

Radiotelevisione: per la Corte serve un termine certo al regime transitorio previsto dalla legge n. 249 del 1997

di Carlo Magnani - camagnani@soc.uniurb.it

(Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico, facoltà di Sociologia, Urbino)

La Corte Costituzionale, con la **sentenza n. 466 del 20 novembre 2002** (Relatore Chieppa, Presidente Ruperto), è tornata nuovamente ad occuparsi di pluralismo nel sistema radiotelevisivo e di norme anticoncentrative dopo la sentenza n. 420 del 1994 (che aveva sancito l'illegittimità dell'art. 15 della legge n. 223 del 1990).

Oggetto del giudizio di legittimità, promosso con ordinanza del Tar del Lazio su ricorso dell'Adusbef-Associazione utenti e consumatori, sono state quelle norme della legge n. 249 del 1997 (la cosiddetta "legge Maccanico", norma di sistema per il settore delle telecomunicazioni che aveva alle spalle la sentenza 420/1994) che, pur sancendo il limite del 20% delle reti e dei programmi trasmissibili su frequenze terrestri analogiche in ambito nazionale da un unico soggetto concessionario, consentono all'Autorità di settore di stabilire un periodo transitorio nel quale tale limite non venga applicato (art. 2, comma 6); e che prevedono la prosecuzione transitoria dell'esercizio delle reti "eccedenti" gli stessi limiti, "a condizione che le trasmissioni siano effettuate contemporaneamente su frequenze terrestri e via satellite o via cavo" (art. 3, comma 6), sino a che l'Autorità, "in relazione all'effettivo e congruo sviluppo dell'utenza dei programmi radiotelevisivi via satellite e via cavo", indica il termine entro il quale i programmi irradiati dalle emittenti "eccedenti" non siano trasmessi esclusivamente via satellite o via cavo (art. 3, comma 7).

L'ordinanza di rimessione ha posto pertanto all'attenzione della Corte: in primo luogo, la legittimità delle norme che assegnano all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni il potere di stabilire un periodo transitorio nel quale non applicare le regole anticoncentrative; in secondo luogo, la legittimità della mancata indicazione nella legge di un termine certo entro cui porre termine alle deroghe di cui sopra; lamentando la violazione del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), del principio del pluralismo nella libertà di pensiero (art. 21 Cost.), della libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.), nonché la violazione del giudicato costituzionale rappresentato dalla sentenza 420/1994 (art. 136 Cost.).

La Consulta ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 3, comma 7, "nella parte in cui non prevede la fissazione di un termine finale certo, e non prorogabile, che comunque non oltrepassi il dicembre 2003", entro il quale i programmi, irradiati dalle emittenti eccedenti i limiti di cui al comma 6 dell'art. 3, devono essere trasmessi esclusivamente via cavo o via satellite. Non ha invece ritenuto costituzionalmente illegittimi l'art. 2, comma 6, e l'art. 3, comma 6, cioè quelle disposizioni che rimandano alla possibilità di instaurare un regime transitorio. La sentenza accoglie solo l'illegittimità della mancata indicazione di un termine definitivo entro cui concludere il regime transitorio, proponendo, con la tecnica della addizione, che esso non possa andare comunque oltre il 31 dicembre 2003.

Si tratta di una soluzione, questa che fa comunque salvo il regime transitorio, che si colloca in una certa continuità con le pronunce precedenti della stessa Corte in materia radiotelevisiva: si veda la

sentenza 420/1994, dove parimenti era censurato il fatto che il regime transitorio non poteva assumere alcun profilo definitivo. Anche in questa circostanza "la illegittimità costituzionale non investe il regime transitorio in deroga e nemmeno l'attuale prosecuzione, purché temporaneamente limitata, dell'esercizio delle emittenti in eccedenza i limiti" anticoncentrativi. E per quanto riguarda il ruolo dell'Autorità si dice che "non sussiste il vizio denunciato derivante dal coinvolgimento in funzione garantistica dell'Autorità per le garanzie delle comunicazioni", purché vi sia un limite congruo e definitivo fissato dalla legge.

Ciò che preoccupa la Corte è piuttosto la stabilizzazione di un regime transitorio che non dà assolutamente garanzie circa il rispetto del principio del pluralismo informativo esterno (già in sentenza n. 826 del 1988), nonché del diritto di accedere al sistema radiotelevisivo (sentenza n. 112 del 1993).

L'analisi che la Corte pone a sostegno rimanda alle origini del sistema televisivo italiano misto, e ai nodi irrisolti dell'ingresso dei privati nella programmazione nazionale. L'attuale assetto del "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". Tale occupazione di fatto è stata poi, ripete la Corte, continuamente "legittimata *ex post* e sanata" al fine di consentire alle emittenti private di continuare le trasmissioni.

La Corte, anzi, continuando nei motivi a sostegno della necessità di imporre un termine al regime in deroga, rileva che la ristrettezza delle frequenze analogiche continua a perdurare, e che la situazione è peggiorata rispetto alla pronuncia del 1994: si è passati da 12 a 11 reti nazionali (3 pubbliche, 8 private), inoltre in data 28 luglio 1999 sono state assegnate ai privati soltanto sette concessioni senza frequenza, mentre nella fase transitoria le tre reti di unico soggetto hanno mantenuto le frequenze utilizzate.

Questa situazione di fatto non realizza il principio del pluralismo informativo nella radiotelevisione, e impedisce la strutturazione di un sistema televisivo basato sul concorso di un polo pubblico e di uno privato (sentt. n. 826/1988, e, n. 155/2002). E ciò sembra alla Corte anche in contrasto con le quattro recenti Direttive Comunitarie in materia di comunicazione e telecomunicazioni (2002/19, 20, 21, 22 CE), che ugualmente intendono garantire il pluralismo nei mezzi di informazione.

La Corte non omette neppure il riferimento al livello tecnologico complessivo del settore, e alle sue ricadute sul pluralismo esterno. La Consulta esprime un certo pessimismo sulla diffusione a breve della tecnologia digitale che consentirà significativi incrementi della disponibilità di canali. Così, per quanto riguarda la televisione terrestre analogica nazionale, il regime transitorio non pare "destinato a concludersi in tempi ragionevolmente brevi". Viene pertanto valutata ininfluenza la legge n. 66 del 2001 che ha prorogato i termini per la trasformazione dei messaggi analogici in digitali.

Tale valutazione sullo sviluppo tecnologico del settore interessa anche il giudizio di ininfluenza con cui la Corte considera la delibera n. 346 del 2001 dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. La delibera indica nel 31 dicembre 2003 il termine entro il quale il regime transitorio dovrà essere eliminato, trasferendo le reti eccedenti via satellite o via cavo. La Corte valuta ininfluenza tale atto deliberativo perché, in primo luogo, è un atto amministrativo che non interviene nel giudizio di legittimità costituzionale; inoltre, il termine fissato in via amministrativa si accompagna, nel rispetto dell'art. 3, comma 7, della legge 249/1997, alla valutazione del congruo sviluppo dell'utenza di programmi via cavo o satellite. Visto che l'Italia deve escludersi la realizzabilità in tempi congrui

della soglia minima prevista per sistemi alternativi alla via terrestre analogica, c'è il rischio concreto che il regime transitorio possa stabilmente durare, se non limitato dalla legge senza condizioni.

La caducazione dell'art. 3, comma 7, della legge 249 del 1997, nella parte in cui non fissa un termine certo e definitivo al regime di deroga, trova pertanto "il punto essenziale delle ragioni" nel fatto che la fine del regime transitorio comporterà l'incremento della disponibilità delle frequenze analogiche terrestri, a vantaggio del pluralismo nella libertà di pensiero e nell'informazione.

La Corte, nella pronuncia, non manca di sottolineare come l'art. 7, comma 3, ha effetti anche sui commi 9 e 11, e cioè sull'obbligo per la concessionaria pubblica di trasformare una rete in una emittente senza pubblicità, nonché sul limite di una concessione per la trasmissione di programmi codificati.

In attesa di una nuova legge di settore, auspicata dal Presidente Ciampi nel Messaggio alle Camere di luglio, la Corte corregge la legge nella parte in cui non stabilisce un termine ultimo e definito al protrarsi di un regime in deroga dei limiti alla concentrazione di emittenti, riportando al centro dell'agenda politica il principio del pluralismo nella libertà di manifestazione del pensiero, già affermato quest'anno nella sentenza n. 155 del 2002 a proposito della comunicazione politica.

(09/01/2003)