ad improntarne la struttura organizzativa e lo svolgimento dell'attività ad un rigoroso pluralismo "interno", onde consentire l'espressione delle varie ideologie presenti nella società (sent. n. 225/1974).

10. - La riserva di cui all'art. 43 Cost. relativa alle trasmissioni radiotelevisive, tuttavia, proprio perché trova la sua unica ragion d'essere nella difesa del pluralismo contro i Pericoli di monopolio od oligopolio privato, si tradurrebbe in una ingiustificata restrizione delle libertà garantite dagli artt. 21 e 41 Cost. in tutte quelle ipotesi nelle quali non sussistano pericoli di concentrazioni. Per tale motivo, la Corte ha ritenuto che debbano essere sottratti alla riserva statale sia l'esercizio di ripetitori di programmi televisivi esteri (sent. n. 225/1974), sia l'esercizio di impianti televisivi via cavo e via etere con raggio limitato all'ambito locale (sentt. nn. 226/1974 e 202/1976), sia, infine, la facoltà di effettuare, anche in regime di autorizzazione, la trasmissione di programmi destinati alla diffusione circolare verso l'estero (sent. n. 153/1987). Coerentemente a tale impostazione, la Corte, nella sentenza n. 148 del 1981, ha così ipotizzato anche la possibilità dell'abbandono della riserva statale delle trasmissioni su scala nazionale, a condizione che il legislatore predisponga un efficace sistema di garanzie idoneo ad attuare il fondamentale principio del pluralismo.

11. - Nell'accingersi ad esaminare le questioni attualmente portate alla sua attenzione, la Corte ritiene necessario ribadire il valore centrale del pluralismo in un ordinamento democratico. Allo stesso fine reputa indispensabile, altresì, chiarire che il pluralismo dell'informazione radiotelevisiva significa, innanzitutto, possibilità di ingresso, nell'ambito dell'emittenza pubblica e di quella privata, di quante più voci consentano i mezzi tecnici, con la concreta possibilità nell'emittenza privata - perché il pluralismo esterno sia effettivo e non meramente fittizio - che i soggetti portatori di opinioni diverse possano esprimersi senza il pericolo di essere emarginati a causa dei processi di concentrazione delle risorse tecniche ed economiche nelle mani di uno o di pochi e senza essere menomati nella loro autonomia. Sotto altro profilo, il pluralismo si manifesta nella concreta possibilità di scelta, per tutti i cittadini, tra una molteplicità di fonti informative, scelta che non sarebbe effettiva se il pubblico al quale si rivolgono i mezzi di comunicazione audiovisiva non fosse in condizione di disporre, tanto nel quadro del settore pubblico che in quello privato, di programmi che garantiscono l'espressione di tendenze aventi caratteri eterogenei.

12. - I principi informatori dell'attività radiotelevisiva indicati dalla Corte si sono tradotti, per quanto concerne l'emittenza pubblica, nella legge n. 103 del 1975. Sono rimaste invece a lungo prive di qualsiasi seguito legislativo le indicazioni sull'emittenza privata. Per quanto concerne, in particolare, le trasmissioni via etere in ambito locale, il legislatore non ha ancora dato risposta ai ripetuti richiami di questa Corte sulla necessità dell'adozione di una idonea disciplina che - definendo l'ambito locale e fissando i criteri per l'assegnazione delle frequenze e per il rilascio delle indispensabili autorizzazioni - armonizzi l'esercizio dell'iniziativa privata con le esigenze del servizio pubblico nazionale (sent. n. 202/1976 e, nello stesso senso, sentt. nn. 237/1984, 35/1986 e ord. n. 35/1987). Il vuoto legislativo, protrattosi per un notevole periodo di tempo, ha oggettivamente favorito il proliferare incontrollato dell'emittenza privata che - senza richiedere la "previa" autorizzazione pur ritenuta necessaria da questa Corte, seguita in ciò dalla Cassazione e dal Consiglio di Stato - procedeva ad un'invasione dell'etere, sconfinando anche in bande assegnate ad altri utilizzatori.

13. - In questo quadro, si è affermata la pratica del collegamento tra più emittenti locali allo scopo di trasmettere programmi comuni sull'intero territorio nazionale, o, comunque, in ambito ultralocale. Il che è stato al centro di opposti orientamenti giurisprudenziali. Da una parte, infatti, si sosteneva l'illiceità delle trasmissioni in interconnessione su scala nazionale per violazione della riserva statale; dall'altra, invece, si distingueva tra interconnessione strutturale o degli impianti e interconnessione funzionale o dei programmi, realizzata mediante la diffusione in contemporanea, o con un brevissimo sfasamento di tempi, dello stesso programma preregistrato: si concludeva, così, che solo la prima doveva ritenersi compresa nella riserva statale, mentre la seconda poteva essere lecitamente praticata dai privati, poiché le singole emittenti si limitavano a trasmettere ciascuna nel proprio limitato ambito (locale). Sulla materia, la Corte, nella sentenza n. 148 del 1981, premesso che "una serie di fattori di ordine economico, con la utilizzazione del progresso della tecnologia, fa permanere i Aschi di concentrazione oligopolistica attraverso lo strumento della interconnessione e degli altri ben noti mezzi di collegamento di vario tipo oggi esistenti per le trasmissioni televisive" ha affermato che la soluzione della questione di legittimità costituzionale concernente il "fenomeno delle interconnessioni fra stazioni locali emittenti, effettuate in modo tale da estendere la diffusione a tutto il territorio nazionale" "scaturisce da tutto quanto già detto a proposito della liceità della riserva allo Stato delle trasmissioni su scala nazionale". "Il rilievo costituzionale della questione, invero - ha aggiunto la Corte - si esaurisce nell'aspetto... limitato all'ipotesi in cui la interconnessione conduca ad una trasmissione che travalichi i limiti di liberalizzazione delineati da questa Corte con la sent. n. 202 del 1976. Ogni diverso aspetto del fenomeno, sia per quanto riguarda i mezzi usati, sia per quanto riguarda l'ambito e le modalità di esercizio delle trasmissioni sono materia devoluta alla regolamentazione legislativa sulla cui urgente attuazione è già stata richiamata l'attenzione degli organi competenti".

14. - Il nutrito contenzioso giudiziario che ha continuato ad investire le trasmissioni private in interconnessione - fino a concludersi, in taluni casi, con l'"oscuramento" delle emittenti collegate - ha infine indotto il legislatore ad intervenire. Dopo un primo decreto-legge (20 ottobre 1984, n. 694), la cui conversione, alla Camera dei Deputati, è stata impedita dall'accoglimento di pregiudiziali di incostituzionalità, il Governo ha adottato il D.L. 6 dicembre 1984, n. 807, successivamente convertito, con modificazioni, nella legge 4 febbraio 1985 n. 10. Questo testo contiene, nell'art. 1, alcune disposizioni generali, tra le quali: il primo comma, che ribadisce il carattere di preminente interesse generale della diffusione sonora e televisiva e la sua riserva allo Stato; il secondo comma, che enuncia i principi di pluralismo e libertà di manifestazione del pensiero che debbono ispirare un sistema misto di emittenza pubblica e privata; infine, il quinto comma, che rinvia alla futura legge generale sul sistema radiotelevisivo per la compiuta disciplina dell'emittenza privata, comprese le norme dirette ad evitare situazioni di oligopolio, ad assicurare la trasparenza degli assetti proprietari e a regolare la pubblicità nazionale e quella locale. L'art. 2 detta poi indicazioni per la redazione del piano di assegnazione delle frequenze. Un gruppo di articoli contiene norme organizzative della società concessionaria del servizio pubblico (artt. 5-9), mentre altre disposizioni concernono i limiti di affollamento delle trasmissioni pubblicitarie (art. 3-bis) la percentuale minima di tempi di trasmissione da riservare alla diffusione di films di produzione nazionale o comunitaria (art. 3, quarto comma) nonché prescrizioni concernenti la propaganda elettorale - (art. 9-bis). Il fulcro del provvedimento risiede negli artt. 3 e 4, lì dove dettano una disciplina dell'emittenza privata. L'art. 3, che reca la rubrica "norme transitorie", dispone al primo comma che "sino all'approvazione della legge generale sul sistema radiotelevisivo e comunque non oltre sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, è consentita la prosecuzione dell'attività delle singole emittenti radiotelevisive private con gli impianti di radiodiffusione già in funzione alla data del 1 ottobre 1984, fermo restando il divieto di determinare situazioni di incompatibilità con i pubblici servizi". Il secondo comma poi stabilisce che, ai fini di quanto previsto dal precedente comma, "sono provvisoriamente consentiti, per ogni singola emittente, ponti radio tra i propri studi di emissione, i rispettivi trasmettitori e tra gli stessi ed i ripetitori con le caratteristiche tecniche in atto". Il terzo comma infine stabilisce che "È consentita la trasmissione ad opera di più emittenti dello stesso programma pre-registrato, indipendentemente dagli orari prescelti". L'art. 4, impone agli esercenti di impianti di radiodiffusione l'obbligo di comunicarne al Ministero le caratteristiche tecniche, chiarendo che tale comunicazione integra la denuncia di detenzione già imposta dall'art. 403 cod. post., e dispone infine, nel comma terzo bis, aggiunto in sede di conversione, che la sua presentazione nei termini "rende non punibili le violazioni amministrative e penali, di cui all'art. 195 del codice postale... commesse anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto". Pressoché contemporaneamente alla approvazione della legge in questione, il Governo presentava un disegno di legge (n. 2508) di riforma del sistema radiotelevisivo, il cui iter si arrestava dopo una fase iniziale di discussione nelle competenti Commissioni della Camera dei Deputati. La nuova normativa rappresentata dalla legge n. 10 del 1985 provocava a sua volta numerosi problemi interpretativi ed applicativi, nonché i dubbi di legittimità costituzionale sollevati dai giudici di Genova e di Torino. Alla scadenza del termine semestrale previsto dal primo comma dell'art. 3, veniva presentato dal Governo un decreto-legge (1 giugno 1985, n. 223, convertito nella l. 2 agosto 1985, n. 397) con il quale si prorogava il termine al 31 dicembre 1985. Dopo di che nessuna proroga veniva più proposta.

15. - In questo complesso quadro normativo e giurisprudenziale si collocano le ordinanze di rimessione. Per quanto concerne la questione proposta dal Pretore di Roma, è necessario innanzitutto vagliare l'eccezione di irrilevanza prospettata dalla difesa di alcune emittenti private (par. 5.1.), sia in riferimento alla precedente disciplina legislativa impugnata dal giudice a quo, sia con riguardo al sopravvenuto art. 3, terzo comma introdotto dal D.L. n. 807 del 1984 convertito nella l. n. 10 del 1985. L'eccezione muove dal presupposto della liceità originaria delle trasmissioni private nazionali effettuate in interconnessione funzionale, e dunque dall'affermazione secondo la quale l'art. 3, terzo comma citato non sarebbe altro che una norma di interpretazione autentica, che si limiterebbe, come tale, ad esplicitare un precetto già contenuto negli artt. 195 cod. post., 1 e 2 della legge n. 103 del 1975, sicché la pronuncia di questa Corte non potrebbe esplicare alcuna influenza nel giudizio a quo. L'eccezione non può essere accolta. L'asserzione della liceità ab origine dell'interconnessione suddetta non è affatto suffragata, come si pretende, dalla sentenza n. 148 del 1981, e rende quindi inconsistente la tesi della natura meramente interpretativa dell'art. 3 terzo comma, tesi che, del resto, dopo un inizio incerto, non è stata seguita dalla successiva giurisprudenza della Corte di Cassazione. Le stesse parti private, in via subordinata, e l'Avvocatura dello Stato nella sua ultima memoria, hanno chiesto la restituzione degli atti al giudice a quo, perché verifichi se, in virtù della sopravvenuta legge n. 10-del 1985, la medesima questione sia ancora rilevante. La richiesta non può essere accolta, poiché le uniche norme che effettivamente innovano alla disciplina impugnata- gli artt. 3, primo, secondo e terzo comma e 4, comma terzo bis della nuova legge - non hanno fatto venir meno, come chiaramente e inequivocabilmente si evince dal loro contenuto, il principio della riserva allo Stato della diffusione sonora e televisiva sull'intero territorio nazionale, ribadito dall'art. 1, primo comma, mentre il secondo comma del medesimo articolo richiama i principi ispiratori del sistema misto.

16. - Nel merito, il Pretore di Roma sostiene innanzitutto che la concreta evoluzione successiva alla sentenza di questa Corte n. 148 del 1981 smentirebbe la prognosi in questa formulata circa i Aschi di un monopolio privato dell'informazione, di situazioni di oligopolio, o, comunque, di concentrazioni oligopolistiche. Secondo il giudice a quo la realtà effettuale sarebbe invero quella di un sistema misto assai articolato e composito, caratterizzato dalla presenza, accanto al servizio pubblico, di tre gruppi privati operanti su scala nazionale, i quali sarebbero del tutto autonomi ed in vivace concorrenza tra loro (oltre che con il servizio pubblico) ed assicurerebbero perciò - con la contrapposizione di tre voci discordi sufficienti a controbilanciarsi reciprocamente - un adeguato pluralismo.

Di qui, a suo avviso, il contrasto della riserva statale con l'art. 21 Cost. A tale censura il giudice a quo ne aggiunge un'altra, con cui, assumendo come parametri costituzionali di riferimento gli artt. 9, 33 e 34 Cost. osserva che se il costituente ha esplicitamente negato il monopolio dello Stato nel settore dell'istruzione (art. 33, terzo comma), nonostante che questa rappresenti un suo fine istituzionale e che siano ivi maggiori - quanto ad incidenza sulla formazione socio-culturale dei discenti - i Aschi insiti in situazioni di oligopolio dell'istruzione privata; a maggior ragione il monopolio dovrebbe essere negato nel settore dell'informazione televisiva, non rientrando la gestione di tale mezzo di diffusione tra i compiti istituzionali dello Stato. È indubitabile pero che le disposizioni citate (artt. 9, 33 e 34) non contengono evidentemente la disciplina costituzionale dell'attività radiotelevisiva, come questa Corte ha già chiarito nella sentenza n. 59 del 1960: e perciò quella ora riferita non è una censura ancorata a precisi parametri costituzionali, bensì una semplice argomentazione. Ma anche valutata in quanto tale, essa è inidonea a sorreggere la tesi del giudice a quo, perché omette di considerare sia le specifiche ragioni della previsione costituzionale di libertà dell'istituzione di scuole private, sia che l'informazione radiotelevisiva ha caratteri di capillarità, suggestività ed estrema capacità di incidenza sulla formazione dell'opinione pubblica (sent. n. 148 del 1981) talmente peculiari da rendere improponibile il paragone proposto.

17. - Le censure del Pretore di Roma si rivelano infondate anche Aspetto al primo dei profili dianzi prospettati, quello cioè attinente alla asserita erroneità della previsione formulata da questa Corte nel 1981. Invero, l'evoluzione della situazione di fatto ha dimostrato ampiamente che il rischio della formazione di un oligopolio paventato dalla Corte si è trasformato in realtà. Strettamente connesso è l'elemento della incidenza della pubblicità, "indispensabile per la sopravvivenza dei mezzi di comunicazione di massa, si tratti di organi di stampa ovvero delle emittenti radiotelevisive, pubbliche e private", secondo quanto sottolineato dalla Corte proprio a proposito di queste ultime, nella sentenza n. 231 del 1985. Nella medesima sentenza la Corte ha richiamato in proposito anche la raccomandazione del Consiglio dei Ministri del Consiglio d'Europa n. R(84)3 del 23 febbraio 1984, nella quale era sollecitata, tra l'altro, la limitazione dei tempi dedicati alla pubblicità televisiva. Tale indirizzo, rapidamente affermatosi in ambito europeo, è stato poi ulteriormente ribadito e specificato: in un recente documento della CEE (Com(86)146 def.) per il "coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri, concernenti l'esercizio delle attività radiotelevisive" - sul quale il Parlamento Europeo (doc. A 2 - 246/87) ha già espresso il proprio positivo parere - è chiaramente enunciata infatti l'esigenza di limitazione del volume della pubblicità. La necessità di porre limiti in questa materia si manifesta certamente anche in Italia, ove il volume della pubblicità televisiva ha raggiunto livelli particolarmente elevati. Tale necessità si ricollega pure al fine "che attraverso una adeguata limitazione della pubblicità, si eviti il pericolo che la radiotelevisione, inaridendo una tradizionale fonte di finanziamento della libera stampa, rechi grave pregiudizio ad una libertà che la Costituzione fa oggetto di energica tutela" (sentt. nn. 225 del 1974 e 231 del 1985): di conseguenza è necessario realizzare, in attuazione del disegno costituzionale, un equilibrio delle risorse dei diversi settori dell'informazione e garantire effettivamente, anche in tal modo, "il massimo di pluralismo" informativo (sentenza n. 231 del 1985). Questa esigenza vale a maggior ragione oggi, perché le risorse finanziarie che, attraverso la pubblicità, affluiscono al settore della stampa sono inferiori a quelle che sostengono il settore televisivo nel suo complesso. La necessità di regolamentare la pubblicità televisiva è peraltro sottolineata, nella sentenza n. 231 del 1985, anche per "la tutela dell'utente-consumatore" che richiede "una disciplina non solo dei tempi, ma anche delle modalità di presentazione dei messaggi pubblicitari". Inoltre, naturalmente, non debbono essere vulnerati beni e valori costituzionalmente protetti, quali la salute, la tutela dei minori, la dignità della persona, ecc.

18. - Come si è detto, nella sentenza del 1981 la Corte sottolineò l'esigenza di disciplinare non solo i collegamenti tra emittenti, e tra queste e le altre imprese operanti nel settore (cioè le imprese di servizi, pubblicitarie, produttrici e/o fornitrici di programmi) ma anche quelli tra le imprese "operanti nei vari settori dell'informazione".

Di tale esigenza si mostrano consapevoli sia il giudice a quo laddove - riecheggiando la sentenza di questa Corte n. 225 del 1974 - sollecita la valutazione del riparto delle risorse pubblicitarie tra stampa e televisione, sia soprattutto la difesa della RAI (par. 5.3.), che reputa necessaria, a salvaguardia del pluralismo, una disciplina non solo dei collegamenti suindicati, ma anche dei rapporti tra le imprese televisive e quelle di stampa. La Corte, al riguardo, non può che limitarsi a ricordare che la regolamentazione dei rapporti tra imprese d'informazione, come, del resto, e più in generale, quella di tutti gli altri collegamenti contemplati dalla sent. n. 148 del 1981, data l'incidenza di più valori costituzionali, deve essere ispirata al criterio dell'armonica composizione e del reciproco coordinamento tra tali valori, sì che l'eventuale compressione dell'uno deve corrispondere a ragioni effettive e deve essere assistita dal necessario rapporto di congruità e proporzionalità - che spetta a questa Corte verificare - tra i mezzi ed il fine della salvaguardia del pluralismo (cfr. sentt. nn. 78 del 1970, 231 del 1985, 14 e 108 del 1987).

19. - Il Pretore di Roma allega ancora la considerazione che il pluralismo sarebbe realizzato dalla competizione concorrenziale non solo fra le reti private, ma anche fra queste e le reti del servizio pubblico, esprimenti differenti istanze socio-politiche. Questa tesi, pur nell'ambito di un sistema misto, può ingenerare una confusione dei rispettivi ruoli dell'emittenza radiotelevisiva pubblica e di quella privata, che questa Corte ha già chiaramente precisato e le cui differenze vanno qui sottolineate. Compito specifico del servizio pubblico radiotelevisivo è di dar voce - attraverso un'informazione completa, obiettiva, imparziale ed equilibrata nelle sue diverse forme di espressione- a tutte, o al maggior numero possibile di opinioni, tendenze, correnti di pensiero politiche, sociali e culturali presenti nella società, onde agevolare la partecipazione dei cittadini allo sviluppo sociale e culturale del Paese, secondo i canoni di pluralismo interno. Ed ovviamente spetta al legislatore di provvedere a che il servizio pubblico disponga delle frequenze e delle fonti di finanziamento atte a consentirgli di assolvere i propri compiti. Per quanto riguarda l'emittenza radiotelevisiva privata si tratta di comporre il diritto all'informazione dei cittadini e le altre esigenze di rilievo costituzionale in materia con le libertà assicurate alle imprese principalmente dall'art. 21, oltre che dall'art. 41 Cost., in ragione delle quali il pluralismo interno e l'apertura alle varie voci presenti nella società incontra sicuramente dei limiti. Di qui la necessità di garantire, per l'emittenza privata, il massimo di pluralismo esterno, onde soddisfare, attraverso una pluralità di voci concorrenti, il diritto del cittadino all'informazione. Ma a parte la diversità dei ruoli del servizio pubblico radiotelevisivo e dell'emittenza privata, il pluralismo in sede nazionale non potrebbe in ogni caso considerarsi realizzato dal concorso tra un polo pubblico e un polo privato che sia rappresentato da un soggetto unico o che comunque detenga una posizione dominante nel settore privato.

20. - Con riferimento ai diversi ambiti dell'emittenza privata, talune parti evidenziano, da un lato la netta distinzione tra vere e proprie reti nazionali e circuiti minori (parr. 4.5.5. e 6.1.); dall'altro sottolineano e lamentano il ruolo marginale ormai riservato all'emittenza locale, che si troverebbe in situazione di difficoltà, con rischi di estinzione o di assorbimento nei maggiori circuiti (parr. 6.1. e 7.3.). Per contro, lo sviluppo di un sistema informativo in grado di dar viva voce alle specifiche realtà locali rientra nell'imprescindibile compito di dare espressione a quelle istituzioni che rappresentano il tessuto connettivo del Paese: il che richiede, come ineluttabile conseguenza, che sia assicurata l'effettiva autonomia di tali emittenti, anche attraverso un'adeguata disponibilità di frequenze e di risorse pubblicitarie.

21. - L'ultima censura sollevata, in via subordinata, dal Pretore di Roma nei confronti della riserva allo Stato delle trasmissioni in ambito nazionale, muove dalla considerazione che le emittenti operanti in tale ambito diffondono prevalentemente, e talora esclusivamente, programmi di puro spettacolo, solo eventualmente culturale, ovvero di intrattenimento e di svago. In riferimento a tali programmi, in quanto distinti dall'informazione in senso tecnico, è ad avviso del Pretore incongruo il richiamo all'art. 21 Cost. La Corte ha negato rilievo a siffatta distinzione ed ha sempre inteso l'informazione in senso lato ed onnicomprensivo, così da includervi qualsiasi messaggio televisivo, vuoi informativo, vuoi culturale, vuoi comunque suscettibile di incidere sulla pubblica opinione.

22. - Le questioni sollevate dal Pretore di Roma sono dunque infondate sotto ogni profilo. Quel che in linea generale deve dirsi è che, ai fini di un'adeguata regolamentazione la quale superi le carenze normative, ha un ruolo rilevante l'esigenza di realizzare un razionale ed ordinato governo dell'etere, ponendo fine all'attuale "situazione indubbiamente anomala e squilibrata", provvedendo "all'assegnazione delle frequenze ed all'effettuazione dei relativi controlli", assicurando "il Aspetto degli obblighi internazionali", "il coordinamento" e la "compatibilità reciproca" tra l'emittenza privata "e tutti gli altri servizi e le altre attività di radiotelediffusione": compatibilità che deve ritenersi comunque un limite pienamente apponibile tanto all'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero, quanto (e ancora di più) all'esercizio della libertà di- iniziativa economica, che nella materia delle attività di radiotelediffusione è strettamente collegato e subordinato al primo (sentt. nn. 202/1976, 206 e 207/1985, 35/1986). A ribadire ancora una volta tali esigenze induce anche il rispetto degli obblighi internazionali, quali quelli derivanti allo Stato dalla Convenzione adottata a Nairobi il 6 novembre 1982 - ratificata e resa esecutiva con legge 9 maggio 1986, n. 149-, dal Regolamento Internazionale delle Radiocomunicazioni (R.I.R.) - adottato nella Conferenza Amministrativa mondiale di Ginevra del 6 dicembre 1979 e reso esecutivo con d.P.R. 27 luglio 1981, n. 740 - nonché dagli accordi internazionali basati sulla Convenzione di Stoccolma del 1961. La prima di tali convenzioni specifica che le frequenze "sont des ressources naturelles limitées qui doivent être utilisées de maniére efficace et économique, conformément aux dispositions du Réglement des radiocommunications": e perciò obbliga ad assegnare le frequenze e ad installare le stazioni emittenti in modo da evitare disturbi nocivi ai servizi degli altri Stati (artt. 4, 33 e 35). Il secondo, allo stesso fine, detta le prescrizioni specifiche cui si devono uniformare i piani nazionali di ripartizione delle frequenze e stabilisce tra l'altro che l'installazione e l'esercizio delle stazioni emittenti va subordinata ad apposita "licenza", conforme alle prescrizioni dello stesso R.I.R. (cfr. artt. da 5 e 7, da 18 a 22, 24). Infine, l'accordo internazionale seguito alla citata Convenzione di Stoccolma contiene la pianificazione delle frequenze che nell'ambito dei singoli Stati possono essere assegnate agli impianti televisivi di grande dimensione, cioè di potenza tale da poter creare interferenze reciproche, fissa la procedura da seguire per la revisione del piano. Sul piano interno, va posto rimedio ad una situazione che - come emerge dalla relazione ministeriale (parr. 4.1. e 4.2.) - è caratterizzata da un elevatissimo livello di occupazione abusiva da parte delle emittenti private di frequenze riservate ad altri utilizzatori o servizi, spesso di rilevante interesse pubblico (par. 4): sicché è auspicabile che si provveda ad una completa ristrutturazione del sistema delle frequenze con riferimento alle singole emittenti. Per tutte queste ragioni, occorre procedere ad una verifica delle frequenze effettivamente destinabili alle trasmissioni radiotelevisive, anche in rapporto agli ambiti in cui esse concretamente si svolgono, onde preventivare la quantità di concessioni e frequenze assegnabili a ciascun soggetto e determinare al riguardo, in sede legislativa, idonei criteri obiettivi: tutto ciò nella salvaguardia del principio del pluralismo, che comporta il divieto di acquisizione di posizioni dominanti. È ben presente alla Corte la prospettiva che lo sviluppo della tecnologia possa consentire in tempi ravvicinati superando le attuali difficoltà - di disporre di strumenti idonei ad accrescere le vie attraverso le quali far pervenire informazioni e messaggi televisivi, anche a livello transnazionale. Questa prospettiva, se non può risolvere i problemi attuali del pluralismo, dovrebbe peraltro indurre il legislatore a considerarne adeguatamente gli eventuali sviluppi.

23. - Sulle questioni di costituzionalità che investono le norme del D.L. n. 807 del 1984, convertito nella legge n. 10 del 1985, sono state proposte diverse eccezioni di inammissibilità.

Alcune di queste, come quella che si fonda sull'asserita natura di interpretazione autentica dell'art. 3, terzo comma sono state già esaminate, e qui non resta che ribadire le considerazioni già svolte. In relazione alle censure prospettate dal Pretore di Torino, l'Avvocatura dello Stato rileva che l'art. 3, primo comma, non sarebbe applicabile nel giudizio relativo perché, trattandosi di norma penale più favorevole, ma temporanea, non potrebbe essere invocata per disciplinare situazioni precedenti alla sua entrata in vigore. Ora, anche a prescindere dalla natura della norma in questione, è da osservare che essa deve comunque trovare applicazione nel giudizio a quo, poiché esso ha ad oggetto un reato permanente la cui condotta, iniziata in epoca anteriore, si è poi protratta oltre la data dell'entrata in vigore del citato D.L. n. 807 del 1984 (6 dicembre). Anche talune parti private (parr. 7.1. e 7.2.) propendono per l'irrilevanza della questione sull'assunto, però, della inapplicabilità dell'art. 3, primo comma, al giudizio a quo perché i fatti oggetto di quest'ultimo costituirebbero esclusivamente un'ipotesi di interconnessione funzionale, e non di interconnessione strutturale o tecnica, quale, appunto, sarebbe quella contemplata dalla disposizione in oggetto. Nemmeno tale assunto può essere accolto in quanto dall'ordinanza non risultano gli elementi di fatto su cui le predette parti pretenderebbero di fondare la loro eccezione. Infondata è infine anche l'eccezione di irrilevanza prospettata dalla difesa di talune emittenti (par. 7.1.) a proposito della quaestio relativa all'art. 4, comma terzo bis: questa Corte, infatti, fin dalla sentenza n. 148 del 1983 ha respinto la tesi, sulla quale fa leva tale eccezione, della irrilevanza delle censure concernenti norme penali di favore. Devono invece ritenersi inammissibili le questioni riguardanti le censure relative agli altri commi dell'art. 4 ed all'art. 2, in quanto l'ordinanza di rimessione non reca al riguardo la benché minima motivazione, ne in punto di rilevanza ne in punto di non manifesta infondatezza. Infine, non può negarsi - come vorrebbe l'Avvocatura - l'ammissibilità dall'impugnativa riferita all'art. 41 Cost. come diretta ad ottenere una pronunzia che si risolverebbe nella privazione, per i soggetti coinvolti nel giudizio a quo, di una situazione di vantaggio. La Corte ha infatti numerose volte ritenuto ammissibili impugnative del genere (sentt. nn. 43/1987, 226/1983, 164/1982, 17/1974, 127/1968) e non ravvisa alcuna ragione particolare per discostarsi da tale giurisprudenza. L'Avvocatura dello Stato eccepisce poi l'inammissibilità di tutte le censure sollevate dal Tribunale di Genova: la questione concernente i primi tre commi dell'art. 3 della l. n. 10 del 1985 sarebbe infatti irrilevante, poiché tali disposizioni non dovrebbero riguardare fatti che, essendo antecedenti all'entrata in vigore del D.L. n. 807 del 1984, ricadrebbero interamente nella previsione dell'art. 4, comma terzo bis; la questione su quest'ultimo articolo, poi, sarebbe inammissibile poiché la disposizione non sarebbe oggetto di autonoma censura. L'eccezione non può essere accolta. Infatti le norme impugnate sono legate da un nesso logico-temporale inscindibile, sì che il sindacato di questa Corte non può esercitarsi se non sulla complessiva disciplina che ne deriva.

24. - Nel merito la Corte ritiene di esaminare prioritariamente per evidenti ragioni logiche le questioni sollevate dal Tribunale di Genova, secondo il quale la disciplina impugnata sarebbe in contrasto sostanziale con l'art. 21 Cost. perché consente ai privati di effettuare trasmissioni televisive su scala nazionale in assenza del complesso di garanzie atte ad impedire il realizzarsi di concentrazioni monopolistiche od oligopolistiche private, ritenute dalla sentenza n. 148 del 1981 di questa Corte, condizione essenziale per l'abbandono della riserva pubblica e per l'introduzione di un sistema misto di emittenza pubblica e privata in sede nazionale. In proposito, si deve invero osservare che la legge impugnata è intervenuta in una situazione in cui erano già in atto processi di concentrazione nel settore privato. In tale situazione, il legislatore, dettando gli artt. 3 e 4 impugnati, ha consentito la prosecuzione dell'attività privata di trasmissione in ambito nazionale, senza in effetti dettare alcuna misura antitrust. Non possono infatti considerarsi tali né la norma dell'art. 1, secondo comma, che si risolve in una mera enunciazione di principi, né, tanto meno, quella dell'art. 1, quinto comma, che, come si ricordava all'inizio, si limita a rinviare alla futura legge generale sul sistema radiotelevisivo per l'adozione delle "norme dirette ad evitare situazioni di oligopolio e ad assicurare la trasparenza degli assetti proprietari delle emittenti radiotelevisive private", nonché delle "norme volte a regolare la pubblicità nazionale e quella locale", con ciò stesso confermando che tali norme non esistono nella legge impugnata. In tal modo la disciplina in questione non ha seguito le indicazioni contenute nella sentenza n. 148 del 1981. Tuttavia è decisivo, allo stato, considerare che il recente intervento legislativo ha natura chiaramente provvisoria, perché nella sua complessiva impostazione appare proiettato verso la futura riforma del sistema radiotelevisivo, alla quale più volte fa, a vari fini, riferimento. La legge pertanto è intesa a dettare una disciplina solo parziale e limitata nel tempo, destinata in tempi brevi - come dimostra la stessa prefissione nell'art. 3, primo comma, di un termine ravvicinato, peraltro di recente ritenuto in dottrina e giurisprudenza meramente "sollecitatorio" - ad essere sostituita dalla legge di riassetto dell'intero settore. E ciò è confermato anche dal fatto che nello stesso torno di tempo, come si è ricordato, veniva presentato alle Camere un apposito disegno di legge governativo, poi decaduto, mentre un nuovo progetto, recentemente approvato dal Consiglio dei ministri, è attualmente all'esame del Parlamento. Si può allora ammettere che una legge siffatta possa nella sua provvisorietà trovare una base giustificativa. Naturalmente, se l'approvazione della nuova legge dovesse tardare oltre ogni ragionevole limite temporale, la disciplina impugnata- tenuto conto che è in vigore già da oltre tre anni - non potrebbe più considerarsi provvisoria e assumerebbe di fatto carattere definitivo: sicché questa Corte, nuovamente investita della medesima questione, non potrebbe non effettuare una diversa valutazione con le relative conseguenze.

25. - Ad analoghe conclusioni deve pervenirsi in ordine alle censure prospettate dal Pretore di Torino, che evidenzia come dalle norme di cui agli artt. 3, primo, secondo e terzo comma e 4, comma terzo bis conseguano rilevanti disparità di trattamento. Secondo l'ordinanza, con esse è stata resa non punibile per il passato e lecita per il futuro l'attività di teletrasmissione svolta dalle emittenti operanti con gli impianti già in funzione alla data del 1 ottobre 1984: con ciò discriminando e comprimendo la libertà di iniziativa economica di chi volesse successivamente intraprendere la medesima attività, che resterebbe invece sottoposto alle previste abilitazioni e sanzioni. Senonché, a parte ogni altro rilievo, è anche qui decisiva, allo stato, la già rilevata natura provvisoria della legge impugnata: in ordine alla quale è il caso di ribadire che, ove tale fondamento giustificativo mutasse e la normativa assumesse carattere definitivo, essa non potrebbe sottrarsi ad una diversa considerazione.

26. - Tutte le argomentazioni sopra svolte rendono evidente la necessità di una disciplina definitiva della materia, che si sottragga a tali censure e appresti quel "sistema di garanzie efficace al fine di ostacolare in modo effettivo il realizzarsi di concentrazioni monopolistiche od oligopolistiche non solo nell'ambito delle connessioni fra le varie emittenti, ma anche in quello dei collegamenti tra le imprese operanti nei vari settori dell'informazione, incluse quelle pubblicitarie" (sent. n. 148 del 1981). Come si è già più volte sottolineato, la necessità dell'introduzione, nella disciplina dell'emittenza privata su scala nazionale, di un simile sistema di garanzie deriva dall'imprescindibile esigenza, sottesa alla menzionata sentenza, di una effettiva tutela del pluralismo dell'informazione, che va difeso contro l'insorgere di posizioni dominanti o comunque preminenti, tali da comprimere sensibilmente questo fondamentale valore. Simili posizioni possono verificarsi sia in ciascuno dei singoli settori del sistema radiotelevisivo, sia attraverso le sopracitate connessioni e collegamenti, anche indiretti o di mero fatto; inoltre è possibile che siano attuate con varie forme di collegamento tra le predette imprese e quelle che abbiano una presenza rilevante in settori diversi da quello dell'informazione. Di conseguenza, la futura legge non potrà non contenere limiti e cautele finalizzati ad impedire la formazione di posizioni dominanti lesive del predetto valore costituzionale (art. 21 Cost.). Naturalmente l'efficacia di una simile disciplina ai fini indicati presuppone l'introduzione di un alto grado di trasparenza degli assetti proprietari e dei bilanci dell'impresa di informazione e di quelle collegate, trasparenza che incide pur sempre sul valore del pluralismo ed ha quindi rilievo costituzionale.

Direttiva senza frontiere (3 ottobre 1989 n. 552)

Direttiva 97/36

Legge n. 223 del 1990