SENTENZA N. 466/2002

*Considerato in diritto*

1.— Lequestioni sottoposte all'esame della Corte riguardano l’art. 2, comma 6, e l’art. 3, commi 6 e 7, della legge 31 luglio 1997, n. 249 (Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo).

Secondo l’ordinanza del Tar del Lazio le predette norme:

a) nel demandare all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni di stabilire un periodo transitorio nel quale non venga applicato il limite imposto ad uno stesso soggetto di irradiare più del 20% dei programmi televisivi su frequenze terrestri in ambito nazionale;

b) nel consentire l'esercizio delle reti eccedenti i predetti limiti successivamente alla data del 30 aprile 1998, a condizione che "le trasmissioni siano effettuate contemporaneamente su frequenze terrestri e via satellite o via cavo", nonché "esclusivamente via cavo o via satellite" alla scadenza del termine indicato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, "in relazione all'effettivo e congruo sviluppo dell'utenza dei programmi radiotelevisivi via satellite e via cavo";

conferirebbero alla detta Autorità una facoltà non delimitata nel tempo e consentirebbero che la regolamentazione del settore, colpito dalla pronuncia di illegittimità costituzionale di questa Corte (sentenza [n. 420 del 1994](https://giurcost.org/decisioni/1994/0420s-94.html)), sia ancora in atto, e si perpetui indefinitivamente, rinviando la nuova disciplina ad una data imprecisata, con violazione del principio di ragionevolezza (art. 3 della Costituzione), dei principi del pluralismo nella manifestazione del pensiero (art. 21 della Costituzione) e della libertà di iniziativa economica (art. 41 della Costituzione), nonché del giudicato costituzionale (art. 136 della Costituzione).

Omissis

Nel contempo, il collegio rimettente precisa che l’obiettivo della sottoposizione delle questioni all'esame della Corte è quello di impedire la continuazione in modo indefinito — attraverso "una facoltà non delimitata nel tempo" — dell’assetto giudicato incostituzionale dalla sentenza [n. 420 del 1994](https://giurcost.org/decisioni/1994/0420s-94.html), con conseguenze sulla disponibilità delle frequenze, sul pluralismo informativo e, quindi, sulla legittimità delle impugnate concessioni ed autorizzazioni, nonché delle relative clausole.

3.— E' ininfluente la circostanza che la rete analogica terrestre eccedente (in ambito nazionale) occupi frequenze terrestri non rispondenti (in tutto o in parte) ad una rete configurabile nel piano delle frequenze.

Infatti, vi sarebbero sempre frequenze che verrebbero liberate con la cessazione del periodo transitorio e l’avvio, per le reti eccedenti, del trasferimento delle trasmissioni esclusivamente sul cavo o sul satellite (combinato disposto dell'art. 3, commi 6 e 7, della legge n. 249 del 1997).

Allo stesso modo, una caducazione totale o parziale del denunciato art. 3, comma 7, della citata legge sarebbe in grado di produrre effetti indiretti sulle disposizioni, di cui ai commi 9 (terza rete Rai senza pubblicità) e 11 (rete eccedente di televisione a pagamento) che richiamano lo stesso comma 7 per fissare il termine di connessi ed interdipendenti periodi transitori (coincidenti anche nella data fissata dalla deliberazione Agcom 7 agosto 2001, n. 346). La conseguenza sarebbe sempre quella di consentire una diversa distribuzione delle risorse economiche derivanti dalla pubblicità, nonché, relativamente alla rete criptata eccedente, la liberazione di frequenze.

4.— Ai fini della rilevanza della questione di legittimità costituzionale della norma che attribuisce all’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni il potere di stabilire il termine per la fine del regime transitorio, è ugualmente ininfluente la circostanza che, con deliberazione n. 346 del 2001 della stessa Autorità, sia sopravvenuta una prima (e non definitiva) fissazione in via amministrativa di detto termine. Né può, tantomeno, profilarsi l'ipotesi di una restituzione degli atti al giudice *a quo*,in quanto trattasi di atto amministrativo, che non può incidere sulla presente questione di legittimità costituzionale della norma che lo prevede, se non per confermare — attraverso l’attuazione concreta della stessa norma denunciata — il contenuto e i relativi dubbi sollevati sul comma 7 dell’art. 3 della legge n. 249 del 1997.

Infatti, il termine del 31 dicembre 2003, fissato in via amministrativa, è accompagnato — proprio in adempimento della previsione normativa relativa al raggiungimento di un "effettivo e congruo sviluppo dell’utenza dei programmi radiotelevisivi via satellite e via cavo" — da una espressa e motivata riserva di rivedere il termine stesso entro il 31 gennaio 2003. Nella motivazione è chiarita la ragione di tale riserva, ritenendosi opportuno "effettuare in data antecedente una verifica circa lo sviluppo dei sistemi alternativi di diffusione in modo da controllare se, all’avvicinarsi della data indicata, le previsioni assunte si rivelino corrette".

In altre parole, è prevista una nuova valutazione — in un momento in cui è possibile disporre di un quadro di riferimento più certo — con il fine di variare il termine, posticipandolo o anticipandolo, all'esito della verifica del raggiungimento, rispettivamente, di un limite di quota inferiore al 35%, o superiore al 45%, delle "famiglie digitali" raggiunto al 31 dicembre 2002.

Giova subito sottolineare che — sulla base delle esaustive risultanze istruttorie e delle relative proiezioni, secondo i dati e le valutazioni di stima offerti dagli stessi organi preposti al settore delle comunicazioni, anche alla luce delle emerse difficoltà economiche e di sviluppo (sopravvenute ed imprevedibili alla data del 7 agosto 2001) — deve escludersi la realizzabilità in Italia in tempi congrui della soglia minima prevista di diffusione dei sistemi di trasmissione televisiva alternativi alla via terrestre analogica (cavo, satellite, digitale terrestre).

Segnatamente, infatti, il sistema di trasmissione via cavo si trova "a uno stato poco più che embrionale".

Il sistema di trasmissione via satellite, come risulta dagli atti acquisiti, raggiunge un modesto numero di utenti.

Infine, la televisione digitale terrestre si trova ancora in una fase di mera sperimentazione.

Pertanto, il regime transitorio, agganciato al criterio dello sviluppo effettivo e congruo dell’utenza dei programmi radiotelevisivi via satellite e via cavo (art. 3, comma 7, della legge n. 249 del 1997), non è destinato a concludersi in tempi ragionevolmente brevi. Tutti gli elementi raccolti dall’istruttoria conducono, anzi, a ritenere irrealizzabile, in periodi prossimi o almeno ragionevolmente susseguenti in maniera certa e definitiva, il rispetto del termine previsto in via amministrativa sulla base dei criteri fissati dal citato comma 7 dell’art. 3.

5.— Del tutto ininfluente, ai fini delle questioni sollevate, deve ritenersi anche l’invocato decreto-legge 23 gennaio 2001, n. 5 (Disposizioni urgenti per il differimento di termini in materia di trasmissioni radiotelevisive analogiche e digitali, nonché per il risanamento di impianti radiotelevisivi), convertito, con modificazioni, nella legge 20 marzo 2001, n. 66.

Il predetto decreto contiene disposizioni riguardanti la televisione privata in ambito locale (art. 1, comma 1); la radiodiffusione sonora in tecnica digitale e anche analogica (art. 1, commi 2, 2-*bis*, 2-*ter*e 2-*quater*); la riduzione di inquinamenti da emissioni di radiodiffusione sonora e televisiva (art. 2, comma 1); le antenne per la telefonia mobile (art. 2, comma 1-*bis*); la sperimentazione e le agevolazioni per l’avvio dei mercati di programmi televisivi digitali su frequenze terrestri (art. 2-*bis*, commi 1 e 2); l'indicazione dell'anno 2006 entro il quale "le trasmissioni televisive di programmi e dei servizi multimediali su frequenze terrestri devono essere irradiati esclusivamente in tecnica digitale" (art. 2-*bis,*comma 5); e altri punti, infine, di interesse scientifico e di propulsione di nuove tecnologie.

Si tratta di aspetti estranei al presente giudizio e privi di riflesso sulle sollevate questioni di legittimità costituzionale, che investono l’attuazione del sistema delle misure anticoncentrative e il termine del relativo regime transitorio, incentrato sulle trasmissioni in ambito nazionale su frequenze terrestri con tecnica analogica.

6.— Nessuno ostacolo ad un esame del merito delle questioni sollevate può, inoltre, derivare dalla mancanza di assegnazione delle frequenze; dal preteso accantonamento del piano analogico; dalla attuale parziale localizzazione delle emittenti in siti non pianificati; dalle difficoltà pratiche di futura assegnazione provvisoria di frequenze; dalle esigenze di un ulteriore intervento legislativo per le modalità di messa a regime del sistema in seguito ad un eventuale superamento della fase transitoria.

Gli anzidetti profili attengono, invero, alle modalità di successiva attuazione di una eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale delle norme denunciate, nonché, in alcuni casi, alle esigenze di un ulteriore intervento legislativo. Come tali, detti aspetti possono incidere non sulla ammissibilità delle questioni sollevate, ma, semmai, sulla tipologia di decisione della Corte.

7.— Sul merito delle questioni di legittimità costituzionale proposte, occorre anzitutto sottolineare i seguenti punti.

A) Le questioni sollevate riguardano solo la radiodiffusione televisiva privata nazionale in chiaro su frequenze terrestri con tecnica analogica.

Tuttavia la sorte del censurato comma 7 dell'art. 3 della legge n. 249 del 1997 si riflette evidentemente sulle collegate previsioni di termine contenute nel comma 9 dello stesso articolo (relativo alla realizzazione da parte della RAI della terza rete senza pubblicità), e nel comma 11 (relativo alla rete eccedente che trasmette in forma codificata, c.d. televisione a pagamento).

B) La formazione dell’esistente sistema televisivo italiano privato in ambito nazionale ed in tecnica analogica trae origine da situazioni di mera occupazione di fatto delle frequenze (esercizio di impianti senza rilascio di concessioni e autorizzazioni), al di fuori di ogni logica di incremento del pluralismo nella distribuzione delle frequenze e di pianificazione effettiva dell'etere.

Detta occupazione di fatto è stata, peraltro, in varie occasioni per lunghi periodi temporali, legittimata *ex post* e sanata con il consentire "la prosecuzione delle attività delle singole emittenti radiotelevisive private con gli impianti in funzione al 1° ottobre 1984" (decreto-legge 6 dicembre 1984, n. 807, recante: "Disposizioni urgenti in materia di trasmissioni radiotelevisive", convertito, con modificazioni, nella legge 4 febbraio 1985, n.10, prorogato con decreto-legge 1° giugno 1985, n. 223, recante: "Proroga di termini in materia di trasmissioni radiotelevisive", convertito nella legge 2 agosto 1985, n. 397).

Anche per gli impianti in esercizio all'entrata in vigore della legge 6 agosto 1990, n. 223, recante: "Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato", è stata data l’autorizzazione a "proseguire nell’esercizio… a condizione di avere inoltrato domanda per il rilascio della concessione" e fino ad un termine di 730 giorni (art. 32, comma 1; v. sentenza [n. 408 del 1996](https://giurcost.org/decisioni/1996/0408s-96.htm)), prorogato dal decreto-legge 19 ottobre 1992, n.407 (Proroga dei termini in materia di impianti di radiodiffusione), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 1992, n. 482.

I termini di prosecuzione sono stati, ulteriormente prorogati dai seguenti atti normativi: decreto-legge 27 agosto 1993 n. 323 (Provvedimenti urgenti in materia radiotelevisiva), convertito, con modificazioni, nella legge 27 ottobre 1993, n. 422; decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 545 (Disposizioni urgenti per l'esercizio dell'attività radiotelevisiva e delle telecomunicazioni), convertito, con modificazioni, nella legge 23 dicembre 1996, n. 650; legge 31 luglio 1997, n. 249; legge 30 aprile 1998, n. 122 (Differimento di termini previsti dalla legge 31 luglio 1997, n. 249 relativi all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, nonché norme in materia di programmazione e di interruzioni pubblicitarie televisive); decreto-legge 30 gennaio 1999, n.15 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo equilibrato dell'emittenza televisiva e per evitare la costituzione o il mantenimento di posizioni dominanti nel settore radiotelevisivo), convertito, con modificazioni, nella legge 29 marzo 1999, n.78; decreto del ministro delle comunicazioni 28 luglio 1999.

La protrazione del termine è stata motivata: fino al luglio 1997, dall’attesa della riforma complessiva del sistema radiotelevisivo e della predisposizione del nuovo piano di assegnazione delle frequenze; fino al luglio 1999, dall’attesa del rilascio delle concessioni; in epoca successiva, dall'esigenza di attendere i tempi di attuazione del piano di assegnazione delle frequenze (approvato con deliberazione 30 ottobre 1998 dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni).

C) L'attuale sistema di radiodiffusione televisiva su frequenze terrestri con tecnica analogica mantiene immutata la caratteristica di ristrettezza delle frequenze e quindi di assai limitato numero delle reti realizzabili a copertura nazionale.

Il piano nazionale di assegnazione delle frequenze — sulla base di 51 canali pianificati (3 per ciascuna rete) — ha previsto 17 reti, di cui 11 assegnate alla radiodiffusione televisiva in ambito nazionale (3 utilizzate dalla televisione pubblica-RAI e 8 destinate a quella privata, sempre in ambito nazionale) e le rimanenti 6 reti, pari al 35,3%, riservate alle esigenze della radiodiffusione televisiva in ambito locale.

Rispetto a quella esaminata dalla sentenza [n. 420 del 1994](https://giurcost.org/decisioni/1994/0420s-94.html), la situazione di ristrettezza delle frequenze disponibili per la televisione in ambito nazionale con tecnica analogica si è, pertanto, accentuata, con effetti ulteriormente negativi sul rispetto dei principi del pluralismo e della concorrenza e con aggravamento delle concentrazioni. Si è passati, infatti, da una previsione di 12 reti nazionali (9 private, 3 pubbliche), ad 11 reti (8 private, 3 pubbliche), oltre alle televisioni criptate a pagamento. Alle televisioni private sono state rilasciate, in data 28 luglio 1999, soltanto sette concessioni, peraltro senza attribuzione di frequenze, mentre nella fase transitoria sono state mantenute in esercizio con le frequenze già utilizzate anche le tre reti private nazionali riconducibili ad unico soggetto.

8.— La descritta situazione di fatto non garantisce, pertanto, l'attuazione del principio del pluralismo informativo esterno, che rappresenta uno degli "imperativi" ineludibili emergenti dalla giurisprudenza costituzionale in materia. Questa Corte ha, infatti, costantemente affermato la necessità di assicurare l'accesso al sistema radiotelevisivo del "massimo numero possibile di voci diverse" (sentenza [n. 112 del 1993](https://giurcost.org/decisioni/1993/0112s-93.html)), ed ha sottolineato l'insufficienza del mero concorso fra un polo pubblico e un polo privato ai fini del rispetto delle evidenziate esigenze costituzionali connesse all'informazione (sentenze [n. 826 del 1988](https://giurcost.org/decisioni/1988/0826s-88.html) e [n. 155 del 2002](https://giurcost.org/decisioni/2002/0155s-02.html)).

L'obiettivo di garantire, tra l'altro, il pluralismo dei mezzi di informazione è stato sottolineato, in una prospettiva più ampia, anche a livello comunitario in recenti direttive: direttiva 2002/19/CE, relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica, alle risorse correlate e all'interconnessione delle medesime (direttiva di accesso); direttiva 2002/20/CE, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva autorizzazioni); direttiva 2002/21/CE, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro); direttiva 2002/22/CE, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale).

In questo quadro la protrazione della situazione (peraltro aggravata) già ritenuta illegittima dalla sentenza [n. 420 del 1994](https://giurcost.org/decisioni/1994/0420s-94.html) ed il mantenimento delle reti considerate ancora "eccedenti" dal legislatore del 1997 esigono, ai fini della compatibilità con i principi costituzionali, che sia previsto un termine finale assolutamente certo, definitivo e dunque non eludibile.

9.— Tanto ritenuto è, tuttavia, da precisare che la esigenza di un equilibrato passaggio di riconversione del sistema di trasmissione delle reti eccedenti i limiti anticoncentrativi non esclude la legittimità sul piano costituzionale di un regime transitorio in cui si dilazioni temporaneamente l’applicazione, rispetto a situazioni preesistenti, dei limiti anzidetti.

Del resto**,**l'esistenza di un regime transitorio è stata già ritenuta legittima da questa Corte (sentenza [n. 420 del 1994](https://giurcost.org/decisioni/1994/0420s-94.html)), la quale già in precedenza aveva precisato che la fase transitoria non poteva assumere "di fatto carattere definitivo", senza che la Corte stessa effettuasse "una diversa valutazione con le relative conseguenze" (sentenza [n. 826 del 1988](https://giurcost.org/decisioni/1988/0826s-88.html)).

La illegittimità costituzionale non investe il regime transitorio in deroga e nemmenol'attuale prosecuzione, purché temporaneamente limitata, dell’esercizio delle emittenti in eccedenza rispetto ai limiti anzidetti (combinato disposto dell’art. 2, comma 6, e dell’art. 3, commi 6, 9 e 11).

10.— Non sussiste, inoltre**,**il vizio denunciato derivante dal coinvolgimento, in funzione garantistica, dell’Autorità per le garanzie delle comunicazioni. Non è, infatti, l’affidamento della concreta determinazione del termine ad una Autorità amministrativa indipendente a comportare vizi di legittimità costituzionale del termine stesso, bensì il suo aggancio a criteri e modalità fissati dal legislatore, non idonei ad assicurare — legati come sono ai tempi di realizzazione dei sistemi alternativi di trasmissione — alcuna certezza di cessazione della fase transitoria entro un termine congruo e definitivo.

11.— L'individuazione di un termine finale, entro il quale possa avvenire la cessazione definitiva del regime transitorio dell’art. 3, comma 7, e delle collegate previsioni dei commi 9 e 11 della legge n. 249 del 1997, può essere ricavata dalla valutazione di congruità tecnica dei tempi di passaggio al regime definitivo effettuata dalla Autorità per le garanzie nelle comunicazioni con la delibera n. 346 del 2001. L'Autorità ha indicato la data del 31 dicembre 2003 quale termine ritenuto sufficiente per le semplici operazioni di trasferimento delle reti analogiche eccedenti, tanto in chiaro che in forma codificata.

In altre parole, una volta esclusa la tollerabilità di una protrazione dell’anzidetto regime transitorio fino alla realizzazione di un congruo sviluppo della utenza satellitare e via cavo e di altri sistemi alternativi alla diffusione terrestre in tecnica analogica, può essere assunto quale termine di chiusura quello già ritenuto tecnicamente utilizzabile dall’Autorità. Ciò a prescindere dal raggiungimento della prevista quota di "famiglie digitali", che rimane indipendente dalle operazioni tecniche di trasferimento verso sistemi alternativi a quello analogico su frequenze terrestri.

D’altro canto, la data del 31 dicembre 2003 offre margini temporali all'intervento del legislatore per determinare le modalità della definitiva cessazione del regime transitorio di cui al comma 7 dell’art. 3 della legge n. 249 del 1997.

E' appena il caso di precisare che la presente decisione, concernente le trasmissioni radiotelevisive in ambito nazionale su frequenze terrestri analogiche, non pregiudica il diverso futuro assetto che potrebbe derivare dallo sviluppo della tecnica di trasmissione digitale terrestre, con conseguente aumento delle risorse tecniche disponibili.

12.— Sulla base delle esposte considerazioni, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell’art. 3, comma 7, della legge 31 luglio 1997, n. 249, nella parte in cui non prevede la fissazione di un termine finalecerto, e non prorogabile, che comunque non oltrepassi il 31 dicembre 2003, entro il quale i programmi, irradiati dalle emittenti eccedenti i limiti di cui al comma 6 dello stesso art. 3, devono essere trasmessi esclusivamente via satellite o via cavo. Ovviamente ciò è destinato a riflettersi sulla portata dei commi 9 e 11 dell'art. 3 della legge n. 249 del 1997 in forza dell'evidenziato collegamento con il comma 7 dello stesso art. 3, quale risultante dalla presente decisione .

Vanno, invece, dichiarate non fondatele questioni di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 6, e dell’art. 3, comma 6, della citata legge n. 249 del 1997, sollevate in riferimento agli artt. 3, 21, 41 e 136 della Costituzione.