

GIURISPRUDENZA

CORTE COSTITUZIONALE

13 MAGGIO 1987

N. 153

PRESIDENTE:

LA PERGOLA

ESTENSORE:

CAIANIELLO

PARTI:

BELTON S.R.L.

(Avv. M.A. Sandulli)

MIN. PP.TT.

*(Avv. Stato Azzariti)***Radiotelevisione • Trasmissioni verso l'estero • Riserva allo Stato • Incostituzionalità.**

È illegittimo costituzionalmente, per violazione degli artt. 21, 41 e 43 della Costituzione, l'art. 2, comma 1, L. 14 aprile 1975, n. 103, nella parte in cui non prevede che le trasmissioni di programmi destinati alla diffusione circolare verso l'estero possano essere effettuate anche in regime di autorizzazione quale previsto dal comma 2 dell'art. 1 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, come novellato dall'art. 45 della legge 14 aprile 1975, n. 103.

RITENUTO IN FATTO. — 1. Con ricorso depositato il 30 ottobre 1980 la Belton s.r.l. adiva il T.A.R. della Lombardia

chiedendo l'annullamento del provvedimento con cui il direttore del Circolo Costruzioni Telegrafiche e Telefoniche di Milano, in data 3 ottobre 1980, ordinava la disattivazione di un impianto di radiodiffusione, di proprietà della ricorrente, che trasmetteva in lingua tedesca, dal territorio italiano, verso la Svizzera e la Germania.

A fondamento del provvedimento impugnato — adottato nell'esercizio del potere di autotutela di cui all'art. 195 u.c. d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 — l'amministrazione poneva i seguenti motivi: a) violazione del divieto d'installazione ed esercizio d'impianti di telecomunicazione senza la relativa concessione (art. 195 — *rectius*: 183 — d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156) trattandosi, nella specie, di trasmissioni radiofoniche che, eccedendo l'ambito nazionale ed, ampiamente, anche quello locale, sono riservate al servizio pubblico dagli artt. 1 e 2 legge 14 aprile 1975, n. 103 e concedibili solo ai sensi del successivo art. 3 stessa legge; b) violazione dell'art. 240 d.P.R. n. 156/73 sul presupposto che le trasmissioni dell'emittente in questione provocano disturbi ed interferenze a quelle di altra emittente radio dell'amministrazione Svizzera, come da quest'ultima più volte lamentato.

Nel corso del giudizio la ricorrente sollevava, con riferimento agli artt. 21, 41, 43 della Costituzione, la questione di costituzionalità dell'art. 2, legge 103 del 1975 nella parte in cui riserva al monopolio statale le trasmissioni radiofoniche verso l'estero, non ricorrendo nel caso di specie i presupposti richiesti dall'art. 43 della Costituzione (e cioè che si tratti di

« servizio pubblico essenziale » e che sussistano i « fini di utilità generale ») per giustificare l'avocazione in esclusiva del servizio stesso allo Stato.

Nel rigettare il ricorso con sentenza in data 4 dicembre 1981, n. 1515, il giudice di primo grado rilevava la manifesta infondatezza della questione sollevata, in quanto le considerazioni svolte dalla Corte Costituzionale per le trasmissioni su scala nazionale (e particolarmente quelle contenute nella sentenza 202/76) « non possono non valere anche per quelle su scala internazionale » nel cui ambito si deve ritenere ugualmente sussistente il pericolo della formazione di monopoli ed oligopoli privati.

2. La società proprietaria dell'impianto di radiodiffusione, ricorrendo in appello al Consiglio di Stato, riproponeva la questione di costituzionalità dianzi illustrata, estendendola al potere sanzionatorio previsto dall'art. 195 d.P.R. 156/73 nella parte concernente la riserva verso l'estero.

Oltre la violazione dei già citati parametri costituzionali, la ricorrente assumeva che la predetta riserva era anche in contrasto: a) con il principio di ragionevolezza sancito dall'art. 3 della Costituzione, in relazione alle finalità che il legislatore aveva inteso perseguire (ed espressamente dichiarate nell'art. 1, legge 103/75) riservando allo Stato, in via di principio, la diffusione radiofonica e televisiva su scala nazionale; b) con l'art. 10, comma 1, della Costituzione che imporrebbe l'adeguamento automatico del nostro ordinamento alla norma di diritto internazionale generalmente riconosciuta che sancisce la libertà di diffondere il pensiero senza limiti di frontiera (art. 10 Convenzione europea dei diritti dell'uomo).

Il Consiglio di Stato con sentenza non definitiva emessa in data 26 ottobre 1982, n. 508, prendendo le mosse dalla decisione di primo grado nella quale si dava atto che alcuni dei motivi posti a fondamento del provvedimento impugnato erano venuti meno avendone la ricorrente eliminato i presupposti di fatto (ponte radio abusivo, interferenze con le trasmissioni dell'emittente svizzera), delimitava l'oggetto del giu-

dizio alla violazione del divieto di diffondere trasmissioni radiofoniche eccedenti l'ambito locale, senza concessione. Sul punto, affermava che l'attività svolta dall'emittente in questione, in quanto rivolta verso paesi esteri, non sarebbe suscettibile di essere puramente e semplicemente qualificata come eccedente l'ambito locale, dovendosi ritenere che la distinzione tra « scala nazionale » e « scala locale » — formulata dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale e recepita dal legislatore (art. 1, comma 1, legge 103/75) — sia esclusivamente riferibile alle trasmissioni diffuse nel territorio italiano e destinate alla collettività dei cittadini. Decideva, pertanto, di rimettere all'esame di questa Corte, con separata ordinanza, la relativa questione di costituzionalità sollevata dalla ricorrente.

3. Nell'atto di rimessione, coevo alla citata decisione parziale, il giudice a quo sostiene in punto di rilevanza che l'ordine di disattivazione trarrebbe la sua legittimazione proprio dalla norma che prevede la riserva allo Stato delle trasmissioni verso l'estero (art. 2, comma 1, legge 103/75).

Nel merito ritiene poi non manifestamente infondata la questione di costituzionalità degli artt. 1, 2 e 45 legge 103/75 nella parte in cui prevedono la predetta riserva (e la relativa potestà di autotutela) per le trasmissioni verso l'estero, diffuse circolarmente mediante impianti posti sulla terraferma. Tali norme, infatti, si porrebbero in contrasto con gli artt. 3, 21, 42 e 43 della Costituzione, in quanto per le trasmissioni dirette verso l'estero non ricorrono gli stessi requisiti propri delle trasmissioni su scala nazionale, mancando nella specie il carattere di servizio pubblico essenziale, di preminente interesse generale, nel significato attribuitogli dall'art. 1, legge 103/75 e dalle sentenze della Corte Costituzionale n. 202/76 e n. 148/81. Ed è proprio l'assenza di tali requisiti che non giustificerebbe, sul piano della legittimità costituzionale, il monopolio statale ed il correlativo parziale sacrificio della libertà d'iniziativa economica e di manifestazione del pensiero.

Peraltro, anche nell'ipotesi in cui si volesse ritenere che il citato art. 1 vada

referito alle sole trasmissioni su scala nazionale, l'assenza, nelle attività in questione, dei requisiti previsti dall'art. 43 della Costituzione evidenzerebbe un ulteriore profilo d'incostituzionalità consistente nell'irragionevole (art. 3 della Costituzione) assimilazione, sul piano normativo, delle trasmissioni verso l'estero a quelle su scala nazionale.

Atteso dunque che l'art. 43 non può giustificare la riserva in esame, il giudice *a quo*, ritiene di dover accertare se la stessa possa fondarsi su altre norme di diritto internazionale alle quali il nostro ordinamento è tenuto a conformarsi secondo quanto prescrive l'art. 10, comma 1 della Costituzione. In proposito, osserva il Consiglio di Stato, che non esiste nell'ordinamento internazionale alcuna norma che contenga un divieto generalizzato di trasmissioni verso l'estero (non potendosi interpretare in tal senso l'art. 7 par. 423 del regolamento delle radiocomunicazioni adottato a Ginevra il 21 dicembre 1959 — esattamente riprodotto nell'art. 30, par. 2666 del nuovo regolamento in vigore dal 1° gennaio 1982 — concepito al solo scopo di evitare disturbi ed interferenze al servizio di radiodiffusione del paese confinante o vicino), mentre, a parte alcune norme che esplicitamente prevedono tale divieto in casi particolari (stazioni di radiodiffusione a bordo di navi, aeronavi, o di qualsiasi oggetto galleggiante o aereotrasportato, fuori dei territori nazionali oppure satelliti orbitanti che debbono diffondere il meno possibile emissioni su paesi diversi da quello desiderato), va rilevata la presenza di un principio generale — sancito dall'art. 10, n. 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali — che, assicurando la libertà di diffondere informazioni ed idee senza ingerenza della pubblica autorità e senza riguardo alle frontiere, porrebbe in contrasto la riserva in questione con l'art. 10, comma 1 della Costituzione, tenuto anche conto del fatto che il divieto assoluto che il monopolio statale comporta (per cui è soltanto ammessa la concessione del servizio ad una società in totale mano pubblica) non è certamente assimilabile al regime di autorizzazione amministrativa che l'art. 24, par. 2020, del nuovo regolamento delle radioco-

municazioni espressamente impone per le attività di emittenza via etere.

Ed è proprio la necessità di un regime di autorizzazione che — ad avviso del giudice *a quo* — consente di ritenere giustificato il permanere del divieto di trasmissioni verso l'estero effettuate fuori dai territori nazionali (a bordo di navi, aereomobili, satelliti in orbita...), essendo, in tali ipotesi, se non impossibile almeno di fatto estremamente difficoltoso il controllo amministrativo.

4. Si è costituita davanti questa Corte la Belton s.r.l. e ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei Ministri.

La società proprietaria dell'emittente radiofonica nel ribadire, approfondendole, le argomentazioni svolte dal giudice *a quo*, aggiungeva che nel caso in esame non era possibile ravvisare quei « fini di utilità generale » che ai sensi dell'art. 43 della Costituzione costituiscono presupposto indispensabile della riserva statale. Ed infatti, a prescindere dal rilievo che tale « utilità generale » va valutata in relazione alle esigenze dell'Italia e non può estendersi fino a coprire gli interessi degli altri paesi, si deve osservare che per le trasmissioni verso l'estero non è comunque ipotizzabile un monopolio od oligopolio privato.

Per quanto attiene all'aspetto internazionale, la Belton s.r.l. ha affermato il contrasto della riserva in questione con l'art. 10, comma 1 della Costituzione svolgendo, sul punto, considerazioni analoghe a quelle del giudice *a quo*.

Infine, in una successiva memoria depositata nei termini, ha osservato che la riserva allo Stato nelle trasmissioni verso l'estero risulterebbe insostenibile anche alla luce della recente legge n. 10 del 1985, contenente « Disposizioni urgenti in materia di trasmissioni radiotelevisive ». La nuova normativa, infatti, modificando il precedente regime contenuto nella legge n. 103 del 1975, avrebbe imposto la coesistenza delle trasmissioni pubbliche e private in qualsiasi ambito spaziale ad eccezione di quello coincidente con l'intero territorio nazionale, in relazione al quale, soltanto, continua a sussistere il monopolio statale. Peraltro, la predetta legge resterebbe in vigore — in quanto non

abrogata e non incompatibile — limitatamente alla parte concernente la disciplina del servizio pubblico nazionale, mentre l'unico limite imposto all'emittenza privata consisterebbe nel divieto di determinare situazioni d'incompatibilità con i pubblici servizi.

5. Nel suo atto d'intervento l'avvocatura generale dello Stato ha in primo luogo eccepito l'irrilevanza, nel giudizio *a quo*, della questione di costituzionalità. Ed infatti l'ordinanza di disattivazione non si fonderebbe sull'unico motivo della riserva allo Stato delle trasmissioni verso l'estero, ma bensì su tre autonomi motivi, ciascuno idoneo a sostenerla (emissioni eccedenti l'ambito locale, emissioni verso l'estero, indebito disturbo di emittenti stranieri). In relazione agli altri due motivi, pertanto, nessuna efficacia potrebbe avere, ai fini della caducazione dell'atto, l'eventuale esame di costituzionalità delle norme impugnate.

L'avvocatura eccepisce inoltre la manifesta infondatezza della questione, che, concernendo trasmissioni eccedenti l'ambito locale e quindi equiparabili a quelle su scala nazionale, sarebbe già stata affrontata e decisa dalla Corte Costituzionale con numerose sentenze e in particolare con le nn. 202/76 e 148/81.

Nel merito ed in relazione all'aspetto attinente alla normativa internazionale, l'interveniente osserva poi che l'art. 10 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, prevedendo due importanti deroghe alla libertà di manifestazione e diffusione del pensiero, consentirebbe agli stati aderenti di disciplinare i propri servizi radiotelevisivi in regime monopolistico, in conformità, peraltro, a quanto prevede l'art. 1 del preambolo del trattato di Malaga-Torremolinos che riconosce a ciascuno Stato il diritto sovrano di regolamentare il proprio sistema di telecomunicazione.

Sostiene infine l'avvocatura, contrariamente a quanto affermato nell'ordinanza di rimessione, che l'art. 7, par. 423 del regolamento delle radiocomunicazioni approvato a Ginevra il 21 dicembre 1959 conterrebbe un divieto generalizzato di trasmissioni verso l'estero e che, comunque, in tal senso sarebbe stato sempre interpretato nella prassi internazionale.

CONSIDERATO IN DIRITTO. — 1. Nel corso del giudizio di appello relativo all'impugnativa del provvedimento con il quale il direttore del Circolo costruzioni telegrafiche e telefoniche di Milano, in data 3 ottobre 1980, aveva ordinato la disattivazione di un impianto di radiodiffusione di proprietà della Belton s.r.l. che trasmetteva in lingua tedesca, dal territorio italiano verso la Svizzera e la Germania, il Consiglio di Stato ha sollevato — con riferimento agli artt. 3, 21, 41 e 43 della Costituzione nonché in relazione agli artt. 10, comma 1, della Costituzione e 10, n. 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 — questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, 2, comma 1 e 45 della legge 14 aprile 1975, n. 103, rispettivamente la prima norma, nella parte in cui riservano allo Stato le trasmissioni verso l'estero mediante impianti di diffusione circolare radiofonica e televisiva posti sulla terraferma e la seconda norma, in quanto disponendo in ordine al relativo regime sanzionatorio.

2. Il giudice *a quo* — che con separata sentenza non definitiva, coeva all'ordinanza di rimessione, aveva dato atto di quanto già ritenuto nella sentenza di primo grado circa l'avvenuto superamento in punto di fatto delle altre circostanze sulle quali si sorreggeva il provvedimento di disattivazione degli impianti — precisa che il provvedimento in parola trae ormai la sua legittimazione soltanto dalle norme denunciate che prevedono la riserva allo Stato delle trasmissioni verso l'estero e la relativa potestà sanzionatoria, onde la rilevanza ai fini del decidere della dedotta questione di legittimità costituzionale.

Quanto alla non manifesta infondatezza l'ordinanza di rinvio sostiene che le norme denunciate si porrebbero in contrasto con gli artt. 3, 21, 41 e 43 della Costituzione, in quanto per le trasmissioni dirette verso l'estero non ricorrono gli stessi requisiti propri delle trasmissioni su scala nazionale, mancando nella specie, per giustificare il monopolio statale, il carattere di servizio pubblico essenziale di preminente interesse generale, ai sensi dell'art. 43 della Costituzione nel significato attribuitogli dall'art. 1

della legge n. 103/75 e dalle sentenze della Corte Costituzionale n. 202 del 1976 e n. 148 del 1981.

Nell'ipotesi poi si volesse ritenere che il citato art. 1 vada riferito alle sole trasmissioni su scala nazionale, la riserva ora denunciata contenuta nell'art. 2 della legge stessa si porrebbe in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, in quanto sarebbe irragionevole assimilare alla disciplina delle trasmissioni all'interno su scala nazionale quelle circolari verso l'estero.

D'altronde, secondo il giudice *a quo*, dato che la materia in esame è anche oggetto di normativa internazionale, gli accordi sottoscritti dall'Italia (art. 7 par. 423 del regolamento delle radiocomunicazioni adottato a Ginevra il 21 dicembre 1950 reso esecutivo in Italia con d.P.R. 25 settembre 1967, n. 1525 — vigente all'epoca del regolamento impugnato — riprodotto nell'art. 30, par. 2666 del successivo regolamento adottato a Ginevra il 6 dicembre 1979 e reso esecutivo con il d.P.R. 27 luglio 1981, n. 740) contenenti alcune limitazioni cui gli Stati devono sottostare nelle trasmissioni verso l'estero, non possono interpretarsi come espressione di un divieto generalizzato di tale tipo di trasmissioni, che possa, in virtù dell'adeguamento automatico previsto dall'art. 10, comma 1, della Costituzione, giustificare il monopolio statale.

Un divieto del genere, costituente norma restrittiva della libertà di manifestazione del pensiero, tutelata nella normativa internazionale dall'art. 19 della dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e dall'art. 10, n. 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, si sarebbe potuto ritenere esistente solo se fosse stato esplicitamente stabilito. Così come lo sono, invece, sia il divieto previsto dagli artt. 7, par. 422 e 30, par. 2665 rispettivamente del vecchio e nuovo regolamento delle radiocomunicazioni relativo alla radiodiffusione sonora e televisiva effettuata a bordo di navi, di aeronavi o di qualsiasi oggetto galleggiante o aerotrasportato, sia il divieto, posto dall'accordo europeo di Strasburgo del 1965 reso esecutivo con legge 4 giugno 1982, n. 385, per la repressione delle emissioni di radiodiffusioni effettuate da stazioni site fuori dai territori nazionali, o infine il divieto relativo a

satelliti orbitanti, per i quali si è convenuto che debbono tendere a diffondere il meno possibile le emissioni su Paesi diversi da quelle cui sono dirette (art. 7, par. 428 A del citato regolamento reso esecutivo nel 1967 e art. 30, par. 2674 del nuovo regolamento reso esecutivo nel 1981).

Al riguardo l'ordinanza di rinvio precisa che i divieti e le limitazioni posti da quelle norme, lungi dal costituire espressione di un divieto generalizzato di diffusione verso l'estero, si giustificano per il fatto che le trasmissioni effettuate al di fuori dai territori nazionali, a bordo di navi, aeronavi ecc., si differenziano, nel trattamento, da quelle effettuate dalla terraferma, perché, diversamente da queste ultime, non possono essere sottoposte facilmente ai controlli relativi al regime di autorizzazione che la normativa internazionale (si veda l'art. 24, par. 2020 del nuovo regolamento cit.) richiede per tutte le stazioni di emissione in generale.

Al di fuori dei divieti espressamente previsti e giustificati da peculiari finalità, la normativa internazionale non contiene dunque, ad avviso del giudice *a quo*, un divieto generale di trasmissioni verso l'estero, essendo tutti gli altri accordi (art. 44, Convenzione di Atlantic City del 1947, resa esecutiva con d.P.R. 27 dicembre 1948, n. 1694; artt. 33, 34 e 35 della Convenzione internazionale delle telecomunicazioni di Malaga-Torre Molinos del 1973, resa esecutiva con legge 7 ottobre 1977, n. 790; gli artt. 1, par. 160-163, 6, par. 339-343, 18, par. 1798-1816, 22, par. 1943-1966 del citato nuovo regolamento reso esecutivo nel 1981) diretti solo ad evitare disturbi nocivi ed interferenze nei confronti degli altri Stati.

Escluso quindi che sussista una giustificazione del monopolio statale in base ad un eventuale divieto generalizzante di carattere internazionale cui l'Italia si sarebbe adeguata *ex art. 10, comma 1, della Costituzione* l'ordinanza di rimessione ravvisa invece un ulteriore profilo d'incostituzionalità delle norme denunciate proprio con riferimento all'art. 10, comma 1, della Costituzione, in relazione all'art. 10, n. 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, resa esecutiva con legge 4 agosto 1955,

n. 855 che assicura all'individuo la libertà di espressione del pensiero senza riguardi di frontiera, con qualsiasi mezzo ivi comprese le radiodiffusioni e le televisioni.

3. L'Avvocatura generale dello Stato aveva preliminarmente eccepito, nell'atto d'intervento, l'irrilevanza della questione di costituzionalità nell'assunto che il provvedimento impugnato dinanzi al giudice amministrativo si fondava su tre autonomi motivi, ciascuno di per sé idoneo a sorreggerlo.

Nel corso della discussione il rappresentante dell'avvocatura ha però ammesso che già dalla sentenza di primo grado risultava che due di quei motivi erano venuti meno, avendo la ricorrente spontaneamente eliminato i presupposti di fatto (ponte radio abusivo, interferenze con le trasmissioni dell'emittente svizzera) e che il giudizio *a quo* era rimasto perciò delimitato, quanto all'oggetto, al profilo relativo al divieto di diffondere trasmissioni radiofoniche verso l'estero in base alle norme denunciate.

Si è dato perciò atto da parte dell'avvocatura dello Stato della mancanza dei presupposti su cui si fondava l'eccezione d'irrelevanza che deve quindi ritenersi superata.

Quanto poi al rilievo — cui si è fatto qualche cenno negli scritti difensivi della parte privata costituita in giudizio — relativo al sopravvenire della legge 4 febbraio 1985, n. 10, che avrebbe disciplinato in modo diverso la materia delle trasmissioni radiotelevisive, va precisato che mentre non è compito di questa Corte valutare se la nuova legge abbia o meno efficacia abrogativa sulle norme oggetto dell'incidente di costituzionalità, in ogni caso la norma sopravvenuta non avrebbe nessuna incidenza sul giudizio in corso in quanto i rapporti del giudizio *a quo* sono regolati, *ratione temporis*, dalle norme denunciate, onde la perdurante rilevanza della questione di legittimità costituzionale relativa a queste ultime norme.

4. Ai fini dell'esame del merito della questione di legittimità costituzionale sembra utile richiamare alcuni principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale in tema di monopolio delle trasmissioni via etere.

La Corte era partita da un originario ordine di idee giustificato dallo stato delle conoscenze tecniche dell'epoca, così esprimendo nella sentenza n. 59 del 1960 l'avviso che « data l'attuale limitatezza di fatto dei canali utilizzabili, la televisione a mezzo di onde radioelettriche (radiotelevisione) si caratterizza indubbiamente come un'attività predestinata, in regime di libera iniziativa, quanto meno all'oligopolio: oligopolio totale od oligopolio locale, a seconda che i servizi vengano realizzati su scala nazionale o su scala locale. Collocandosi così tra le categorie di imprese che si riferiscono a situazioni di monopolio, nel senso in cui ne parla l'art. 43 della Costituzione, per ciò solo essa rientra tra quelle che — sempre che non vi ostino altri precetti costituzionali — l'articolo stesso consente di sottrarre alla libera iniziativa ».

In proposito non era sembrato « arbitrario » che il legislatore avesse ravvisato « nella diffusione radiotelevisiva i caratteri di attività di preminente interesse generale, richiesti dall'art. 43 » data « l'altissima importanza che, nell'attuale fase della nostra civiltà, gli interessi che la televisione tende a soddisfare ... assumono, — e su vastissima scala — non solo per i singoli componenti del corpo sociale, ma anche per questo nella sua unità ».

Parimenti si era ritenuto che sussistessero anche « ragioni di utilità generale », consistenti nel sottrarre alla disponibilità « di uno o pochi soggetti, prevedibilmente mossi da interessi particolari », i servizi radiotelevisivi, per riservarli allo Stato che è « istituzionalmente in grado di esercitarli in più favorevoli condizioni di obiettività, imparzialità, completezza e continuità in tutto il territorio nazionale ».

In questo senso il monopolio statale si era ritenuto non contrastare col sistema degli artt. 41 e 43 della Costituzione.

Inoltre — essendo i canali televisivi all'epoca della sentenza n. 59 del 1960 limitati — l'avvocazione allo Stato di quei mezzi di diffusione del pensiero, non si era ritenuta in contrasto con il principio di cui all'art. 21 della Costituzione, essendo lo Stato, meglio di qualsiasi altro soggetto in grado di assicurare, obiettività e imparzialità. Successivamente con la sentenza n. 225 del 1974

(in riferimento agli artt. 21, 41 e 43 della Costituzione), oltre a ribadire quanto già affermato in quella precedente, del 1960, la Corte ritenne sussistente un'altra delle tre ipotesi contemplate dall'art. 43 e cioè il carattere del servizio pubblico essenziale in quanto destinato a soddisfare un bisogno fondamentale della collettività.

Partendo da queste premesse la Corte ritenne costituzionalmente illegittimo il monopolio pubblico delle attività inerenti ai c.d. ripetitori di stazioni estere non ricorrendo il presupposto della limitatezza dei canali che potesse giustificare una compressione del principio di cui all'art. 21 della Costituzione: pertanto nell'ipotesi allora esaminata, e cioè relativa ai ripetitori di trasmissioni estere, si affermò che l'esclusiva statale avrebbe ingiustificatamente sbarrato « la via alla libera circolazione delle idee, "compromettendo" un bene essenziale della vita democratica », e finendo « col realizzare una specie di autarchia nazionale delle fonti d'informazioni ».

Analogamente, nella coeva sentenza n. 226 del 1974, in relazione alla televisione via cavo, attesa l'impossibilità di utilizzare l'argomento della « limitatezza dei canali », si è affermato che la riserva allo Stato sarebbe giustificata, anche in relazione a tale tipo d'impianti, solo su scala nazionale in ragione del pericolo d'insorgenza di situazioni monopolistiche derivanti dall'alto costo di un impianto destinato a coprire l'intero territorio nazionale, mentre libera deve essere la diffusione via cavo su scala locale al riparo da tale pericolo.

Nel medesimo ordine di idee la sentenza n. 202 del 1976, ha esteso quest'ultima considerazione alle trasmissioni su scala locale via etere.

Per queste ultime non può essere invocato, in genere, il presupposto della limitatezza dei canali né si può far riferimento ad un elevato costo degli impianti, ed è perciò da riconoscere il diritto d'iniziativa privata: ma data la connessione del servizio locale con quello su scala nazionale occorre che l'autorizzazione all'esercizio di tale diritto si armonizzi con l'indicato preminente interesse generale e si svolga sempre nel rigoroso rispetto dei doveri ed obblighi anche internazionali conformi a Costituzione.

Nella sentenza n. 148 del 1981 si afferma poi che il pericolo dell'accenramento in un oligopolio privato dell'emittenza radiotelevisiva esiste sempre (attraverso per esempio le interconnessioni ed altri sistemi di collegamento) in relazione ad una serie di fattori di ordine economico e alla utilizzazione del progresso della tecnologia. La sentenza aggiunge però che a diverse conclusioni potrebbe eventualmente giungersi ove il legislatore, affrontando in modo completo e approfondito il problema della regolamentazione delle TV private apprestasse una legislazione anti-trust « non solo nell'ambito delle connessioni delle varie emittenti, ma anche in quello di collegamenti tra le imprese operanti nei vari settori dell'informazione incluse quelle pubblicitarie ».

Con il regime della riserva statale delle trasmissioni su scala nazionale — chiarisce ancora la sentenza — non contrasta la diversa disciplina in materia di emittenti private in ambito locale, sia via etere che via cavo, e di ripetitori di trasmissioni estere, in quanto nei primi due casi (locali via etere e via cavo) manca il rischio di oligopolio mentre nel terzo (ripetitori esteri) la Corte, nella sentenza ad esso relativa, si era ispirata alla specificità del settore nei riguardi del quale il monopolio statale si sarebbe posto tra l'altro « in contrasto con l'esigenza della libera circolazione delle idee anche sul piano internazionale ».

5. Tenendo presenti tali principi sembra utile sottolineare che, come precisa l'ordinanza di rinvio, l'art. 1 della legge n. 103 del 1975, definisce la diffusione circolare (cioè quella destinata indiscriminatamente al pubblico) di trasmissioni radiofoniche e televisive su scala nazionale come « servizio pubblico essenziale ed a carattere di preminente interesse generale, in quanto volta ad ampliare la partecipazione dei cittadini, ed a concorrere allo sviluppo sociale e culturale del paese in conformità ai principi sanciti dalla Costituzione ».

Questi aspetti, enunciati nella legge in base alle indicazioni contenute nella giurisprudenza ad essa precedente della Corte, sono stati ritenuti dalla giuri-

sprudenza successiva, ed in particolare dalle sentenze n. 202 del 1976 e n. 148 del 1981, idonei a giustificare il monopolio statale radiotelevisivo su scala nazionale, mentre, per le stazioni a carattere locale, diverse sono state le conclusioni cui è pervenuta la Corte, poiché relativamente ad esse è stata esclusa la rilevanza di tali aspetti e quindi ritenuto non giustificato il monopolio statale, sia sotto il profilo del principio di libertà di diffusione del pensiero (art. 21 della Costituzione) che sotto il profilo del principio di libertà d'impresa (artt. 41 e 43 della Costituzione).

Tenuto conto di questi principi, per quel che riguarda l'emittenza verso l'estero, si deve osservare che se è vero che, sotto il profilo dell'ambito che tale tipo di emittenza si prefigge di raggiungere, essa non è assimilabile a quelle locali, si è tuttavia, in presenza di aspetti e situazioni diverse da quelli che la giurisprudenza costituzionale testé illustrata ha preso in considerazione per giustificare il monopolio statale delle trasmissioni su scala nazionale. Difatti, potenziale destinataria di quest'ultimo tipo di trasmissioni è la generalità dei cittadini-utenti nei cui confronti lo Stato deve assicurare il diritto all'informazione, promuovendo appunto, con il riconoscimento dell'emittenza quale servizio pubblico essenziale di preminente interesse generale, lo sviluppo sociale e culturale della collettività.

Quando invece potenziale destinataria della diffusione circolare non è la generalità di coloro che stabilmente risiedono nel nostro paese, non può certo parlarsi di una collettività di cittadini verso i quali lo Stato debba assicurare il diritto all'informazione, venendo così meno la ragione fondamentale che la Corte ha preso in considerazione per giustificare il monopolio pubblico.

Se quindi le trasmissioni verso l'estero non possono essere assimilate né a quelle locali né a quelle su scala nazionale, non può condividersi l'assunto dell'avvocatura quando sostiene che la questione sarebbe manifestamente infondata, in quanto già risolta, sia pur implicitamente, con le sentenze n. 202 del 1976 e n. 148 del 1981. In contrario si deve osservare che queste ultime sentenze si sono occupate, la prima, delle emittenze locali negando che per esse possa giu-

stificarsi il monopolio statale, e la seconda di quelle su scala nazionale, affermandone la legittimità con riferimento all'esigenza di evitare concentrazioni oligopolistiche e ciò, anche a prescindere dalla limitatezza dei canali o dei costi da sopportare.

6. Nell'atto d'intervento l'avvocatura generale dello Stato tende in verità, più propriamente, a legittimare il monopolio pubblico delle trasmissioni verso l'estero riferendosi prevalentemente ad obblighi internazionali che il nostro Stato avrebbe sottoscritto o che, comunque, direttamente vincolerebbero il nostro ordinamento in virtù del comma 1, dell'art. 10 della Costituzione.

In proposito, però, la Corte ritiene in primo luogo fondato il punto di vista espresso nell'ordinanza di rinvio, circa l'impossibilità di rinvenire una norma di carattere generale, sia consuetudinaria che pattizia, la quale possa dirsi espressiva di un divieto assoluto di trasmissioni verso l'estero.

D'altronde se fosse riscontrabile l'esistenza di una norma del genere essa potrebbe se mai giustificare non il monopolio — che si porrebbe in aperto contrasto con il divieto generalizzato, lasciando pur sempre aperta agli impianti pubblici la possibilità (contrastante con tale ipotetico divieto) di trasmettere verso l'estero — bensì una norma statale di divieto assoluto per questo tipo di trasmissioni.

Il fatto invece che il legislatore italiano abbia posto una norma di riserva, denota il suo convincimento della mancanza nell'ordinamento giuridico internazionale di un divieto generalizzato di diffusione al di là dei confini.

Del resto che il suddetto ordinamento non contenga un generale divieto è altresì desumibile, dalla prassi internazionale che, salvo che in tempo di guerra, si è sempre ad oggi espressa nel senso della tolleranza.

Infine è da rilevare che tutti gli accordi internazionali e segnatamente quelli menzionati sia nell'ordinanza di rimessione che negli scritti difensivi dell'avvocatura dello Stato, di cui si è fatto cenno in precedenza, hanno come fine quello di porre reciprocamente agli Stati limitazioni specifiche. Il che denota che ci si muove in un ambito che presuppone

proprio la mancanza di un divieto generalizzato, poiché se questo esistesse non vi sarebbe la necessità d'imporre limitazioni particolari.

7.1. Una volta escluso che sussista una norma di diritto internazionale nel senso di un divieto generale di trasmissioni oltre confine, rispetto al quale — come già detto — apparirebbe comunque incongruo il monopolio statale, perché in contrasto con il divieto stesso, occorre ancora verificare se dalle norme internazionali di carattere pattizio aventi ad oggetto le indicate specifiche limitazioni sia desumibile l'esistenza di una norma che escluda l'emittenza privata verso l'estero e che imponga perciò agli Stati l'adozione del monopolio pubblico per questo tipo di trasmissioni.

In primo luogo, se gli accordi sottoscritti avessero tale portata limitativa, su di essi dovrebbe fondarsi una pretesa di ciascuno degli Stati aderenti ad esigere dagli altri il rispetto dell'obbligo di escludere le emittenti private e di consentire per questo tipo di trasmissioni solo il monopolio pubblico, pretesa questa che non risulta mai essere stata avanzata in tali termini né dal nostro Stato, né dagli altri nei nostri confronti.

I più importanti di tali accordi possono qui essere analiticamente esaminati proprio per verificare se le loro finalità giustificano o addirittura impongano la denunciata esclusione.

Per cominciare da quelli invocati dall'avvocatura dello Stato, va preso in esame l'art. 1 della Convenzione internazionale delle telecomunicazioni adottata a Malaga-Torre Molinos il 25 ottobre 1973 e resa esecutiva in Italia con la legge 7 ottobre 1977, n. 790.

Tale disposizione, nell'enunciare che scopo della convenzione è quello di facilitare le relazioni tra i popoli mediante il buon funzionamento delle telecomunicazioni riconosce « pienamente a ciascun paese il diritto sovrano di disciplinare le proprie telecomunicazioni ».

Essa quindi lascia impregiudicata la scelta da parte di ogni Stato contraente del regime al quale sottoporre il proprio sistema di telecomunicazioni, comprese le trasmissioni transnazionali, nel conseguimento comunque del fine comune di facilitare le relazioni tra i popoli mediante il buon funzionamento delle tele-

comunicazioni. Dalla norma invocata dunque non sembra lecito ricavare né la previsione di un vero e proprio obbligo dello Stato contraente di riservare tali trasmissioni al monopolio pubblico, né all'opposto, un *favor* per un regime di totale liberalizzazione.

7.2. Passando ad esaminare la norma di cui all'art. 7, par. 423 del regolamento di Ginevra ratificato dall'Italia nel 1967 (poi trasfusa nell'art. 30, par. 2666 del successivo regolamento di Ginevra, ratificato nel 1981) la quale impone limiti di potenza alle stazioni che trasmettono all'interno di ciascuno Stato, essa appare posta, come ha anche chiarito la dottrina che se ne è occupata, non in funzione delle trasmissioni verso l'estero, ma allo scopo d'impedire che sulle frequenze inferiori a 4.060 kHz o superiori a 41 MHz la potenza delle stazioni di radiodiffusione oltrepassi (tranne nella banda 3.900-4.000 kHz) il valore strettamente necessario ad assicurare economicamente un servizio nazionale di buona qualità entro le frontiere del paese considerato.

La norma dunque ha il solo scopo di evitare che le trasmissioni interne possano provocare interferenze o disturbi nocivi oltre i confini (al di là di quelli indispensabili) e quindi non potrebbe essere invocata per desumere un vincolo di carattere internazionale che imponga al nostro Stato di monopolio pubblico delle trasmissioni verso l'estero.

In altri termini l'obbligo che da tale norma deriva per gli Stati — e cioè quello di evitare che le emittenti in genere possano produrre disturbi nocivi, quando ciò non sia indispensabile per assicurare economicamente un servizio nazionale di buona qualità — riguarda ogni tipo di trasmissioni e non ha specifica attinenza con il regime di quelle con l'estero.

7.3. L'avvocatura, sia pur con un generico cenno, sostiene che la possibilità per ciascuno Stato di sottoporre a regime monopolistico le trasmissioni verso l'estero dovrebbe riconoscersi « ove solo si correli » la norma del regolamento delle radiocomunicazioni di Ginevra (art. 7, par. 423, regolamento ratificato nel 1967 e art. 30, par. 2666 regolamento ratificato nel 1981) con il preambolo

del trattato di Malaga-Torre Molinos — ratificato in Italia nel 1977 con la legge n. 790 — e con l'art. 10 della Convenzione dei diritti dell'uomo.

In proposito va rilevato però che, da una parte, l'art. 1 (*rectius*: preambolo) del predetto trattato, non contiene, come si è già detto, principi di per sé limitativi nei confronti dei soggetti diversi dagli Stati e, dall'altra, l'art. 10 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (firmata a Roma nel 1950 e resa esecutiva in Italia nel 1955 con la legge n. 848), addirittura si pone come espressione di un tendenziale principio di pluralismo quando riconosce il diritto di ogni persona alla libertà di espressione inclusa quella « di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza ingerenza alcuna da parte delle autorità pubbliche e senza considerazioni di frontiera », al riguardo precisando che tale diritto « non impedisce che gli Stati sottopongano ad un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, di cinema o di televisione ».

Le considerazioni delle norme internazionali contenenti gli specifici divieti in precedenza illustrati e di quelle più generali testé enunziate permette di concludere che, nel quadro internazionale, da un lato non emerge un obbligo di monopolio pubblico per le trasmissioni transnazionali e dall'altro che un regime che prevedesse la gestione delle trasmissioni da parte di soggetti diversi da quello pubblico, potrebbe sottoporre queste ad un sistema di autorizzazione e controlli.

7.4. Appare poi utile l'esame della norma richiamata nell'ordinanza di rimessione e contenuta nell'art. 7, par. 428 A e 30, par. 2674, rispettivamente del vecchio e del nuovo regolamento delle radiocomunicazioni adottati a Ginevra e resi esecutivi in Italia, il primo, con d.P.R. del 1967, n. 1525 (vigente all'epoca del provvedimento impugnato) ed il secondo con d.P.R. del 1981, n. 740, attualmente in vigore.

In base a tale norma, quando si definiscono le caratteristiche di una stazione spaziale di radiodiffusione via satellite, tutti i mezzi tecnici disponibili devono essere utilizzati per ridurre al minimo l'irradiazione sui territori di altri paesi, salvo accordi fra questi.

Orbene, a parte che la norma predetta è esclusivamente riferita alle trasmissioni via satellite, laddove la norma oggetto dell'incidente di costituzionalità riguarda le trasmissioni dalla terraferma, tuttavia la sua portata è tale da non poterla certo far apparire come espressiva di un divieto generalizzato per i privati di trasmettere verso l'estero, così da giustificare il monopolio statale.

Né, altresì, una portata del genere potrebbe attribuirsi, come rettammente ritenuto nell'ordinanza di rimessione, all'accordo di Strasburgo del 1965, ratificato in Italia con legge n. 375 del 1982, diretto alla repressione delle emissioni di radiodiffusioni effettuate da stazioni poste sulla terraferma e fuori dai territori nazionali. Trattasi di un obbligo avente un contenuto specifico — in attuazione dei divieti contenuti negli artt. 7, par. 422 e 30, par. 2665, rispettivamente del vecchio e del nuovo regolamento di Ginevra già citati — con lo scopo di vincolare gli Stati contraenti a reprimere penalmente le trasmissioni effettuate dalle stazioni c.d. « pirata ».

Tale obbligo è anch'esso chiaramente dettato dalla considerazione che le trasmissioni irradiate dal di fuori dei territori nazionali e da piattaforme mobili non potrebbero efficacemente essere sottoposte ad un regime di autorizzazione e di controlli da parte di ciascuno Stato, in modo da garantire il rispetto delle limitazioni e dei divieti contenuti in accordi sottoscritti dagli Stati per evitare reciprocamente disturbi nocivi.

Nessun riflesso, sul terreno delle limitazioni soggettive, può perciò inferirsi dalle norme richiamate apparendo esse chiaramente ispirate a finalità differenti da quella di escludere i soggetti diversi dagli Stati dalle trasmissioni verso l'estero. Anzi è proprio il contenuto dell'obbligo testé enunciato che suppone l'accesso di soggetti diversi dagli organismi pubblici a questo tipo di trasmissioni, perché impone agli Stati d'impedire che esse possano essere irradiate da stazioni che non consentano un adeguato controllo.

7.5. Alle stesse conclusioni conduce il contenuto dell'accordo di Atlantic City del 2 ottobre 1947 (reso esecutivo in Italia con d.P.R. 27 dicembre 1948, n. 1694) il cui art. 44, nello stabilire che le

stazioni devono essere impiantate ed esercitate in modo da non arrecare disturbi nocivi, impegna gli Stati a vigilare affinché le imprese private da essi riconosciute o debitamente autorizzate osservino quelle prescrizioni. Tale disposizione, volta com'è ad assicurare che le trasmissioni nazionali non provochino interferenze nocive su quelle diffuse all'interno di Stato esteri, non può essere intesa come preclusiva nei confronti dei privati della possibilità di effettuare, in regime di autorizzazione, trasmissioni transnazionali.

8. Il descritto panorama delle norme contenute in accordi internazionali non si presenta dunque né come espressione di un generale divieto di emittenza verso l'estero né come espressione di un principio volto ad escludere i privati da tale tipo di emittenza.

Le norme in parola, invece, in quanto riconoscono « il diritto sovrano » degli Stati per quel che riguarda la rispettiva disciplina interna implicano che, dal punto di vista internazionale, debbano essere rispettati solo gli obblighi specificamente previsti dagli accordi esistenti (che, come si è rilevato, non riguardano le trasmissioni da e verso l'estero), rimanendo per il resto il nostro Stato libero di atteggiare la propria disciplina interna osservando soltanto i propri principi costituzionali.

9. Nell'illustrare per sommi capi le linee tracciate a quest'ultimo riguardo dalla giurisprudenza di questa Corte, si è rilevato come in essa si sia sempre manifestata con forme e contenuti diversi, la primaria esigenza di garantire in materia di radio e telediffusione il principio del pluralismo.

Relativamente alle trasmissioni oltre confine non può disconoscersi però come si manifestino taluni aspetti peculiari che attengono all'esigenza della migliore collocazione possibile del nostro paese nel quadro della comunità internazionale. Trattasi dell'esigenza del mantenimento dei rapporti con gli altri Stati che potrebbero essere turbati sia dal contenuto di certi tipi di trasmissione, ritenute dal nostro Stato compromettenti per la politica estera o tali da poter suscitare la protesta dei paesi destinatari, sia dalla mancata osservanza

dei sopraindicati divieti specifici, diretti ad evitare disturbi ed interferenze nocive. Queste, nel settore delle trasmissioni oltre confine, potrebbero manifestarsi nei confronti degli altri paesi con un'intensità maggiore che non relativamente alle trasmissioni dirette all'ambito interno, in misura cioè da richiedere una più attenta sorveglianza, proprio per garantire il mantenimento di buoni rapporti internazionali.

Orbene, se tali aspetti non possono indurre a considerare il monopolio pubblico come l'unica forma in grado di preservare i fondamentali interessi generali che vi sono connessi, d'altra parte, un indiscriminato principio di libertà o comunque di attenuata ingerenza degli organi pubblici (sufficiente per l'emittenza locale, in relazione alla quale va soltanto accertata la sussistenza di certi requisiti previsti da norme di carattere tecnico), potrebbero risultare inidonei ad ovviare a possibili lesioni degli interessi pubblici anzidetti eventualmente causati dalle trasmissioni dirette oltre confine.

D'altronde l'alternativa non sembra porsi necessariamente ed esclusivamente tra il monopolio pubblico e conseguente regime di concessione da un lato e dall'altro il riconoscimento di un diritto soggettivo a tale tipo di trasmissioni, esercitabile cioè a seguito di autorizzazione subordinata al solo accertamento dei requisiti di carattere tecnico.

Quando difatti si parla di autorizzazioni non ci si riferisce, alla sola ipotesi tradizionale relativa alla rimozione di ostacoli ai fini dell'esercizio di un preesistente diritto soggettivo, ma si fa riferimento a quei tipi di provvedimenti — definiti talvolta anche licenze — che consentono l'esplicazione di certe attività sulla base di una valutazione discrezionale circa la rispondenza della predetta attività a determinati interessi pubblici. Si tratta cioè di un provvedimento che, non presupponendo un preesistente diritto soggettivo, comporta non solo la valutazione di determinati requisiti tecnici ma anche dell'opportunità dell'esercizio dell'attività in questione e la conseguente possibilità di revoca.

10. Applicando queste considerazioni al settore delle diffusioni con l'estero, è evidente che anche un regime di autorizzazioni può apparire pienamente sati-

sfattivo delle esigenze di pubblico interesse in precedenza poste in rilievo e connesse alle nostre relazioni internazionali.

Nello stesso sistema della legge 14 aprile 1975, n. 103, a fianco del monopolio pubblico, sono previste ipotesi di trasmissioni radiotelevisive in regime di autorizzazione, quali quelle contemplate nell'art. 1, comma 2, del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 come novellato dall'art. 45 della suddetta legge n. 103 del 1975. Con gli opportuni adattamenti dettati dall'esigenza di armonizzare, anche nel campo delle diffusioni con l'estero, il principio pluralistico — che questa Corte ha sempre considerato come il valore costituzionale più importante in materia di emittenti radiotelevisive — con gli aspetti attinenti ai rapporti con gli altri Stati, anche l'enunciato regime di autorizzazione può apparire pienamente idoneo, ove sia assistito dalle opportune garanzie, a sopperire alle anzidette esigenze.

Il cennato regime consente difatti d'impedire quelle trasmissioni, in via preventiva, mediante il diniego dell'autorizzazione, e in via successiva, mediante la revoca di quelle già assentite e la disattivazione degli impianti oggetto della revoca, quando ne ricorrano i presupposti.

Trattandosi però di poteri autoritativi che incidono su libertà costituzionalmente protette (art. 21 della Costituzione), tanto da essere assistite da speciali garanzie, il diniego o la revoca devono essere congruamente motivati con specifico riferimento alle esigenze d'ordine internazionale che li rendessero necessari e ciò anche per consentire su tali atti il relativo sindacato giurisdizionale.

11. Le conclusioni cui si è pervenuti conducono pertanto alla dichiarazione di fondatezza, con riferimento agli artt. 21, 41 e 43 della Costituzione, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge 14 aprile 1975, n. 103, nella parte in cui non prevede che la diffusione di programmi verso l'estero possa essere effettuata anche in regime di autorizzazione come quello previsto dal comma 2, dell'art. 1 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 come novellato dall'art. 45 della legge 14 aprile 1975, n. 103.

12. Resta così assorbita la questione di legittimità costituzionale delle norme denunciate sollevata con riferimento all'art. 3 della Costituzione perché, una volta chiarito che le diffusioni verso l'estero presentano caratteri particolari che le diversificano da quelle circolari su scala nazionale, viene meno lo stesso presupposto che aveva fatto ritenere al giudice *a quo* l'irrazionalità di un'assimilazione del genere.

13. La dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 103/75 nei termini sopra enunciati, cioè nella parte in cui la predetta norma esclude le trasmissioni verso l'estero anche in regime di autorizzazione, conduce alla dichiarazione d'infondatezza della sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 45 della stessa legge per la parte concernente il sistema sanzionatorio e di autotutela ivi previsto.

Difatti, una volta affermato che le trasmissioni verso l'estero possono essere compiute sia in regime di concessione sia in regime di autorizzazione, ben si giustifica, anche per le trasgressioni riguardanti le autorizzazioni, l'esercizio del potere sanzionatorio e di autotutela previsto dalla norma per ultimo indicata.

14. Tenendo presenti le conclusioni cui si era pervenuti nell'esporre il quadro delle norme di diritto internazionale vigenti nella materia, appare infine infondata la questione di costituzionalità degli artt. 1 e 2 della legge n. 103 del 1973 nella parte in cui riservano allo Stato le trasmissioni via etere verso l'estero, sollevata con riferimento all'art. 10, comma 1, della Costituzione e 10, n. 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Al riguardo va infatti rilevato che questa Corte ha costantemente affermato (sent. nn. 32 del 1960, 135 del 1963, 48 del 1967, 104 del 1969, 69 del 1976, 48 del 1979, 188 del 1980, 96 del 1982) il principio secondo cui l'adeguamento automatico alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute può avere ad oggetto soltanto norme di carattere consuetudinario, mentre l'ordinanza di rimessione fa riferimento all'art. 10 della predetta convenzione che è norma di carattere pattizio.

P.Q.M. — La Corte Costituzionale — dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1 della legge 14 aprile 1975, n. 103, nella parte in cui non prevede che le trasmissioni di programmi destinati alla diffusione circolare verso l'estero possano essere effettuate anche in regime di autorizzazione quale previsto dal comma 2 dell'art. 1 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, come novellato dall'art. 45 della legge 14 aprile 1975, n. 103;

— dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1 della legge 14 aprile 1975, n. 103, sollevata con riferimento all'art. 10, comma 1, della Costituzione;

— dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale con riferimento agli artt. 3, 21, 41 e 10, comma 1, della Costituzione, dell'art. 195 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 come modificato dall'art. 45 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156.

LA LICENZA PER LE TRASMISSIONI RADIOTELEVISIVE VERSO L'ESTERO

1. IL PROBLEMA DELLE FREQUENZE NELLE TRASMISSIONI TRANSNAZIONALI

Il regime di riserva statale delle trasmissioni verso l'estero, espressamente previsto dall'art. 2 della legge 103/1975, non soltanto è stato dichiarato illegittimo dalla Corte Costituzionale con la recente sentenza n. 153/1987, ma è stata convertita, con la stessa sentenza, in quello di « licenza ».

Nell'operare la trasformazione la Corte ha però evitato di affrontare *funditus* il problema delle frequenze. Nonostante che ogni approssimazione nell'approccio tecnico potrebbe riflettersi sulla validità delle conclusioni (PACE, *Stampa-giornalismo-radiotelevisione*, Padova, 1983, 404), tra le possibili congetture che il silenzio della sentenza sul punto sollecita, non trova comunque spazio l'ipotesi dell'utilizzazione da parte dell'emittente italiana di frequenze « libere », diverse da quelle assegnate allo Stato nel cui territorio le trasmissioni italiane vengono ricevute. Le frequenze, infatti, vengono distribuite ai diversi Stati attraverso un regolamento internazionale al fine di consentire a ciascuno di questi una piena utilizzazione dell'etere. In questo contesto sarebbe incomprensibile che nella ripartizione internazionale vengano lasciate « libere » alcune frequenze, quali *res nullius*, liberamente appropriabili da chiunque.

Ma, allora, parlare di « licenza » (italiana) alla trasmissione, senza il minimo accenno all'assenso dello Stato « ricevente » che deve lasciar invadere le proprie frequenze dall'emittente italiana, non avrebbe molto senso.

Né varrebbe circoscrivere la portata della decisione della Corte all'ipotesi

marginale delle trasmissioni diffuse in Italia e captate in limitate zone di confine dai paesi limitrofi, senza che le stesse occupino frequenze straniere. E ciò, non tanto a causa della dimensione ridotta del fenomeno, ma per l'impossibilità di comprendere lo stesso nella disposizione oggetto del sindacato della Corte Costituzionale. L'art. 2 della legge 103/1975 riguarda, infatti, le trasmissioni dirette all'estero, e non quelle dirette all'utente italiano e solo incidentalmente captate in alcune zone confinanti.

La sentenza, piuttosto, sembra ipotizzare l'esistenza di trasmissioni « transnazionali » su frequenze lasciate libere dagli Stati cui le stesse sono state assegnate.

La ripartizione internazionale delle frequenze tra i vari Stati (art. 35 dell'accordo Malaga-Torremolinos del 25 ottobre 1973 e l'art. 115 del relativo regolamento delle radiocomunicazioni), risponderebbe allora soltanto all'esigenza di evitare *brouillages nuisibles*. Se non si verificano interferenze, l'occupazione della frequenza, anche da parte di emittenti di altri Stati, sarebbe legittima (se non altro fino a quando l'assegnatario non intenda avvalersene per le proprie esigenze). Il divieto di mera invasione sarebbe infatti previsto nelle sole ipotesi della radio-pirata (Accordo di Strasburgo 21 gennaio 1965, ratif. con legge 4 giugno 1982, n. 375) e dei satelliti (art. 7, par. 428 A, Regolamento Ginevra 21 dicembre 1959, recepito con d.P.R. 25 settembre 1967, n. 1525 e art. 30, par. 2674, del Regolamento 6 dicembre 1979, recepito con d.P.R. 27 luglio 1981, n. 740). L'eccezionalità di tali disposizioni, in particolare quella relativa alla dimensione necessariamente « nazionale » delle trasmissioni via satellite, proverebbe, secondo la Corte, che in tutti gli altri casi, non sussiste alcun divieto delle trasmissioni transnazionali. Ma anche questa tesi è difficilmente sostenibile.

In primo luogo l'art. 7, par. 423, del Regolamento di Ginevra, ratificato dall'Italia nel 1967 e poi trasfuso nel successivo regolamento ratificato nell'81, impone, come la stessa Corte riconosce, una limitazione di potenza alle stazioni emittenti allo scopo di evitare interferenze o disturbi nocivi oltre i confini. È questa la *ratio* del regolamento interna-

zionale che, a causa della limitatezza delle frequenze, impone la loro ripartizione tra i vari Stati, basata anche sulla potenza dell'emittente (la stessa frequenza potrebbe essere utilizzata da due Stati diversi), oltre che sulle diverse frequenze.

Peraltro, se la limitazione è dettata dall'esigenza di non creare interferenze, la stessa grava sulla potenza, indipendentemente dal danno che in concreto potrebbe essere arrecato alle emittenti confinanti. D'altro canto, non è pensabile che la disciplina internazionale di un bene comune, dettata al fine di garantire a tutti gli Stati il godimento dello stesso, non sia adottata per « prevenire » le usurpazioni, ma la sua operatività sia subordinata all'esistenza di un'interferenza in concreto e quindi, in ultima analisi, sia affidata ai rimedi « successivi ».

Oltretutto, tale intervento solo repressivo mal si concilia con l'appartenenza giuridica del bene. Infatti, se attraverso la ripartizione le frequenze finiscono per entrare nel patrimonio dello Stato assegnatario (art. 183 d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156), qualunque appropriazione delle stesse dovrebbe essere illecita. Sarebbe invece del tutto irragionevole sostenere che le frequenze, nonostante la ripartizione, mantengono inalterato il loro carattere di *res communes* (CHIOLA, *Cenni sulla ripartizione delle frequenze, in Radiotelevisione pubblica e privata in Italia*, Bologna 1980, 206 ss.). In tale prospettiva, infatti, mentre il titolo effettivo sarebbe dato dall'occupazione, l'attribuzione finirebbe per essere priva di giuridica rilevanza.

D'altro canto, che le frequenze abbiano una dimensione « nazionale » è testimoniato anche dal fatto che vengono puntualmente disciplinati i « ripetitori » di trasmissioni che provengono dall'estero, la cui attività ha contorni del tutto autonomi (Corte Costituzionale, sentenza 231/1985, in questa *Rivista*, 1986, 425 con nota di CHIOLA, *La sopravvivenza dell'impresa di ripetizione televisiva affidata alla pubblicità commerciale*) e che risponde all'esigenza di creare un « tramite nazionale », sottoposto a controllo da parte dello Stato ricevente, per le trasmissioni estere.

Ma è proprio per questa via che si riesce a recuperare il consenso dello Stato rice-

vente. Le trasmissioni radiotelevisive hanno infatti bisogno di ripetitori per propagarsi in linea retta superando i vari ostacoli derivanti dalle condizioni geografiche dei luoghi. Soltanto quelle per via satellite non subiscono il condizionamento dei ripetitori e pertanto, al fine di mantenere la « copertura nazionale » ed il conseguente rispetto della sovranità degli Stati, è necessario il previo consenso di ognuno di essi (CONDORELLI, *Principi di diritto internazionale in tema di radiodiffusione diretta via satellite*, in *Dir. radiodiff.*, 1980, 20 ss.).

La sentenza della Corte coglie invece nel segno quando sottolinea che, se la trasmissione extra-territoriale è internazionalmente vietata, non sarebbe comunque possibile sottoporla ad un regime di riserva statale, perché ciò equivarrebbe a prestare avallo all'illecito commesso dallo Stato.

2. DIRITTO DI TRASMETTERE E DIRITTO DI RICEVERE LE TRASMISSIONI ESTERE

I limiti territoriali dei messaggi radiotelevisivi rilevano, comunque, anche sul piano sostanziale. Prescindendo per il momento dal verificare se l'equazione tra messaggio radiotelevisivo transnazionale e libertà di manifestazione del pensiero sia irrefutabile, anche tale libertà non può estendersi indisturbata senza confini. Pur volendo condividere la tesi secondo cui in presenza di manifestazioni transnazionali il regime di tale libertà va individuato applicando il criterio della « territorialità » (Commissione CEE, Libro bianco TV, in questa *Rivista*, 1986, 284), riferita al momento iniziale della manifestazione (non costituisce deviazione da tale criterio la segmentazione nazionale dei vari regimi applicabili ai messaggi radiotelevisivi qualora la dimensione ultranazionale di questi ultimi venga raggiunta attraverso la « ripetizione », giacché questa costituisce attività nuova ed autonoma rispetto a quella della diffusione originaria del messaggio), e, pertanto, pienamente legittima sarebbe la previsione dell'ordinamento, nel cui ambito la stessa ha origine, favorevole alla liberalizza-

zione delle trasmissioni transnazionali, non v'è dubbio che le manifestazioni provenienti dall'estero siano egualmente assoggettabili alla disciplina dello Stato d'arrivo richiamando il c.d. *diritto di ricevere* le manifestazioni altrui. Tale diritto, infatti, pur costituendo l'aspetto speculare del diritto di manifestazione del pensiero, anzi la garanzia stessa della sua effettività (BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, 235), non può confondersi con quest'ultimo.

Siffatta conclusione implicherebbe, però, che, anche sotto il profilo sostanziale, il regime delle trasmissioni transnazionali non può essere gestito unilateralmente dallo Stato « emittente », ma occorre l'accordo con lo Stato destinatario. Né varrebbe richiamare le tesi secondo cui la libertà di manifestazione del pensiero, implicando libertà di scelta dei destinatari, potrebbe garantire indirettamente anche i riceventi (CHIOLA, *Informazione-Pensiero-Radiotelevisione*, Napoli, 1984, 10). Tale posizione infatti, può valere soltanto all'« interno » di uno Stato quando non è in gioco la sovranità di altri Stati.

Comunque, la conferma più palese dell'esistenza del problema si ha richiamando il disposto dell'art. 10, n. 1, Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, ma, ancor prima, l'art. 19 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. Entrambe le norme, infatti, si fanno carico di sancire la libera « circolazione » delle idee e delle notizie nei territori dei vari Stati che hanno sottoscritto i relativi accordi.

D'altro canto, l'immissione di tali norme nell'ordinamento interno di ciascuno Stato contraente se obbliga a garantire nel proprio territorio la circolazione dei pensieri e delle notizie provenienti dagli altri Stati, non costituisce titolo sufficiente per consentire allo stesso di diffondere direttamente o di autorizzare i cittadini italiani alla libera diffusione di pensieri e notizie nel territorio degli altri Stati, giacché occorre, preventivamente, conoscere qual'è la posizione dell'ordinamento interno « invaso » nei confronti dell'impegno internazionale.

Non a caso la stessa sentenza annotata, nell'esaminare la portata degli accordi in materia radiotelevisiva afferma che

l'operatività di qualsiasi obbligo che da questi derivasse per lo Stato italiano, è condizionata all'accertamento del rispetto del medesimo obbligo da parte degli altri Stati contraenti.

3. PREOCCUPAZIONI INTERNAZIONALISTICHE E PARAMETRO DI COSTITUZIONALITÀ

Ma se le richiamate norme servono a dare una « dimensione » internazionalistica alle manifestazioni radiotelevisive transnazionali, la sentenza in esame sembra prestare un'attenzione eccessiva anche ai « problemi » internazionalistici. Di fronte alla *quaestio* relativa alla legittimità costituzionale della riserva allo Stato delle trasmissioni verso l'estero, l'unico parametro invocabile doveva essere l'art. 43 della Costituzione. Alla stregua del quale, per escludere la legittimità della riserva, era, forse, sufficiente negare il carattere di servizio pubblico di tale attività radiotelevisiva, in quanto diretta ad una comunità diversa da quella dei cittadini, soprattutto quando venivano taciuti, sia il problema della limitatezza delle frequenze, sia quello dell'assenza di norme *anti-trust* che nella precedente giurisprudenza della Corte avevano costituito i punti di riferimento più consistenti per legittimare la riserva alla mano pubblica.

L'ampio sviluppo che invece è stato dato all'indagine circa l'esistenza di un divieto internazionale a trasmissioni extra-territoriali (che avrebbe reso illegittimo ogni regime di diffusione indipendentemente dal suo carattere pubblico o privato), e così pure di un divieto di trasmissioni « private » all'estero, costituiscono accertamenti di eventuali illeciti internazionali, la cui valutazione sfugge alla competenza della Corte e che, comunque, non sembrano rientrare nel parametro costituzionalistico.

Nella parte finale della medesima sentenza in esame, infatti, nel dichiarare infondato il richiamo all'art. 10, n. 1 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, si ribadisce l'orientamento costante della Corte, secondo cui l'art. 10 della Costituzione consente di « costituzionalizzare » sol-

tanto norme di carattere consuetudinario e non anche quelle pattizie.

Tale affermazione conclusiva cancella ogni dubbio circa la possibilità di ricostruire l'attenzione internazionalistica della Corte come implicito riconoscimento della possibilità di costituzionalizzare, sempre attraverso il comma 1 dell'art. 10, anche « principi » generali di origine pattizia quali quelli desumibili dalla suddetta Convenzione o dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo.

D'altro canto, non potrebbe nemmeno valorizzarsi l'indagine relativa all'assenza di « divieti » per sostenere che la Corte ha voluto così sostenere l'esistenza di un principio consuetudinario di piena « libertà » internazionale delle trasmissioni transnazionali.

Difatti, anche voler condividere tale affermazione, la « liceità » della circolazione internazionale di notizie non implica alcun obbligo internazionale nei confronti del regime da adottare per le trasmissioni verso l'estero, con conseguente legittimità anche di riserve statali.

A conclusione diversa poteva invece pervenirsi mobilitando l'art. 2 della Costituzione, in combinato disposto con la nuova libertà transnazionale di circolazione delle idee e delle notizie prevista dall'art. 10 Conv. Europea.

Per raggiungere tale risultato, peraltro, non soltanto bisogna sostenere la « costituzionalizzazione » dei principi contenuti nelle libertà diverse da quelle elencate in Costituzione, in virtù, appunto dell'art. 2 della Costituzione (CHIOLA, *L'informazione nella Costituzione*, Padova, 1973, 92 ss.), ma occorre anche includere tra i « principi » dell'art. 10 della Conv. Europea, la liberalizzazione dei mezzi di circolazione delle idee e delle notizie.

4. PROIEZIONI FUNZIONALI NELLE TRASMISSIONI PER L'ESTERO

Volendo ricondurre la presente pronuncia nell'alveo del sillogismo costituzionale più ortodosso, per escludere la legittimità della riserva allo Stato delle

trasmissioni verso l'estero, occorrerebbe richiamare il combinato disposto degli artt. 43 e 21 della Costituzione.

In questa prospettiva, però, se la dimensione sovranazionale della collettività servita non è di per sé sufficiente, come accenneremo in seguito, ad escludere la presenza del servizio pubblico, certamente tale connotato non implica, necessariamente, la confluenza della relativa attività nell'area della libertà di manifestazione del pensiero. Emittenti che perseguano come scopo prevalente quello di informare, di discutere e di educare, svolgono funzioni che fanno capo ad un interesse « alieno » rispetto a quello del titolare dell'emittente.

Questa proiezione funzionale non viene meno quando la cerchia dei destinatari non sia più quella nazionale e pertanto non può escludersi che il relativo mezzo svolga un servizio « sociale » nell'interesse di tale comunità transnazionale di ascoltatori-spettatori.

Non a caso la Corte, per negare la sopravvivenza della riserva statale, fa capo al principio del « pluralismo » contenuto, accanto alla libertà (individuale) di manifestazione del pensiero, nello stesso art. 21 della Costituzione. Pluralismo, infatti, non è sinonimo di libertà ma rappresenta l'esigenza del confronto tra varie voci notiziali per il tendenziale raggiungimento dell'obiettività dell'informazione che costituisce il fine tipico della stampa periodica e del « servizio » radiotelevisivo.

D'altro canto, mentre il pluralismo dei mezzi di informazione non è sinonimo di libertà a causa della proiezione « sociale » della relativa attività, lo stesso principio non può ritenersi soddisfatto dall'affidamento dell'informazione a qualsiasi molteplicità di soggetti.

Se è l'analogia con la stampa ad aprire le porte alla possibile « costituzionalizzazione » dei principi da adottare per gli altri *mass-media* (l'esistenza di « principi » comuni non contrasta con la distinzione tra l'attività radiotelevisiva e quella di stampa sulla quale insiste la Corte: CHIOLA, *L'alternativa alla riserva statale dell'attività radiotelevisiva nazionale*, in *Giur. cost.*, 1981, I, 1407 ss.), lo stesso secondo comma dell'art. 21 vieta ogni valutazione discrezionale, sia in ordine all'iniziativa imprenditoriale del mezzo, sia in relazione al conte-

nuto dei messaggi trasmessi (il divieto di autorizzazioni o censura di cui al comma 2 dell'art. 21 della Costituzione).

Come è stato esattamente ricordato dalla Corte nella sentenza in esame, solo un regime di sostanziale « ammissione », basato su requisiti di carattere tecnico, può giustificare un intervento autorizzatorio della P.A.

5. COMPATIBILITÀ DELLA « LICENZA » CON I PRINCIPI DELL'ART. 21 DELLA COSTITUZIONE

Se questo è il quadro costituzionale di riferimento non è accettabile che il « diritto » di installare emittenti radiotelevisive per diffondere le trasmissioni all'estero degradi a livello di attività « concessa » soltanto se internazionalmente opportuna.

La dilatazione della discrezionalità e del merito della P.A. nella concessione della licenza contrasta con la garanzia costituzionale. Né varrebbe sostenere che l'esigenza di salvaguardia dello Stato italiano nei rapporti con gli altri Stati integra gli estremi di quell'interesse costituzionalmente protetto a tutela del quale possono legittimamente imponersi dei limiti all'attività dell'emittente transnazionale, anche se la stessa è garantita dall'art. 21 della Costituzione. L'imposizione legittima di « limiti », non soltanto presuppone che questi siano imposti e descritti in dettaglio dalla legge (e non rimessi alla valutazione di « merito » della P.A.), ma esige che gli stessi ricadano esclusivamente su singole manifestazioni del diritto, sull'« esercizio » del medesimo.

Il concetto di limite ad un diritto, infatti, comportando soltanto una perimetrazione esterna, non può intaccare l'esistenza stessa del diritto trasformandolo in un interesse legittimo (così, in tema di libertà, PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova, 1985, 33-34). Conseguentemente, dovrebbe ritenersi illegittimo sottoporre a licenza l'installazione di un'emittente transnazionale, anche ponendo quale condizione per il rilascio della stessa il rispetto della linea politica dello Stato italiano.

La posizione del titolare dell'emittente è infatti « degradata » anche rispetto

ad altri provvedimenti autorizzatori giacché all'Autorità spetterebbe anche una valutazione di opportunità che esclude l'esistenza di un preesistente diritto soggettivo (A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1984, I, 604).

Per più versi fuorviante è comunque il puntuale richiamo fatto dalla sentenza in esame al regime autorizzatorio previsto per i ripetitori di trasmissioni provenienti dall'estero e per le emittenti locali via cavo (art. 1, comma 2, d.P.R. 20 marzo 1973, n. 156, novellato dall'art. 45, legge 103/1975).

Innanzitutto le due imprese sono sostanzialmente diverse. Mentre quella di ripetizione, svolgendo un'attività del tutto estranea alla compilazione del messaggio radiotelevisivo (sentenza 231/1985, cit.) in quanto mera attività economica può essere legittimamente sottoposta a qualunque regime di autorizzazione, quella cavo in ambito locale, frutto della liberalizzazione disposta dalla sentenza 226/1974, non può che essere assoggettata ad un regime di « ammissione » tecnica (la sentenza 226/1974 parla di autorizzazione « vincolata »), analogo a quello descritto dalla sentenza in esame per le emittenti locali via etere liberalizzate dalla sentenza 202/1976.

La « licenza », inoltre, come si è detto, differisce anche della mera autorizzazione a causa della valutazione di opportunità « politica » da cui è contrassegnata.

Ma se la salvaguardia della politica estera costituisce l'interesse pubblico da tutelare con la « licenza », l'emittente autorizzata sembra farsi portavoce delle linee di politica estera seguite dal nostro Stato.

Per questa via, però, si arriverebbe al risultato, perverso, di demolire il monopolio pubblico per instaurare un pluralismo privato di emittenti propagandistiche, dove il pluralismo costituirebbe la facciata per contrabbandare all'estero un'immagine di libertà in realtà inesistente. In caso di non allineamento politico incombe, infatti, la minaccia della revoca della licenza, spietatamente evocata dalla stessa Corte.

Il correttivo della proclamata sindacabilità delle scelte fatte dall'Amministrazione nel concedere e nel revocare la

« licenza », è, d'altro canto, neutralizzato dagli accenni « all'opportunità » e alle ragioni di « politica estera » cui queste debbono informarsi, giacché siffatte considerazioni sono sottratte al controllo giudiziale.

Se l'opportunità è sinonimo di merito, per sua natura insindacabile in sede di legittimità, la « politica estera » è, per definizione, area impenetrabile da parte del potere giudiziario.

Inoltre, se la licenza presuppone che l'emittente privata operi come un portavoce dello Stato italiano, riaffiora l'interesse pubblico dalla stessa perseguito e la conseguente possibilità d'inquadrare la relativa attività tra i servizi pubblici essenziali che possono essere riservati allo Stato stesso in base al disposto dell'art. 43 della Costituzione.

Per giustificare la privatizzazione « controllata » delle emittenti radiotelevisive dirette all'estero, ci si poteva, invece, appellare alla nazionalità delle trasmissioni e, ancor, più, delle frequenze.

La diffusione transnazionale di programmi presuppone infatti il consenso degli Stati « riceventi » il quale, a sua volta, volendo ritenere la Convenzione europea come valido titolo di legittimazione, anche se non pattuito, dovrà essere sicuramente accertato alla stregua del diritto interno di questi ultimi. Spetterà quindi allo Stato italiano non soltanto tale indagine, ma anche garantire il rispetto di eventuali condizioni che venissero imposte dagli altri Stati all'intromissione nel proprio territorio di trasmissioni radiotelevisive provenienti dall'estero.

La « licenza » potrebbe quindi costituire lo strumento più adeguato per realizzare tali incombenze.

6. DISCRASIA TRA MOTIVAZIONE E DISPOSITIVO

Nella sentenza in esame va infine sottolineata la marcata discrasia tra motivazione e dispositivo, e la scelta sulla « parte » da privilegiare può essere decisiva, non soltanto per valutare lo spazio di un eventuale intervento del legislatore, ma anche per verificare l'ammissibilità di un regime transitorio.

In termini generali, nei confronti di una sentenza interpretativa di accoglimento, occorre sottolineare l'innovazione apportata dall'art. 3, comma 5 della legge 11 dicembre 1984, n. 839, con il quale è stata disposta la pubblicazione del testo integrale delle sentenze della Corte, giacché, modificando l'art. 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87, che prevedeva la pubblicazione del solo dispositivo di accoglimento ha fatto venir meno l'argomento « cancellieresco » (CRISAFULLI, *Appunti di diritto costituzionale: la Corte Costituzionale*, Roma, 1967, 164), con il quale legittimare l'irrelevanza della motivazione che non trovasse puntuali riscontri nel dispositivo (PIZZORUSSO, *La motivazione delle decisioni della Corte Costituzionale: comandi o consigli?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1963, 370).

Tale innovazione, però, anche se favorisce l'uso della motivazione per interpretare il dispositivo delle sentenze della Corte Costituzionale (Cass. 18 giugno 1986, n. 4058, con nota adesiva alla concessione unitaria della sentenza di M. EROLI, *L'uso della motivazione per l'interpretazione delle sentenze della Corte Costituzionale*, in *Foro it.*, 1987, I, 1, 463 ss.), non ha risolto il problema del contrasto tra motivazione e dispositivo.

L'attuazione di un procedimento di correzione ai sensi dell'art. 21 n.i. (sul punto cfr. GRASSI, *Correzione o interpretazione autentica delle sentenze della Corte Costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1973, 1775 ss.), non è l'unico sbocco possibile, non fosse altro perché presuppone l'erronea traduzione nella stesura della sentenza della volontà collegialmente espressa dalla Corte.

Invece, se la disarmonia tra motivazione e dispositivo è voluta, potrebbe sostenersi che, mentre tutti gli operatori giuridici sono i destinatari del dispositivo, la motivazione non solo acquista il valore di « indirizzo », ma ha come destinatario il legislatore (cfr. PEGORARO, *La Corte e il Parlamento (sentenze - indirizzo e attività legislativa)*, Padova, 1987, 15 ss.).

Nel caso di specie, comunque, se si dovesse fare riferimento al dispositivo in senso « sostanziale » (risultante dall'integrazione del dispositivo con la motivazione) della sentenza, il prescritto regime di « licenza » e la connessa valuta-

zione di opportunità politica, in assenza del provvedimento che sarebbe inadotabile mancando ogni legge applicativa, dovrebbe escludere qualsiasi posizione giuridica tutelata.

L'ardita tesi giurisprudenziale, secondo cui la trasmissione « in via di fatto » realizzerebbe gli estremi di una situazione d'interesse legittimo equiparabile a quella di chi abbia presentato l'istanza di autorizzazione (Cass., Sez. Un., 3 dicembre 1984, n. 6335, in questa *Rivista*, 1985, 187 ss.), dettata dall'esigenza di colmare il persistente vuoto legislativo, nonostante la sentenza liberalizzatrice della Corte (202/1976), sarebbe infatti inapplicabile.

Questa, infatti, presupponendo che alle emittenti sia stata riconosciuta una situazione di quasi-totale libertà (provvedimenti di autorizzazione-ammissione tecnica), si porrebbe in aperto contrasto con il regime di licenza che è stato imposto dalla Corte stessa alle emittenti radiotelevisive le cui trasmissioni sono dirette all'estero.

Applicando il dispositivo formale, invece, il rinvio ai regimi autorizzatori previsti dalla legge 103/1975 per i ripetitori e per le emittenti via cavo, anche se notevolmente diversi tra di loro, dovrebbe rendere la pronunzia immediatamente operativa. Peraltro, anche in tal caso, sebbene l'emittente potrebbe presentare immediatamente domanda di autorizzazione, difficilmente, senza ulteriori integrazioni giudiziali, la stessa riuscirebbe legittimamente a trasmettere prima dell'ottenimento del relativo provvedimento. Gli artt. 35 e 44 della legge 103/1975, che consentono la gestione provvisoria degli impianti via cavo e dei ripetitori fino al rilascio dell'autorizzazione, non soltanto riguardano gli impianti già installati alla data di entrata in vigore della legge del 1975, ma l'operatività della deroga è condizionata alla presentazione della domanda, i cui termini sono però già scaduti (entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del regolamento previsto dall'art. 26, approvato con D.M. 16 luglio 1975).

D'altro canto, nemmeno il regime provvisorio disegnato dal d.l. 807/1984 della legge n. 10 del 1985, potrebbe essere utilmente invocato. E ciò non tanto perché riguarderebbe comunque le emittenti già operanti all'epoca della sua

entrata in vigore, quanto perché la legittimazione irrevocabile dell'esistente che da questo può farsi discendere, presupporrebbe che anche le trasmissioni verso l'estero, al pari di quelle via etere in ambito locale, fossero sottoposte dalla Corte ad un regime di mera ammissione e non di « licenza » (sul punto sia concesso rinviare a CHIOLA, *Gli effetti del regime provvisorio per le emittenti radiotelevisive private*, in questa *Rivista*, 1986, 11. *Contra*, comunque, M.A. SANDULLI, voce *Radiotelevisione*, in *Enc. dir.*, XXXV, estr.).

CLAUDIO CHIOLA