

## GIURISPRUDENZA

## CORTE COSTITUZIONALE

17 OTTOBRE 1985 N. 231

PRESIDENTE: ROEHRSEN

ESTENSORE: MALAGUGINI

PARTI: DIFFUSIONE PUBBLICITÀ  
E ALTRI*(Avv. G.M. Ubertazzi, Guarino)*

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO

*(Avv. Stato Azzariti)***Radiotelevisione • Ripetitori  
privati di programmi esteri •  
Obbligo di eliminare i messaggi  
pubblicitari • Illegittimità  
costituzionale.**

*Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi gli artt. 40, comma 1, e 44, comma 2, della legge 14 aprile 1975, n. 103, per contrasto con l'art. 41, comma 2, Cost., in quanto la ritrasmissione di messaggi pubblicitari commerciali rientra tra le attività dell'impresa di ripetizione, ed il divieto assoluto di tali trasmissioni, sancito negli articoli denunciati, oltre ad interessare un'area imprenditoriale quantitativamente e territorialmente modesta, appare mezzo incongruo e sproporzionato per eccesso, rispetto alle finalità (analoghe a quelle per cui sono state dettate semplici limitazioni quantitative dei messaggi pubblicitari per il monopolio statale e le emittenti private) che il legislatore ha voluto perseguire con la legge del '75, cioè l'esigenza di non inaridire una tra-*

*dizionale fonte di finanziamento della stampa.*

RITENUTO IN FATTO. — 1. Ai sensi dell'art. 40, comma 1, della legge 14 aprile 1975, n. 103, recante « Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva » i titolari di impianti ripetitori via etere privati di programmi sonori e televisivi esteri, il cui impianto ed esercizio è subordinato a preventiva autorizzazione del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni (art. 38 l. cit.), sono obbligati « ad eliminare dai programmi esteri tutte le parti aventi, sotto qualsiasi forma, carattere pubblicitario ». Analogo obbligo — che cioè « non siano diffusi messaggi pubblicitari esteri o nazionali » — è posto dal successivo art. 44, comma 2, a carico dei titolari di impianti già installati sul territorio nazionale alla data di entrata in vigore della legge, il cui funzionamento in via provvisoria è consentito (tra l'altro, a tale condizione) fino al rilascio dell'autorizzazione.

2. Una questione di legittimità costituzionale del citato art. 40, comma 1, legge n. 103/75 è stata sollevata: a) dal Pretore di Sassuolo, in riferimento all'art. 21 Cost., con ordinanza in data 15 giugno 1978 (r.o. 569/78).

Successivamente, analoghe questioni di legittimità costituzionale del medesimo art. 40, nonché dell'art. 44, comma 2, sono state sollevate, in riferimento allo stesso art. 21, nonché agli artt. 3 e 41 Cost.; b) dal giudice conciliatore di Lodi con ordinanza del 7 maggio 1982 (r.o. 490/82); c) dal giudice conciliatore di Milano con ordinanza del 26 maggio 1982 (r.o. 491/82); d) dal Consiglio di

Stato — sez. VI giurisdizionale — con ordinanza del 12 novembre 1982 (r.o. 376/83); e) dal T.A.R. delle Marche con ordinanza del 23 febbraio 1983 (r.o. 645/83).

I giudizi *a quibus* avevano rispettivamente ad oggetto:

1) quello *sub a)*, la richiesta da parte della Teleopus S.p.A., di pagamento del corrispettivo di un ordine sperimentale di pubblicità da trasmettersi attraverso l'antenna televisiva di Telemontecarlo, nei confronti della quale la convenuta UNI, Pubblicità e Marketing s.n.c. aveva eccepito con il consenso da lei prestato doveva considerarsi viziato da errore, per non esserle stato prospettato il divieto di irradiare trasmissioni pubblicitarie posto dall'art. 40 legge n. 103/75;

2) quelli *sub b) e c)*, altrettante richieste di pagamento della D.P.-Diffusione Pubblicità S.p.A., che si era obbligata a far trasmettere dalla emittente televisiva jugoslava di Capodistria ed a far ritrasmettere da alcuni ripetitori italiani dei fotogrammi pubblicitari dei prodotti della Grey & Grey s.r.l., richiesta cui quest'ultima aveva opposto che la normativa in questione non consente la distribuzione in Italia di pubblicità radiotelevisiva emessa dall'estero;

3) quelli *sub d) ed e)*, altrettanti ricorsi della IAT - Incremento Audience Televisivo s.r.l. per l'annullamento di diffide a ritrasmettere messaggi pubblicitari da due impianti di ripetizione dei programmi televisivi di Capodistria, emesse dalle competenti direzioni compartimentali PP.TT., nonché — nel secondo caso — dell'ordine di disattivazione e sequestro dell'impianto emesso per l'inottemperanza alla diffida.

La rilevanza delle questioni di costituzionalità prospettate è stata dai giudici *a quibus* motivata, nei primi tre casi, in riferimento all'incidenza delle norme impugnate sulla validità dei contratti dedotti in giudizio e, negli ultimi due, in quanto su di esse si fonda il potere di emettere i provvedimenti impugnati.

3. In punto di non manifesta infondatezza, il Pretore di Sassuolo (ord. 569/78) richiamava innanzitutto la sentenza della Corte n. 225/74, con la

quale era stata ritenuta costituzionalmente illegittima la riserva allo Stato delle attività inerenti ai ripetitori di emittenti estere, in quanto non operano su bande di trasmissione assegnate all'Italia, potendosi solo ammettere che essi siano sottoposti ad una disciplina legislativa in considerazione della salvaguardia di pubblici interessi.

Ciò premesso, il Pretore assumeva che il divieto posto con l'articolo impugnato sarebbe in contrasto col principio del pluralismo dell'informazione e della libera diffusione del pensiero, garantito dall'art. 21 Cost., sotto un duplice profilo. In primo luogo l'impossibilità di conseguire proventi pubblicitari potrebbe, di fatto, impedire la libera circolazione delle idee manifestate dalle emittenti straniere, rendendo economicamente non sostenibile l'attività di chi installi i ripetitori, nel territorio nazionale, dei programmi diffusi da quelle emittenti. In secondo luogo la norma, imponendo ai responsabili dei ripetitori l'obbligo di eliminare dai programmi tutte le parti aventi, sotto qualsiasi forma, carattere pubblicitario attribuirebbe a costoro poteri di controllo, di valutazione e di sanzione, insomma di censura, anch'essi in contrasto con i principi proclamati dall'art. 21 Cost. atteso che essi « potrebbero censurare a loro piacimento qualsiasi immagine, essendo sempre ravvisabile una forma di pubblicità indiretta ».

Sul primo dei suaccennati profili si incentravano le censure mosse in riferimento all'art. 21 Cost. agli altri giudici *a quibus*. In particolare, i giudici conciliatori di Lodi e Milano insistevano sulla qualificazione come manifestazioni del pensiero dei messaggi pubblicitari, sostenendo che in tale concetto andrebbero incluse anche le informazioni che permettono al cittadino di adeguare il suo comportamento alle necessità pratiche della vita, ivi compresi tali messaggi, in quanto consentono di istituire utili confronti tra prodotti. Il Consiglio di Stato ed il T.A.R. delle Marche, a loro volta, ponevano l'accento sulla necessità del finanziamento derivante dalla pubblicità per la copertura dei costi di costruzione e gestione degli impianti ripetitori, sicché dal divieto posto dalle norme impugnate discenderebbe che la libertà di irradiare programmi radiotelevisivi esteri

viene in concreto limitata a chi possa esercitare la relativa attività senza trarre da essa i necessari mezzi di finanziamento.

4. La censura mossa in riferimento all'art. 41 Cost. è motivata dal Consiglio di Stato e dal T.A.R. delle Marche sul rilievo che il divieto di ritrasmettere in Italia la pubblicità delle emittenti radiotelevisive estere costituirebbe un ingiustificato impedimento all'esercizio di un'attività imprenditoriale in quanto « non risulta finalizzato alla tutela di qualche apprezzabile interesse pubblico » (ord. 376/83). Sul punto, i giudici conciliatori di Lodi e Milano non svolgevano invece specifiche considerazioni.

5. Quanto poi al dedotto contrasto con l'art. 3 Cost., il Consiglio di Stato ed il T.A.R. delle Marche sostenevano che « se l'interesse pubblico tutelato dal divieto di ritrasmettere in Italia la pubblicità delle emittenti radiotelevisive estere è quello di favorire le emittenti italiane, lo stesso interesse dovrebbe suggerire analoghe misure limitative nei confronti della stampa estera ».

Il giudice conciliatore di Milano elencava una serie di « discriminazioni irragionevoli » poste in evidenza dall'attrice nel giudizio *a quo*, senza peraltro specificare quale di esse fosse a suo avviso qualificabile per tale; quello di Lodi non motivava specificamente sul punto.

6. Nei giudizi instaurati con le ordinanze nn. 490 e 491/82 e 376, 645/83 sono intervenute, con memorie di identico contenuto, le parti private D.P. e I.A.T., entrambe difese dagli avv. G.M. e L.C. Ubertazzi. Oltre ad insistere sul rilievo circa la necessità del finanziamento tramite la pubblicità ai fini della sopravvivenza dei ripetitori di programmi esteri — unica fonte da questi attualmente utilizzabile — le parti private sottolineavano che per essi — a differenza che per la RAI (sent. 225/74) e per le emittenti private locali (sent. 202/76) — la Corte non aveva segnalato al legislatore ordinario la necessità od opportunità di porre limiti quantitativi alla trasmissione di pubblicità e che, anche a ritenere estensibili tali in-

dicazioni ai ripetitori di emittenti estere, ciò non poteva valere a giustificare la radicale eliminazione della pubblicità commerciale da queste trasmessa. Avendo infatti la Corte ricollegato l'esigenza di introdurre tali limiti a quella di evitare che possa inaridirsi una tradizionale fonte di finanziamento della stampa, essa ha per ciò stesso riconosciuto la funzione insopprimibile della pubblicità per il finanziamento di tutti i mezzi di manifestazione del pensiero, ivi compresa la diffusione dei programmi esteri. La necessità di limitare la pubblicità si spiega perciò « con l'intento di evitare, lasciando senza equilibrio la ripartizione dei finanziamenti, che uno dei mezzi possa svilupparsi a detrimento degli altri »: ma per ciò stesso ne risulta illegittima l'eliminazione totale, per uno di tali mezzi, del finanziamento che la pubblicità può assicurare.

Le norme impugnate, inoltre, ad avviso degli intervenuti, confliggerebbero con gli artt. 3, 21 e 41 Cost. in quanto introdurrebbero discriminazioni a danno dei ripetitori di programmi televisivi esteri: a) nei confronti dei distributori della stampa estera in Italia (per la quale non vi sono limiti alle inserzioni pubblicitarie), assimilabili ai primi stante la sostanziale equiparazione tra stampa scritta e trasmissioni televisive; b) nei confronti dei ripetitori di programmi televisivi altrui, e cioè della RAI e delle emittenti private nonché dei ripetitori operanti nella provincia di Bolzano e nella Valle d'Aosta, i quali « sono liberi di trasmettere tutta la pubblicità inserita in « radiodiffusioni sonore e visive emesse da organismi radiotelevisivi esteri dell'area culturale tedesca e ladina » (così l'art. 10 del d.P.R. 1° novembre 1973, n. 691) e rispettivamente francese »; c) nei confronti, infine, delle emittenti private in ambito locale.

7. L'Avvocatura dello Stato si è costituita, in rappresentanza del Presidente del Consiglio dei ministri, in tutti i giudizi instaurati con le predette ordinanze, svolgendo deduzioni di contenuto sostanzialmente analogo.

Ad avviso dell'Avvocatura, deve anzitutto escludersi che la pubblicità commerciale costituisca manifestazione del pensiero tutelata dall'art. 21 Cost.: il che si evince sia dalla sentenza della

Corte 131/73 — che ha ritenuto che di tale protezione godesse la (sola) pubblicità meramente ideologica — sia le sentt. 225/74 e 148/81, che « mostrano chiaramente di riferirsi all'“informazione” intesa restrittivamente quale fonte di formazione della pubblica opinione ». Né potrebbe ritenersi che una violazione dell'art. 21 Cost. derivi direttamente dal divieto posto dall'art. 40 legge n. 103/75, sotto il profilo che, rendendo economicamente non conveniente l'installazione dei ripetitori, potrebbe di fatto impedire la diffusione in Italia dei programmi e delle emittenti estere, ritenuta necessaria a garantire la libera circolazione delle idee e la pluralità delle fonti d'informazione con la sentt. 225/74. Con tale sentenza, e con la successiva n. 202/76, la Corte ritenne invece che limiti temporali alla pubblicità dovessero essere introdotti — tanto per il servizio pubblico che per le emittenti private locali — al fine di evitare l'inaridirsi di una fonte tradizionale di finanziamento della stampa: ed alla medesima finalità è ispirata la norma in questione, coerente in ciò con l'affermazione della Corte circa la legittimità di una disciplina legislativa dei ripetitori di emittenti estere volta alla salvaguardia di pubblici interessi. Che poi nella specie sia imposta l'eliminazione integrale, e non la sola limitazione temporale della pubblicità si giustifica col fatto che il titolare del ripetitore non ha alcun potere di disposizione sul contenuto dei programmi — che può soltanto ritrasmettere integralmente — e perciò « non può essere assoggettato, e comunque non può esserlo efficacemente, a limitazioni ed obblighi che incidono appunto sulla organizzazione ed articolazione dei programmi ».

D'altra parte, mentre per la concessionaria e le emittenti locali la pubblicità « può essere considerata la indispensabile, se non l'unica fonte di finanziamento », altrettanto non vale per le emittenti estere, che hanno già assicurata la loro autonoma fonte di finanziamento e che perseguono finalità « promozionali ovvero di diffusione oltre i confini delle culture nazionali, diverse dall'incremento degli introiti connessi alla diffusione dei messaggi pubblicitari ».

La schermatura della pubblicità nella ripetizione dei programmi stranieri —

proseguiva l'Avvocatura — da un lato non contrasta con la *ratio* della liberalizzazione — consistente nel garantire il pluralismo delle fonti di informazione (sentt. 225/74 e 148/81) e perciò a queste limitata — dall'altra è congruente con le ragioni giustificatrici del monopolio statale delle emissioni su scala ultralocale, atteso che i messaggi pubblicitari diffusi su tale scala sono dotati di quella « peculiare capacità di persuasione ed incidenza » (sentt. 148/81) che giustifica la riserva statale.

Quanto poi alle pretese violazioni dell'art. 3 Cost. prospettate dai giudici *a quibus* o dalle parti private, l'Avvocatura osservava che la diversa disciplina tra la pubblicità televisiva e quella sulla stampa è giustificata dalla differenza tra i due mezzi di diffusione e che « altra cosa è la ripetizione di programmi RAI, che è legittima monopolista, dalla ripetizione di programmi esteri, la cui libertà di espansione sul territorio nazionale è funzionalizzata, come si è visto, alla informazione (non commerciale); altra cosa è, ancora, la ripetizione di programmi privati, che è limitata all'ambito locale, da quella di programmi esteri che tale limite non ha; altra cosa, infine, sono la Provincia di Bolzano e la Regione della Val d'Aosta — caratterizzate dal bilinguismo e facenti parte di due omogenei bacini socio-culturali mitteleuropei e transnazionali — rispetto al restante territorio nazionale ».

Né maggior fondamento, ad avviso dell'Avvocatura, hanno le censure prospettate in riferimento all'art. 41 Cost. La violazione di tale norma non può farsi discendere dalla tutela della libertà di manifestazione del pensiero garantita dall'art. 21 Cost., atteso che questa non comporta il diritto alla disponibilità dei mezzi di diffusione delle informazioni (e quindi, il diritto ad esercitare la relativa impresa e ad esercirla secondo certe modalità) e che, anzi — secondo la giurisprudenza della Corte — l'impresa privata di emissione non può essere libera, ma deve, invece, essere subordinata al prevalente interesse pubblico alla diffusione su scala nazionale, soddisfatto da un servizio pubblico essenziale legittimamente gestito in regime di monopolio.

D'altra parte, il divieto di diffondere in Italia le parti dei programmi esteri

aventi carattere pubblicitario, non solo risponde, per le ragioni già dette, ad un apprezzabile interesse pubblico, ma costituisce misura idonea ad evitare un trattamento ingiustificatamente privilegiato per le emittenti estere « che non troverebbe compensazione in operazioni inverse, dato che altri paesi europei mantengono tuttora il monopolio dei servizi radiotelevisivi, con la conseguenza che i programmi italiani non possono essere ricevuti attraverso ripetitori installati in altri paesi ».

In mancanza del divieto in questione, d'attonde, risulterebbe praticamente impossibile far rispettare le norme italiane che vietano la pubblicità di certi prodotti: e ciò, ad avviso dell'Avvocatura, conferma la esistenza al riguardo di un apprezzabile interesse pubblico.

8. Nell'imminenza dell'udienza le parti private DP e IAT nonché la RTP (parte nel giudizio di cui all'ordinanza del T.A.R. delle Marche) hanno depositato memorie di identico tenore, sostenendo: a) che secondo le più recenti rilevazioni il fatturato pubblicitario delle TV estere è assai modesto e quindi non in grado di avere apprezzabili ripercussioni sul finanziamento della stampa; b) che il trattamento discriminatorio introdotto con le norme impugnate permane anche dopo l'emanazione del d.l. 807/84 (convertito con la legge 10/85), che all'art. 3-bis ha introdotto limiti temporali per la pubblicità trasmessa dalle emittenti private; c) che sarebbe possibile — anche tecnicamente — eliminare il divieto assoluto in discorso lasciando impregiudicato quello di praticare determinate forme di pubblicità e/o di pubblicizzare prodotti per i quali la legge italiana prevede dei divieti.

CONSIDERATO IN DIRITTO. — 1. Le cinque ordinanze di remissione — del Pretore di Sassuolo, dei Giudici Conciliatori di Milano e di Lodi, del Consiglio di Stato, sezione VI giurisdizionale, e del T.A.R. delle Marche — sollevano tutte, in riferimento ad una pluralità di parametri, questioni di legittimità costituzionale dei medesimi disposti degli artt. 40 e 44 della legge 14 aprile 1975, n. 103, che fanno obbligo ai titolari di

impianti ripetitori, via etere, nel territorio nazionale, di programmi sonori e televisivi irradiati da emittenti estere, di eliminare dai programmi medesimi i messaggi pubblicitari commerciali.

I cinque giudizi possono, perciò, venire riuniti e decisi con unica sentenza.

2. La legge n. 103 del 1975 è stata approvata a seguito ed in conseguenza delle sentenze nn. 225 e 226 del 1974 di questa Corte, che hanno sottratto alla esclusiva statale gli impianti ripetitori dei programmi emessi da stazioni televisive estere nonché le emittenti private via cavo su scala locale, oltre ad enunciare i criteri cui avrebbe dovuto attenersi la nuova disciplina del monopolio statale del mezzo radiotelevisivo, nell'ambito in cui ne veniva riaffermata la legittimità.

In particolare, con la sentenza n. 225 del 1974, la Corte ha negato che detto monopolio potesse « abbracciare anche attività, come quelle inerenti ai c.d. ripetitori di stazioni trasmettenti estere » perché « in questo particolare settore, senza apprezzabili ragioni, l'esclusiva statale sbarrava la via alla libera circolazione delle idee, compromette un bene essenziale della vita democratica, finisce per realizzare una specie di autarchia nazionale delle fonti di informazione ».

Aggiungeva la Corte potersi ammettere « che l'impianto e l'esercizio di siffatti ripetitori debbono essere sottoposti ad una disciplina legislativa, in considerazione della salvaguardia di pubblici interessi », adeguatamente tutelabili, peraltro, « con un regime di autorizzazione ».

3. In adesione alle pronuncia qui sopra citata, agli « impianti ripetitori via etere privati di programmi sonori e televisivi esteri e nazionali », è stato dedicato il titolo III della legge n. 103 del 1975 (artt. 38-44).

Specificatamente, per quanto concerne gli « impianti ripetitori destinati esclusivamente alla ricezione ed alla contemporanea ed integrale diffusione via etere nel territorio nazionale dei normali programmi sonori e televisivi irradiati dagli organismi esteri esercenti i servizi pubblici di radiodiffusione nei ri-

spettivi Paesi, nonché degli altri organismi regolarmente autorizzati in base alle leggi vigenti nei rispettivi Paesi, che non risultino costituiti allo scopo di diffondere i programmi nel territorio italiano », l'impianto e l'esercizio ne è subordinato alla preventiva autorizzazione del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni (art. 38, comma 1).

Scopo preminente dell'autorizzazione (da rilasciare soltanto previo parere favorevole dei Ministri degli affari esteri, dell'interno e della difesa) è quello di assegnare la frequenza di funzionamento degli impianti, che « comunque non debbono interferire con le reti del servizio pubblico nazionale di radiodiffusione circolare, né con gli altri servizi di telecomunicazione » (*ibidem*, comma 2).

L'autorizzazione in parola « obbliga il titolare ad eliminare dai programmi esteri tutte le parti aventi, sotto qualsiasi forma, carattere pubblicitario » (art. 40, comma 1).

Con disposizione di carattere transitorio (art. 44), i titolari di impianti ripetitori (per quanto qui interessa) di programmi sonori e televisivi irradiati da stazioni estere, (già) installati nel territorio nazionale, sono autorizzati a gestirli in via provvisoria fino al rilascio dell'autorizzazione, sempreché ne abbiano presentato domanda nel termine ivi fissato ed « a condizione... che non vengano diffusi messaggi pubblicitari esteri o nazionali ».

4. Va, infine, ricordato, per completezza, che, con la sentenza n. 202 del 1976, questa Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale della normativa (artt. 1, 2 e 45 della legge n. 103 del 1975) che non consentiva, « previa autorizzazione statale e nei sensi di cui in motivazione, l'installazione e l'esercizio di impianti di diffusione radiofonica e televisiva, via etere, di portata non eccedente l'ambito locale ».

Con la sentenza in esame, veniva affermata la « necessità dell'intervento del legislatore nazionale » perché l'esercizio del riconosciuto diritto di iniziativa privata si armonizzi e non contrasti con il preminente interesse generale (di cui sopra) — della diffusione via etere su scala nazionale di programmi radiofonici e televisivi affidata al monopolio statale — e venivano dettati alcuni criteri cui il legi-

slatore medesimo era invitato ad attenersi.

Le sollecitazioni di questa Corte non sono state, però, raccolte per oltre otto anni e soltanto con il d.l. 6 dicembre 1984, n. 807, convertito con modificazioni, nella legge 10 febbraio 1985, n. 10 venivano emanate « disposizioni urgenti in materia di trasmissioni radiotelevisive », nessuna delle quali, peraltro, concerne specificatamente gli impianti ripetitori di programmi esteri. La normativa ora considerata contiene il preannuncio di una « legge generale sul sistema radiotelevisivo », ma il termine di sei mesi dall'entrata in vigore del d.l. 807 del 1984, previsto per tale adempimento, è già stato prorogato, una prima volta al 31 dicembre 1985, con il d.l. 1° giugno 1985, n. 223, convertito nella legge 2 agosto 1985, n. 397.

5. In questo quadro legislativo, frammentario e dichiaratamente transitorio, condizionato dai mutamenti di fatto intervenuti e consolidati nel settore radiotelevisivo nazionale, soprattutto privato (che trovano disciplina temporanea nel succitato d.l. 807 del 1984 e nella relativa legge di conversione); a fronte delle straordinarie innovazioni già assicurate o promesse dallo sviluppo scientifico e tecnologico; la *questione decidenda*, concernente il divieto assoluto, posto alle imprese di ripetizione, di diffondere via etere i messaggi pubblicitari commerciali irradiati, con i loro programmi, dalle emittenti estere, appare di scarso spessore pratico e tale da interessare un'area imprenditoriale quantitativamente e territorialmente modesta.

Il divieto, infatti, riguarda la parte pubblicitaria soltanto di quei programmi sonori e televisivi emessi da stazioni estere — in pratica installate in Paesi confinanti con il nostro — che o per la debolezza del segnale o per l'esistenza di ostacoli naturali non sono ricevibili direttamente in talune zone del territorio nazionale, come, invece, possono esserlo in altre.

Da ciò la peculiarità della situazione in esame, posto che l'attività della quale si censura la disciplina legislativa, per ciò che riguarda i messaggi pubblicitari commerciali, è esclusivamente quella delle imprese di ripetizione (e non già delle emittenti).

6. Tanto precisato, giova tuttavia ricordare che sulla natura e sul ruolo della pubblicità commerciale nel sistema radiotelevisivo e più in generale dell'informazione questa Corte si è ripetutamente pronunziata.

Con la sopracitata sentenza n. 225 del 1974, trattando della emananda normativa sul monopolio statale del mezzo radiotelevisivo, venne affermato (punto 8, lett. c) della motivazione) doversi prevedere « 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 ».

Con la coeva sentenza n. 226 del medesimo anno 1974, il concetto veniva, quanto meno implicitamente, ribadito affermandosi che la disciplina legislativa concernente l'installazione e l'esercizio delle reti private di televisione via cavo su scala locale avrebbe dovuto « assicurare, che nel rispetto della libertà di manifestazione del pensiero, e d'iniziativa economica, siano salvaguardati gli interessi pubblici che, in varia guisa, possono entrare in gioco ».

Infine, con la sentenza n. 202 del 1976 (di cui *supra*, sub 4) il legislatore veniva invitato a stabilire (n. 8, lett. c) « limiti temporali per le trasmissioni pubblicitarie » (delle emittenti radiotelevisive private, via etere, in ambito locale) « in connessione con gli analoghi limiti imposti al servizio pubblico affidato al monopolio statale ».

7. A tali orientamenti si è informata, sostanzialmente, la normativa statale.

La legge n. 103 del 1975, infatti — a parte il divieto del quale qui si discute — si occupa della pubblicità commerciale in riferimento tanto al servizio pubblico, che deve contenerla nella durata complessiva del 5% della durata delle trasmissioni sia televisive sia radiofoniche (art. 21, comma 2; cfr. anche art. 21, comma 1; art. 4, comma 1, sesto alinea), quanto agli impianti privati di diffusione sonora e televisiva via cavo, per i quali viene fissato un limite temporale sostanzialmente analogo (art. 30, comma 4, lett. a).

Il d.l. n. 807 del 1984, nel testo risultante per effetto della legge di conversio-

ne (n. 10 del 1985), all'art. 3-*bis*, n. 1, ridetermina, in termini quantitativi ragguagliati alle ore settimanali di trasmissione di programma e ad ogni ora di effettiva trasmissione, i limiti entro i quali è consentita la trasmissione di messaggi pubblicitari ad opera di emittenti private, e demanda tale compito (*ibidem* n. 2), quanto al servizio pubblico, alla Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, fermo il limite di cui al sopracitato art. 21, comma 2, della legge n. 103 del 1975.

8. Da quanto sin qui ricordato si ricava che, nel sistema di settore, il tempo di trasmissione dei messaggi pubblicitari commerciali con il mezzo radiotelevisivo, sia pubblico che privato, è limitato dalla legge, che aderisce, per questo aspetto, ai richiamati orientamenti della Corte.

Tali orientamenti, espressi nella motivazione di sentenze con le quali sono state decise questioni di legittimità costituzionale non concernenti la disciplina della pubblicità con il mezzo radiotelevisivo, non consentono, come invece sostengono le difese delle parti private, di riferirli al dettato dell'art. 21 Cost.

Al contrario, la netta distinzione tra le manifestazioni del pensiero delle quali, nei limiti ivi previsti, viene affermata la libertà da un lato, e la pubblicità commerciale, della quale viene sottolineata la natura di « fonte di finanziamento » degli organi di informazione, dall'altro, sta ad indicare in modo inequivoco che quest'ultima è considerata una componente dell'attività delle imprese, come tale assistita dalle garanzie di cui all'art. 41 Cost., e assoggettabile, in ipotesi, alle limitazioni ivi previste al secondo e terzo comma.

E le limitazioni quantitative ai tempi delle trasmissioni pubblicitarie commerciali con il mezzo radiotelevisivo suggerite dalla Corte ed adottate dal legislatore rientrano appunto nella indicata previsione costituzionale, avendo lo scopo di garantire una condizione ritenuta essenziale perché possa aversi pluralismo nell'informazione, dal momento che l'apporto rappresentato dagli introiti pubblicitari è considerato indispensabile per la sopravvivenza dei mezzi di comunicazione di massa, si tratti di organi di

stampa ovvero delle emittenti radiotelevisive, pubbliche e private.

Accanto a questa esigenza di carattere generale, altra se ne viene prospettando di uguale segno per la tutela dell'utente-consumatore, e a tal fine si auspica una disciplina non solo dei tempi, ma anche delle modalità di presentazione dei messaggi pubblicitari (l'importanza di tale aspetto della disciplina delle trasmissioni pubblicitarie è sottolineata, tra l'altro, dalla raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa n. R (84) 3 del 23 febbraio 1984, che sollecita in particolare, a questo proposito, la chiara identificazione del messaggio pubblicitario come tale, la separazione della pubblicità dai programmi, l'accorpamento dei messaggi, la limitazione dei tempi dedicati alla pubblicità, il divieto della pubblicità subliminale: v. punti da 6 a 10 dei « Principi »). Ma tale questione è estranea al presente giudizio e resta rimessa alla iniziativa del legislatore.

9. Vero è che la fattispecie decidenda non riguarda, come già si è avvertito, le imprese di trasmissione radiotelevisiva, ma quelle di ripetizione, il che, di per sé, rafforza l'argomentazione in ordine al parametro costituzionale di riferimento.

Invero, la libertà di iniziativa economica privata, in questo campo, è stata riconosciuta, in regime di autorizzazione, con la sent. n. 225 del 1974, in quanto ritenuta strumentale rispetto alla « libera circolazione delle idee » diffuse dalle emittenti estere, così da evitare che finisca per realizzarsi « una specie di autarchia nazionale delle fonti di informazione ».

Ora le disposizioni di legge censurate non riguardano, e perciò non limitano, la « libera circolazione delle idee », vale a dire dei programmi emessi dalle stazioni estere, ché, anzi, l'impresa di ripetizione deve diffonderle via etere nel territorio nazionale (contemporaneamente ed) integralmente.

Il divieto legislativo riguarda esclusivamente i messaggi pubblicitari commerciali esteri e nazionali ed il giudizio si esaurisce perciò nella valutazione della legittimità del divieto medesimo rispetto alla affermata libertà di iniziativa economica privata per quanto attiene all'impianto ed alla gestione di apparecchi

ripetitori, nel territorio nazionale, di emissioni radiotelevisive provenienti da stazioni estere.

È, dunque, soltanto l'impresa di ripetizione a dover essere considerata per questo unico aspetto della sua attività, essendo estranei al presente giudizio, e diversamente disciplinati dalla legge in modo specifico sia l'assegnazione delle frequenze di funzionamento che i divieti di pubblicità di determinati prodotti.

Una volta ritenuto che la pubblicità commerciale costituisce attività di impresa, resta da verificare se essa sia tale anche per la impresa di ripetizione.

La risposta non può che essere affermativa.

In proposito le difese delle parti private assumono che l'attività di ripetizione di emissioni radiotelevisive estere, inariditi ormai i possibili finanziamenti ad opera dell'industria elettronica italiana, può reggersi, coprendo i costi di installazione, manutenzione e gestione dei propri impianti, solo se finanziata dalla emittente estera e/o dalla sua concessionaria pubblicitaria.

Diretto o indiretto che sia, il finanziamento pubblicitario si rivelerebbe perciò indispensabile per l'impresa di ripetizione, di talché il divieto assoluto, di cui alle disposizioni di legge denunziate, si porrebbe come ostativo, almeno tendenzialmente, alla loro stessa sopravvivenza.

Non è, però, necessario accertare se gli, eventuali, introiti pubblicitari siano o meno assolutamente necessari alle imprese di ripetizione. Invero è sufficiente constatare — come è del tutto pacifico — che la (ri)trasmissione dei messaggi pubblicitari commerciali rientra tra le attività delle imprese in questione. Se così è, spetta alla Corte individuare lo scopo della normativa denunciata — che una tale attività proibisce; vale a dire il fine di utilità sociale, cui è vincolata la discrezionalità legislativa in materia. Spetta ancora alla Corte verificare « il rapporto di congruità tra mezzi e fini, per salvaguardare la libertà garantita contro interventi arbitrariamente restrittivi o contro interventi che praticamente annullano il diritto primario inerente alla libertà stessa » (sent. n. 78 del 1970).

Senza dubbio il fine di utilità generale perseguito dal legislatore nella fattispecie normativa in esame consiste nella

esigenza di non « inaridire una tradizionale fonte di finanziamento della stampa » e degli altri mezzi di informazione, così da garantire, attraverso una ripartizione tra di essi di questa medesima fonte, il massimo di pluralismo nel settore.

Altri scopi, che pure sono stati evocati nel dibattito parlamentare e dottrinale — quali quello di evitare l'inquinamento delle frequenze, la pubblicizzazione vietata di determinati prodotti od attività, ovvero la commissione di illeciti valutari o l'elusione di obblighi tributari — sono estranei alla normativa in esame e trovano specifica tutela in altri disposti della medesima legge denunziata o di leggi diverse, che l'esercizio dell'attività di ripetizione non autorizza certamente a violare.

Rispetto al fine che il legislatore del 1975 ha inteso perseguire (il medesimo, cioè, per cui sono state dettate semplici limitazioni quantitative dei messaggi pubblicitari per il monopolio statale e le emittenti private) il divieto assoluto del quale si discute appare mezzo incongruo e sproporzionato per eccesso e perciò illegittimo per contrasto con l'art. 41, comma 2, Cost.

L'esigenza di garantire una delle condizioni ritenute necessarie perché si abbia pluralismo nell'informazione, viene, certamente, in considerazione anche per quanto concerne la (ri)trasmissione via etere nel territorio nazionale, per mezzo di ripetitori, dei messaggi pubblicitari commerciali irradiati da emittenti estere, nel senso che occorre impedire un incontrollato assorbimento, attraverso questo canale, delle risorse finanziarie derivanti dalla pubblicità stessa.

Peraltro anche a tacer del fatto che, secondo dati di comune conoscenza, la pubblicità delle TV estere occupa una quota modesta (e decrescente negli ultimi anni) del mercato pubblicitario, la peculiarità dell'impresa di ripetizione, per i suoi costi di impianto, manutenzione e gestione certamente diversi e inferiori a quelli di una impresa di trasmissione, da un lato, e per la identificabilità, anche in termini quantitativi, dei bacini di utenza da essa serviti, dall'altro, non consente di operare sulla base del raffronto con diverse situazioni di settore. Resta perciò in capo al legislatore e non a questa Corte la competenza ad imporre, determinandone la misura, li-

miti quantitativi alla ripetizione sul territorio nazionale a mezzo di appositi impianti dei messaggi pubblicitari commerciali nazionali ed esteri.

P.Q.M. — La Corte Costituzionale dichiara la illegittimità costituzionale degli artt. 40, comma 1 e 44, comma 2, ultima parte, della legge 14 aprile 1975, n. 103.

**LA SOPRAVVIVENZA  
DELL'IMPRESA  
DI RIPETIZIONE  
TELEVISIVA AFFIDATA  
ALLA PUBBLICITÀ  
COMMERCIALE**

1. La pronuncia della Corte Costituzionale che qui si pubblica con la quale è stato eliminato il blocco dei messaggi pubblicitari gravante sui ripetitori di emittenti estere, consente di rivisitare alcuni sopiti problemi sollevati dalla liberalizzazione di questi ultimi disposta dalla sentenza 225/'74.

L'erroneo convincimento su cui questa era fondata circa l'utilizzazione da parte dei ripetitori di emittenti estere di frequenze « ulteriori » rispetto a quelle assegnate all'Italia (A. PACE, *Stampa, giornalismo, radiotelevisione*, Padova, 1983, 404), con conseguente irrilevanza del problema dei limiti e dell'area locale gravanti sulle emittenti italiane, non è stato mai corretto dalla Corte.

Né alla subordinazione dell'attività ad un atto autorizzatorio, imposta dall'art. 40 della legge n. 103/'75, è stato attribuito dalla Corte un diverso peso rispetto al medesimo intervento previsto per le emittenti private locali, nonostante la dimensione « nazionale » dell'attività dei ripetitori con conseguente inazione della sfera riservata al servizio pubblico radiotelevisivo (si veda, Cass. civ. 19 febbraio 1986, n. 1307, in *Foro it.*, 1986, I, 1307 ss., dove si distingue la posizione del ripetitore privo di autorizzazione o comunque di abilitazione provvisoria, penalmente sanzionata, da quella dell'emittente privata locale che ha invece la consistenza d'interesse legittimo nei confronti della P.A.).

A mio avviso, invece, la previsione di un intervento autorizzatorio aveva una portata correttiva dell'erroneo convincimento iniziale con conseguente necessità di subordinare l'attività dei ripetitori all'elaborazione di un piano che contemplasse e contemperasse le frequenze

« bruciate » dai ripetitori con quelle del servizio pubblico e quelle delle altre emittenti private locali.

Né varrebbe eccepire che, allo stato, il problema è superato dal riconoscimento giurisprudenziale della liceità dell'attività di diffusione delle emittenti private, nonostante la loro dimensione « nazionale », giacché la pronuncia assolutoria è basata sul particolare mezzo della diffusione: la registrazione su cassette. In questo modo, infatti, le frequenze non vengono « bruciate » così come, al contrario, avviene per i ripetitori che operano attraverso ponti-radio (Trib. Roma 13 dicembre 1985, in questa *Rivista* 1986, 523. Il Tribunale di Torino con ord. 8 febbraio 1986, *ibid.*, 539, anche se ha revocato il sequestro di impianti relativi ad emittenti interconnesse strutturalmente, si è limitato a porre in dubbio l'illiceità della condotta ed ha comunque fatto leva sull'inopportunità del provvedimento).

L'attività dei ripetitori, dunque, non può essere trattata alla stregua di quella svolta dalle emittenti locali, qualificata come domanda di autorizzazione in attesa di risposta da parte della P.A. (Cass. civ., Sez. Un., 1° ottobre 1980, n. 5336, *Foro it.*, 1980, I, 2391; Sez. Un. 19 febbraio 1982, n. 1051, *id.*, 1982, I, 1012; Sez. Un. 3 dicembre 1984, n. 6335, in questa *Rivista* 1985, 187).

Vera la premessa, si poneva forse alla Corte un problema pregiudiziale di rilevanza delle *questiones*, non tanto in relazione a quelle sollevate dai Giudici amministrativi, sorte in relazione a giudizi nei quali era impugnato il provvedimento di diffida, oppure quello di disattivazione dell'impianto, entrambi motivati con esclusivo riferimento alla violazione del divieto pubblicitario, quanto per quelle sorte nei giudizi civili di adempimento del contratto pubblicitario attraverso i ripetitori, giacché pregiudiziale, in chiave di rilevanza, dovrebbe essere la soluzione del problema della legittimità dell'uso di tale mezzo (ex art. 1346 cod. civ. potrebbe ritenersi illecito il contratto che avesse ad oggetto la diffusione di messaggi pubblicitari attraverso un ripetitore non autorizzato. Così Cass. 1037/'86, cit.).

2. Molto importante è invece la puntualizzazione effettuata dalla Corte circa l'autonomia giuridica e oggettiva dell'attività del « ripetitore » rispetto a quella dell'emittente straniera (C. CHIOLA, *Legislaz. civile annotata*, a cura di P. PERLINGIERI, t. 10, 465).

Così, infatti, in primo luogo, si sgombra il campo da ogni preteso riferimento all'art. 21 Cost., suggerito dal collegamento in fatto esistente con l'attività dell'emittente estera.

La « riproduzione » del pensiero o delle notizie altrui, costituendo attività, non soltanto distinta da quella creativa originaria, ma sostanzialmente diversa (la mera riproduzione non può essere confusa con la libertà di manifestazione del pensiero. Così C. CHIOLA, *Informazione, pensiero, radiotelevisione*, 1984, 98), non può essere ricompresa nell'area della libertà di manifestazione del pensiero e quindi sottoposta al relativo regime giuridico soltanto in virtù del nesso strumentale che la lega a quest'ultima (R. PARDOLESI, nota a Corte Costituzionale, sentenza 17 ottobre 1985, n. 231, in *Foro it.*, 1985, I, 2830). Nemmeno l'impresa editoriale può beneficiare delle peculiari garanzie apprestate dall'art. 21 Cost. alle manifestazioni del pensiero individuale che la stessa provvede a diffondere, in quanto mero mezzo di diffusione del pensiero altrui (anche A. PACE, *La discriminazione delle società estere nella disciplina dell'editoria quotidiana*, in *Giur. Cost.*, 1981, I, 1177, quando afferma che l'impresa editoriale partecipa delle garanzie dell'art. 21 Cost., si riferisce implicitamente alla stampa periodica), il cui regime non è direttamente disciplinato dalla richiamata disposizione costituzionale. Solo la stampa periodica, la cui attività, anche a volerla identificare nella diffusione delle notizie più che nell'espressione del pensiero dell'autore dell'articolo, è giuridicamente immedesimata nell'impresa editoriale fino a costituirne espressione « propria », fruisce delle particolari garanzie previste dall'art. 21 Cost. (C. CHIOLA, *op. cit.*, 35). La « riproduzione » di messaggi altrui, invece, sprovvista di qualsivoglia individualità, non può, sotto nessun profilo, ambire alle coperture predisposte dall'art. 21 Cost. E ciò nemmeno a voler configurare la « ripetizione » come propagine della li-

bertà dell'emittente straniera di diffondere il proprio messaggio oltre i confini nazionali.

Infatti, non solo si tratterebbe di un prolungamento del diritto dell'emittente e quindi del « mezzo » e non della « libertà » di manifestazione del pensiero, ma anche a voler ricondurre tale ipotesi in quest'ultima, avrei dei dubbi ad ammettere, ai sensi dell'art. 21 Cost., accanto alla libertà dello straniero, *quando si trova in Italia*, di manifestare il proprio pensiero, al pari del cittadino italiano, anche quella di travalicare i propri confini fino ad arrivare in Italia (è questa una particolare espressione della libertà che trova riconoscimento piuttosto nell'art. 10 Conv. Europea dei diritti dell'Uomo, anche se il rinvio alla disciplina nazionale, ivi previsto, consente di ritenere l'esplicazione limitata o limitabile dall'eguale libertà del cittadino italiano, qualora il mezzo di diffusione, qual'è quello radiotelevisivo, non consenta utilizzazioni illimitate. Cfr. C. CHIOLA, *Legislazione civ.*, cit., 465).

Infine, non si può confondere l'effetto della sottrazione dei ripetitori alla riserva statale (che, secondo la sentenza 225/'74, sarebbe da individuare nella libera circolazione delle idee, bene essenziale per la vita democratica, al fine di evitare l'autarchia nazionale delle fonti di informazione), con la natura meramente veicolare della relativa attività (così, invece, E. SERAFIN, *Emittenti estere e pubblicità televisiva; l'incostituzionalità del divieto pubblicitario prepara la strada alle telecomunicazioni di massa*, in *Giur. cost.*, 1985, I, 2068).

3. L'autonomia dell'attività di « ripetizione » consente altresì di superare il problema comunitario (artt. 59-60 tratt. CEE). La libertà di circolazione dei servizi, nella quale va collocata la diffusione dei messaggi televisivi, non esclude che vengano imposte limitazioni negli Stati membri, purché non siano discriminatorie in relazione all'origine nazionale o straniera delle emissioni, alla nazionalità di chi le effettua, o al luogo ove questi è stabilito (così Corte Giustizia CEE 18 marzo 1980, in *Dir. radiodiff.*, 1980, 111 ss.).

La confusione tra attività di « ripetizione » e di « emissione » perpetrata dalla Corte di Giustizia, vizia però l'ap-

plicazione del principio comunitario. Considerando che l'attività di ripetizione è attività autonoma, il parallelo tra il trattamento pubblicitario riservato alle « emittenti » nazionali e quello per i « ripetitori » di emittenti straniere, non è corretto.

Il divieto assoluto di messaggi pubblicitari grava su tutti i ripetitori, indiscriminatamente, qualunque sia la loro nazionalità.

Semmai, in tema di oscuramento pubblicitario dei ripetitori, potrebbe distinguersi l'effetto di tale limite a seconda che gravi sulla pubblicità estera, oppure su quella nazionale.

Infatti, mentre in relazione a quest'ultima il divieto incide esclusivamente sull'attività dell'impresa di ripetizione (che fa ricorso al mercato pubblicitario per sopravvivere economicamente), il divieto gravante sulla pubblicità « estera » finisce per tradursi in un limite per la stessa emittente estera.

Limite che, peraltro, pur risolvendosi in una misura discriminatoria ai danni dell'emittente estera, non inciderebbe sull'attività dei ripetitori, a meno di non presupporre che quest'ultima costituisca mera espressione dell'emittente straniera.

In tal caso, però, l'eliminazione di qualsivoglia limite ai messaggi pubblicitari dei ripetitori, non solo perderebbe ogni collegamento con la motivazione adottata dalla Corte nella sentenza in esame (salvaguardia della libertà d'iniziativa economica autonoma dei ripetitori), ma si risolverebbe in un privilegio irragionevole a favore dell'emittente straniera, pubblica o privata che sia, rispetto alle emittenti italiane (che subiscono limiti in materia pubblicitaria, rispettivamente ad opera degli artt. 21 e 30 legge 103/'75 per l'emittente pubblica e via cavo, e dell'art. 3-bis della legge 4 febbraio 1985, n. 10, di conversione del d.l. 807/'84, non soggetto al termine semestrale che dovrebbe riguardare il solo art. 3 del d.l. 6 dicembre 1984, n. 807. La temporaneità viene infatti riferita al solo art. 3 dal successivo d.l. 1° giugno 1985, n. 223, conv. in legge 2 agosto 1985, n. 397, che proroga di sei mesi il termine. V. sul punto C. CHIOLA, *Gli effetti del regime provvisorio per le emittenti radiotelevisive private*, in questa *Rivista* 1986, 1).

Quest'effetto perverso della sentenza della Corte che finisce per liberalizzare *totalmente* la diffusione in ambito nazionale dei messaggi pubblicitari attraverso i ripetitori, non si elimina mantenendo distinta l'attività di ripetizione da quella di emissione, anche se, formalmente, l'autonomia che connota le rispettive attività varrebbe ad escludere la possibilità di un parallelo e quindi, forse, la stessa censura d'irragionevolezza (cfr. Corte Costituzionale, sentenze 168/'82; 169/'85; 238/'85, sull'impossibilità di comparare i regimi appartenenti a mezzi di diffusione diversi).

4. Con la sentenza in esame la Corte ha inoltre affermato che la pubblicità commerciale, costituendo fonte di finanziamento degli organi di informazione, si risolve in una componente delle relative imprese e, a maggior ragione, di quelle di mera ripetizione, e la relativa disciplina è pertanto riconducibile nell'area dell'art. 41 Cost.

La Corte, quindi, sembra distinguere la natura del messaggio pubblicitario in sé (pensiero o atto economico che sia), dalla sua funzione nei confronti dell'impresa di diffusione, che, a sua volta, è diversa, sia da quella che ha « creato » il messaggio pubblicitario, sia da quella che è la titolare del bene pubblicizzato e quindi la beneficiaria « commerciale » della pubblicità.

In relazione alla pubblicità commerciale diffusa dai *mass media*, considerando che anche la scelta del messaggio pubblicitario effettuata dalle relative imprese non risponde ad alcuna esigenza informativa da queste fatta propria, giacché le stesse si limitano ad offrire le proprie strutture per la diffusione di un messaggio « altrui » (S. FOIS, *Libertà di diffusione del pensiero e monopolio radiotelevisivo*, in *Giur. cost.*, 1960, 1137, definirebbe l'attività come esercizio tecnico del mezzo di diffusione materialmente considerato), per ragioni essenzialmente, se non esclusivamente, economiche, ogni contaminazione con il messaggio e quindi con la natura ideologica od economica dello stesso è inammissibile.

In questa prospettiva, mi sembra suggestivo il rafforzativo usato dalla Corte quando sottolinea che nel caso dei ripetitori, il limite al finanziamento derivante

dal blocco del messaggio pubblicitario, non solo costituirebbe un limite economico, ma addirittura un limite che non grava nemmeno su un'impresa di trasmissione radiotelevisiva, ma di mera ripartizione, priva, in quanto tale, di ogni personale connotazione, sia essa ideologica o informativa.

In altri termini, un'attività doppiamente « ripetitiva »: diffusione del messaggio pubblicitario, di per sé atto « alieno » rispetto a qualunque impresa di diffusione, ad opera di un'impresa il cui oggetto è comunque soltanto quello di divulgare messaggi altrui.

5. Nella sentenza in esame, l'esclusione della pubblicità commerciale dall'area delle manifestazioni di pensiero o informative è, pertanto, « relativa » all'impresa di ripetizione, in quanto assolve ad una funzione esclusivamente finanziaria che impedisce ogni confusione con l'oggetto dell'attività propria di quest'ultima.

Apparentemente, quindi, la Corte non entra nel merito della natura giuridica del messaggio pubblicitario commerciale. Peraltro, qualora questo dovesse ricomprendersi nell'area della libertà di manifestazione del pensiero, il divieto di utilizzare un determinato mezzo di diffusione (l'impresa di ripetizione), potrebbe rilevare nei confronti del titolare del messaggio pubblicitario.

In ordine alla titolarità del messaggio pubblicitario, occorre, peraltro, distinguere la figura del suo « creatore », da quella del « beneficiario ».

Nei confronti della prima, tutt'al più, potrà parlarsi di creazione di un'opera dell'ingegno, la quale, però, non può certamente legittimare alcuna pretesa nei confronti dell'impresa di diffusione.

Nei confronti dell'impresa « beneficiaria » della pubblicità, per garantire la diffusione del messaggio commerciale, si cerca invece di nobilitarne la funzione, sottolineandone la componente informativa (*Virginia State Board of Pharmacy v. Virginia Citizens Consumer Council*, 425 U.S. 748, 762 (1976); *Linmark Associates v. Township of Willingboro*, 97 S. Ct. 1620 (1977); *First National Bank of Boston v. Bellotti*, 435 U.S. 765, 783 (1978); *Bates v. State Bar of Arizona*, 433 U.S. 381 (1977); *Central Hudson v. Public Service Comm.*, 6 Med. L. Rptr. 1497 (1980)).

Ma se la « notizia » relativa ad un prodotto o servizio può equipararsi alla manifestazione del pensiero individuale, stante la difficoltà di distinguere cronaca da pensiero (S. FOIS, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Milano, 1957, 200), la diffusione della cronaca, proprio ai sensi del comma 1 dell'art. 21 Cost., certamente non tollera alcuna contaminazione con l'interesse, alieno, all'informazione dei destinatari delle notizie stesse.

Comunque, prescindendo dalla proiezione funzionale-informativa, il limite che venisse posto al titolare della notizia in ordine all'accesso ad un determinato mezzo di diffusione in ragione dell'oggetto della notizia stessa, sarebbe con ogni probabilità, illegittimo.

Infatti, anche se il diritto di manifestare il proprio pensiero non implica l'utilizzazione di tutti i mezzi di diffusione esistenti, certamente tale diritto non può essere conculcato quando il titolare del mezzo è disposto ad ospitare e diffondere la notizia.

Il collegamento notizia - comma 1 dell'art. 21 Cost., postula però che la stessa, in quanto espressione della libertà di manifestazione del pensiero, costituisca emanazione della personalità individuale del suo autore.

La pubblicità commerciale, per la sua assorbente funzione economico-clientelare, non è però ricollegabile alla personalità del suo autore (così, invece, A. VIGNUDELLI, *Aspetti giuspubblicistici della comunicazione pubblicitaria*, Rimini, 1983, 101, in quanto ritiene indifferenti le finalità perseguite con le manifestazioni del pensiero), bensì all'impresa (un accenno in tal senso è dato cogliere anche in *Virginia State Board of Pharmacy v. Virginia Consumer Council*, 425 U.S. 748, 765 (1976), dove, si afferma la necessità di garantire anche i messaggi commerciali in quanto costituiscono uno strumento indispensabile per collocare i propri prodotti in un sistema basato sulla libertà di impresa), che, sia essa individuale o collettiva, costituisce l'effettivo centro di riferimento del messaggio.

Non a caso, anche chi ritiene la libertà di pensiero riferibile alle formazioni sociali, in quanto strumento per la realizzazione della personalità individuale, esclude da tale riconoscimento le forma-

zioni che perseguono fini economici (G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 1979, 608, cui *adde*, implicitamente, P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, 67).

Ma anche in relazione ai *mass media*, il limite che venisse imposto alla diffusione dei messaggi commerciali non potrebbe mai essere riferito all'impresa d'informazione, con conseguente mobilitazione delle garanzie costituzionali che assistano la relativa attività.

Tali messaggi, infatti, soddisfacendo esclusivamente gl'interessi (commerciali) dell'inserzionista, non costituiscono oggetto dell'attività notiziale propria del mezzo e quindi non possono essere ricompresi nell'ambito del diritto ad informare che viene riconosciuto al titolare di quest'ultimo.

CLAUDIO CHIOLA