

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **826/1988** (ECLI:IT:COST:1988:826)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **SPAGNOLI**

Udienza Pubblica del **07/06/1988**; Decisione del **13/07/1988**

Deposito del **14/07/1988**; Pubblicazione in G. U. **20/07/1988**

Norme impugnate:

Massime: **11979 11980 11981 11982 11983 11984 11985 11986 11987 11988
11989 11990 11991 11992**

Atti decisi:

N. 826

SENTENZA 13-14 LUGLIO 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Dott. Francesco SAJA, Presidente - Prof. Giovanni CONSO - Prof. Ettore GALLO - Dott. Aldo CORASANITI - Prof. Giuseppe BORZELLINO - Dott. Francesco GRECO - Prof. Renato DELL'ANDRO - Prof. Gabriele PESCATORE - Avv. Ugo SPAGNOLI - Prof. Francesco Paolo CASAVOLA - Prof. Antonio BALDASSARRE - Prof. Vincenzo CAIANIELLO - Avv. Mauro FERRI - Prof. Luigi MENGONI - Prof. Enzo CHELI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 1, 183 e 195 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni), in relazione agli artt. 1, 2 e ss. e 45 della legge 14 aprile 1975, n. 103 (Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva) e 2 della legge 10 dicembre 1975, n. 693 (Ristrutturazione del Consiglio superiore tecnico delle poste, delle telecomunicazioni e dell'automazione) e degli artt. 2, 3 e 4 della legge 4 febbraio 1985, n. 10 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 dicembre 1984, n. 807, recante disposizioni urgenti in materia di trasmissioni radiotelevisive), promossi

con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 4 maggio 1982 dal Pretore di Roma nei procedimenti civili riuniti vertenti tra la S.p.A. RAI e Canale 5 ed altri, iscritta al n. 771 del registro ordinanze 1982 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 46 dell'anno 1983;

2) ordinanza emessa il 25 febbraio 1985 dal Pretore di Torino nel procedimento penale a carico di Berlusconi Silvio ed altri, iscritta al n. 430 del registro ordinanze 1985 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 287 bis dell'anno 1985;

3) ordinanza emessa il 4 febbraio 1986 dal Tribunale di Genova nel procedimento penale a carico di Patti Giuseppe, iscritta al n. 414 del registro ordinanze 1986 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 1986;

Visti gli atti di costituzione di Rusconi Editore, Quinta Rete, Antenna Nord, Antenna Nord Piemonte, della Federazione Italiana Emittenti Locali, di Telespazio Calabria, di Tele Libera Firenze e Tele Tirreno Uno, di Roma 2, Telemilano, Teletorino, Sardegna TV e Video Adige, della S.p.A. Delta, di Teletoscana, della RAI, di Marcucci Marialina ed altro, di Alby Renato, di Barberi Giuseppe e dell'Associazione Nazionale Teleradio Indipendenti nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 7 giugno 1988 il Giudice relatore Ugo Spagnoli;

uditi l'avv. Francesco Vassalli per Rusconi Editore, Quinta Rete, Antenna Nord e Antenna Nord Piemonte, l'avv. Elio Fazzalari per Telespazio Calabria, l'avv. Carlo Vichi per Tele Libera Firenze e Tele Tirreno Uno, gli avvocati Aldo Bonomo e Cesare Previti per Roma 2, Telemilano, Teletorino, Sardegna TV e Video Adige, gli avvocati Aldo Bonomo e Felice Vaccaro per Teletoscana, gli avvocati Paolo Barile, Alessandro Pace e Attilio Zoccali per la S.p.A. RAI, l'avv. Carlo Vichi per Marcucci Marialina ed altro, gli avvocati Aldo Bonomo e Vittorio Dotti per Alby Renato, l'avv. Mario Contaldi per Barberi Giuseppe, l'avv. Gino Tomei per l'Associazione Nazionale Teleradio Indipendenti e l'avvocato dello Stato Giorgio Azzariti per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con tre ricorsi depositati il 1 febbraio 1982 la RAI-Radiotelevisione Italiana chiedeva al Pretore di Roma, ex art. 700 c.p.c., di ordinare a tre gruppi di 26, 18 e 24 emittenti televisive private operanti rispettivamente sotto i marchi unitari "Canale 5", "Italia 1" e "Rete 4", di non trasmettere a livello ultralocale, mediante interconnessione e/o con qualunque mezzo di collegamento, programmi di contenuto identico ne di compiere alcun atto comunque volto a perseguire tale risultato, inibendo altresì l'utilizzazione per tali programmi dei marchi predetti. Con un ricorso ex art. 700 c.p.c. depositato nella stessa data, sei delle emittenti operanti con il marchio "Canale 5" chiedevano al medesimo Pretore di ingiungere alla RAI di astenersi "dall'azione lesiva" costituita da tale richiesta di inibitoria. Con ordinanza emessa il 4 maggio 1982 (I o. 771/82), il Pretore di Roma, riuniti i ricorsi, ha innanzitutto affermato la propria competenza territoriale e risolto ulteriori questioni procedurali, tra l'altro ammettendo l'intervento adesivo alla posizione processuale della RAI svolto dal Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni a tutela del monopolio pubblico delle trasmissioni radiotelevisive in ambito nazionale, nonché dalle associazioni di emittenti locali ANTI (Associazione Nazionale Teleradiodiffusioni Indipendenti), FIEL (Federazione Italiana Emittenti Locali) e FILET (Federazione Italiana Libere Emittenti Televisive), e dalle Associazioni operanti nel settore cinematografico AGIS (Associazione Generale Italiana dello Spettacolo), ANEC (Associazione Nazionale Esercenti Cinema) e ACD (Associazione Cinema Democratico) le quali tutte

introducevano ai sensi dell'art. 2601 un'autonoma azione per la repressione della concorrenza sleale a loro avviso svolta dai predetti circuiti nazionali.

Ciò premesso, il Pretore ha sollevato, in riferimento agli artt. 21, comma primo, 41, comma primo, nonché 9, 33 e 34 Cost., la questione di legittimità costituzionale della normativa risultante dal combinato disposto degli artt. 1, 183 e 195 d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, in relazione a quanto prescritto dall'art. 45 l. 14 aprile 1975, n. 103, nonché dall'art. 2 l. 10 dicembre 1975, n. 693 e dagli artt. 1, 2 ss. l. 14 aprile 1975, n. 103, nella parte in cui riservano allo Stato le trasmissioni televisive su scala nazionale.

Nell'ordinanza si richiama innanzitutto l'analoga impugnativa prospettata dal medesimo Pretore di Roma (ord. del 18 novembre 1980), fondata sull'assunto secondo cui i rischi di instaurazione di monopoli ed oligopoli privati posti in precedenti decisioni di questa Corte a fondamento della riserva allo Stato delle trasmissioni radiotelevisive in ambito nazionale sarebbero venuti meno, in considerazione della più ampia disponibilità di frequenze consentita dall'evoluzione della tecnica e dal diminuito costo degli impianti.

Nel dichiarare infondata tale questione - ricorda testualmente il giudice a quo - la Corte "ha ritenuto di precisare che la limitatezza delle frequenze disponibili e l'alto costo degli impianti non costituiscono le sole ragioni giustificatrici del monopolio statale", ed ha chiarito che "l'esigenza di fondo", ripetutamente segnalata, della riserva è quella di evitare che l'informazione su scala nazionale (intesa in senso lato ed onnicomprensivo, così da includervi qualsiasi "messaggio" televisivo, vuoi informativo, vuoi culturale, vuoi comunque suscettibile di incidere sulla pubblica opinione) sia strumentalizzata da privati, agenti in regime di monopolio o di oligopolio, per fini di parte; che cioè la pubblica opinione possa essere condizionata in vista di interessi particolari, data l'assenza di un'adeguata pluralità e contrapposizioni delle voci.

Ad avviso del giudice a quo, però, l'evoluzione di fatto successiva alla sentenza smentirebbe la prognosi formulata dalla Corte circa i rischi di un monopolio privato dell'informazione, di situazioni di oligopolio o, comunque, di concentrazioni oligopolistiche (realizzate con la formazione di "cartelli"). 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. Né vi sarebbero, secondo il Pretore, indizi sufficienti a ipotizzare concretamente la formazione di un cartello tra i tre gruppi; anzi la tendenza sarebbe nel senso della formazione di altri gruppi privati, essendo le emittenti locali spinte dalle esigenze del mercato a ricercare, attraverso l'associazione, una congrua dimensione economica d'impresa. La situazione di fatto, contrastante con quella di diritto e tale da smentire i pericoli che la Corte ha ricollegato al venir meno della riserva statale, imporrebbe perciò la cessazione di questa ed il conseguente riespandersi della libertà di manifestazione del pensiero garantita dall'art. 21 Cost.

Nell'assunto, poi, di una stretta analogia tra la promozione culturale operata col mezzo televisivo e quella realizzata mediante la scuola e l'insegnamento, il giudice a quo 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 rischi insiti in situazioni di oligopolio dell'istruzione privata; a maggior ragione il monopolio deve essere negato nel settore dell'informazione televisiva, non rientrando la gestione di tale mezzo di diffusione tra i compiti istituzionali dello Stato.

Di qui - ad avviso del Pretore - il contrasto della vigente normativa con gli artt. 9, 33 e 34

Cost. Un ulteriore profilo di incostituzionalità della normativa sul monopolio, prospettato in via subordinata, concerne quella parte dell'attività dei circuiti nazionali che si risolve nella diffusione di programmi di puro spettacolo (eventualmente culturali, ma anche di svago), che, perciò, esula dall'informazione in senso tecnico ed assume "carattere schiettamente commerciale". Rispetto a tale attività imprenditoriale, ricadente nell'ambito dell'art. 41, primo comma, Cost., non sarebbe ravvisabile un preminente interesse generale atto a giustificare la riserva del diritto d'impresa allo Stato, atteso che non sussistono per tale settore i pericoli di influenza sulla pubblica opinione enunciati nella sentenza n. 148 del 1981. Né tali pericoli sarebbero ravvisabili nell'inserimento nei suddetti programmi di messaggi pubblicitari, dato che le esigenze di tutela del consumatore dal carattere insidioso di tali messaggi (inducenti stimoli consumistici artificiosi) non riguardano le sole emittenti private nazionali e che esse sono perseguibili attraverso una normativa di regolamentazione della pubblicità: sicché il giustificare in base a ciò la riserva statale darebbe luogo ad un'eccedenza del mezzo rispetto al fine. Di qui, ad avviso del giudice a quo, il contrasto della riserva con l'art. 41, primo comma, Cost.

2. - Nel corso di un procedimento penale a carico di Berlusconi Silvio ed altri per il reato di cui all'art. 195 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 (codice postale), nel testo sostituito con l'art. 45 l. 9 aprile 1975, n. 103, il Pretore di Torino, con ordinanza emessa il 25 febbraio 1985 (r.o. 430/85), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., una questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3 e 4 del d.l. 6 dicembre 1984, n. 807, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 febbraio 1985, n. 10.

Dettando, con tale normativa, "Disposizioni urgenti in materia di trasmissioni radiotelevisive", il legislatore ha in particolare previsto: a) all'art. 2, la predisposizione del piano di assegnazione delle frequenze; b) all'art. 3, primo e secondo comma, il consenso alla prosecuzione per 6 mesi (poi prorogati fino al 31 dicembre 1985 col D.L. 1 giugno 1985, n. 223, convertito in legge 2 agosto 1985, n. 397) dell'attività delle emittenti con gli impianti in ponte radio (c.d. interconnessione strutturale) già in funzione al 1 ottobre 1984: peraltro con l'obbligo, per esse (art. 4), di comunicare entro 90 giorni le caratteristiche di tali impianti (ad integrazione della denuncia obbligatoria di cui all'art. 403 cod. post.), pena la disattivazione; c) all'art. 3, terzo comma, il consenso alla "trasmissione ad opera di più emittenti dello stesso programma preregistrato anche in contemporanea (cd. interconnessione funzionale); d) all'art. 4, comma 3 bis - introdotto dalla legge di conversione - la non punibilità per le violazioni amministrative e penali di cui all'art. 195 cod. post. (d.P.R. 29 marzo 1973, n. 15 commesse anteriormente al 6 dicembre 1984 (data di entrata in vigore del D.L. n. 807), a condizione, però, che le comunicazioni siano presentate nei termini.

Il giudice a quo ricorda, innanzitutto, che il D.L. n. 807 era stato preceduto da altro di tenore analogo (D.L. 20 ottobre 1984, n. 694), qualche giorno dopo l'emanazione, da parte dello stesso Pretore nonché di quelli di Roma e Pescara, di altrettanti decreti di sequestro degli impianti di circuiti televisivi che trasmettevano in ambito nazionale.

A seguito dell'accoglimento, da parte della Camera dei Deputati, di una pregiudiziale di incostituzionalità del D.L. n. 694, i Pretori di Torino e Roma emettevano nuovi decreti di sequestro, che venivano revocati a seguito dell'emanazione del D.L. n. 807. Al riguardo, l'ordinanza si diffonde in considerazioni critiche circa l'iter legislativo seguito, concernenti in particolare l'adozione reiterata dello strumento del decreto legge in materia priva di regolamentazione da circa otto anni, il ricorso alla mozione di fiducia, l'incisione diretta della legge sui procedimenti giudiziari in corso.

In punto di rilevanza, il Pretore deduce sia dal termine cui la disciplina impugnata è soggetta (in particolare, il termine di sei mesi di cui all'art. 3, primo comma), sia dalla sua ratio - in quanto volta (dice) a guadagnare tempo per elaborare una legge organica - che trattasi di norma temporanea: sicché, non operando per tale tipo di norma il principio di retroattività

della legge più favorevole (art. 2, quarto comma, c.p.), in caso di declaratoria d'incostituzionalità riprenderebbe vigore la legge più sfavorevole.

Ma la rilevanza, sostiene il Pretore, vi sarebbe anche se non si trattasse di norma temporanea, e ciò in quanto- come più volte affermato in talune decisioni di questa Corte - la scelta della norma da applicare in caso di successione di leggi nel tempo è di competenza del giudice a quo, in quanto involge questioni interpretative.

Nel merito, il giudice a quo concentra le proprie censure essenzialmente sul fatto che il legislatore, rendendo non punibile l'attività precedente (art. 4) e lecita quella futura (art. 3) solo per i titolari di emittenti che già effettuavano trasmissioni in ambito nazionale, ha in sostanza consolidato e legalizzato, anche per il passato, la posizione di vantaggio acquisita di fatto da chi, violando le leggi vigenti, aveva costituito dei networks nazionali ed era perciò, al contrario, maggiormente meritevole di sanzione. Lamenta, inoltre, che assicurando a costoro un tale privilegio si sia per ciò stesso sfavorita tanto la posizione di coloro che, rispettando la legge, avevano ommesso di trasmettere in ambito nazionale; tanto quella di chi intendesse accingersi, d'allora in poi, ad intraprendere la medesima attività: restando in entrambi i casi frustrata la libertà di iniziativa economica di costoro.

Più in particolare, il Pretore sostiene, in riferimento all'art. 3 Cost., che la disposizione (art. 3, primo comma) che consente la prosecuzione dell'attività di teletrasmissione alle emittenti già in funzione al 1 ottobre 1984 è insieme irragionevole e discriminatoria: irragionevole, perché non regola astrattamente la materia ma considera precise situazioni di fatto; discriminatoria, perché, mentre trasforma in attività lecite le trasmissioni in ambito nazionale dei titolari dei networks esistenti - che pur sarebbero quelli più meritevoli di sanzione - assoggetta a sanzione penale, ed all'onere di munirsi di concessione, chi intraprenda la medesima attività dopo il 1 ottobre 1984.

Ancora maggiori sono poi, ad avviso del giudice a quo, le discriminazioni che discendono dal comma 3 bis aggiunto con la legge di conversione all'art. 4 del decreto impugnato. Con tale disposizione, infatti, alla posizione di privilegio già assicurata agli esercenti di impianti già in funzione alla data del 1 ottobre 1984 si aggiunge la previsione, solo per essi, della non punibilità per i reati commessi nel periodo antecedente: e ciò, alla sola condizione della presentazione nei termini di una comunicazione, che peraltro è già considerata obbligatoria dal primo comma. Con ciò - osserva il Pretore - viene resa di fatto applicabile per il passato, in deroga ai principi fondamentali di cui all'art. 2 c.p., una disciplina più favorevole, e per di più solo per una categoria di ben individuate e determinate persone.

In riferimento, infine, all'art. 41 Cost., il giudice a quo ravvisa una violazione del principio della libertà di iniziativa economica privata in ciò che, avendosi riguardo a precise situazioni di fatto già esistenti, si sono scoraggiati e sfavoriti tutti coloro i quali, magari anche in ragione delle limitazioni (all'ambito locale) apposte dalla Corte alla iniziativa privata in materia, avessero avuto intenzione e volontà di intraprendere, dopo tale data, attività ed iniziative analoghe a quelle previste dal decreto, ovvero avessero ritenuto di svolgere attività con mezzi tecnici diversi da quelli già posti in essere.

3. - Nel corso di un procedimento penale pendente dinanzi al Tribunale di Genova a carico di Patti Giuseppe, imputato del reato di cui all'art. 195 d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 (codice postale) per aver trasmesso programmi televisivi preregistrati mediante una emittente privata locale collegata ad un network a diffusione nazionale, la difesa concludeva, in via principale, per l'assoluzione e, in subordine, per l'applicazione della causa di non punibilità di cui all'art. 4, comma 3 bis, della l. 4 febbraio 1985, n. 10.

Il Tribunale, con ordinanza del 4 febbraio 1986 (r.o. 414/86) ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 21 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3 bis, della l. n.

10 e, in relazione ad essa, dell'art. 3, commi primo, secondo e terzo, della medesima legge: questione che è prospettata secondo un'angolatura diversa, ma in un certo modo complementare rispetto a quella assunta dal Pretore di Torino.

Il giudice a quo osserva innanzitutto che, a seguito delle sentenze di questa Corte nn. 202 del 1976 e 148 del 1981, la trasmissione di programmi radiotelevisivi via etere su scala eccedente l'ambito locale è riservata allo Stato; e che è da ritenere pertanto illegittima la pretesa di effettuare tale trasmissione anche da parte di emittenti private locali aderenti ad un nuovo network a diffusione nazionale (e ciò anche se si tratti di programmazione non contemporanea di cassette preregistrate). Esso rileva altresì che la riserva al servizio pubblico delle trasmissioni su scala nazionale concerne sia l'informazione in senso stretto, sia la comunicazione a contenuto spettacolare o culturale (come si ricaverebbe dalle sentenze costituzionali nn. 81 del 1963 e 225 del 1974).

Ciò premesso, l'attività di telediffusione svolta dall'imputato mediante l'interconnessione con un circuito nazionale sarebbe tale da integrare l'ipotesi di reato previsto dall'art. 195 codice postale: pertanto sarebbe in effetti ad esso applicabile la causa di non punibilità di cui all'art. 4, comma 3 bis, l. n. 10 del 1985.

Ad avviso dello stesso Tribunale, la ratio della introduzione di tale causa di non punibilità dei comportamenti precedenti all'adozione del D.L. del 1984, convertito nella l. n. 10 del 1985, sarebbe da ricollegare ai primi tre articoli di quest'ultima legge, che autorizzano per il futuro questi stessi comportamenti prima penalmente rilevanti. In particolare, la legge in questione, dopo aver prefigurato un sistema misto di emittenza radiotelevisiva su scala nazionale, da realizzarsi mediante una futura legge generale di disciplina organica del settore contenente anche un'apposita normativa antitrust (di per se dunque non illegittimo, perché rispettoso in principio delle indicazioni della sent. n. 148 del 1981 di questa Corte), detta una disciplina transitoria (art. 3, commi primo, secondo e terzo) che consente (fino all'approvazione della legge sul sistema radiotelevisivo di cui sopra e comunque non oltre sei mesi dalla data di entrata in vigore del D.L.; termine prorogato poi con D.L. 1.6.1985, n. 223 e scaduto il 31.12.1985) la prosecuzione dell'attività delle emittenti private già in funzione al 1.10.1984, anche mediante interconnessione "funzionale" (uso di programmazioni-registrate) o "strutturale" (uso di ponti-radio) tra le medesime.

Secondo il Tribunale, la normativa in esame, consentendo con tali forme di interconnessione una liberalizzazione anche delle trasmissioni di ambito ultra-locale, sarebbe da ritenere costituzionalmente illegittima in riferimento agli artt. 3 e 21 Cost. in quanto non accompagnata dalla necessaria disciplina antitrust, idonea ad evitare, secondo la ricordata decisione di questa Corte n. 148 del 1981, quel pericolo di concentrazioni monopolistiche od oligopolistiche private che la stessa Corte ha ritenuto incompatibili con le regole del sistema democratico e, in particolare, con la garanzia disposta dall'art. 21 Cost. Dalla ritenuta illegittimità delle disposizioni dell'art. 3, commi primo, secondo e terzo - da affermarsi a maggior ragione, secondo il Tribunale, ove tale regime, previsto come transitorio, diventasse in fatto definitivo per la perdurante carenza della legge generale del sistema radio-televisivo - conseguirebbe automaticamente la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 4, comma 3 bis, della legge n. 10 del 1985, dal momento che quest'ultimo troverebbe la sua ragione d'essere proprio nella legittimazione fornita, sia pure in via transitoria, da quelle disposizioni, ad attività di radiotelediffusione che fino all'entrata in vigore del D.L. n. 807 del 1984 integravano perfettamente il reato di cui all'art. 195 del codice postale.

4. - La questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Genova è stata discussa all'udienza del 16 giugno 1987. Il successivo 2 luglio, la Corte - in riferimento a tale questione, nonché ad altra concernente materia (ponti radio) in parte coincidente, sollevata dal Tribunale di Milano (r.o. 474/85) - ha emesso un'ordinanza istruttoria, con la quale ha disposto

che il Presidente del Consiglio dei ministri ed il Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni fornissero, entro sessanta giorni dalla comunicazione, informazioni: 1. - circa l'attuale situazione tecnica e di fatto dei collegamenti in ponte radio ad uso privato, con particolare riguardo alle frequenze radioelettriche utilizzate o assegnabili a tali usi alla stregua della regolamentazione interna ed internazionale del settore; 2. - circa la situazione dell'emittenza radiotelevisiva privata conseguente all'applicazione delle disposizioni di cui agli artt. da 1 a 4 del suddetto D.L., come convertito nella citata legge n. 10 del 1985, con particolare riguardo:

a. - agli elementi conoscitivi acquisiti in base al disposto dell'art. 4, commi primo e secondo, e allo stato di elaborazione della regolamentazione prevista dall'art. 2 dello stesso D.L., convertito nella legge suindicata;

b. - all'attività delle emittenti radiotelevisive private consentita sulla base dell'art. 3 del medesimo D.L. n. 807 del 1984, convertito nella predetta legge, e dell'articolo unico della legge 2 agosto 1985, n. 397, specificando in proposito:

b.1. - il numero, le caratteristiche tecniche e gli ambiti di esercizio delle emittenti operanti con i sistemi rispettivamente considerati nei commi secondo e terzo del citato articolo 3, con indicazioni circa le frequenze da queste utilizzate, anche in rapporto a quelle complessivamente disponibili per servizi radiotelevisivi;

b.2. - le connessioni o, comunque, i collegamenti anche di fatto a fini di programmazione e/o di diffusione eventualmente riscontrabili tra le emittenti o le imprese, anche pubblicitarie, attualmente operanti nel settore con ciascuno dei due suindicati sistemi. Le prime informazioni sono state trasmesse il 20 novembre e sono consistite essenzialmente in una relazione incentrata sui dati tecnici redatta dal Ministero delle Poste. In tale data il Presidente del Consiglio, per rispondere agli altri quesiti, ha interessato la RAI nonché due società private, la Nielsen e l'Auditel. Ulteriore documentazione, proveniente da queste fonti, è stata inviata con lettere del 2 dicembre 1987 e del 13 gennaio 1988. Il 24 marzo, infine, il Presidente del Consiglio ha fatto pervenire ulteriore documentazione trasmessagli dalla Fininvest Comunicazioni S.p.A., precisando che essa non era stata da lui richiesta ma che riteneva "doveroso" inviarla, "lasciando alla Corte di valutarne l'utilità ai fini del giudizio". Le informazioni che si desumono dalla documentazione trasmessa, ordinate secondo i quesiti sopra precisati, sono essenzialmente le seguenti. 4.1. - In ordine al quesito sub 1, la relazione del Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni ricorda innanzitutto, circa la situazione tecnica, che l'attribuzione delle frequenze dello spettro radioelettrico alle varie utilizzazioni rientra tra i compiti specifici dell'Unione Internazionale delle Telecomunicazioni (U.I.T.) - cui aderiscono quasi tutti i Paesi del mondo - e che i rapporti internazionali in materia sono attualmente disciplinati dalla Convenzione adottata a Nairobi il 6 novembre 1982 (ratificata con legge 9 maggio 1986, n. 149) e dal Regolamento delle radiocomunicazioni adottato nella Conferenza amministrativa di Ginevra del 1979 (ratificato con d.P.R. 27 luglio 1981, n. 740), in applicazione del quale è stato emanato il Piano Nazionale di Ripartizione delle Radiofrequenze (D.M. 31 gennaio 1983), il quale stabilisce, in ambito nazionale, l'attribuzione ai diversi servizi delle bande di frequenza, specificando altresì le categorie di utilizzatori per ciascuna banda.

Circa le reti in ponte radio, precisa la relazione, sono assegnate al servizio privato: a) quanto ai collegamenti di tipo mobile, le bande di frequenza da 40, 160 e 460 MHz, tra le quali rientrano però bande assegnate prioritariamente al servizio mobile marittimo, la SIP ed al Ministero della Difesa; b) quanto ai collegamenti di tipo fisso, le bande: da 436 e 450 MHz, peraltro utilizzabili anche per collegamenti da parte di amministrazioni statali; da 2300 a 2440 MHz, pur essa utilizzabile per collegamenti fissi anche da parte di altre amministrazioni; da 14.250 a 14.500 MHz, destinata al trasporto dei segnali televisivi e utilizzabile anche per il servizio fisso via satellite. Di queste ultime due bande, la prima è stata riservata ai collegamenti con capacità superiore ai 60 canali telefonici o equivalenti (D.M. 30 giugno 1982), la seconda è stata destinata al trasporto dei segnali televisivi col D.M. 7 ottobre 1986. A

complemento del Piano di ripartizione- precisa ancora la relazione - è stata emanata, col D.M. 21.2.1986, un'apposita normativa finalizzata alla razionalizzazione e pianificazione delle frequenze, all'individuazione delle aree di servizio (onde consentire una più intensa riutilizzazione delle frequenze in aree limitrofe) ed all'imposizione delle contenze - cioè l'uso della stessa frequenza nella stessa area di servizio - alle reti che non hanno un rilevante numero di terminali: ciò però - specifica altrove la relazione - è possibile solo "laddove le potenze irradiate da ciascun impianto sono modeste o le condizioni orografiche del territorio sono tali da offrire adeguata schermatura alle emissioni provenienti da impianti che utilizzano la medesima frequenza". Quanto alle frequenze (o canali) disponibili per l'irradiazione da parte delle stazioni televisive, pubbliche e private, il Ministero precisa che, in base al piano di ripartizione delle frequenze, i canali destinati alle trasmissioni televisive sono complessivamente 58 (denominati da A ad H2 e da 21 a 69). Essi possono essere utilizzati dalle emittenti private solo compatibilmente con le assegnazioni di frequenze (o canali) alle stazioni del servizio pubblico nazionale. Per chiarire il grado di utilizzazione dei canali il Ministero allega un grafico, dal quale - precisa - si evince che i canali da A ad H2 sono occupati in minore misura degli altri, e ciò per vari fattori, quali ad esempio: la presenza in dette bande di numerosi impianti di forte potenza della concessionaria pubblica RAI; il maggior costo degli apparati funzionanti in dette frequenze rispetto a quelli funzionanti nei canali da 21 a 69 e la minore possibilità di riutilizzazione di uno stesso canale, in particolare per quelli compresi nella banda I, a causa della propagazione a lunga distanza.

4.2. - Circa la situazione di fatto, il Ministero ha precisato che, nonostante i suddetti provvedimenti, la disponibilità di frequenze non è sufficiente a soddisfare le richieste di utenza da parte dei privati, ed è in particolare da tempo esaurita nelle zone a maggiore densità di popolazione o a maggior concentrazione industriale. Le concessioni già rilasciate per ponti radio ad uso privato sono infatti circa 10.000 (con oltre 100.000 terminali ufficialmente circolanti, esclusi quelli delle Amministrazioni civili e della Polizia di Stato) e negli ultimi anni l'incremento delle domande è di circa il 10-15%. Al riguardo, il Ministero specifica che le reti in ponte radio ad uso privato sono oggi uno strumento quasi indispensabile per una più corretta gestione di attività di rilevante importanza come quelle svolte dalle Regioni, dai Comuni, dagli Enti distributori di energia (ENI, ENEL, Società di gasdotti, ecc.) dalle Società autostradali, da Istituti di Vigilanza, da servizi di pubblica utilità (ospedali, ambulanze) e da altre imprese private (trasporti, taxi, banche, ecc.). Inoltre, rileva il Ministero, in molte zone del Paese l'assegnazione di frequenze ai collegamenti privati può essere resa effettiva solo dopo una serie di coordinamenti tecnici con altre Amministrazioni di telecomunicazioni dei Paesi confinanti quali per es. Francia, Svizzera, Jugoslavia (in particolare per la costa adriatica). Infatti, come è noto, la propagazione delle onde elettromagnetiche nello spazio non conosce confini territoriali e inoltre le stesse frequenze utilizzate in Italia possono essere utilizzate nei Paesi vicini in quanto il Regolamento delle Radiocomunicazioni attribuisce le stesse bande per tutti i Paesi della Regione 1 (Europa ed Africa) e risulta quindi necessario, per eliminare la possibilità di reciproche interferenze, ricorrere di volta in volta ad accordi con detti Paesi.

4.3. - Il Ministero P.T. ha fatto presente di non aver potuto procedere all'elaborazione del Piano nazionale di assegnazione delle frequenze, in quanto nell'art. 2 l. n. 10 del 1985 non sono precisati i criteri da seguire al riguardo e la loro determinazione è stata a suo avviso rinviata alla legge generale. In mancanza del piano, "da considerare come termine di paragone", non è stato neanche possibile valutare "in termini quantitativi" la "disponibilità di frequenze, intesa come numero di emittenti che potrebbero essere messe in funzione senza turbare l'assetto costituito". Compito del pianificatore - precisa il Ministero - è in realtà quello di conseguire l'ottimale utilizzazione delle frequenze in termini di aree di servizio e di popolazione servita, e quindi la diffusione del maggior numero di programmi al maggior numero di utenti, peraltro tenendo conto dell'esigenza di consentire un'equilibrata gestione economica delle emittenti interessate. Per acquisire gli elementi necessari all'elaborazione del piano ed ottenere una ricognizione aggiornata dell'emittenza privata, il Ministero ha costituito il 20 ottobre 1984 due Commissioni di studio, che hanno peraltro riscontrato nei dati forniti in occasione del

censimento numerose inesattezze ed errori: tale analisi non è stata quindi completata, e ciò è indispensabile per definire le linee direttive da seguire per l'elaborazione del piano.

4.4. - Ciò premesso, il Ministero ha riferito i dati a sua disposizione circa la situazione di fatto dell'emittenza privata, distinguendo tra emittenti radiofoniche ed emittenti televisive. a. - Emittenti radiofoniche. Dai dati del censimento è emerso che il numero di emittenti radiofoniche risulta essere 4.204. Tali emittenti utilizzano complessivamente n. 9.471 impianti di diffusione ed impiegano 4.004 tratte in ponte radio per i trasferimenti dei programmi. La maggior parte delle emittenti ha un solo impianto (1.915) o fino a 5 impianti (2.231); quelle che ne hanno da 10 a 20 sono 54, quelle con più di 20 sono 4. Analogo fenomeno si registra per gli ambiti di diffusione: 3.190 hanno impianti in una sola regione, 996 in un numero di regioni fino a 5. Quelle a maggior diffusione sono pochissime: 5 in 6 regioni, 1 in 8, 2 in 11, 1 in 12 e 1 in 19 regioni. Relativamente alle frequenze utilizzate dalle emittenti radiofoniche private per il trasferimento dei programmi, il Ministero precisa che solo il 4,20% opera in bande di frequenze utilizzabili a tale scopo, mentre il rimanente 95,80% ricade in bande attribuite ad altri utilizzatori (Ministero Difesa, Enti Aeronautici ecc.) o ad altri servizi. In particolare, per il trasferimento sono utilizzate per il 61% bande destinate alla radiodiffusione, per circa il 6% bande attribuite alle radiocomunicazioni e radioassistenze al traffico aereo, per il 10% bande del Ministero della Difesa, per il 18% bande attribuite a servizi civili (in esclusiva o in compartecipazione). Il Ministero aggiunge che, data la prossimità tra le bande di frequenza assegnate ai privati e quelle riservate al servizio di radionavigazione aeronautica, nelle zone aeroportuali si verificano numerose interferenze delle radio private con le stazioni radio che indicano l'ubicazione e la direzione delle piste di atterraggio per gli aerei. In ordine alla densità di occupazione delle frequenze da parte delle radio private, la relazione precisa: nelle zone a maggiore densità di popolazione (province di Bari, Napoli, Palermo, Roma, Bologna e Milano) gli impianti radiofonici sono numerosissimi (nelle predette province da un minimo di 140 a un massimo di 343). L'occupazione delle frequenze è perciò pressoché totale, ed inoltre la stessa frequenza risulta utilizzata da più emittenti (una stessa banda è cioè utilizzata, nelle predette province, da un numero di emittenti variabile da 5 a 13). L'occupazione delle frequenze è anche abbastanza elevata nelle province a media densità di popolazione, e meno intensa in quelle a densità bassa.

b. - Emittenti televisive. Anche per l'emittenza televisiva privata il Ministero segnala fenomeni analoghi a quelli già evidenziati per le radio private. Ciò riguarda, innanzitutto, il fenomeno dell'occupazione da parte delle TV private - per il trasferimento dei programmi - di bande di frequenza riservate ad altri utilizzatori o ad altri servizi. Infatti l'esame condotto sulla utilizzazione delle frequenze mostra che il 26,52% opera in bande di frequenze utilizzabili a tale scopo, mentre il rimanente 73,48% ricade in bande attribuite ad altri utilizzatori (Ministero Difesa, Enti Aeronautici, ecc.) o ad altri servizi. In particolare, il fenomeno riguarda bande attribuite: per il 40% a servizi civili, per il 17% alle radioassistenze al traffico aereo, per il 12% al Ministero della Difesa, per il 4% alla radiodiffusione. Anche per le TV private, inoltre, si riscontra un'occupazione delle frequenze che è pressoché totale nelle zone ad alta densità di popolazione, significativa nelle zone a media densità ed inferiore in quelle a bassa densità. Solo in queste ultime, in sostanza - dice il Ministero - esiste una disponibilità di frequenze, perché l'emittenza privata ha minore interesse a servirle (si tratta, nel campione del Ministero, delle province di Campobasso, Caltanissetta, Cremona, Matera, Oristano e Rovigo). Nelle province ad alta densità di popolazione (quelle dette sopra) si riscontra anche per la TV il fenomeno dell'occupazione multipla di uno stesso canale televisivo, con valori che vanno da 5 a 18 emittenti che trasmettono su uno stesso canale. Questo affollamento, ovviamente, determina interferenze e peggioramenti della qualità della ricezione. Al riguardo, la RAI ha trasmesso delle tabelle che evidenziano lo scadimento della qualità di ricezione delle sue reti radiofoniche e televisive determinato dalle interferenze in questione.

4.5. - Circa la situazione di fatto dell'emittenza televisiva privata operante in ambito nazionale o comunque ultralocale (di cui all'art. 3 della legge n. 10 del 1985), sono stati

acquisiti, per ciascun circuito (o network) dati circa il numero delle emittenti tra loro interconnesse e la loro dislocazione nelle varie regioni, circa il numero degli impianti utilizzati per la diffusione dei programmi e per il trasferimento di essi da una stazione all'altra e circa la "audience" o ascolto ottenuto da ciascun circuito. Questi dati - da correlare tra loro nonché con quello (non fornito) relativo alla potenza degli impianti utilizzati dai circuiti - sono di fonte ministeriale, RAI e Auditel, (società a capitale misto - 33% RAI, 26% Fininvest, 33% di varie associazioni di agenzie di pubblicità, 3% ciascuno FRT e SI P, 1% la FIEG -, che si occupa del rilevamento dei dati sull'ascolto televisivo). È da avvertire che mentre i primi sono dati concernenti le rilevazioni effettuate all'epoca del censimento di cui all'art. 4 l. n. 10 del 1985, quelli delle altre due fonti sono più recenti (i dati Auditel, in particolare, concernono la situazione al settembre 1987). Inoltre i dati ministeriali concernono tutte le emittenti televisive, mentre quelli di fonte RAI ed Auditel riguardano solo i networks.

4.5.1. - Numero e diffusione territoriale delle emittenti. Il Ministero precisa che dai dati forniti ai sensi dell'art. 4 della legge n. 10 del 1985 è emerso che le emittenti televisive risultano essere 1.397. Tali emittente utilizzano complessivamente 9.704 impianti di diffusione e impiegano 5.422 tratte in ponte radio per il trasferimento dei programmi. Circa le emittenti televisive private, il Ministero precisa che "quelle che operano con un solo impianto sono 307; quelle che operano con più di un impianto e fino a 5 impianti sono 613, quelle che operano con più di 5 e fino a 10 impianti sono 223, quelle che operano con più di 10 e fino a 20 impianti sono 109; quelle che operano con più di 20 impianti, e fino a 60 impianti sono 116; quelle che operano con più di 60 impianti sono 29". Quanto agli ambiti territoriali di diffusione, il Ministero precisa che le emittenti private che hanno impianti "in una sola regione sono 959; quelle che hanno impianti in più di una regione sono 388; quelle che hanno impianti in 5 regioni sono 36; quelle che hanno impianti in 6 regioni sono 7; quelle che hanno impianti in 7 regioni sono 4; quelle che hanno impianti in 8 regioni sono 3". Questo per quanto riguarda gli impianti che appartengono ad un'unica società emittente. Il Ministero aggiunge però che "accanto alle emittenti che diffondono i programmi televisivi in più regioni con propri impianti, esistono emittenti che trasmettono contemporaneamente per tutta la durata delle trasmissioni o per un tempo più limitato lo stesso programma su tutto il territorio nazionale in base a preventivi accordi fra i titolari delle emittenti interessate". Si tratta, cioè, dei collegamenti che hanno usualmente le denominazioni inglesi di network ovvero di syndication, nei quali più emittenti almeno formalmente distinte trasmettono gli stessi programmi. Il Ministero ha individuato 146 di queste emittenti, che danno luogo a nove diversi collegamenti. In quattro casi - e cioè per Canale 5, Italia 1, Rete 4 e Euro TV (ora Odeon) - questi collegamenti, riferisce il Ministero, risultano interessare la quasi totalità delle province italiane (cioè da 16 a 13 regioni), mentre nei rimanenti cinque essi interessano circa la metà delle regioni medesime (rispettivamente, 10 per Elefante TV, 9 per Rete Capri, 8 per Videomusic, 5 per Rete A e Capodistria). Va notato, al riguardo, che l'Auditel considera networks, e rileva i dati di ascolto, solo per le prime quattro reti, oltre che per le reti RAI. Nel settore vi è peraltro, come segnala la RAI, una dinamica accentuata. Ed infatti dei circuiti per i quali RAI e Auditel indicano il numero delle emittenti collegate e la presenza nelle varie regioni, scompaiono, rispetto ai dati ministeriali, Elefante TV, Rete Capri e Videomusic e compaiono invece - oltre a Telemontecarlo, non considerata dal Ministero - Italia 7, TV Italia e Junior TV, le quali, secondo l'Auditel, risultano avere emittenti in un alto numero di regioni (da 14 a 19). Secondo i dati Auditel, poi, le emittenti maggiori (Canale 5, Italia 1 e Rete 4) sono presenti in tutte le regioni.

4.5.2. - Impianti. I dati sul numero degli impianti sono di fonte RAI, che ha però allegato anche dati di fonte Fininvest. In sintesi la situazione è la seguente. Servizio pubblico: RAI UNO, impianti 1.338; RAI DUE, impianti 1.316; RAI TRE, impianti 388; per programmi francesi, impianti 26; per programmi svizzeri, impianti 26. Totale impianti RAI: 3.094. Impianti privati: in totale 9.993 di cui: CANALE 5, 1573; ITALIA 1, 1288; RETE 4, 939. Totale impianti Fininvest: 3.800. Altre emittenti: Odeon, 615; Italia 7, 582; Rete A, 410; Junior TV, 265; TV Italia, 252. Totale altre emittenti: 2.124. Ripetitori di programmi esteri: 829 di cui: Telemontecarlo, 431; Telecapodistria, 92; Svizzera Italiana, 81. La RAI fa altresì presente che i

dati Fininvest assegnano alle reti di questo gruppo un maggior numero di impianti (complessivamente, 4015 anziché 3800).

4.5.3. - Dati sulla estensione territoriale della ricezione e sulla qualità di essa. I dati a questo proposito sono di fonte Auditel, RAI e Fininvest (che allega una tabella di provenienza Auditel) e sono sostanzialmente omologhi. Le percentuali di ricezione delle varie reti da parte degli utenti si ricavano da due tabelle Auditel e RAI, integrate, per quanto concerne le emittenti minori, da un'altra tabella, pure di fonte Auditel, rielaborata dalla Fininvest. Da esse si ricavano le seguenti percentuali: RAI 1 e 2: oltre 99% Canale 5: oltre 96%; Italia 1: 93%; Rete 4: 89%; RAI 3: 87%; Odeon: 62%; Rete A e Italia 7: 57%; TMC: 49%; TV Italia 47,6%; Junior TV: 43,8%; Video Music: 32,3%. Quanto alla qualità della ricezione, essa è ufficialmente classificata in cinque gradi, e cioè come ottima, buona, sufficiente, mediocre e pessima (gradi C.C.I.R.). Un altro metodo di classificazione (adottato dalla Promocentro di Milano e utilizzato nella tabella RAI) accorpa nella definizione di "buona", la "ottima" e "buona" del primo e oltre metà della "sufficiente" (il resto è "mediocre" o "pessima"). Combinando i dati delle tabelle, si ricavano - previo arrotondamento alle cifre intere - le seguenti percentuali di ricezione "buona" (cioè non "mediocre"), considerate sempre sul totale della popolazione (o meglio dei possessori di televisori): RAI 1: 98%; RAI 2: 97%; Canale 5: 92%; Italia 1: 86%; Rete 4: 80% circa; RAI 3: 75%; Odeon: 48%; Italia 7: 46%; Rete A: 44%; Telemontecarlo e TV Italia 35%; Junior TV: 34%; Video Music: 22%.

4.5.4. - Dati sull'ascolto. I dati sull'ascolto sono quelli che risultano usualmente utilizzati per misurare e comparare l'incidenza nel settore radiotelevisivo delle varie emittenti e dei circuiti o gruppi di circuiti. In proposito hanno fornito dati sia la RAI che la Fininvest, che ha prodotto tabelle di fonte Auditel e Nielsen. Si tratta di dati sostanzialmente coincidenti, con differenze dovute solo alle diverse fasce orarie di rilevazione. Combinando i dati RAI - relativi alle sole reti RAI e Fininvest e concernenti la fascia oraria 12.00-23.00-con i dati Nielsen, che considerano anche altri circuiti e riguardano la più ampia fascia oraria dalle 7.00 alle 2.00, ne risultano, per l'anno 1987, le seguenti percentuali d'ascolto (per le reti RAI e Fininvest i dati Nielsen sono indicati tra parentesi). Totale ascolto reti RAI: 45,2% (48,3%), di cui RAI UNO: 27,1% (32,1%); RAI DUE: 14,5% (13,8%); RAI TRE: 3,6% (2,4%). Totale ascolto reti Fininvest: 44,6% (44,7%), di cui Canale 5: 23,5% (22,6); Italia 1: 13,1% (13,7%); Rete 4: 8,3% (8,5%). Totale ascolto altre emittenti: 7%, di cui: Odeon 2,6%; Italia 7: 1,2%; TMC: 0,8%; altre: 2,4%. Questi ultimi dati, peraltro, concernono la fascia oraria più ampia. Se invece si considera quella di maggiore ascolto, e cioè dalle 20,30 alle 23.00 (c.d. "prime time"), l'Auditel fornisce i seguenti dati globali: totale RAI: 45%; totale Fininvest: 44,9910; altre TV: 10,1%. Dai dati finora analiticamente indicati emerge - alla stregua di tutti gli indici significativi al riguardo - l'esistenza di una netta distinzione tra le tre reti nazionali private e gli altri circuiti - in realtà definibili solo come ultralocali (o ultraregionali) - e perciò il frazionamento dell'emittenza televisiva privata in tre distinti ambiti, nazionale, ultraregionale e locale. Riassumendo i dati, infatti, si nota che la percentuale di utenti di cui i circuiti minori sono effettivamente in grado di ottenere l'ascolto (ciò che di norma non avviene se il segnale ricevuto è qualitativamente "mediocre" o "pessimo") è inferiore al 50% (tra il 48 e il 22%), mentre per le tre reti nazionali private essa varia tra il 92 e l'80%; e ciò è coerente al fatto che i primi dispongono di un numero di impianti che è, all'incirca, tra la metà ed un quinto di quelli mediamente posseduti dalle reti nazionali. L'ascolto reale da parte degli utenti è stato pari, nel 1987, al 45% per le tre reti nazionali (con percentuali varianti, per ciascuna tra il 23,5 e l'8,3%), mentre i circuiti minori hanno ottenuto livelli di ascolto modestissimi (al massimo, 2,6% degli utenti) quando non insignificanti. Dal raffronto dei dati sul numero di impianti e sulla ricezione emerge inoltre che l'estensione dell'effettiva ricezione non è proporzionale al numero degli impianti utilizzati, ma richiede, oltre certi limiti, un enorme aumento del numero di impianti. Ad es., a RAI Tre, per passare da una ricezione effettiva del 75% ad una pressoché integrale - quale hanno le altre due reti RAI - sarebbero necessari poco meno di mille impianti, da aggiungere ai 388 attualmente posseduti. Quindi, il passaggio da una copertura parziale ad una totale comporta un fortissimo incremento dei costi d'installazione ed esercizio: e ciò sottolinea ulteriormente la

distinzione tra reti nazionali ed ultraregionali.

4.5.5. - La ripartizione del mercato pubblicitario. I dati su questo punto sono stati richiesti al fine di valutare sia la consistenza del fenomeno pubblicitario e la sua incidenza nell'emittenza radiotelevisiva, sia la consistenza delle imprese pubblicitarie operanti nel settore e le loro connessioni con le imprese emittenti. In proposito, il Presidente del Consiglio ha trasmesso una tabella inviata dalla Nielsen, società internazionale che si occupa di rilevazioni e stime nel settore dei "media", quindi anche del mercato della pubblicità. Nella tabella è indicata la tendenza degli investimenti pubblicitari televisivi nazionali per gli anni dal 1984 al 1987, espressa, per ciascuna delle società pubblicitarie facenti capo ai vari gruppi od emittenti, tanto in percentuale che in cifre assolute (esprese in milioni di lire a tariffe di listino, cioè al lordo degli sconti praticati su questi). Come risulta da altri elementi conoscitivi emergenti dalla documentazione trasmessa, i dati sulla pubblicità raccolta per alcuni circuiti arrivano solo a (o iniziano solo da) determinate epoche: e ciò in conseguenza di fenomeni di incorporazione, frazionamento o espansione dei circuiti considerati. Così è per Rete quattro, incorporata dopo l'agosto 1984 nel gruppo Fininvest; per Euro-TV (STP-RV), dal cui frazionamento (agosto 1987) è scaturito il circuito Odeon; per Telemontecarlo, che da aprile 1987 fa capo, per la raccolta pubblicitaria, a Publicitas - Teleopus e a Euroglobo. Fatte queste precisazioni, le percentuali risultanti dalla tabella per ciascuna delle società pubblicitarie - e relative emittenti - sono le seguenti (tra parentesi sono indicati i valori in milioni). Publitalia (Canale 5, Italia 1, Rete 4 da settembre 1984) 1984: 68,37% (2.013.163); 1985: 73,45% (3.071.813); 1986: 73,62% (3.590.650); 1987 (gen./sett.): 77,26% (3.094.887). Rete 4 (sino ad agosto 1984): 8,88% (261.584). Sipra (Rai Uno - Rai Due - Rai Tre): 1984: 16,64% (490.006); 1985: 20,01% (837.057); 1986: 20,38% (994.396); 1987 (gen./sett.): 17,22% (690.123). STP-RV (sino ad agosto 1987): 1984: 5,42% (159.783); 1985: 6,04% (252.696); 1986: 4,61% (224.865); 1987 (gen./sett.): 2,83% (113.630). Publicitas-Teleopus (Telemontecarlo da aprile 1987): 1984: 0,67% (19.771); 1985: 0,48% (20.077); 1986: 1,38% (67.325); 1987 (gen./sett.): 0,58% (23.304). Euroglobo (Telemontecarlo da aprile 1987): 1987 (gen./sett.): 1,71% (68.724). Odeon Pubblicità (da settembre 1987): 1987 (gen./sett.): 0,36% (14.805). Da questa tabella trae origine l'invio della documentazione Fininvest, che consiste in una lunga relazione della Publitalia '80 S.p.A. (corredata da 121 allegati) intesa a ridimensionare il ruolo del gruppo Fininvest nel mercato pubblicitario quale risulta dai dati Nielsen.

4.5.6. - Gli assunti di Publitalia sono essenzialmente i seguenti. Innanzitutto, la valutazione della ripartizione del mercato pubblicitario televisivo andrebbe fatta calcolando non gli investimenti pubblicitari delle imprese al lordo dei prezzi di listino, ma i fatturati dichiarati dalle imprese di pubblicità. Su questa base, ed alla stregua di conteggi e stime di varia fonte, Publitalia perviene, per il 1986, ai seguenti risultati (cifre di fatturato tra parentesi, in miliardi di lire). RAI: 35,9% (1.030 miliardi, di cui 943 Sipra, 58 Publicitas, 28 Sacis). Fininvest (Publitalia): 47,9% (1.376 miliardi). Altre: 16,2% (466 miliardi) di cui: Euro-TV (STP-RV): 90; Rete A: 30; TMC (Euroglobo): 30; Pan TV, Junior TV e altri: 26; Videomusic: 18; TV Capodistria: 2; quindi, totale circuiti minori: 196 miliardi. Publitalia ritiene poi di poter stimare la pubblicità locale in 180 miliardi ed in circa 90 miliardi quella affluita alle emittenti tramite concessionarie diverse da quelle tradizionali. La stessa Publitalia, peraltro, produce una tabella di fonte Media Key - da essa non contestata - ove è evidenziata la seguente progressione di fatturati pubblicitari in miliardi di lire dal 1980 al 1987, Publitalia (Canale 5, Italia 1, Rete 4 e sponsorizzazioni): 1980: 12,5; 1985: 1.152; 1987: 1.685. Publitalia (altre TV, e cioè Italia 7, Telecapodistria e Junior TV): 1987: 16. Odeon TV: 1987: 39. Sipra (comprese le sponsorizzazioni a partire dal 1984): 1980: 148,1; 1985: 609,5; 1987: 768. Estere (cioè Telemontecarlo e Capodistria, quest'ultima fino al 1987): 1980: 27; 1985: 5,1; 1987: 36. Altre TV nazionali (e cioè Euro TV e altri circuiti minori, quali Videomusic, Rete A, Pan TV ed altri): 1980: 61,5; 1985: 80; 1987: 74. TV locali: 1980: 70; 1985: 90; 1987: 110.

4.5.7. - Per misurare il vero grado di concentrazione del gruppo Fininvest, però, non ci si può limitare - secondo Publitalia - a considerare il mercato della pubblicità televisiva,

ma occorre assumere a parametro l'intero mercato della comunicazione commerciale. Al riguardo, Publitalia prende in esame innanzitutto quella che chiama l'"area grande", comprensiva cioè non solo dei mezzi di comunicazione "classici" (stampa, televisione, radio, cinema ed "esterna": affissioni, insegne, locandine ecc.) ma anche di quelli cd. "integrativi", quali promozioni, sponsorizzazioni, relazioni pubbliche e simili. A dimostrazione del carattere unitario di tale area, Publitalia cita studi recenti che segnalano la tendenza alla "crescente integrazione tra i diversi mezzi, frutto a sua volta della maturata multimedialità di vari utenti e comunicatori orientati verso la comunicazione globale". Infatti, "molti investimenti sui media "classici" portano con se investimenti "integrativi", mentre sempre più spesso opzioni a favore di questi ultimi determinano investimenti pubblicitari tradizionali". In proposito, Publitalia allega una tabella riepilogativa (di fonte UPA - Intermatrix) circa il fatturato totale di tale area di mercato, pari, per il 1987, a 10.769 miliardi; e dal raffronto di tale cifra con quella del fatturato del gruppo Fininvest deduce che l'incidenza percentuale di esso nell'area in questione è pari al 16,3%.

4.5.8. - Publitalia esamina poi l'"area piccola", comprendente Stampa, TV, radio, cinema ed esterna (affissioni ecc.). Anche a tal proposito, a dimostrazione dell'unitarietà di tale area, Publitalia allega ed illustra una copiosa documentazione che "dimostra la strettissima succedaneità e la conseguente concorrenza tra stampa periodica, stampa quotidiana e televisione" nonché tra quest'ultima e "affissione, radio e cinema". Segnala altresì recenti indagini da cui risulta che per "l'ottimizzazione della comunicazione di marketing" la televisione non viene mai "scelta quale unico mezzo consigliato nelle pianificazioni ma sempre abbinata ad altri (quotidiani, periodici specializzati, radio, cinema, affissioni)". Al riguardo, Publitalia allega tre tabelle redatte da aziende specializzate nella valutazione degli investimenti pubblicitari (UPA, Media Key e Intermatrix) che recano dati relativi al 1987 assai prossimi tra loro. La prima di tali tabelle reca le seguenti percentuali e cifre assolute (in miliardi, tra parentesi) degli investimenti pubblicitari effettuati in detto anno nei vari mezzi (al netto degli sconti, e comprese le commissioni di agenzia). Totale stampa: 42,6% (2.419) di cui quotidiani e supplementi: 22,2% (1.262); periodici: 20,4% (1.157). Totale TV: 48,5%, di cui TV RAI: 13,1% (743); TV private nazionali 32,2% (1.825); TV private locali 2,6% (150); TV estere 0,6% (35). Totale radio: 3,5% (200), di cui: Radio RAI, 1,4% (80); radio private, 2,1% (118); radio estere, 2 miliardi. Esterna, 5,1% (290). Cinema: 0,3% (15). In base a tali dati, secondo Publitalia, l'incidenza del gruppo Fininvest nel mercato pubblicitario dell'"area piccola" sarebbe del 30-31% (ma andrebbe ridotta, in base a propri calcoli, a circa il 28%).

4.5.9. - L'ultima parte della relazione di Publitalia è dedicata ad una lunga illustrazione dell'aspra concorrenza esistente tra reti RAI e reti Fininvest. In sintesi, la tesi centrale riguarda i fattori che - secondo Publitalia consentono alla RAI di sottrarre "audience" ai circuiti privati minori, fattori che sono così indicati: 1) la dimensione economica; 2) il basso affollamento pubblicitario; 3) la migliore ricezione; 4) il monopolio dell'informazione; 5) "la combinazione della esclusiva della diretta a livello nazionale con il monopolio delle trasmissioni sportive ed in particolare calcistiche, per le quali la diretta è essenziale". Sarebbe quindi più facile per la RAI sottrarre audience ai circuiti minori, mentre questi potrebbero sottrarre alla Fininvest. Considerando, poi, le risorse complessive delle imprese (ivi compreso, quindi, il canone RAI), Publitalia fa una serie di calcoli dai quali risulterebbero i seguenti fatturati complessivi (in miliardi): RAI, 2.117; Fininvest, 1.698; Altre, 275 (di cui Odeon TV, 39; TV estere, 36; Italia 7, 16; altre nazionali, 74; TV locali, 110). Fatte, poi, alcune correzioni, Publitalia stima il totale delle risorse televisive in 4.289 miliardi, ed afferma che le quote di mercato sono così distribuite: Rai 49,4910 Fininvest 39,6% Altre 11,00% Sulla base di questi dati - e previa qualche altra correzione - Publitalia così testualmente conclude: "Il mercato appare effettivamente concentrato, nel senso che vi è un soggetto in posizione largamente dominante, un soggetto in posizione largamente minoritaria ma di dimensioni sufficienti a costituire un polo concorrenziale rispetto al primo ed una pluralità di soggetti attualmente marginali".

4.5.10. - Riassumendo, conclusivamente, i dati più significativi emersi in ordine alla ripartizione delle risorse pubblicitarie nel comparto dell'informazione, risulta che essi affluiscono per il 48,5% alla TV e per il 42,6% alla stampa (quotidiani 22,2%, periodici 20,4%); quote minori risultano per radio (3,5%), affissioni (5,1%) e cinema (0,3%); il gruppo Fininvest assorbe circa il 30% dell'intero comparto. Nel settore televisivo, a parte il canone RAI (che non è risorsa pubblicitaria), risulta per il 1987 la seguente distribuzione in termini di fatturato: Fininvest, 63% (1.701 miliardi); RAI, 28,4% (768 miliardi); totale circuiti minori, 4,3% (110 miliardi); totale TV locali, 4,3'70 (110 miliardi). Ben più elevata, come si è detto, risulta invece la quota del gruppo Fininvest (77,26%) se si calcolano gli investimenti al lordo, mentre corrispondentemente diminuiscono le quote RAI (17,22%) e dei circuiti minori (complessivamente 6,9%); ciò, peraltro, non conteggiando le TV locali.

5. - Passando ora ad illustrare le tesi svolte dall'Avvocatura dello Stato e dalle parti private nei tre giudizi instaurati con le sopraindicate ordinanze dei Pretori di Roma e Torino e del Tribunale di Genova, è da premettere che la trattazione della prima di tali cause (r.o. 771/82) era già stata fissata per le camere di consiglio dell'11 dicembre 1985 e del 4 giugno 1987, ma in entrambe le occasioni rinviata a nuovo ruolo. La discussione di essa è quindi avvenuta all'odierna udienza. Delle parti originariamente costituite, hanno presentato memorie in tutte le occasioni solo la RAI, le emittenti operanti sotto il marchio unitario Canale 5 (e cioè Roma 2, Tele Milano, Tele Torino, Sardegna TV, Video Adige: d'ora in poi designate per brevità come "le emittenti di Canale 5") e Radio Telespazio Calabria. Le società Delta e Quinta Rete hanno presentato memorie per la prima camera di consiglio e per l'udienza odierna. Hanno invece presentato solo la memoria di costituzione le seguenti società: Tele Libera Firenze, Tele Tirreno 1, Antenna Nord Piemonte, Rusconi Editori Associati ed Antenna Nord, nonché la FIEL (Federazione Italiana Emittenti Locali). L'Avvocatura è intervenuta con la memoria di costituzione, cui ha aggiunto una breve memoria per l'udienza odierna. Le emittenti che hanno presentato la sola memoria di costituzione si sono limitate ad aderire alle censure prospettate dal giudice a quo. La FIEL ha chiesto che siano dichiarati leciti i collegamenti organizzativi e tecnici per le trasmissioni in contemporanea, e viceversa illecito l'uso del marchio unico da parte delle emittenti collegate.

5.1. - La difesa delle emittenti di Canale 5 chiede innanzitutto che la questione sollevata dal Pretore di Roma sia dichiarata inammissibile per irrilevanza, e ciò per più motivi, prospettati l'uno subordinatamente all'altro. Oggetto del giudizio a quo - osserva in primo luogo la difesa - era la questione della compatibilità tra la riserva alla RAI - quale concessionaria esclusiva - delle trasmissioni su scala nazionale ed il modo di operare delle emittenti private collegate, che rivendicavano la liceità della trasmissione in contemporanea degli stessi programmi (senza cioè obbligo di differenziare contenuti ed orari dei medesimi): liceità contestata dalla RAI (anche sotto il profilo della concorrenza sleale) che assumeva invece che in tal modo si travalicava l'ambito locale. Secondo la difesa, questo problema di compatibilità è stato risolto dalla legge n. 10 del 1985, che ha operato una vera e propria "rifondazione" del sistema: sia sotto il profilo "istituzionale", introducendo il sistema misto, sia sotto quello "tecnico", prevedendo il piano nazionale di assegnazione delle frequenze (che - sostiene la difesa in polemica col Ministero P.T. - poteva e doveva essere realizzato subito, in quanto la sua elaborazione non era stata rinviata alla legge generale). La legge n. 10, pur se "non esauriente" (sicché, dice la difesa, quella della legge generale è un'esigenza "generalmente sentita") ha almeno transitoriamente assicurato l'equilibrata coesistenza delle due componenti, pubblica e privata: da un lato, realizzando un'organizzazione della concessionaria pubblica più idonea a sostenere la concorrenza, attraverso il conferimento di più ampi poteri di gestione al direttore generale e la previsione di limiti all'affollamento pubblicitario dell'emittenza pubblica e privata; dall'altro, consentendo la prosecuzione dell'attività delle emittenti private e convalidando - con l'art. 3, terzo comma - il "modello di comportamento" delle trasmissioni in contemporanea. Il fatto, poi, che lo stesso art. 3, terzo comma sia sospettato d'illegittimità costituzionale dalle ordinanze oggi in discussione non preclude - secondo la difesa delle emittenti di Canale 5 - la chiesta pronuncia d'irrilevanza: e

ciò, sia perché in presenza del sistema misto instaurato dalla legge n. 10 non sarebbe necessaria un'espressa norma permissiva delle trasmissioni in contemporanea, che sarebbero peraltro "prodromiche rispetto al modello legale dell'emittenza nazionale"; sia perché, se esse fossero vietate, l'attuale disciplina transitoria del servizio pubblico resterebbe, a suo dire, "priva di causa". La tesi della compatibilità - secondo la difesa - è confermata dalle risultanze istruttorie, che dimostrerebbero che si è realizzato un "assetto pluralistico ed equilibrato", dato che è emersa l'esistenza di una "perfino sovrabbondante" pluralità di emittenti (nove collegamenti per programmazioni nazionali, cui si sono poi aggiunti altri sei circuiti). L'irrilevanza è poi sostenuta traendo argomento da una sentenza del 3 febbraio 1987 della Corte di Cassazione (III sez. pen., n. 190) che ha considerato legittime le "trasmissioni unificate dei circuiti televisivi", ritenendo che il citato art. 3, terzo comma, sia norma di interpretazione autentica degli artt. 195 cod. post., 1 e 2 l. n. 103 del 1975 e che il termine di cui al primo comma del medesimo art. 3 sia riferito "all'attività del legislatore per il riordino del sistema televisivo". La tesi dell'interpretazione autentica implica, cioè, che la trasmissione in contemporanea da parte di più emittenti di programmi preregistrati (c.d. interconnessione funzionale) sia stata lecita fin dall'origine, sulla base delle stesse disposizioni della legge n. 103 del 1975 impugnata dal Pretore di Roma, disposizioni delle quali l'art. 3, terzo comma, della legge n. 10 del 1985 avrebbe fornito l'autentica interpretazione. Di qui l'irrilevanza della questione. Anche se, poi, non dovesse condividersi la tesi dell'interpretazione autentica, le trasmissioni in contemporanea dovrebbero - secondo la difesa - ritenersi lecite, sia perché altrimenti si cadrebbe in una sorta di "autarchia locale" delle fonti d'informazione, sia perché l'ambito locale riguarda, a suo avviso, il territorio raggiungibile dalle trasmissioni e non il loro contenuto. Le emittenti di Canale 5 chiedono infine - ma senza specifica motivazione - "in via ulteriormente subordinata" di "rimettere gli atti al giudice di merito per un riesame della rilevanza della questione alla stregua della predetta legge" n. 10; ovvero di "dichiarare l'illegittimità della normativa denunciata".

5.2. - Anche i difensori delle società Radio Telespazio Calabria, Delta e Quinta Rete, sostengono l'irrilevanza sopravvenuta della questione sulla base della piena compatibilità della ribadita riserva statale con la legittimazione dell'emittenza privata nazionale e locale operata dalla legge n. 10, che ha fornito, dicono, la "disciplina embrionale" ovvero un "sistema provvisorio - anticipato della futura regolamentazione". Anzi, essi sostengono, si sarebbe con la legge n. 10 realizzata una vera e propria "riqualificazione legislativa del monopolio statale". Questo, infatti, non sarebbe più giustificato da pericoli di oligopolio, che sono esorcizzati sia dalla fortissima presenza del polo pubblico, - che non sarebbe comprimibile da parte dell'emittenza privata - sia dall'accentuato pluralismo e dalla vivace concorrenza tra molteplici networks privati che si sarebbe realizzata dopo la legge. L'irrilevanza, peraltro, è secondo le parti in questione non solo sopravvenuta ma anche originaria, in quanto la riserva statale avrebbe ad oggetto solo le trasmissioni di informazione (e cioè solo quelle "in diretta") e non anche le trasmissioni di mero intrattenimento e svago. Solo queste, dicono, possono essere realizzate con la trasmissione in contemporanea di programmi preregistrati; ed esse, d'altra parte, non incidono sulle disponibilità delle frequenze.

5.3. - La difesa della RAI, nella memoria depositata per la camera di consiglio del 4 giugno 1987, aveva chiesto che la questione sollevata dal Pretore di Roma fosse dichiarata manifestamente infondata, perché - contrariamente a quanto supposto dal Pretore, ed a conferma, invece, della prognosi fatta dalla Corte nella sentenza n. 148 del 1981 - un oligopolio si è di fatto realizzato, col predominio nel settore ottenuto dal gruppo Fininvest. L'unica alternativa alla manifesta infondatezza, sosteneva allora la RAI, sarebbe che la Corte sollevasse innanzi a se stessa questione di costituzionalità dell'art. 3, commi primo, secondo e terzo, della legge n. 10 del 1985. Se invece decidesse la restituzione degli atti per ius superveniens - diceva la RAI - la Corte smentirebbe quanto deciso, in situazione analoga, con la sentenza n. 69 del 1978 in tema di referendum. Restituire gli atti equivarrebbe cioè, in prospettiva, a riconoscere al legislatore il potere di evitare la discussione di qualsiasi questione di costituzionalità mediante l'approvazione di una legge che, sotto il profilo costituzionale,

addirittura peggiori la precedente situazione. Ora che l'art. 3 è oggetto di contemporaneo giudizio di costituzionalità, la difesa della RAI ribadisce la pregiudizialità della questione concernente tale disposizione, che sarebbe costituzionalmente illegittima per contrasto con gli artt. 3, 21, 41 e 43 Cost.; solo successivamente si dovrebbe dichiarare manifestamente infondata la questione proposta dal Pretore di Roma, per l'acclarata mancanza di misure antimonopolistiche. È questo l'unico modo, secondo la RAI, col quale il legislatore può essere indotto ad un serio intervento in questa direzione. L'incostituzionalità della legge n. 10 risulta chiaramente, secondo la difesa della RAI, tanto dall'esame della normativa quanto dalla constatazione della situazione di oligopolio che essa avrebbe legalizzato e ulteriormente favorito. Sotto il primo profilo, gli artt. 1 e 2 non sarebbero che delle "banali enunciazioni di massima" prive di reale portata precettiva. Nel quinto comma dell'art. 1, in particolare, sarebbe contenuto solo una sorta di "promemoria" per il futuro legislatore: laddove, per adempiere alla prescrizione della sentenza n. 148 del 1981 circa la necessità di una efficace normativa antitrust come previa condizione per l'introduzione del sistema misto, si sarebbero dovute dettare una serie di precise regole, concernenti: il numero massimo di frequenze, stazioni e reti concedibili ad un solo soggetto; l'identificazione del soggetto unico nelle ipotesi di società controllate o collegate; il divieto di acquisizione di posizioni dominanti nell'ambito dei mezzi di comunicazione di massa (e perciò anche nei rapporti tra imprese editrici e televisive); la disciplina delle concessionarie di pubblicità e di produzione e distribuzione di programmi, anche nei rapporti con le emittenti televisive, ecc. La vera innovazione della legge è invece, secondo la RAI, nei primi tre commi dell'art. 3, cui i primi due articoli "servono di copertura". L'illiceità ab origine della c.d. interconnessione funzionale - presupposta dal Pretore di Roma - discende pianamente, secondo la difesa della RAI, sia dal tenore della sentenza n. 148 del 1981, - che ha riferito i pericoli di oligopolio, testualmente, alla possibilità del ricorso allo "strumento dell'interconnessione e degli altri ben noti mezzi di collegamento di vario tipo oggi esistenti per le trasmissioni televisive" -; sia dalla stessa legge n. 10 del 1985 e dalla successiva legge di proroga, con le quali si è ritenuto necessario "legalizzare" tali trasmissioni per evitare i sequestri penali degli impianti radiotelevisivi dei networks privati che le eseguivano. Solo dopo che è stata verificata l'impossibilità di un accordo tra le forze politiche di maggioranza per un'ulteriore proroga - sostiene la difesa - è emersa la tesi della liceità originaria, contenuta in una nota del 3 gennaio 1986 dell'allora Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio e fatta poi propria dalla citata sentenza della Cassazione del 3 febbraio 1987. Ma, argomenta la difesa, questa tesi è stata successivamente abbandonata dalla stessa Cassazione con una successiva sentenza del 18 dicembre 1987 (III sez. pen., imp. Barsanti). Inoltre, è stato dimostrato in dottrina che, ai fini penali (art. 195 cod. post.), l'esercizio di un impianto televisivo si identifica necessariamente con la diffusione di un programma. Infine, anche ammessa la liceità penale, questa non esclude l'illiceità civile, contestata nel giudizio a quo sub specie di concorrenza sleale. D'altra parte, secondo la difesa della RAI, l'interconnessione funzionale è, in realtà, solo un espediente, incostituzionalmente consentito dalla legge n. 10 del 1985 per aggirare il divieto della trasmissione "in diretta"; e ciò, specialmente se è realizzata con le modalità consentite a partire dal "c.d. decreto Berlusconi-bis" - cioè con l'impiego di ponti radio per trasferire via etere un dato programma dalla stazione capofila ai vari trasmettitori locali: il che ne consente l'immediata registrazione, e dopo pochi minuti, la irradiazione in contemporanea da parte delle varie emittenti consorziate ovvero possedute dallo stesso gruppo. Comunque, secondo la RAI, l'interconnessione funzionale non impedisce che l'emittente privata dispieghi, diffondendo il medesimo programma su tutto il territorio nazionale, quella "peculiare capacità di persuasione e di incidenza nella formazione dell'opinione pubblica", ritenuta da questa Corte, con la sentenza n. 148 del 1981, pericolosa per il sistema democratico e perciò tale da giustificare la riserva statale delle trasmissioni su scala nazionale. Che poi la legge n. 10 del 1985 abbia contribuito ad aggravare l'oligopolio già allora realizzato col predominio del gruppo Fininvest è, secondo la difesa della RAI, dimostrato dai risultati dell'istruttoria, e cioè: dall'invasione delle frequenze assegnate ad altri servizi od utilizzatori conseguente all'abuso dei ponti radio da parte delle emittenti private; dal fatto che il gruppo Fininvest - che con le sue tre reti nazionali raggiunge rispettivamente il 90%, 85% e 83% della popolazione - possiede ben 4.255

delle 11.700 stazioni televisive private (cioè il 36% del totale), mentre le altre emittenti a diffusione ultraregionale ne hanno complessivamente solo 1.011; dal fatto, ancora, che tale gruppo controlla il 63% del mercato pubblicitario televisivo ed il 30% di quello complessivo ed in più ormai controlla economicamente, attraverso l'esclusiva della raccolta pubblicitaria, i circuiti di "Italia 7", "Junior TV" e "Capodistria" (dati questi, sostiene la difesa, sostanzialmente ammessi nella relazione Fininvest fatta pervenire alla Corte). La difesa della RAI, perciò, dichiara di condividere le censure mosse alla legge n. 10 del 1985 dal Tribunale di Genova e dal Pretore di Torino: sia perché tale legge non contiene essa stessa, ma rinvia al futuro la necessaria normativa antitrust; sia perché lo sbarramento all'ingresso di nuovi soggetti sarebbe dimostrato dall'integrale occupazione delle frequenze nelle zone ad alta densità di popolazione, documentata nella relazione ministeriale. Le nuove emittenti, infatti, sarebbero sorte, in realtà, non mediante l'uso di frequenze ancora disponibili, ma attraverso operazioni finanziarie di acquisizione delle frequenze già da altri utilizzate. La difesa della RAI osserva infine che, anche ove la riserva statale contestata dal Pretore di Roma fosse ritenuta incostituzionale, l'attività dei networks- resterebbe illecita, essendo essa svolta in assenza di un previo provvedimento abilitativo della P.A., tuttora mancante per la mancanza di un'apposita legge: provvedimento la cui necessità - rileva la difesa- è stata ripetutamente sottolineata dalla Corte nelle sentenze nn. 237 del 1984, 206 e 207 del 1985, 35 del 1986 e 153 del 1987.

5.4. - L'Avvocatura dello Stato aveva, nell'originario atto d'intervento, sostenuto l'infondatezza della questione in esame, sottolineando: che essa muoveva da un erroneo presupposto di fatto; che, comunque, le garanzie giuridiche operano in astratto e non in concreto; che la distinzione tra informazione e intrattenimento - su cui si fonda la censura ex art. 41 Cost. - contrasta con quanto chiarito nella sentenza n. 148 del 1981; che, infine, il paragone con l'insegnamento non regge, mancando questo dell'immediatezza e capillarità di penetrazione, diffusività e forza suggestiva proprie del mezzo televisivo. All'udienza odierna, peraltro, l'Avvocatura, in una breve memoria, sostiene che, essendo stata con la legge n. 10 del 1985 legittimata, sia pure in via transitoria, l'attività dei tre networks oggetto del giudizio a quo, gli atti andrebbero restituiti al Pretore per nuovo esame della rilevanza.

6. - Nel giudizio instaurato dal Tribunale di Genova (r.o. 414/86), l'Avvocatura dello Stato non ha presentato memorie per l'odierna udienza. Nell'atto d'intervento, essa tende a spezzare il collegamento esistente - secondo il Tribunale - tra gli artt. 3 e 4 della legge n. 10 e sostiene che sarebbero inammissibili tanto la questione sulla causa di non punibilità, in quanto non formante oggetto di autonoma censura, quanto quella sulle previsioni di liceità pro futuro, in quanto concernenti norme non applicabili nel giudizio a quo. Deduce inoltre l'infondatezza della prima censura (quella cioè sull'art. 4, comma 3 bis), adducendo tanto la riserva di un'ampia discrezionalità al legislatore in materia sanzionatoria, quanto l'intento di questo di eliminare ogni conseguenza penale di una attività che si era svolta in uno stato di incertezza normativa e di non punire fatti non percepiti come socialmente offensivi della coscienza sociale.

6.1. - Nel medesimo giudizio ha presentato per l'odierna udienza un'ampia memoria la difesa dell'ANTI (Associazione Nazionale Teleradio Indipendenti), parte civile innanzi al Tribunale di Genova. In essa si richiama innanzitutto la memoria precedente, ove l'ANTI aveva osservato, in punto di rilevanza, che la declaratoria d'incostituzionalità dell'art. 3 è presupposto della pretesa di risarcimento del danno per concorrenza sleale da essa avanzata nel giudizio a quo. Nel merito, l'ANTI sviluppa la tesi secondo cui la sentenza n. 202 del 1976 avrebbe riconosciuto, ex art. 21 Cost., un vero e proprio diritto soggettivo all'uso del mezzo televisivo, ma solo nell'ambito locale e solo per le programmazioni originali (cioè diverse da quelle altrui), ma non anche per la mera attività tecnico-commerciale di diffusione di altrui programmi, realizzata con l'interconnessione funzionale. Questa è d'altra parte, secondo l'ANTI, un mero espediente per aggirare la legge. Infatti, la propagazione lineare delle radioonde usate per le trasmissioni televisive comporta, perché esse possano servire aree vaste, l'utilizzazione di un elevato numero di ripetitori: il che varrebbe sia in caso di

interconnessione strutturale (in ponte-radio) sia in caso di interconnessione funzionale, nella quale le video cassette vengono inviate alle stazioni cd. di testa che trasmettono il segnale in ponte radio ai vari ripetitori. Sotto il profilo del numero di impianti e delle frequenze utilizzate, non vi sarebbe perciò differenza tra i due tipi di interconnessione; tant'è che dal censimento disposto dalla legge n. 10 del 1985 sarebbe risultato che le tre reti della Fininvest, per diffondere i programmi di Canale 5, Italia Uno e Rete Quattro, utilizzano oltre 3.700 impianti, (contro i 2.579 delle tre reti RAI) ed occupano con ciò il 40% delle frequenze disponibili per ottenere ricezioni prive di interferenze. Di qui, ad avviso dell'ANTI, l'inderogabile necessità della riserva allo Stato delle trasmissioni ultralocali, posto che la limitatezza delle frequenze disponibili condiziona la stessa efficacia di una normativa antitrust e che le frequenze disponibili per trasmissioni televisive sono ancora sostanzialmente quelle stesse - afferma l'ANTI, richiamando i risultati dell'istruttoria - che esistevano nel 1960 (cfr. sent. n. 59 del 1960). Ciò perché gli accorgimenti tecnici successivamente impiegati e l'aggiunta di qualche canale (come il 36 ed il 38) prima destinato (anche) ad altri servizi, hanno consentito variazioni solo marginali. Al riguardo, l'ANTI ricorda che "la Fininvest per le tre, ed uniche, reti nazionali private, già utilizza circa 4.000 impianti e relative frequenze mentre attualmente la RAI ne utilizza poco più di 3.000; ma la (semi)rete, RAI Tre utilizza appena 388 impianti e dovrà impiegarne altri 1.000 circa per raggiungere la copertura di tutto il territorio". Tali dati, confrontati con quelli relativi alla situazione esistente alla fine del 1985 - già indicati dalla stessa ANTI nella memoria depositata per l'udienza del 16.6.1987 - portano a constatare un incremento di oltre 500 impianti della RAI e di 300 della Fininvest. E poiché non è ancora servito tutto il territorio, l'ANTI ne deduce che tra non molto RAI e Fininvest "utilizzeranno complessivamente oltre 8.000 impianti con le relative frequenze". Né potrebbe trarre in inganno il fatto che si parli di altre reti nazionali: in realtà, afferma l'ANTI, "si tratta di pochi impianti per ciascuna che arrivano a servire un 20% del territorio (il che poi si riverbera sull'ascolto, che infatti è assai limitato, ma proprio perché in moltissime zone non possono neppure essere ricevute)". La difesa cita in proposito i dati (di fonte RAI) emersi dall'istruttoria, secondo cui cinque networks utilizzano complessivamente 2.124 impianti, così ripartiti: Odeon TV n. 615, Italia 7 n. 582, Rete A n. 410, Junior TV n. 265, TV Italia n. 252. Essi, dunque, "per raggiungere l'estensione servita dalle reti della Fininvest, o della RAI, dovrebbero ridursi a due e pur sempre senza servire l'intero territorio nazionale". Tra l'altro, andrebbe considerato che, per ragioni tecniche (caratteristiche delle frequenze prossime, influenza delle armoniche, ecc.) le frequenze sono di diversa qualità: sicché, posto che le migliori sono acquisite a RAI e Fininvest, agli altri soggetti residueranno le peggiori. Citando, poi, propri studi - condotti anche in collaborazione con emittenti estere - l'ANTI indica il numero massimo degli impianti di diffusione utilizzabili in novemila (o diecimila, se si impiegano particolari ma costosi accorgimenti tecnici, come l'off-set). Da ciò deduce che le possibili reti a piena copertura nazionale sono solo sette e che quindi, dedotte le sei di RAI e Fininvest, ne può residuare per gli altri privati solo una, ovvero tre o quattro a copertura parziale (ma con ciò nulla resterebbe alle emittenti locali ed ai ripetitori di programmi esteri). Che sia così è dimostrato, secondo l'ANTI, dal fatto che i dodicimila impianti attualmente esistenti sarebbero "un numero tecnicamente impossibile", dato che, come risulta dall'istruttoria, le interferenze e le sovrapposizioni di frequenze rendono irricevibili molte trasmissioni: il che, ad avviso della difesa, dimostra l'inattendibilità del dato di quindicimilacinquecento impianti indicato nel programma dell'attuale Governo. La memoria dell'ANTI si sofferma su un esame comparativo della situazione dell'emittenza televisiva italiana con quella di altri Paesi. Negli USA - osserva - non esistono reti nazionali, ma tre networks costituiti, ciascuno, da un gruppo di non più di dodici emittenti che "realizza alcune ore di programmazione giornaliera, pubblicità inclusa, che poi vengono trasmesse, in ponte radio, a centinaia di televisioni locali affiliate, su tutto il territorio degli States". Esistono, poi, regole che mirano a salvaguardare l'indipendenza delle emittenti affiliate, e queste sono inoltre tenute a trasmettere programmi propri nelle restanti ore. Nessun soggetto, infine, può controllare più di un network. "Situazioni analoghe si hanno in Brasile ed in genere negli Stati del sud America". In Gran Bretagna esistono due reti nazionali (della BBC, che non trasmette pubblicità) mentre le televisioni commerciali, raggruppate nell'IBA, sono a diffusione regionale

(salvo il recentissimo "Channel Four", a diffusione interregionale). Sistemi analoghi sono adottati in Canada e Australia. Nella Repubblica Federale Tedesca - prosegue l'ANTI - le emittenti sono regionali (dei Lander) e non vi è alcuna televisione che trasmette sull'intero territorio nazionale. In Francia, infine, delle emittenti private solo TF1 (privatizzata di recente) ha copertura nazionale, mentre le altre (la Cinq e Canal Plus) coprono solo parzialmente il territorio. E previsto inoltre che un singolo soggetto non possa controllare più del 25% del capitale di una rete. Questi dati dimostrano, secondo l'ANTI, che il "fenomeno Fininvest" è "patologico", dato che in nessun paese del mondo è consentito ad un gruppo di controllare anche una sola rete televisiva a diffusione nazionale; e ciò, allo scopo di impedire che esso acquisisca una posizione dominante e condizioni così la libertà d'informazione. Il gruppo Fininvest - prosegue l'ANTI - ha una posizione dominante anche nel mercato pubblicitario televisivo. Dai dati per il 1987 pubblicati dalla rivista specializzata "Prima" (ed allegati alla memoria) risultano infatti al riguardo le seguenti quote di mercato: RAI: 16,4%; Fininvest: 69,3%; Odeon e Telemontecarlo: 7,7%; altre: 6,6%. Di qui, tra l'altro, le possibilità di alterazione del libero mercato di cui il gruppo in questione dispone (favorire o no determinate industrie, ecc.), e la conseguente esigenza di porre limiti rigorosi alla raccolta di pubblicità ed alla sua acquisizione da parte di un solo soggetto. Inoltre, il predominio delle reti Fininvest anche sul versante pubblicitario porrebbe alle emittenti locali l'alternativa o di uscire dal mercato o di essere assorbite in un network; ed esso finisce per favorire la grande industria a scapito di quella media e piccola. Al riguardo, l'ANTI addebita al Ministero delle Poste di aver oggettivamente favorito l'accaparramento delle frequenze da parte dei networks, sia omettendo di emanare - come doveva in base alla legge n. 209 del 1980 - le norme tecniche per la prevenzione ed eliminazione dei disturbi causati dagli impianti di radiodiffusione (norme propedeutiche all'elaborazione del piano nazionale delle frequenze); sia omettendo di istituire il registro delle emittenti (previsto dall'art. 403 cod. post. e dal piano nazionale di ripartizione delle frequenze: D.M. 31.1.1983, punto 5 dell'introduzione), nonché di ordinare la disattivazione degli impianti delle reti nazionali (art. 240 cod. post.). Alle emittenti locali indipendenti - conclude l'ANTI - dovrebbe essere consentita l'utilizzazione, senza concessione, dei ponti radio, generalmente indispensabili per il trasferimento del segnale in ambito regionale e, spesso, anche provinciale e comunale. Le frequenze utilizzate per i ponti radio - che sono quelle attribuite al servizio fisso - sarebbero a suo avviso disponibili in gran numero, se non fosse che sono in larga parte - ed in misura sovrabbondante rispetto alle esigenze - assegnate al Ministero della Difesa.

Occorrerebbe quindi, secondo l'ANTI, una nuova formulazione del piano di ripartizione delle frequenze, che tenga conto delle effettive esigenze dei vari servizi.

7. - Nel giudizio instaurato dal Pretore di Torino (r.o. 430/85), l'Avvocatura dello Stato ammette la rilevanza della questione sull'art. 4, comma 3 bis, ma la nega per l'art. 3, primo comma, che è a suo avviso una norma di natura temporanea, non applicabile nel giudizio a quo: e ciò, nel presupposto che questo verta solo su fatti anteriori al d.l. n. 807 del 1984. Irrilevante sarebbe anche la censura ex art. 41, in quanto le norme impugnate sono norme in bonam partem rispetto alle posizioni degli imputati nel predetto giudizio. Nel merito, comunque, le disposizioni impugnate dovrebbero ritenersi immuni da censura, sia perché non è vietata l'emanazione di leggi-provvedimento, sia perché era ragionevole non soffocare le iniziative private consolidate nella pregressa situazione di incertezza legislativa. La delimitazione a queste dei benefici di cui agli artt. 3 e 4 sarebbe - secondo l'Avvocatura - strumento non di discriminazione ma di attenuazione dell'anomalia della situazione, attenuazione realizzata con l'introduzione del termine finale di sei mesi di cui al primo comma dell'art. 3, nonché di una prima "rudimentale" disciplina dell'attività consentita alle emittenti. Il fatto poi che la causa di non punibilità operi solo per le emittenti in funzione al 1 ottobre 1984 si giustifica, secondo l'Avvocatura, con l'intento del legislatore di delimitare la deroga al precetto penale (art. 195) la cui generale validità intendeva peraltro confermare, perché esso è ricordato al principio della riserva allo Stato della diffusione in ambito nazionale, ribadito nella medesima legge.

7.1. - La difesa delle parti private Marcucci Marialina e Grassi Remo concorda con l'Avvocatura circa l'irrilevanza di censure ex art. 41 su norme in bonam partem, ma se ne discosta (peraltro, solo nella memoria di costituzione) in quanto sostiene l'irrilevanza anche della censura sull'art. 4, in base al rilievo per cui gli imputati andrebbero comunque prosciolti (in contrario, l'Avvocatura ha richiamato la giurisprudenza della Corte in tema di norme penali di favore, a partire dalla sentenza n. 148 del 1983). Nella memoria aggiunta, invece, le predette parti insistono per l'irrilevanza in base ad argomenti diversi. Si appoggiano cioè - come le emittenti di Canale 5 - alla sentenza della Cassazione penale del febbraio '87 circa la liceità originaria dell'interconnessione funzionale (essendo l'art. 3, terzo comma, norma di interpretazione autentica) e circa il riferimento al solo legislatore del termine di sei mesi di cui al primo comma: sicché quest'ultimo sarebbe norma non temporanea - come ritiene l'Avvocatura - ma tutt'al più transitoria. Quanto poi alla discriminazione, lamentata dal Pretore di Torino, tra vecchi e nuovi impianti (cioè anteriori o posteriori al 1 ottobre 1984) la difesa afferma che essa è fondata se si condivide la tesi delle Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione (che - riferisce la stessa difesa - è stata da esse recentemente ribadita con cinque sentenze del 14 maggio 1988) nonché del Consiglio di Stato, tesi secondo la quale l'attività di trasmissione radiotelevisiva sottende un mero interesse legittimo e presuppone necessariamente un provvedimento abilitativo a carattere discrezionale della P.A.: ciò, in quanto questa Corte non ha mai dichiarato costituzionalmente illegittime le disposizioni che lo impongono. A questa stregua, resta dimostrata - osserva la difesa - la giuridica impossibilità di concedere autorizzazioni a soggetti diversi da quelli abilitati ex lege con l'impugnato art. 3: impossibilità confermata, non solo dal fatto che il Ministero P.T. - dal 1976 ad oggi - non ha mai rilasciato concessioni o autorizzazioni, ma anche dall'art. 2 della stessa legge n. 10, in base al quale l'esercizio dell'attività radiotelevisiva da parte dei privati presuppone la definizione del piano di assegnazione delle frequenze e, con esso, dei bacini d'utenza e delle frequenze da costoro utilizzabili. La difesa, peraltro, condivide l'opposta opinione della più volte citata sentenza della Cassazione penale del 1987, che proprio dalla mancanza di una normativa che disciplini il regime autorizzatorio e definisca l'ambito locale desume la liceità delle trasmissioni - salvo che quelle "in diretta"- non solo sul piano penale, ma anche su quello civile ed amministrativo. La difesa sostiene che questa sarebbe anche l'opinione di questa Corte, e cita al riguardo le sentenze nn. 202 del 1976, 148 del 1981, 237 del 1984 e 231 del 1985. Comunque - posto che il contrasto tra Sezioni Unite Civili e Cassazione penale verte non tanto su norme di legge quanto piuttosto sull'interpretazione di decisioni di questa Corte - la difesa auspica che essa addivenga ad un definitivo chiarimento in materia. Il fatto, poi, che la causa di non punibilità si riferisca a soggetti determinati non è, secondo la difesa, censurabile, trattandosi di fenomeno comune ai provvedimenti di amnistia e indulto. Né d'altra parte sarebbe discriminatoria l'adozione di un criterio di priorità cronologica ai fini della legittimazione all'esercizio di impianti televisivi: sia perché sarebbe giusto tener conto dell'oggettiva limitatezza delle frequenze e dei Aschi corsi da chi ha intrapreso l'attività radiotelevisiva in regime di carenza legislativa, sia perché trattasi di normativa dichiaratamente transitoria e propedeutica ad altra generale e definitiva disciplina regolatrice.

7.2. - L'irrilevanza della questione in esame è sostenuta anche dalla difesa della parte privata Alby Renato, sempre " nel presupposto che nella specie entri in gioco solo il terzo comma dell'art. 3, che esso sia norma di interpretazione autentica e che pertanto le trasmissioni in contemporanea siano ab origine lecite. Il Pretore di Torino dovrebbe dunque, a suo avviso, uniformarsi a tale interpretazione, recedendo da un'iniziativa penale che il legislatore ha, con la norma interpretativa, giudicato illegittima. Anche l'art. 4, comma 3 bis, non dovrebbe, poi, considerarsi causa di legittimazione sopravvenuta. In tal caso - osserva la difesa - esso sarebbe pleonastico, in quanto per il principio di retroattività della legge più favorevole (art. 2, secondo comma, c.p.), dovrebbe applicarsi il precedente - e più favorevole - art. 3. Si tratterebbe, invece, di norma finalizzata all'autonomo scopo di ricollegare l'impunità al censimento "ritenuto indispensabile per il riordino del settore", nella prospettiva della necessaria pianificazione delle frequenze. Del pari, l'art. 3 sarebbe finalizzato "a recuperare al sistema le imprese "oscurate" con i provvedimenti di sequestro, non già ad ostracizzare dal

sistema altre imprese": risultato, questo, per il quale occorrerebbe altra apposita norma, in effetti inesistente. Il criterio di priorità cronologica adottato comporterebbe solo, perciò, che i nuovi impianti non possano essere considerati ai fini della formazione del piano nazionale di assegnazione delle frequenze.

7.3. - Ad opposte conclusioni perviene la difesa dell'ultima parte privata, Barberi Giuseppe, la quale sottolinea la differenza tra il sistema cd. della "syndication" - adottato in passato, in particolare dall'emittente Retequattro (cui quella, locale, del Barberi era collegata) finché essa ha fatto parte del gruppo Mondadori - ed il sistema del network, instaurato a partire dal 1980 dal gruppo Fininvest e che ha poi finito per prevalere. Il primo sistema vedeva, da un lato, un'emittente che si espandeva mediante la fornitura di programmi (propri o acquistati) e di pubblicità; dall'altro un gruppo di piccole emittenti locali che, consorziandosi, acquistavano dalla prima programmi di migliore qualità su un piano di parità contrattuale e potevano così mantenere la propria autonomia sia in fatto di pubblicità che di programmazione. Questa infatti, secondo il Barberi, non conteneva solo prodotti dell'impresa fornitrice, né avveniva necessariamente in contemporanea da parte delle emittenti consorziate. Nel caso del network, invece, il sistema è ben diverso, in quanto l'irradiazione su scala nazionale avviene tramite emittenti locali non indipendenti, ma proprie del gruppo o di società controllate, le quali sono del tutto prive di autonomia contrattuale e gestionale. Al riguardo, anche il Barberi sottolinea - come la RAI e l'ANTI - la posizione dominante acquisita dal gruppo Fininvest: il quale, con la diffusione su scala nazionale, è riuscito a far affluire a se gran parte degli investimenti pubblicitari delle imprese. Ciò che gli ha consentito di migliorare i programmi, di allargare così l'ascolto, di ottenere per questa via ulteriore raccolta pubblicitaria, e così via. Ciò premesso, la difesa del Barberi sostiene che l'intervento realizzato con la legge n. 10 del 1985 sarebbe giustificato nella misura in cui ha protetto dall'"oscuramento", disposto da alcuni pretori, le emittenti locali indipendenti. Al riguardo, sottolinea che il maggior frazionamento delle bande di frequenza consentito dall'emissione su scala solo locale moltiplica le frequenze effettivamente utilizzabili da soggetti diversi e consente così un accesso pluralistico alla radiodiffusione. Le censure prospettate dal Pretore di Torino sono invece, secondo il Barberi, pienamente fondate nella parte in cui la legge n. 10 - in contrasto col chiaro tenore della sentenza n. 148 del 1981 - ha legalizzato la situazione di monopolio già acquisita dal gruppo Fininvest, con ciò privilegiando chi in condizioni di carenza normativa aveva agito con maggiore spregiudicatezza. A chi poi volesse sostenere che nella specie si tratta di legge-provvedimento con cui è stato affidato ad un privato il servizio di telediffusione, e che ciò non contrasta con la riserva del servizio stesso allo Stato, il Barberi replica che la ragionevolezza mancherebbe ugualmente: sia perché bisognerebbe domandarsi, secondo la difesa, perché si sia così provveduto in favore del gruppo Fininvest e non di altri e perché si sia dato luogo ad un monopolio; sia perché la disciplina sarebbe comunque carente in alcuni elementi essenziali, quali quelli attinenti ai controlli, al diritto di accesso, agli oneri di concessione, alle tariffe pubblicitarie, ecc.

Considerato in diritto

8. - Con le ordinanze indicate in epigrafe, i Pretori di Roma (r.o. n. 771/82) e Torino (r.o. n. 430/85) ed il Tribunale di Genova (r.o. n. 414/86) impugnano un complesso di norme che disciplinano le trasmissioni radiotelevisive su scala nazionale. In particolare, il Pretore di Roma dubita - in riferimento agli artt. 21, primo comma, 41, primo comma, 9, 33 e 34 Cost. - della legittimità costituzionale della riserva allo Stato della radioteleddiffusione estesa all'intero territorio nazionale, quale risulta dal combinato disposto degli artt. 1, 183 e 195 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 (modificati dall'art. 45 l. n. 103/1975), nonché dell'art. 2 della legge 10 dicembre 1975, n. 693 e degli artt. 1 e 2 della legge 14 aprile 1975, n. 103, mentre il Pretore di Torino e il Tribunale di Genova impugnano le disposizioni dettate negli artt. 2, 3 e 4, comma

terzo bis della legge 4 febbraio 1985 n. 10, nella parte in cui consentono per il futuro e dichiarano non punibile per il passato l'attività privata di trasmissione in ambito nazionale, o comunque ultralocale, per violazione degli artt. 21, 3 e 41 Cost.

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 informativi 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 esplicitare 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 però 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 manière efficace et économique, conformément aux dispositions du Règlement 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'irrelevanza 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, né in punto di rilevanza né 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 pronuncia 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 turno 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.

LA CORTE COSTITUZIONALE

a. - dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 1, 183 e 195 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni) in relazione a quanto prescritto dall'art. 45 della legge 14 aprile 1975, n. 103 (Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva), nonché dagli artt. 1 e 2 di questa medesima legge e dall'art. 2 della legge 10 dicembre 1975, n. 693 (Ristrutturazione del Consiglio superiore tecnico delle poste, delle telecomunicazioni e dell'automazione) sollevata, in riferimento agli artt. 21, primo comma, 41, primo comma, 9, 33 e 34 della Costituzione, dal Pretore di Roma con ordinanza del 4 maggio 1982 (r.o. n. 771/82);

b. - dichiara inammissibili, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 4, commi primo, secondo e terzo del decreto legge 6 dicembre 1984, n. 807 (Disposizioni urgenti in materia di trasmissioni radiotelevisive), come convertito, con modificazioni, nella legge 4 febbraio 1985, n. 10, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost. dal Pretore di Torino con ordinanza del 25 febbraio 1985 (r.o. n. 430/85);

c. - dichiara non fondate per le ragioni di cui in motivazione le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, primo, secondo e terzo comma e 4, comma terzo bis, del medesimo decreto legge 6 dicembre 1984, n. 807, come convertito, con modificazioni, nella legge 4 febbraio 1985, n. 10, sollevate in riferimento ai citati parametri costituzionali dal Pretore di Torino con la predetta ordinanza ed in riferimento agli artt. 3 e 21 Cost. dal Tribunale di Genova con ordinanza del 4 febbraio 1986 (r.o. n. 414/86).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 luglio 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: SPAGNOLI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 14 luglio 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.