

ALFONSO CONTALDO

ASPETTI DELL'EVOLUZIONE GIURIDICA DEL *TELETEXT*: DAL MONOPOLIO PUBBLICO (CON IL TELEVIDEO) ALLA LIBERALIZZAZIONE.

SOMMARIO

1. Premesse. — 2. Il *teletext* come particolare trasmissione televisiva. — 3. L'originaria riserva allo Stato del *teletext*. — 4. La fase sperimentale del Televideo. — 5. Considerazioni sull'estensione temporale della sua sperimentazione. — 6. La legge n. 10 del 1985 e il *teletext*. — 7. La legge n. 223 del 1990 e la fine del monopolio. — 8. Le obiezioni sollevate dalla dottrina favorevole a ritenere il *teletext* uno strumento telematico. — 9. La sua influenza ai fini della liberalizzazione.

1. PREMESSE.

Il *teletext*, ribattezzato Televideo dalla concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, è un sistema di trasmissione circolare dei dati attraverso il segnale televisivo. Per attivarlo la stazione televisiva deve poter « attingere » dati da un data-base e trasmetterli via etere sulla stessa frequenza del canale televisivo. L'utente generalmente accede gratuitamente al *teletext* (ciò non esclude che potrebbe accedervi a pagamento qualora l'emittente del *teletext* trasmetta dati criptati che richiedano un ulteriore decodificatore per poter essere ricevuti in chiaro), come nel caso del Televideo, dotando il proprio apparecchio ricevente di un apposito decodificatore. Con il *teletext* viene inviato un messaggio unidirezionale (da punto e massa) aperto a tutti gli utenti che siano muniti di un televisore a colori (non è possibile ricevere i segnali in *teletext* con il televisore bianco e nero), di un *decoder*, di un telecomando e di un buon impianto di antenna.

Con il *teletext* si possono mandare in onda dati senza disturbare il segnale televisivo, veicolandoli allorché sullo schermo avviene la cd. « cancellazione di quadro »¹. Vengono inviati, infatti, contemporaneamente al segnale

¹ La tecnologia impiegata nel Televideo è stata ampiamente spiegata dalla stessa concessionaria pubblica in alcune pubblicazioni realizzate ad uso interno nel 1984. Sul sistema televideo si sono comunque soffermati al momento del suo impiego COMINETTI M., D'AMATO P., *Teletext. Prove di ricezione effettuate dalla Rai*, in *Elettronica e Telecomunicazioni*, 1982, (n. 6), 26 ss.; FICHERA M., *Ed ecco il teletext*,

anzi il Televideo, in AA.VV., *Buongiorno Videotel*, (a cura di DANI F.), Venezia, 1982, 41 ss.; RENDINA M., *Sullo schermo della tv il giornale dell'etere*, su *Il Messaggero* del 27 ottobre 1984; BARGNANI R., *Primo obiettivo: velocizzare le pagine per fare di televideo una tv da sfogliare*, in *Vidicom*, 1986, (n. 3), 39 ss.; MANACORDA P., *In video veritas*, su *Rinascita* del 10 maggio 1986.

di quadro i dati digitali, i quali arrivano all'apparecchio ricevente nella frazione di secondo in cui il cd. « pennello elettronico » torna alla posizione di partenza per delineare un'altra immagine. Il *decoder* dell'apparecchio televisivo a colori seleziona i due messaggi, mostrando alternativamente o in sovrapposizione quello che l'utente preferisce.

La trasmissione avviene in una sequenza che si ripete ciclicamente², e la durata del ciclo dipende sia dal numero di righe di cancellazione sfruttate per ogni intervallo sia dal numero delle pagine trasmesse. Il *decoder* cattura le pagine selezionate, le memorizza e le visualizza sullo schermo. Nel frangente sopravvivono altri dati che possono o meno variare il testo della pagina trasmessa; se non vi sono variazioni il *decoder* la memorizza e la ripresenta allo stesso modo, se invece vi sono dei cambiamenti, il nuovo testo verrà impaginato ed apparirà sullo schermo, mentre la vecchia pagina verrà cancellata. Il *decoder* può memorizzare altre pagine, magari immediatamente precedenti o successive, mentre cerca quella richiestagli dall'utente. Il *teletext* può permettere non solo la trasmissione delle pagine rotanti, ma altresì le cd. *rolling pages*, cioè pagine rotanti composte da più facciate che si susseguono una alla volta ad ogni ciclo e che sono *dati* raccolti in blocchi di testi che si riferiscono in genere allo stesso argomento, inseriti in un'unica pagina sulla quale si alternano in sequenza.

I progressi tecnologici stanno comunque proseguendo e con il tempo potranno diminuire anche quei disagi segnalati più volte dall'utenza e che si sostanziano in una « lentezza » dello scorrimento dei c.d. « blocchi »³.

2. IL TELETEXT COME PARTICOLARE TRASMISSIONE TELEVISIVA.

Il *teletext* ha le caratteristiche di un *medium* liminare fra il sistema radio-televisivo e quello delle telecomunicazioni, anticipando quella convergenza fra televisione e telecomunicazioni che sembra accentuarsi in questi ultimi anni⁴. La difficoltà di dargli negli anni una disciplina appropriata è in parte dovuta alla sua peculiarità di strumento telematico che utilizza il segnale televisivo per la sua diffusione; appare però alla luce delle innovazioni sempre più impellente la necessità di disciplinare la convergenza tecnologica in atto per evitare anomalie al settore.

Esiste una certa tendenza a ricomprendere⁵ il *teletext* fra le trasmissioni telematiche piuttosto che fra quelle televisive. Contro questa interpretazione

² Vedi MARCELLI S., *Scripta volant. Viaggio nel televideo della Rai*, Quaderno VQPT n. 103, Roma, 1991, spec. 20 ss..

³ Vedi al riguardo CINGOLI G., SANTOLI P., *L'informadotto della Rai*, in *Media Duemila*, 1991, (n. 86), 36, laddove si soffermano sulla « lentezza » dello scorrimento delle pagine. Per una comparazione sui sistemi di *teletext* in uso in Europa si rinvia inoltre a D'AMATO P., *The present. Analysis of, and comment on, the state of Teletext/Data Service in Europe today*, in *A guide to teletext in Europe*, (pubblicazione dell'EBU), Ginevra, 1991, 13 ss..

⁴ Vedi RICHERI G., *Televisione e nuove tecnologie. Satelliti e cavi nell'evoluzione europea*, in AA.VV., *La nuova televisione in Europa*, (a cura di Silj), vl. I, Milano, 1992, 85 ss.; IDEM, *La tv che conta. Televisione come impresa*, Bologna, 1993, 110 ss., specialmente laddove si sofferma sui videoservizi; IDEM, *Tanta televisione senza palinsesti*, in *Mind* (supplemento di *Mondo economico*), n. 15 del 5 giugno 1993.

⁵ Così LAX P., *Televideo e diritto d'autore giornalistico*, in *Dir. aut.*, 1986, spec. 461 ss..

gioca sia il tenore letterale delle norme che hanno disciplinato finora il *medium*, sia la tecnologia impiegata che non richiede l'uso del *computer* per la ricezione e la selezione dei testi, laddove nella telematica un compito preponderante è svolto (nella trasmissione come nella ricezione dei programmi) dal *computer*⁶. Inoltre la giurisprudenza⁷ ha chiaramente individuato la differenza tra trasmissione circolare e trasmissione punto a punto, facendo riferimento alla preventiva individuabilità dei soggetti riceventi di queste ultime.

La trasmissione *teletext* si presenta secondo quanto sostenuto dalla giurisprudenza come circolare perché non avverrebbe solo fra soggetti individuabili *a priori* ma fra un'emittente ed una molteplicità di soggetti riceventi. L'individuabilità del soggetto ricevente è dunque molto più delineabile nella fattispecie di trasmissioni via cavo o a pagamento via etere che non nel *teletext*. In questa fattispecie il soggetto può ricevere legittimamente il segnale dotandosi soltanto di un apposito *decoder* venduto insieme al televisore, senza dover accedere alcun abbonamento speciale. La tutela costituzionale approntabile ad una trasmissione di *teletext* pertanto sembra essere quella dell'art. 21 Cost. piuttosto che quella dell'art. 15 Cost..

L'inviolabilità della segretezza della comunicazione riconosciuta all'art. 15 Cost. non sembra, infatti, adeguata ad un *medium*, che non vuole assolutamente rendere segrete le proprie trasmissioni. «La libertà di comunicazione si distingue dalla libertà di manifestazione del pensiero garantita dal successivo art. 21, perché nel secondo il messaggio è pubblico, nel senso che si rivolge a chiunque voglia e possa riceverlo»⁸.

La «pubblicità» del dato trasmesso in *teletext* è del resto inoppugnabile, visto che chiunque possieda un televisore a colori ed un *decoder* può ricevere sul video i dati trasmessi. Pur ammettendo che la tecnologia impiegata per trasmettere in *teletext* sia simile a quella degli apparati di telecomunicazione la circolarità del messaggio trasmesso impone che l'eventuale disciplina legislativa non possa che avere come riferimento costituzionale l'art. 21 Cost..

⁶ L'importanza del *computer* nel collegamento telematico fu sottolineata dagli stessi «inventori» della parola telematica. Infatti i francesi Nora e Mic si soffermarono a lungo nel loro rapporto su l'evoluzione informativa avvenuta grazie al *computer* (cfr. NORA, MINC, *L'informatisation de la société*, Paris, 1978, trad. it. *Convivere con il calcolatore*, Milano, 2 ed., 1984, 47 ss.). Il collegamento telematico sta acquisendo in questi ultimi anni sempre maggior importanza divenendo oggetto di specifici studi. L'informazione non può più essere considerata solo nel suo valore di contenuto «ma anche nel suo nuovo carattere specifico di prodotto industriale fatto a macchina, cioè del suo valore aggiunto di forma artificiale» (cfr. FROSINI, voce *Telematica ed informatica giuridica*, in *Enc. dir.*, vol. 44, Milano, 1992, 64 ss.). Per approfondimenti specifici si rinvia altresì a FROSINI, *Informatica, diritto*

to e società, Milano, 1988, 112 ss.; CORASANITI G., *Diritto e tecnologie dell'informazione*, Milano, 1990, 11 ss.; CHIAPPETTA, *Legislazione delle telecomunicazioni e telematica*, Milano, 1990, 151 ss.; CARDARELLI, *Il regime giuridico dei servizi telematici in Italia ed in Francia*, in *Annuario di diritto delle tecnologie dell'informazione*, 1991, spec.998 ss.

⁷ Al riguardo vedi Pretura Palermo, sentenza 26 febbraio 1985, in *Foro it.*, 1985, II, 349; Trib. Torino, ordinanza del 22 gennaio 1986 resa nel procedimento di revisione del sequestro del Pretore di Torino, in BONOMO G. (a cura di), *I circuiti nazionali*, Milano, 1989, 110 ss; Tribunale Roma, sezione I penale, sentenza 20 ottobre 1986, in BONOMO G. (a cura di), *op. supra cit.*, 130 ss..

⁸ Così FOIS, *Principi fondamentali, diritti e doveri dei cittadini nella costituzione italiana*, Rimini, 1991, 42 ss..

Attualmente il *teletext* ha una disciplina provvisoria, in minima parte derivante da fonti primarie, che riconosce al Ministero delle Poste ampia discrezionalità nell'ammettere i soggetti interessati all'attività diffusiva. Una discrezionalità molto più ampia di quella riconosciutagli per il settore radiotelevisivo⁹.

Pur senza addentrarci nelle problematiche costituzionali connesse al cd. diritto d'antenna¹⁰ e quindi nel dibattito giuspubblicistico¹¹ sulla costituzionalità o meno del regime concessorio, non possiamo tralasciare di dire che

⁹ Le competenze riconosciute all'Esecutivo in materia radiotelevisiva dopo la legge n. 10 del 1985 sono progressivamente aumentate. Per un'analisi si rinvia a BENVENUTI S., *Gli organi di controllo del servizio pubblico radiotelevisivo*, in *Dir. radiotelecom.*, 1988, 13 ss.; DE SIERVO, *Gli organi statali di governo del sistema radiotelevisivo*, in AA.Vv., *Rapporto '93 sui problemi giuridici della radiotelevisione in Italia*, (a cura di BARILE, ZACCARIA), Torino, 1994, 81 ss..

¹⁰ L'esistenza di un diritto ad usare i mezzi di comunicazione di massa non ha trovato concorde la dottrina giuspubblicistica. Da un lato vi sono quanti sostengono il cd. diritto d'antenna (in tal senso FOIS, *La natura dell'attività radiotelevisiva alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1977, nonché in FOIS, *La libertà di « informazione »*, a cura di Vignudelli, Rimini, 1991, 159 ss.; VIGNUDELLI, *Il diritto della sibilla. Informarsi od essere informati?*, Rimini, 1993, 89 ss.), dall'altro quanti ritengono che non si possa parlare di un vero e proprio diritto ma di un interesse diffuso omogeneo che richieda l'immissione di un *quid novi* nella sfera giuridica del privato perché si possa attivare un'emittente (in tal senso vedi PACE, *Stampa, giornalismo, radiotelevisione*, Padova, 1983, 387 ss.).

¹¹ Il dibattito nella dottrina giuspubblicistica sulla costituzionalità del regime concessorio ha avuto inizio sin dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 59 del 1960. Le prime obiezioni di costituzionalità sono state sollevate dal Fois (cfr. FOIS, *Libertà di diffusione del pensiero e monopolio radiotelevisivo*, in *Giur. cost.*, 1960, nonché in FOIS, *La libertà di « informazione »*, a cura di Vignudelli, Rimini, 1991, 37 ss.). Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 202 del 1976 il dibattito è divenuto ancora più acceso. Il Pace (cfr. PACE, *Stampa, giornalismo, radiotelevisione*, Padova, 1983, 426) ricorda come con quella sentenza la Corte stessa abbia riconosciuto che non vi fosse illimitata disponibilità di bande di frequenze, rinvenendo la chiave di lettura della dichiarazione di incostituzionalità nella gravità della compressione

del fondamentale principio di libertà ex art 21, e non nella violazione del diritto di tutti a « manifestare liberamente il proprio pensiero... con ogni mezzo di diffusione ». Il distinguere la tutela dei « valori » e dei « principi » dal concreto riconoscimento di precise situazioni giuridiche implicherebbe l'impossibilità di identificare la situazione giuridica soggettiva con il principio violato e, conseguentemente, nega l'applicabilità alle emittenti locali via etere di quanto invece affermato per le catv.

Nella giurisprudenza della Corte costituzionale dalla metà degli anni Settanta accanto all'argomento del servizio pubblico essenziale, come fondamento della riserva allo Stato dell'emittenza televisiva compariva quello della limitatezza delle frequenze come ulteriore argomentazione a favore di un regime concessorio. Una parte della dottrina giuspubblicistica si avvaleva delle argomentazioni della Corte per sostenere la costituzionalità del regime concessorio radio-televisivo. In tal senso vedi AMATO, *Monopolio o pluralismo un dilemma che doveva proporsi*, in *Dir. radiotelecom.*, 1976, 6 ss.; BASSANINI, *Riserva allo Stato del servizio radiotelevisivo e impianti locali*, in *Dir. radiotelecom.* 1976, 19 ss.; ZACCARIA, *La Corte cambia strada: il monopolio radio-televisivo è legittimo solo a metà*, in *Dir. radiotelecom.*, 1976, 262 ss..

Se nella sentenza n. 202/1976, la Corte costituzionale ritenendo sufficiente la disponibilità delle frequenze, si pronunciava ex artt. 21,41 e 3 Cost per la illegittima compressione della libertà di manifestazione del pensiero e di iniziativa economica, giungendo ad affermare che il regime autorizzatorio presuppone un vero e proprio diritto del richiedente, invece con le sentenze n. 153/1987, n. 828/1988, n. 102/1990, n. 112/1993 la Corte ritiene il regime concessorio come il più idoneo al Governo dell'etere. Le argomentazioni sostenute dalla Corte sono state però ampiamente combattute da una corrente dottrinale molto attenta. Vedi in tal senso soprattutto FOIS, *L'emittenza radiotelevisiva privata tra legislazione e giurisprudenza: diritto costituzionalmente riconosciuto o facoltà meramen-*

apparirebbe logicamente non giustificabile un procedimento (e quindi anche un regime) amministrativo differenziato fra la trasmissione in *teletext* e quella televisiva, laddove entrambe utilizzano lo stesso *medium* e la stessa frequenza radioelettrica per diffondere il pensiero. Pertanto ci apparirebbe illogico, ad esempio (anche perché una *syndication* nazionale ha da poco avviato un suo *teletext*), se un soggetto autorizzato ex art. 21 legge n. 223 del 1990 non fosse altresì autorizzato per l'interconnessione delle sue trasmissioni in *teletext*, richiedendo, invece, quell'apposita concessione cui fa riferimento l'art. 183 Codice postale.

Oltretutto la limitatezza delle frequenze, assunta come parametro giustificativo per sostenere la costituzionalità del regime concessorio, non apparirebbe un argomento a favore di un diverso regime amministrativo, tenuto conto del fatto che la trasmissione dati in *teletext* non implicherebbe l'utilizzo di alcuna frequenza aggiuntiva rispetto a quella impiegata dalla trasmissione televisiva.

3. L'ORIGINARIA RISERVA ALLO STATO DEL TELETEXT.

La riserva allo Stato del *teletext* doveva, prima della sentenza n. 202 del 1976 della Corte costituzionale, ritenersi implicita ai sensi dell'art. 1 del d.P.R. 29 marzo 1973 n.156 (Codice postale e delle telecomunicazioni), che consentiva la sua utilizzazione ai privati solo dopo un'apposita concessione (art. 183 comma 1 d.P.R. 29 marzo 1973 n.156 cd Codice postale), prevedendo sia un'apposita sanzione per i trasgressori (art. 195 cod. postale) sia la preventiva assegnazione di qualsiasi frequenza radioelettrica (ex art. 183 Codice postale), dopo l'apposita notifica al CIRF (Comitato Internazionale Registrazioni Frequenze)¹².

La diffusione circolare di programmi televisivi via etere, ivi compresa quella frutto delle « più recenti tecniche in tema di trasmissioni televisive », veniva riservata, inoltre, ai sensi degli artt. 1 e 2 legge 14 aprile 1975 n. 103 allo Stato. Il combinato disposto degli artt. 3 e 14 della legge faceva ritenere ricompresa nell'atto di concessione per la concessionaria pubblica radio-televisiva, la sperimentazione delle più recenti tecniche in tema di trasmissioni televisive, fra le quali si sarebbe dovuta ricomprendere quella del Televideo.

Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 202 del 1976¹³, che, accogliendo le tesi delle ordinanze di rimessione, affermava l'illegittimità costitu-

te consentita?, in *Boll. int. sardi*, 1985, nonché in FOIS, *La libertà di informazione*, (a cura di Vignudelli), Rimini, 1991, 3663; IDEM, *Profili costituzionali e disciplina radiotelevisiva*, in *Giur. cost.*, 1989, nonché in FOIS, *La libertà di informazione*, (a cura di Vignudelli), Rimini, 1991, 420; VIGNUDELLI, *Il diritto della sibilla. Informarsi od essere informati?*, Rimini, 1991, 74 ss..

¹² Per un approfondimento della norma del Codice postale si rinvia a CADERMATORI, VALLETTI BORGNI, *Il nuovo codice*

postale e delle telecomunicazioni, in *Dir. radiotelecom.*, 1973, 19.

¹³ Sulla sentenza n. 202 del 1976 si rinvia a CARETTI, *Monopolio pubblico e radiotv « libere » dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 202 del 1976*, in *Dir. radiotelecom.*, 1976, 248 ss.; CHIOLA, *Il pluralismo spontaneo per la radiotelevisione locale*, in *Giur. cost.*, 1976, I, 1418 ss.; D'ONOFRIO, *Groviglio nell'etere: la Corte « apre » ai privati « locali »*, in *Giur. cost.*, 1976, 1424 ss.; IDEM, *La « sentenza legge » sulle emittenti locali: il difficile equilibrio tra li-*

zionale dell'art. 3 legge n. 103 del 1975 per l'ambito locale, determinando così una liberalizzazione delle tv locali via etere, appariva giuridicamente illogico riconoscere alle tv private in ambito locale il diritto di trasmettere programmi televisivi, ma non quello di trasmettere sulle stesse frequenze durante i programmi televisivi anche dati analogici via *teletext*, tenuto conto del fatto che per farlo non si occupavano frequenze aggiuntive¹⁴.

Pur non toccando le problematiche connesse all'esistenza o meno di un cd. diritto all'informazione¹⁵ speculare al diritto d'informare¹⁶ che ci allontanerebbero dall'oggetto di queste brevi note, è indubbio che, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 202 del 1976, ai telespettatori non potesse essere vietato di dotarsi di apparecchi televisivi idonei a ricevere quei dati in *teletext* inviati loro contemporaneamente ai programmi da emittenti straniere ripetute in Italia secondo quanto previsto dalla legge n. 103 del 1975 op-

bertà e potere, in *Dir. radiotelecom.*, 1976, 262 ss.; ZACCARIA, *La Corte cambia strada: il monopolio radiotelevisivo è legittimo solo a metà*, in *Dir. radiotelecom.*, 1976, 288 ss.; FOIS, *La natura dell'attività radiotelevisiva alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1977, nonché in FOIS, *La libertà di « informazione »*, (a cura di Vignudelli), Rimini, 1991, 157 ss..

¹⁴ L'utilizzo del bene etere per la propagazione del messaggio televisivo e la limitatezza (presunta) delle frequenze sono state oggetto di un'aspra disputa nella dottrina giuspubblicistica. In particolare la presunta limitatezza delle frequenze inciderebbe sul regime amministrativo di assegnazione della banda di frequenza abbia carattere costitutivo per il privato. In tal senso vedi ZACCARIA, *La corte cambia strada: il monopolio radiotelevisivo è legittimo solo a metà*, in *Dir. radiotelecom.*, 1976, 294 ss.; PACE, *Stampa, giornalismo, radio-televisione*, Padova, 1983, 426 ss.; *contra* vedi FOIS, *L'emittenza radio-televisiva privata tra legislazione e giurisprudenza: diritto costituzionalmente « riconosciuto » o realtà meramente « consentita »?*, in *Boll. int. sardi*, 1985, nonché in FOIS, *La libertà di « informazione »*, (a cura di Vignudelli), Rimini, 1991, 389 ss.; VIGNUDELLI, *Il diritto della sibilla. Informarsi od essere informati?*, Rimini, 1993, 89. Per ulteriori approfondimenti bibliografici ci si permette di rinviare al nostro, *La natura giuridica dell'etere e il « diritto » di antenna*, in questa *Rivista*, 1994, 86 ss..

¹⁵ Non è pacifico nella dottrina giuspubblicistica che l'art. 21 Cost. tuteli anche il cd. diritto all'informazione. La giurisprudenza costituzionale non è favorevole a riconoscere tale diritto, bensì ritiene che vi sia un interesse generale all'informazione indirettamente protetto dalla norma costituzionale. Favorevoli a riconoscere al cd. diritto all'informazione la tutela ex art. 21

sono il Fois ed il Vignudelli. Al riguardo si rinvia a FOIS, *La natura dell'attività radiotelevisiva alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in FOIS, *La libertà di « informazione »*, (a cura di Vignudelli), Rimini, 1991, 168 ss.; VIGNUDELLI, *Il diritto della sibilla. Informarsi od essere informati?*, Rimini, 1993, 48 ss.. Contrari ad una simile impostazione del problema e quindi propensi a ritenere che l'obiettivo di tutelare l'informazione dal lato passivo non possa passare che attraverso la dimensione funzionale dei *mass-media* quali strumenti per la formazione dell'opinione pubblica (in tal senso si rinvia a BARILE, GRASSI S., voce *Informazione — libertà di —*, in *Nss. D.I.*, Appendice IV, Torino, 1983, 196 ss.; e con alcuni distinguo anche CHIOLA, voce *Informazione — diritto alla —*, in *Enc. giur.*, vol. XVI, Roma, 1989, 1 (*ad vocem*)).

¹⁶ È molto vivo il dibattito nella dottrina giuspubblicistica fra quanti sostengono l'aspetto libertario dell'informazione dal lato attivo e quanti invece ne sostengono l'aspetto funzionale. Quanti nella dottrina giuspubblicistica sostengono l'aspetto funzionale (in *primis* vedi BARILE, GRASSI S., voce *Informazione — libertà di —*, in *Nss. D.I.*, Appendice IV, Torino, 1983, 196 ss.) pongono l'accento sull'interesse diffuso omogeneo che catalogherebbe la fattispecie, rendendo l'attività informativa quasi un servizio pubblico. Invece quanti ne sostengono l'aspetto libertario (vedi al riguardo FOIS, *La natura dell'attività radiotelevisiva alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1977, nonché in FOIS, *La libertà di informazione*, a cura di Vignudelli, Rimini, 1991, 159 ss.) lo connettono alla titolarità del singolo, che può esercitarlo nei limiti previsti dall'art. 21 Cost.. Per un'analisi sistematica delle problematiche in campo si rinvia a VIGNUDELLI, *Il diritto della sibilla. Informarsi od essere informati?*, Rimini, 1993, 87.

pure da emittenti locali italiane che avessero voluto diffondere oltre alle trasmissioni televisive altresì dati in *teletext* in ambito locale; invece un decreto ministeriale del Ministro delle Poste (D.M. 6 febbraio 1978) vietava all'art. 1 l'immissione sul mercato italiano di televisori a colori « muniti della circuiteria per i servizi di televideo » se non rispondenti ad alcuni requisiti tassativamente previsti, che sarebbero stati indicati successivamente sulla scorta degli esperimenti tecnici di trasmissione effettuati dalla Concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo. In tal modo qualsiasi ripetizione sul territorio italiano nonché la trasmissione da parte di emittenti private locali di dati via *teletext* sarebbero state impossibili, perché non ci sarebbero stati televisori adatti a riceverli.

4. LA FASE SPERIMENTALE DEL TELEVIDEO.

Il Ministro delle Poste aveva deciso di attribuire la sperimentazione del *medium* alla Concessionaria pubblica del servizio radiotelevisivo con l'art. 10 n. 5 Convenzione Stato-Rai del 1981, recepita con il d.P.R. 10 agosto 1981 n. 521¹⁷. La concessionaria pubblica pertanto avrebbe avuto l'obbligo, definito¹⁸ di « futura attuazione », di introdurre sulle proprie reti televisive il sistema *teletext* a condizioni tecniche da stabilirsi con norme successive, anche per rendere comprensibili ai privi dell'udito ed ai non vedenti « i programmi televisivi, con particolare riguardo ai notiziari informativi ». L'attività di progettazione doveva ritenersi di competenza esclusiva della Rai, che aveva già iniziato a lavorarvi sopra, ma la cui sperimentazione doveva forse rimanere circoscritta a pochi soggetti, visto il divieto di « commercializzazione » per gli apparecchi televisivi muniti di *decoder*.

Il servizio di *teletext* nelle intenzioni del Ministro delle Poste (ma presumibilmente del Governo) doveva ritenersi un servizio pubblico¹⁹, pur se tecnologicamente in fase sperimentale. Veniva evidenziata così la necessità di predisporre particolari vincoli normativi che rendessero la trasmissione in *teletext* servizio pubblico, ricollegandola alla « quasi automatica facilità d'ingresso nelle case di tutti »²⁰ ed alla capacità di influenzare i procedimenti di formazione dell'opinione pubblica grazie alla sua « posizione di prevalenza in seno alla società »²¹.

Contro questo approccio alla problematica che porrebbe la persuasività del *medium* alla base del riconoscimento della qualità di servizio pubblico, senza tener conto che il potere condizionante dei *media*, deve essere contestualizzato al periodo storico in cui il singolo *medium* si afferma²², si è orien-

¹⁷ Per un approfondimento delle problematiche evidenziate dalla Convenzione Stato-Rai del 1981 vedi SANTORO, *Vecchio e nuovo nella Convenzione Stato-Rai*, in *Dir. radiotelecom.*, 1981, 552.

¹⁸ Vedi SANTORO, *op. et loc supra cit.*; LAX P., *Televideo e diritto d'autore giornalistico*, in *Dir. aut.*, 1986, 472.

¹⁹ È quanto sostiene il Santoro nella sua analisi della Convenzione Stato-Rai del 1981 (cfr. SANTORO, *op. et loc supra cit.*).

²⁰ In tal senso anche se riferita all'attività radiotelevisiva è la posizione di Amato (cfr. AMATO, *Monopolio o pluralismo un dilemma che doveva proporsi*, in *Dir. radiotelecom.*, 1976, 9).

²¹ Così SANDULLI, *Pubblico e privato nel sistema radiotelevisivo*, in *Dir. soc.*, 1980, 250.

²² La contestualizzazione storica del *medium* è importante per comprendere come l'attività radiotelevisiva non possa che

tata un'autorevole dottrina giuspubblicistica che evidenzia come sia « assolutamente inadeguata per affrontare e risolvere la questione del servizio pubblico nella misura in cui il rilievo sulla natura generale, collettiva o pubblica che dir si voglia, di un determinato interesse, niente può dirci sul fatto che ad essa corrisponda, o debba corrispondere, un « servizio pubblico » (nel senso giuridico del termine) quale una specifica tra le possibili formule o modelli mediante i quali quel dato interesse può, in ipotesi, essere soddisfatto »²³.

Il timore di eventuali condizionamenti dell'opinione pubblica sottointende un più generale timore verso l'individuale manifestazione del pensiero, chiamando in causa l'intervento di uno Stato etico, che controlli in maniera più o meno diretta l'attività trasmissiva²⁴ del *teletext* e quindi si preoccupi di « proteggere la sfera psichica ed emotiva dei singoli individui contro il nocimento, o addirittura l'infelicità, che ad essi possono derivare dal godimento della loro individuale libertà di informazione »²⁵.

Inoltre caratterizzare come servizio pubblico l'attività di trasmissione in *teletext* implicherebbe un suo fine sociale « il cui soddisfacimento richiederebbe una sottrazione della libera disponibilità dei fini operativi agli imprenditori privati »²⁶.

5. CONSIDERAZIONI SULL'ESTENSIONE TEMPORALE DELLA SUA SPERIMENTAZIONE.

L'aver affidato la sperimentazione alla Concessionaria pubblica del servizio radiotelevisivo e non alla Concessionaria pubblica del servizio telefonico (Sip, ora Telecom Italia) sembra rafforzare la nostra opinione che il *teletext* sia stato considerato dalla Pubblica Amministrazione assimilabile ad un servizio televisivo; opinione di per sé avvalorata dalla circolarità del messaggio, dall'impiego del solo apparecchio televisivo per la ricezione, nonché dal fatto che i dati alfanumerici del televideo non sembrano differire in nulla, sotto il profilo tecnologico, dalle altre immagini televisive. Inoltre dal tenore letterale delle norme della Convenzione Stato-Rai del 1981 e del d.M. 11 febbraio 1982 si evince una distinzione fra la natura più « strettamente telematica » del Videotel²⁷ (la cui sperimentazione è stata attribuita

essere intesa come un'esplicitazione della libertà di manifestazione del pensiero. In tal senso vedi FOIS, *Informazione: potere o libertà?*, in AA.VV., *Rapporto '93 sui problemi giuridici dell'informazione*, (a cura di Barile, Zaccaria), Torino, 1994, 408 ss..

²³ Cfr. FOIS, *Presupposti e modelli dell'attività radiotelevisiva* (parte prima), in *Dir. radiotelecom.*, 1979, nonché in FOIS, *La libertà di « informazione »*, (a cura di Vignudelli), Rimini, 1991, 190.

²⁴ Per gli opportuni approfondimenti su questa problematica si rinvia a VIGNUDELLE, *op. supra cit.*, 112 ss., nonché alla bibliografia (colà) citata.

²⁵ Così FOIS, *Profili costituzionali e disciplina radiotelevisiva*, in *Giur. cost.*, 1989, nonché in FOIS, *La Libertà di « in-*

formazione », (a cura di Vignudelli), Rimini, 1991, 437.

²⁶ Così FOIS, *Presupposti e modelli per una disciplina dell'attività radiotelevisiva*, in *Dir. radiotelecom.*, 1979, nonché in FOIS, *La libertà di « informazione »*, (a cura di Vignudelli), Rimini, 1991, 216.

²⁷ Il Videotel è il servizio telematico più diffuso in Italia ed è disciplinato finora dal D.M. (Ministro delle Poste) 27 gennaio 1986 che lo definisce un servizio interattivo, provvedendo a procedure standardizzate di accesso a banche dati mediante trasmissioni di tipo telegrafico. Per approfondimenti giuridici al riguardo si rinvia a SULLO P., *Il servizio Videotel*, in *Nuova Rass.*, 1989, 1015 ss.; IDEM, *Nuovi servizi per gli utenti telefonici*, in *Nuova Rass.*,

alla Sip, ora Telecom Italia) e quella più « televisiva » del Televideo (la cui sperimentazione è stata invece affidata alla Rai).

Il Televideo, pur se ancora in fase sperimentale, diveniva con il decreto ministeriale del Ministro delle Poste (D.M. 11 febbraio 1982), l'unica forma esperibile di *teletext*, almeno fino a quando non fosse terminata la fase sperimentale. La Rai avrebbe potuto attivarlo con la diretta compartecipazione del Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni; inoltre la sperimentazione avrebbe potuto interessare un'utenza circoscritta, viste anche le precedenti disposizioni che impedivano la liberalizzazione nella vendita degli apparecchi televisivi.

La normativa emanata dal Ministro delle Poste non venne impugnata davanti all'Autorità giurisdizionale amministrativa da alcun imprenditore televisivo privato, nonostante l'esplicito richiamo alle sanzioni per i suoi trasgressori previste dall'art. 195 ultimo comma Codice postale così come modificate dall'art. 45 legge n. 103 del 1975.

Una parziale scriminante al ripristino del monopolio diffusivo pubblico in questo ambito poteva essere trovata nella premessa del decreto che esplicitava l'opportunità di addivenire al più presto possibile ad una scelta del sistema di trasmissione. La riserva di legge assoluta, che come sostiene la dottrina giuspubblicistica più autorevole²⁸ vige in materia di disciplina dei mezzi di comunicazione di massa, avrebbe però richiesto l'intervento del Legislatore, tanto più che si interveniva su un ambito sul quale la Corte costituzionale aveva avuto modo di sentenziare.

Inoltre, con un decreto interministeriale, e cioè il D.M. 3 agosto 1984, il Ministro delle Poste di concerto con il Ministro dell'Industria, « visti i risultati delle sperimentazioni del servizio Televideo svolte dalla Rai con utenza circoscritta secondo il sistema U.K. livello 1 » e per « l'opportunità che tutti i ricevitori televisivi per Televideo siano dotati di presa di peritelevisione per tutelare l'utenza » sanciva all'art. 1 che il sistema di *teletext* prescelto per il servizio sperimentale di Televideo aperto all'utenza fosse (e lo è ancora) quello già sperimentato in ambito Rai. Veniva inoltre previsto che dal 1 settembre 1984 sarebbero potuti essere immessi in commercio sul territorio nazionale i ricevitori televisivi atti a ricevere questo servizio e che dal 1° settembre 1985 tutti i televisori a colori superiori a 20 pollici messi in vendita l'avrebbero dovuto avere in dotazione.

Con il D.M. 4 agosto 1984, il Ministro delle Poste autorizzava dal 1° settembre 1984 soltanto la Concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo ad effettuare « in via sperimentale aperta all'utenza » il servizio di televideo con il sistema già previsto dal precedente decreto interministeriale del 3 agosto.

Con un altro decreto ministeriale si veniva così a ripristinare un monopolio nell'ambito di una tecnologia diffusiva a favore della concessionaria pub-

1989, 1400 ss.; infine vedi CARDARELLI, *Il regime giuridico dei servizi telematici in Italia ed in Francia*, in *Annuario di diritto delle tecnologie dell'informazione*, 1991, 1001 ss..

²⁸ Nelle materie attinenti alle libertà fondamentali troviamo una convergenza nella dottrina giuspubblicistica; sia la dottrina (cfr. FOIS, *Riserva di legge*, Milano, 1963, 320 ss.) che ritiene assoluta ogni riser-

va salvo attenuarne il rigore nelle materie in cui le situazioni giuridiche soggettive sono condizionate per la nostra Costituzione all'interesse generale, sia l'altra autorevole dottrina (cfr. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Milano, 1976, 341 ss.) che ritiene sempre relativa la riserva fuorché per le materie direttamente attinenti alle libertà fondamentali ritengono la riserva di legge di cui all'art. 21 Cost. sempre assoluta.

blica, giustificandolo con un regime sperimentale peraltro non facilmente sostenibile, tenuto conto del fatto che tutti i televisori a colori superiori a 20 pollici messi in vendita sarebbero stati dotati dell'apposito *decoder*.

Si veniva a creare una situazione ancor più anomala di quella prospettata dal D.M. 11 febbraio 1982, poiché la sperimentazione non appariva più circoscritta, ma veniva praticamente generalizzata a tutti gli utenti dotati di un televisore a colori. Di sperimentazione, pertanto, non poteva nemmeno più strettamente parlarsi, visto che ogni qual volta era stato previsto l'allargamento su tutto il territorio nazionale di un servizio televisivo cessava la sua sperimentazione; ciò si era verificato sia nel caso del primo canale televisivo (d.P.R. 26 gennaio 1952 n. 180) che in quello del secondo canale televisivo (d.P.R. 18 aprile 1963 n. 983).

Dopo pochi mesi fu chiaro allo stesso Legislatore che il Televideo non poteva più considerarsi un *medium* in sperimentazione. Infatti l'art. 11 legge 11 dicembre 1984 n. 839, nel disegnare un nuovo modello di comunicazione istituzionale²⁹, stabiliva che il contenuto delle leggi e degli altri atti di maggiore importanza fosse reso noto attraverso il *medium* radio-televisivo, specialmente nelle trasmissioni di Televideo³⁰.

6. LA LEGGE N. 10 DEL 1985 E IL TELETEXT.

Il monopolio pubblico per il servizio di *teletext* diveniva ancora più anacronistico alla luce dell'art. 3 legge 4 febbraio 1985 n. 10, che legittimava l'attività televisiva delle singole emittenti radiotelevisive private con gli impianti di radiodiffusione già in funzione. La legittimazione delle emissioni di segnali televisivi sulle frequenze già utilizzate dalle singole emittenti, con tutte le tutele che la giurisprudenza di merito aveva riconosciuto al riguardo³¹, avrebbe dovuto altresì consentire la trasmissione circolare di

²⁹ La delineazione di un nuovo modello di comunicazione pubblica che tenga conto dell'impatto dei nuovi media elettronici è stata abbondantemente delineata da VIGNUDELLO, *La comunicazione pubblica: inquadramento fenomenologico, profili generali, elementi di diritto costituzionale*, in *La comunicazione pubblica*, (a cura di Vignudelli), Rimini, 1992, 38 ss.; IDEM, *Il diritto della sibilla. Informarsi od essere informati?*, Rimini, 1993, 250 ss..

³⁰ Per approfondimenti ed annotazioni bibliografiche al riguardo vedi MARZIALE, *La Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana nel 1986*, in AA.VV., *La Riforma della Gazzetta Ufficiale: problemi risolti e problemi aperti*, in *Foro it.*, 1987, V, 396 ss.; infine ci si permette di rinviare al nostro, *La comunicazione pubblica: profili organizzativi ed amministrativi*, in AA.VV., *La comunicazione pubblica*, (a cura di Vignudelli), Rimini, 1992, 276 ss..

³¹ Sul « possesso » esercitato dalle singole emittenti sulle frequenze e sulla tutela

riconosciuta dalla giurisprudenza prima della legge 6 agosto 1990 n. 223 si rinvia a BONOMO G., *L'accesso dei privati alle telecomunicazioni*, Milano, 1987, 83 ss.. Sulle tutele giurisdizionali riconosciute al possesso di frequenze hertziane a scopo di radiodiffondere l'attività radiotelevisiva si rinvia alle sentenze raccolte e commentate dal Bonomo G. (cfr. BONOMO G., a cura di, *I circuiti nazionali*, Milano, 1989, 42 ss.). Sulla legittimazione provvisoria all'emittenza privata prevista dall'art. 1 legge n. 10 del 1985 si è soffermata soprattutto ZACCARIA, *Brevi note sull'attuazione della legge n. 10 del 1985: una legge inutile*, in AA.VV., *Rapporto annuale sui problemi giuridici dell'informazione 1986-1987*, (a cura di Barile, Caretti, Zaccaria), Padova, 1988, 231 ss..

Per un approfondimento sulla legge n. 10 del 1985 cfr. PADOVANI, *L'interconnessione funzionale delle emittenti televisive private fra fantasie esegetiche e realtà normative*, in *Dir. inform.*, 1987, 578 ss.; ESPOSITO

dati in *teletext*, abrogando *de jure* il monopolio della concessionaria pubblica per questa tipologia di trasmissione al *limine* fra il segnale televisivo e quello telematico.

Con una legittimazione esplicita dell'attività televisiva in chiaro si doveva ritenere illegittimo, pertanto, il divieto di cui all'art. 1 D.M. 11 febbraio 1982 che non consentiva ai privati di effettuare emissioni televisive di tipo Televideo. Infatti, il regime autorizzatorio sottointeso dal D.M. 4 agosto 1984, che provvedeva ad autorizzare la sola Rai a trasmettere con la tecnologia del *teletext*, si sarebbe dovuto estendere anche alle emittenti private, le quali sarebbero state obbligate a trasmettere con le modalità tecnologiche previste dall'art. 1 D.M. 3 agosto 1984, cioè il *teletext* inglese di tipo 1.

Le emittenti private scelsero di non effettuare trasmissioni in *teletext*, sia per la provvisorietà delle norme che disciplinavano il settore, sia per non richiedere le apposite autorizzazioni ex art. 183 Cod. post.; invece la Convenzione Stato-Rai del 1988 recepita con il d.P.R. 1 agosto 1988 n. 361, continuava a prevedere all'art. 9 il regime sperimentale del *teletext* attribuendone l'esclusiva alla concessionaria pubblica. Una simile previsione normativa, tenuto conto che gli accordi recepiti nel nostro ordinamento³² costituiscono una fonte normativa inferiore alla legge, non poteva sollevare dubbi di legittimità vista l'apertura ai privati compiuta dalla legge n. 10 del 1985.

7. LA LEGGE N. 223 DEL 1990 E LA FINE DEL MONOPOLIO.

La legge 6 agosto 1990 n. 223 non interviene a dettare una peculiare disciplina per il *teletext* e nel corso del dibattito parlamentare nessuno si soffermò sulla necessità di dettare norme specifiche per il settore. L'art. 1 legittimando la diffusione di programmi radiofonici o televisivi realizzata con qualsiasi mezzo tecnico, sembra riconoscere altresì alle tv private la possibilità di utilizzare segnali in *teletext* durante le loro trasmissioni televisive. Dopo il 1990 iniziano infatti anche sulle tv private le prime sperimentazioni in *teletext* sulla base della sola autorizzazione ex art. 32 che consente ai privati (esercenti impianti di telediffusione) di proseguire nella loro attività « fino al rilascio della concessione stessa ovvero fino alla reiezione della domanda e comunque non oltre settecentotrenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge » purché non vengano compiute modificazioni « della funzionalità tecnico operativa degli impianti ». Il Consiglio di Stato sembra

R., *Attività radiotelevisiva privata e normativa antitrust*, in *Dir. radiotelecom.*, 1987, 75 ss.; PARDOLESI, *Etere misto e pluralismo (annunciato)*, in *Foro it.*, 1988, I, 2477 ss.; ATTOLICO, *Problematiche attorno all'installazione di un'emittente radiotelevisiva dopo la legge n. 10 del 1985*, in *Giust. civ.*, 1988, I, 2128 ss..

³² Le Convenzioni amministrative recepite nell'ordinamento giuridico con decreto del Presidente della Repubblica sono state oggetto di analisi sia da parte della dottrina giusamministrativistica che da parte della giurisprudenza costituzionale.

In particolare la Corte delle leggi è intervenuta sull'argomento con una sentenza (cfr. CORTE COSTITUZIONALE, *sentenza 5 maggio 1980 n. 68*, in *Giur. cost.*, 1980, 881) che ha sancito la sua natura di fonte normativa secondaria. Al riguardo vedi anche ROMANO A., *Pubblico impiego e contrattazione collettiva*, in *Giur. cost.*, 1980, 867 ss.; GIANNINI M.S., *voce Impiego pubblico (profili storici e teorici)*, in *Enc. dir.*, XX, Milano, 1970, 302 ss.; VIRGA, *Il pubblico impiego*, Milano, 1973, 141 ss.; SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, XIV ed., Napoli, 1984, 266.

indirettamente legittimare la liberalizzazione delle trasmissioni in *teletext*, allorquando, chiamato a dare un parere al Ministero delle Poste sulle problematiche connesse al criptaggio del segnale televisivo³³, ritiene che non vi sia modifica della funzionalità tecnico-operativa degli impianti, allorquando la tipologia trasmissiva (nella fattispecie quella criptata delle *pay-tv*) non incida né sulle frequenze abilitate a trasmettere, né sulla potenza o sull'ubicazione o su alcun altro dei fattori previsti ex art. 16 legge n. 223 del 1990 quali elementi valutabili in sede di rilascio delle concessioni. La trasmissione in *teletext* non comportava, inoltre, nemmeno un pagamento suppletivo da parte degli utenti e pertanto non poteva in alcun modo essere riconosciuta nell'attività una prevalenza dell'aspetto imprenditoriale su quello libertario.

8. LE OBIEZIONI SOLLEVATE DALLA DOTTRINA FAVOREVOLE A RITENERE IL TELETEXT UNO STRUMENTO TELEMATICO.

La dottrina giuridica attenta alla fattispecie³⁴ si era espressa nel senso di non ricomprendere l'attività del *teletext* fra quelle televisive. Questa posizione faceva leva soprattutto sull'iter parlamentare della nuova legge sul sistema radio-televisivo privato, in cui erano presenti accenni ad un'eventuale disciplina del settore. « Essendo il televideo un servizio già operante, seppure in fase ancora sperimentale, è da escludere che possa essere stato dimenticato per strada in un disegno organico di riforma del settore ed è più agevole ritenere che il futuro legislatore lo abbia considerato (salvo emendamenti dell'ultima ora) come un'attività diversa dal servizio pubblico di radiodiffusione circolare, oggetto di generale disciplina »³⁵.

Inoltre la stessa Commissione bicamerale di vigilanza sulla Rai-tv, allorquando nel 1985 ritenne consono alle finalità della concessionaria pubblica l'attivazione di servizi di *telesoftware* e di *teletext*, approvava le modifiche in tal senso apportatevi (ex art. 3 Statuto sociale). Nella Convenzione Stato-Rai del 1988, recepita con il d.P.R. 1 agosto 1988 n. 367, all'art. 9 veniva previsto che la concessionaria pubblica avrebbe dovuto potenziare il servizio televideo « anche attraverso l'applicazione di nuove tecnologie per la trasmissione dati » (art 9 n. 3f).

³³ Per un'approfondimento delle tematiche connesse ad un uso « particolare » delle frequenze televisive si rinvia alle critiche sollevate da MAIONE, *La « pretesa libertà » di istituire pay-tv e la legge n. 223 del 1990*, in *Giur. cost.*, 1992, 674 ss., che si sofferma sulle problematiche connesse al parere del Consiglio di Stato al riguardo. Inoltre per un approfondimento delle problematiche connesse alla circolarità del messaggio in *pay-tv* vedi ESPOSITO R., *Nuovi mezzi: satellite, cavo, pay-tv*, in *La radiotelevisione in Italia e in Europa. Leggi, esperienze, prospettive* (Atti preparativi al Convegno di Firenze del 9-10 ottobre 1992), dattiloscritto, 362 ss. nonché in AA.Vv., *Rapporto '93 sui problemi giuridici della radiotelevisione*

in Italia (a cura di BARILE, ZACCARIA), Torino, 1994; BORRELLO, *Alcune riflessioni sulla pay-tv con particolare riferimento ai suoi fondamenti costituzionali quale modello organizzativo della circolazione di prodotti del pensiero*, in *La radiotelevisione in Italia e in Europa*, cit., 387 ss. nonché in AA.Vv., *Rapporto '93 sui problemi giuridici della radiotelevisione in Italia*, cit. Le ragioni che giustificano le trasmissioni criptate sono state già da noi affrontate in altra sede. Al riguardo ci si permette di rinviare al nostro, *Aspetti giuridici della disciplina sulla pay-tv*, in *Dir. aut.*, 1994, 173 ss..

³⁴ Vedi LAX P., *Televideo e diritto d'autore giornalistico*, in *Dir. aut.*, 1986, 465.

³⁵ *Ibidem*

Se si ritiene, però, che il segnale di *teletext* sia del tutto diverso da quello televisivo, le emittenti che inviano messaggi attraverso il *teletext* non dovrebbero essere assoggettate ai limiti imposti dalla legge alle emittenti televisive. Quindi non sussisterebbero per le emittenti private i limiti di affollamento pubblicitario né quelli attinenti alle telepromozioni. Inoltre la stessa disciplina delle telepromozioni e quella delle televendite non sarebbero disciplinate dal Regolamento in materia di sponsorizzazioni di programmi radiotelevisivi e offerte al pubblico (D.M. 9 dicembre 1993 n. 581); le telepromozioni via teletext potrebbero essere disciplinate dalle norme richiamate solo in via analogica qualora « compatibili » con il medesimo, mentre le televendite sarebbero assoggettate alla disciplina dettata dal Decreto legislativo 15 gennaio 1992 n. 50.

Gli stessi limiti *antitrust* previsti per le emittenti televisive non potrebbero applicarsi alle emittenti di *teletext*. Infatti, per quanto riguarda la trasmissione dati, se la Legislazione italiana riconosce ancora una sorta di riserva allo Stato sull'attività ex artt. 1 e 183 Cod. post., a livello comunitario con la Direttiva 90/388/CEE del 28 giugno 1990 sono stati aboliti ex art. 2 i diritti esclusivi o speciali per la fornitura di servizi di telecomunicazioni, fatta eccezione per i servizi di *telex*, di radiofonia mobile, di radioavviso e di comunicazioni via satellite. Fino al 31 dicembre 1992 i singoli Paesi comunitari avrebbero però potuto vietare « agli operatori economici di offrire al pubblico la semplice rivendita di capacità di circuiti affittati » (art.3), ma entro lo stesso termine avrebbero dovuto altresì provvedere alla pubblicazione delle procedure di autorizzazione adottate per l'elencazione delle attività.

Il Parlamento italiano attribuiva pertanto ex art. 76 Cost. la delega legislativa al Governo per l'attuazione della Direttiva fissandone (ex artt. 1, 2, 72 legge 19 febbraio 1992 n. 142) i principi ed i criteri direttivi. Entro un'anno dalla entrata in vigore della legge di delega, seguendo l'*iter* previsto dall'art. 14 legge 23 agosto 1988 n. 400 sarebbe dovuto essere emanato il previsto decreto legislativo. Il Governo ex art. 2 legge n. 142 del 1992 avrebbe dovuto attenersi ad alcuni criteri, fra cui quello di legiferare assicurando che « nelle materie trattate dalla direttiva da attuare, la disciplina disposta fosse pienamente conforme alle prescrizioni » della Direttiva medesima³⁶.

Con l'art. 72 veniva previsto che dal 1° gennaio 1996 non sarebbe potuto permanere alcun limite alle offerte al pubblico di « semplice rivendita di capacità di circuiti affittati », e quindi la riserva allo Stato sarebbe venuta meno.

Il Governo, invece di dar luogo alla delega legislativa per l'esecuzione della Direttiva 90/388/CEE, impugnò (insieme ai Governi di Francia, Spagna, Belgio) la direttiva stessa davanti alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee. I legali dei Governi sostenevano che le disposizioni dell'art. 90 Trattato non attribuissero alla Commissione potere normativo in particolari settori della trasmissione dati a differenza di quanto faceva la Direttiva con gli artt. 1, 2, 4, 6, 8, i quali dovevano essere così annullati. La Corte dopo aver sottolineato come ex art. 90 n. 3 Trattato CEE gli era stata attribuita la competenza di specificare gli obblighi che discendono dal Trattato, respingeva in

³⁶ Così MORISI, *L'attuazione delle direttive Cee in Italia. La « legge comunitaria » in Parlamento*, Milano, 1992, 109

ss., a cui si rinvia anche per la bibliografia sull'argomento.

parte l'istanza dei ricorrenti riaffermando la conformità delle norme della Direttiva al Trattato, fatta eccezione per l'art.9 della Direttiva, che peraltro non incideva sulla liberalizzazione della trasmissione dati.

Nonostante l'esito sfavorevole all'istanza, il Governo italiano non emanò nel termine previsto nella legge delega (un'anno dalla sua promulgazione) il decreto legislativo di cui all'art. 72 legge n. 142 del 1992. Il settore della trasmissione dati continua pertanto ad essere sottoposto ai divieti ed al regime previsto dalla disciplina del Codice Postale, sui quali potrebbe però intervenire la Corte di Giustizia delle Comunità europee, essendo la norma italiana in contrasto con l'art. 90 n. 3 Trattato CEE nonché con la *ratio* della stessa Direttiva 90/388/CEE.

9. LA SUA ININFLUENZA AI FINI DELLA LIBERALIZZAZIONE.

L'ordinamento giuridico italiano, alla luce della legge 9 marzo 1989 n. 86 (cd. legge La Pergola), ha optato per il recepimento delle fonti comunitarie, e quindi anche delle direttive comunitarie. Queste non sono immediatamente applicabili nell'ordinamento giuridico italiano, ma (seguendo una prassi) ogni anno il Parlamento procede con una legge delega ad indicare i principi ed i criteri direttivi della delega per tutte le direttive comunitarie che non siano state oggetto di attuazione.

La soluzione normativa adottata dall'Italia risente della discussione dottrinale che appare orientata a non sostenere l'« automatica » prevalenza della legge comunitaria rispetto alla legge interna, sia perché l'Organo competente ad adottarle è la Commissione CEE, i cui componenti non vengono scelti direttamente dal Corpo elettorale³⁷, sia perché alcuni principi del nostro ordinamento giuridico costituirebbero veri e propri limiti all'« entrata automatica » del diritto comunitario nel nostro ordinamento giuridico³⁸.

Nella fattispecie l'art. 72 della legge n. 142 del 1992 (la cd. legge comunitaria per le direttive del 1991) ha dettato i principi ed i criteri per la delega della direttiva 90/388/CEE, divenendo la fonte della normazione di principio per il settore. La legge delega come ricorda un'autorevole dottrina giuspubblicistica³⁹ è « la vera e propria fonte di una parte della disciplina dei rapporti cui la delega si riferisce ». La legge di delega attribuisce una nuova

³⁷ Il deficit di democraticità del Legislatore europeo è sottolineato soprattutto dal Foïs. Cfr. FOÏS, *Sistema delle fonti e riserva di legge nel difficile incrocio tra diritto comunitario ed interno*, in *La Corte costituzionale fra diritto comunitario ed interno*, (Atti del Seminario svoltosi a Roma a Palazzo della Consulta nei giorni 15 e 16 ottobre 1990), Milano, 1991, 143 ss...

³⁸ Vedi GAJA, *La sentenza della Corte cost. n. 232 del 1989 e i « controlimiti » alle superiorità del diritto comunitario*, in *La Corte costituzionale tra diritto interno e diritto comunitario*, cit., 84, dove ricorda come la Corte costituzionale non abbia ancora affrontato al compatibilità delle fonti co-

munitarie con i principi in tema di libertà fondamentali. Inoltre il Foïs (cfr. FOÏS, *op. et loc supra cit.*) sottolinea come i principi di eguaglianza, di sovranità popolare, di democraticità costituiscano veri e propri limiti all'ingresso del diritto comunitario nel nostro ordinamento giuridico.

³⁹ Così CERVATI A.A., voce *Legge delega e delegata*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano, 1972, 946. In tal senso vedi anche BARTHOLINI S., *Delegazione legislativa in materia di amnistia ed indulto*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1955, 503 ss.; ESPOSITO, *Osservazione a Incostituzionalità di leggi delegate*, in *Giur. cost.*, 1956, 190 ss.; CICONETTI S.M., *I limiti « ulteriori » della delegazione legislativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 568 ss.

competenza al Governo, il quale nel darvi attuazione deve operare nell'ambito di confini puntualmente determinati e secondo le procedure previste dalla Costituzione nonché dalla stessa legge di delega; appare pertanto pacifico che la legge di delega non possa abrogare le leggi preesistenti in contrasto con i suoi principi ed i suoi criteri, poiché le sue norme sarebbero meramente programmatiche e non suscettibili di applicazione immediata, riferendosi al mero esercizio della competenza. La legge di delega non può pertanto⁴⁰ incidere direttamente sulle sfere giuridiche di soggetti sottoposti all'ordinamento giuridico. L'art. 72 della legge n. 142 del 1992 non ha pertanto abrogato la riserva allo Stato dell'attività di trasmissione dati, prevista ex art. 1 e 183 Codice postale: queste norme sarebbe state invece abrogate da quel decreto legislativo previsto dalla legge n. 142 del 1991, se fosse stato emanato. Pertanto, la normativa sarebbe ancora dettata dal Codice postale, il quale impone un'apposita concessione per la trasmissione dati in *teletext*, qualora non la si ritenga una particolare tecnologia televisiva o non rientri nell'esercizio dell'attività televisiva, nonostante la trasmissione dati in *teletext* avvenga sulla stessa frequenza e nello stesso frangente della trasmissione televisiva. Ben difficilmente però il Ministero delle Poste potrebbe sanzionare le trasmissioni in *teletext* effettuate dai privati (sia le reti *Fininvest*, sia le reti *Telepiù*, nonché il circuito *Cinquestelle* hanno un proprio *teletext*) oppure imporne la cessazione, poiché l'eventuale ricorso degli interessati alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee non potrebbe che evidenziare il mancato recepimento della Direttiva CEE nell'ordinamento giuridico italiano, con il conseguente monito di adeguamento rivolto al nostro Legislatore dai competenti Organi comunitari.

⁴⁰ In tal senso vedi TOSATO, *Le leggi di delegazione*, Padova, 1931, 85 ss.; FERRI G.B., *Sulla delegazione legislativa* (Contributo all'interpretazione dell'art. 76 del-

la Costituzione), in *Studi* L. Rossi, Milano, 1952, 176 ss.; LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Torino, 1970, 341.