

10 LUGLIO 1974

SENTENZA N° 225

CORTE COSTITUZIONALE

Nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale:

- degli artt. 1, 2 e 18 r.d. 8 febbraio 1923 n. 1067 (Norme per il servizio delle comunicazioni senza filo);

- degli artt. 1, 166, 168, n. 5, 178 (come sostituito dall'art. 1, n. 2, l. 14 marzo 1952 n. 196) e 251 del r.d. 27 febbraio 1936 n. 645 (Approvazione del codice postale e delle telecomunicazioni);

- del d.P.R. 26 gennaio 1952 n. 180 (Approvazione ed esecutorietà della Convenzione per la concessione alla RAI del servizio di radioaudizioni e televisione circolare e del servizio di telediffusione su filo);

- dell'art. 3 l. 14 marzo 1952 n. 196 (Modificazioni degli artt. 178, 269 e 270 del codice postale e delle telecomunicazioni, approvato con r.d. 27 febbraio 1936 numero 645);

- del d.P.R. 5 agosto 1966 n. 1214 (Nuove norme sulle concessioni di impianto e di esercizio di stazioni di radioamatori);

- degli artt. 1, 183 e 195 del d.P.R. 29 marzo 1973 n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di banconota e di telecomunicazioni);

promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 15 maggio 1971 dal pretore di Poggibonsi nel procedimento penale a carico di Parronchi Sergio, iscritta al n. 273 del registro ordinanze 1971 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 240 del 22 settembre 1971;

2) ordinanza emessa il 14 gennaio 1972 dal pretore di Omegna nel procedimento penale a carico di Porta Giuseppe ed altro, iscritta al n. 40 del registro ordinanze 1972 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 90 del 5 aprile 1972;

3) ordinanza emessa il 17 febbraio 1972 dal pretore di Macerata nel procedimento penale a carico di Meschini Italo, iscritta al n. 95 del registro ordinanze 1972 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 110 del 26 aprile 1972;

4) ordinanze emesse l'11 aprile 1972 dal pretore di Sampierdarena nei procedimenti penali rispettivamente a carico di Parodi Giancarlo ed altri e di Parodi Giovanni ed altro, iscritte ai nn. 197 e 198 del registro ordinanze 1972 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 165 del 28 giugno 1972;

5) ordinanze emesse il 18 aprile 1972 dal pretore di Sestri Levante nei procedimenti penali rispettivamente a carico di Marchetti Pier Giorgio e di Di Gennaro Gian Luigi, iscritte ai nn.

212 e 213 del registro ordinanze 1972 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 180 del 12 luglio 1972;

6) ordinanze emesse il 18 e il 20 maggio 1972 dal pretore di Bologna nei procedimenti penali rispettivamente a carico di Riccò Vitaliano ed altro e di Buscemi Ignazio, scritte ai nn. 244 e 245 del registro ordinanze 1972 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 226 del 30 agosto 1972;

7) ordinanza emessa il 6 giugno 1972 dal pretore di Bologna nel procedimento penale a carico di Gelli Giorgio, iscritta al n. 262 del registro ordinanze 1972 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 247 del 20 settembre 1972;

8) ordinanza emessa il 27 giugno 1972 dal pretore di Fidenza nel procedimento penale a carico di Colacicco Michele, iscritta al n. 312 del registro ordinanze 1972 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 279 del 25 ottobre 1972;

9) ordinanza emessa il 15 marzo 1972 dal pretore di Alano nel procedimento penale a carico di Begozzi Bruno ed altri, iscritta al n. 324 del registro ordinanze 1972 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 296 del 15 novembre 1972;

10) ordinanza emessa il 9 dicembre 1972 dal pretore di Assisi nel procedimento penale a carico di Di Bernardino Vittorio, iscritta al n. 16 del registro ordinanze 1973 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 55 del 28 febbraio 1973;

11) ordinanza emessa il 9 marzo 1973 dal pretore di Terni nel procedimento penale a carico di Pierantoni Pietro ed altro, iscritta al n. 170 del registro ordinanze 1973 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 169 del 4 luglio 1973;

12) ordinanza emessa il 5 febbraio 1973 dal pretore di Genova nel procedimento penale a carico di Giacobbe Emilio ed altro, iscritta al n. 228 del registro ordinanze 1973 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 198 del 1° agosto 1973;

13) ordinanza emessa il 21 maggio 1973 dal pretore di Gavirate nel procedimento penale a carico di De Zuanni Gianfrancesco ed altri, iscritta al n. 280 del registro ordinanze 1973 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 223 del 29 agosto 1973;

14) ordinanza emessa il 12 ottobre 1972 dal pretore di Torino nel procedimento penale a carico di ed altri, iscritta al n. 287 del registro ordinanze del 1973 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 223 del 29 agosto 1973;

15) ordinanza emessa il 22 marzo 1973 dal pretore di Perosa Argentina nel procedimento penale a carico di Ferraretto Franco, iscritta al n. 334 del registro ordinanze 1973 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 249 del 26 settembre 1973;

16) ordinanza emessa il 15 giugno dal pretore di Verona nel procedimento penale a carico di Pinton Giorgio ed altri, iscritta al n. 423 del registro ordinanze 1973 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 2 del 2 gennaio 1974.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

udito nell'udienza pubblica del 29 maggio 1974 il Giudice relatore Giuseppe Verzi;

udito il sostituto avvocato generale dello Stato Michele Savarese, per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

RITENUTO IN FATTO

1. Le ordinanze indicate in epigrafe, emesse tutte da pretori dal maggio 1971 al giugno 1973, hanno riproposto, in riferimento all'art. 21 - e talune anche agli artt. 41 e 43 della Carta - la questione di legittimità costituzionale della riserva in esclusiva allo Stato dei servizi di telecomunicazioni (artt. 1 r.d. 8 febbraio 1923 n. 1067; 1 r.d. 27 febbraio 1936 n. 645; 1 d.P.R. 29 marzo 1973 n. 156).

Quasi tutte le suddette ordinanze denunciarono, poi, per contrasto con i menzionati articoli della Carta, anche gli artt. 2 e 18 r.d. 8 febbraio 1923 n. 1067; 166, 168 n. 5, 178 (così come sostituito dall'art. 1 n. 2, della l. 14 marzo 1952 n. 196) e 251 del r.d. 27 febbraio 1936 n. 645; 183 e 195 del d.P.R. 29 marzo 1973 n. 156; 3 della l. 14 marzo 1952 n. 196; il d.P.R. n. 1214 del 5 agosto 1966; il d.P.R. n. 180 del 26 gennaio 1952.

I procedimenti penali nel corso dei quali le cennate questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate riguardano, in prevalenza, la detenzione non denunciata e l'uso privato di apparecchi radio ricetrasmittenti, senza averne ottenuto preventivamente la prescritta concessione. In pochi casi (procedimenti pendenti presso i pretori di Omegna, di Gavirate, di Perosa Argentina e di Verona), trattasi di installazione abusiva di ripetitori, allo scopo di poter ricevere i programmi televisivi svizzeri e jugoslavi).

In tutti i giudizi avanti questa Corte non vi è stata costituzione di parti. Soltanto in quelli conseguiti alle ordinanze dei pretori di Poggibonsi, Omegna, Macerata e Verona è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri.

2. Dai giudizi di merito si premette che, dopo aver attribuito l'appartenenza in esclusiva allo Stato dei servizi di telecomunicazioni, il legislatore ha statuito, tra l'altro, che «nessuno può eseguire od esercitare impianti di telecomunicazioni senza aver ottenuto la relativa concessione» (art. 166 r.d. n. 645 del 1936; art. 183 d.P.R. n. 156 del 1973 e, prima ancora, sostanzialmente, art. 2 r.d. n. 1067 del 1923); «che l'impianto e l'esercizio di stazioni radioelettriche fisse e terrestri, ad uso esclusivamente privato, può essere concesso, purché concorrano ragioni di pubblico interesse» (art. 251 r.d. n. 645 del 1936) e che per detenere apparecchi radiotrasmittenti occorre fare preventiva denuncia all'autorità locale di pubblica sicurezza ed al Ministero delle poste e delle telecomunicazioni (art. 3 l. 14 marzo 1952 n. 196. Sono state, altresì, dettate norme per la concessione di impianto e di esercizio di stazioni di radioamatori (d.P.R. 5 agosto 1966 n. 1214) e per la concessione in esclusiva alla RAI per il periodo di anni venti dei servizi delle radioaudizioni e di televisione circolare (d.P.R. 26 gennaio 1952 n. 180). L'infrazione alle surriportate disposizioni il legislatore ha poi sanzionato penalmente (art. 178 del r.d. n. 645 del 1936, così come sostituito dall'art. 1, n. 2, l. n. 196 del 1952; art. 3 di questa legge; art. 195 del d.P.R. n. 156 del 29 marzo 1973).

Ciò posto si osserva che la legittimità costituzionale di siffatta disciplina legislativa, conseguente al monopolio statale delle telecomunicazioni e, prima ancora, la legittimità costituzionale di questo monopolio, non può ritenersi inconfutabilmente dimostrata dalla sentenza numero 59 del 1960 della Corte costituzionale. Inoltre, dopo oltre dieci anni da tale decisione, le considerazioni di ordine più strettamente tecnico sulle quali essa è fondata sarebbero state superate dallo sviluppo della scienza delle radiotelediffusioni.

3. Per quanto attiene più specificamente alla detenzione di apparecchi radio ricetrasmittenti e all'uso esclusivamente privato di essi (artt. 3 l. 14 marzo 1952 n. 196; 251, 166, 178 r.d. n. 645 del 1936), si fa presente che l'art. 21 Cost. sancisce la libertà di manifestazione del pensiero con ogni mezzo di diffusione; chiunque, quindi, ha diritto di manifestare in qualsiasi modo ed in ogni circostanza il proprio pensiero, diritto da considerarsi inviolabile ai sensi dell'art. 2 della medesima Carta.

Ne discende che il dovere, per chiunque intenda stabilire od esercitare un impianto radioelettrico, di richiedere ed ottenere la prescritta concessione, il cui rilascio è del tutto discrezionale per la competente autorità, costituisce una grave ed ingiustificata limitazione del diritto di manifestare «liberamente» il proprio pensiero con ogni mezzo di diffusione. Tanto più che siffatto diritto, da qualificarsi come uno dei fondamentali proclamati e protetti dalla Costituzione e come uno di quelli che meglio caratterizzano l'attuale regime democratico vigente nello Stato, non può incontrare che limitazioni sostanziali fondate in precetti e principi costituzionali enunciati esplicitamente nella Costituzione, oppure desumibili da questa mediante una rigorosa interpretazione giuridica.

Le ragioni inerenti alla limitatezza del mezzo devono dirsi venute meno con il notevole diffondersi, anche a seguito della sentenza n. 39 del 1963 di questa Corte, del fenomeno dei radiotelefonni portatili, certamente non destinati a dar luogo ad una situazione di oligopolio.

In definitiva, in Italia, il commercio dei radiotelefonni è libero, ma il cittadino che li acquista è obbligato a denunciarne la detenzione ai sensi dell'art. 3 l. 14 marzo 1952 n. 196; ed è in ogni caso impossibilitato non solo a farne uso, ma anche e soprattutto a conservarli nella propria abitazione in condizioni di "possibile uso".

E' certo che all'uso indiscriminato degli apparecchi radioelettrici, quale mezzo di diffusione del pensiero, si frappongono interessi di natura politica, economica, militare, che è difficile individuare con esattezza. Ma nessuna pratica giustificazione appare sufficiente a legittimare il mantenimento della riserva statale. Tuttavia, se questa fosse abolita, un valido regolamento di esercizio delle radio-comunicazioni potrebbe, nel rispetto dei principi vigenti in materia, assicurare allo Stato una efficace funzione di controllo e di repressione degli illeciti eventualmente commessi a mezzo delle radio-onde.

Va infine fatto presente che lo Stato ha fatto luogo alla liberalizzazione della vendita e dell'uso di apparecchi radio trasmittenti e riceventi di modesta potenza operanti sulle bande dei 27 MHz, ma non ha provveduto ad abolire le norme che vietano la trasmissione e la ricezione su queste frequenze (art. 9 d.P.R. 5 agosto 1966 n. 1214); il che contrasta con l'art. 21 Cost.

4. Le norme contenute negli artt. 1, 183 e 195 del d.P.R. 29 marzo 1973 n. 156 (già artt. 1, 166 e 178 r.d. 27 febbraio 1936 n. 645) pongono inoltre rilevanti ostacoli al diritto alla circolazione di informazioni, protetto dall'art. 21 Cost., ove si osserva che, sanzionando penalmente anche l'installazione e l'esercizio d'impianti idonei alla sola ricezione e diffusione di programmi televisivi esteri, s'impone al cittadino di attingere le proprie notizie unicamente dai servizi radiotelevisivi nazionali, attualmente affidati in regime di monopolio alla RAI-TV, precludendogli la possibilità di accedere ad altre non irrilevanti fonti di informazione e selezionare, in base alle proprie personali opzioni, le fonti medesime. E ciò pur non sussistendo nella specie alcuna delle ragioni in forza delle quali la Corte, con la sentenza n. 59, del 13 luglio 1960, ritenne comprimibile il bene protetto dall'art. 21 e

conforme ai precetti costituzionali la riserva allo Stato dei servizi radiotelevisivi e l'attuale regime di affidamento degli stessi in concessione esclusiva alla RAI. L'installazione e l'esercizio di impianti del tipo in esame non sono, infatti, certamente tali da originare situazioni di monopolio o di oligopolio, ove si consideri che essi sono alla portata di semplici commercianti radiotecnici, e che, soprattutto, sono volti non già a consentire a pochi privilegiati di manifestare il proprio pensiero quanto, invece, a permettere alla generalità di accedere agevolmente ad una pluralità di fonti d'informazione.

Né l'esercizio degli impianti in parola può essere riguardato come servizio pubblico essenziale od attività di preminente interesse generale non ponendosi, evidentemente, nella specie alcuno dei problemi di obiettività ed imparzialità considerati dalla Corte nella sentenza n. 59 del 1960 ed essendo invece i ripetitori destinati ad ampliare, in sostanza condizioni di eguaglianza per i destinatari del servizio, il novero degli strumenti di informazione e consentire la libera circolazione tra i consociati di notizie e di idee.

Non va, inoltre, trascurato che i «ripetitori» sono dotati di limitatissima potenza e sono idonei ad irradiare segnali per un raggio di poche decine di chilometri così da rendere meramente teorico il pericolo di interferenze tra diverse stazioni.

5. L'Avvocatura dello Stato osserva che, contrariamente a quanto si asserisce nelle ordinanze di rimessione, oggi, rispetto al 1960 (epoca in cui questa Corte ha pronunciato la più volte menzionata sentenza n. 59 del 1960) la limitata disponibilità dei canali televisivi è rimasta immutata. E all'uopo esibisce - con una memoria illustrativa - un parere emesso in tal senso il 9 aprile 1974 dal Consiglio Superiore Tecnico delle Telecomunicazioni. Conseguentemente permangono tutti i motivi illustrati in detta sentenza, per i quali fu dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale del monopolio televisivo, e ulteriormente chiariti, per quanto attiene all'art. 21 Cost., nella successiva sentenza n. 105 del 1972, secondo la quale il principio della libertà di manifestazione del pensiero va inteso non già nel senso che tutti debbono avere, in fatto, la materiale disponibilità di tutti i possibili mezzi di diffusione. Più realisticamente, sta a significare che a tutti la legge deve garantire la giuridica possibilità di usarne o di accedervi, con le modalità ed entro i limiti resi eventualmente necessari dalle peculiari caratteristiche col pari diritto di ciascuno o dalla tutela di altri interessi costituzionalmente apprezzabili. E secondo l'Avvocatura, quanto affermato in detta sentenza vale anche per i cosiddetti ripetitori, perché anch'essi in definitiva sono stazioni trasmettenti onde hertziane. A nulla rileverebbe che questi trasmettono non programmi originali, ma programmi emessi da altre trasmettenti. In realtà, per i mezzi tecnici impiegati, e per le interferenze cui possono dar luogo, sarebbero assoggettabili pleno iure alla disciplina delle radio-telecomunicazioni.

6. Per quanto attiene alla eccepita incostituzionalità dell'art. 251 cod. postale, che disciplina il settore dei radiocollegamenti ad uso privato, occorre osservare - continua l'Avvocatura - che la limitatezza delle frequenze d'onda, assegnate in sede internazionale ai singoli Paesi, impone la necessità di vagliare le richieste di concessioni o di autorizzazioni per soddisfare, nei limiti delle disponibilità dei mezzi quelle che siano motivate da imprescindibili esigenze di utilità generale o che siano rivolte, se avanzate da singoli o da enti commerciali o industriali, al miglioramento delle condizioni economiche e sociali della collettività.

In difetto di una "disciplina delle frequenze" si verificherebbero inammissibili interferenze fra i vari radiocollegamenti sì da rendere impossibile usufruire di detto mezzo anche a quegli organismi o istituzioni che utilizzano su scala nazionale determinate ed appropriate

bande di frequenza (stazioni radio p.t.; servizi radioelettrici delle FF.AA. e della Polizia; stazioni a bordo di navi; radiotelevisione, ecc.), con grave pregiudizio di servizi essenziali o di interesse generale.

L'esistenza di concessioni di radiocollegamenti ad uso privato peraltro dimostra che il monopolio statale è temperato dalla larghezza con cui si fa luogo al rilascio di autorizzazioni o concessioni a privati di collegamenti radiotelegrafici o radiotelefonici.

7. In ordine, infine, alla questione di incostituzionalità dell'art. 9 del d.P.R. 5 agosto 1966 n. 1214, nella parte in cui non ha abrogato le norme che vietano la trasmissione e ricezione da apparecchi operanti sulla banda dei 27 MHz, l'Avvocatura rileva che il menzionato decreto ha natura regolamentare; la questione di costituzionalità della citata norma non può quindi essere sollevata avanti alla Corte costituzionale, che ai sensi dell'art. 134 Cost. può conoscere solo della costituzionalità di norme aventi forza di legge.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Le ordinanze indicate in epigrafe propongono - in riferimento agli artt. 21, 41 e 43 Cost. - identiche o analoghe questioni di legittimità costituzionale concernenti disposizioni in forza delle quali i servizi di radiodiffusione e televisione e televisione circolare a mezzo di onde elettromagnetiche sono riservati allo Stato e di conseguenza non possono essere esercitati - anche se si tratti di apparecchi ricetrasmittenti per uso privato - da chi non ne abbia avuta la concessione.

I relativi giudizi, congiuntamente discussi nell'udienza pubblica, vengono pertanto riuniti e decisi con unica sentenza.

2. Con la sentenza n. 59 del 1960, questa Corte ha già dichiarato che gli artt. 21, 41, 33 e 43 Cost. non sono violati dalla riserva allo Stato dei servizi di televisione circolare a mezzo di onde radio elettriche, senza avere ottenuto la prescritta concessione. E la decisione si articola sulle seguenti proporzioni:

a) esiste una attuale limitatezza dei canali utilizzabili, talché la televisione si caratterizza indubbiamente come una attività predestinata, in regime di libera iniziativa, quanto meno all'oligopolio di fatto.

b) i servizi televisivi si collocano, pertanto, tra le categorie di imprese che si riferiscono a situazioni di monopolio, nel senso in cui all'art. 43 Cost.

c) ricorrono altresì gli altri due requisiti voluti dall'art. 43 Cost., e cioè l'attività di preminente interesse generale e le ragioni di utilità generale, idonee a giustificare l'avocazione in esclusiva dei servizi allo Stato.

d) non è violato l'art. 21 Cost., perché data la limitatezza di fatto della possibilità di utilizzazione del mezzo televisivo, lo Stato monopolista si trova istituzionalmente nelle condizioni di obiettività e imparzialità più favorevoli per conseguire il superamento delle difficoltà frapposte dalla naturale limitatezza del mezzo alla realizzazione del precetto costituzionale volto ad assicurare a tutti la possibilità di diffondere il pensiero con qualsiasi mezzo.

Quasi tutte le ordinanze dei pretori assumono invece che la limitatezza dei canali di trasmissione, su la quale fondamentalmente si basa la motivazione suindicata, sarebbe oramai superata dallo sviluppo della scienza e della tecnica delle radiodiffusioni. L'esistenza di ampie bande di frequenza, i moderni metodi di trasmissione multicanale, ed il sistema di emissioni su uno stesso canale da parte di stazioni lontane, fra loro non interferenti, renderebbero pressoché illimitata la possibilità di trasmissioni.

Aggiungono, poi, che la sentenza avrebbe fatto ricorso al concetto di oligopolio, assimilandolo alla situazione di monopolio di cui all'articolo 43 Cost., mentre la parificazione fra le due situazioni si rivelerebbe inaccettabile; che la riserva allo Stato, con la conseguente eliminazione degli operatori privati, esige che il fenomeno, comporti un beneficio per la collettività, mentre il sistema del monopolio - consentendo allo Stato di lasciare inutilizzata buona parte delle frequenze - produce "una strozzatura del consumo", in contrasto con i fini di utilità generale di cui all'art. 43 Cost.; che è molto più facile diffondere notizie parziali e non obiettive in regime di monopolio, quando manca il confronto con lo stesso mezzo di diffusione; che è contestabile il presupposto da cui muove la sentenza, che cioè l'attività televisiva costituisca un servizio destinato alla diffusione del pensiero e che lo Stato, avocandolo a sé, ne sia il migliore garante. Dopo aver affermato che l'art. 21 regola la materia in modo autonomo, sottraendola a quella dei rapporti economici, concludono che alla conclamata libertà di diffusione del pensiero dovrebbe accompagnarsi la libertà di fare uso dei mezzi indispensabili ad essa.

3. La Corte rileva che sussistono tuttora, nonostante il contrario assunto delle ordinanze di rimessione, quelle stesse ragioni giustificative della riserva allo Stato che nella precedente decisione furono enunciate a proposito della televisione circolare. E difatti sia per quest'ultima, sia per la radiodiffusione circolare la disponibilità delle bande di trasmissione, come risulta dalla motivata ed analitica relazione del Consiglio superiore delle telecomunicazioni allegata agli atti, è tanto limitata da consentire solo a pochi, ove la riserva non fosse disposta, l'utilizzazione del mezzo radiotelevisivo.

4. Quanto innanzi si è detto consente di affermare che, a causa della limitazione delle bande di trasmissioni disponibili, la attività di radiotelevisione circolare integra quella situazione di monopolio che l'art. 43 Cost. considera legittimo presupposto della riserva allo Stato.

Se la ratio di quella disposizione costituzionale risiede nella ragionevole previsione che, là dove non esiste o addirittura non è possibile la libera concorrenza, il monopolio statale (o degli altri soggetti tassativamente indicati) meglio garantisce l'interesse della collettività, ciò vale a maggior ragione, quando, come nella materia in esame, si tratti di attività che, ben al di là della sua rilevanza economica, tocca molto da vicino fondamentali aspetti della vita democratica. Né vale l'obiezione che nella specie vi sarebbe al più pericolo di un oligopolio, non già di un monopolio. Ed invero le due situazioni, almeno se riferite ai servizi di cui si discorre, sostanzialmente si identificano negli effetti, atteso che la disponibilità in poche mani di uno strumento di comunicazione di massa non presenterebbe rischi minori di quelli insiti in un monopolio in senso stretto.

Del resto ricorre nella specie anche un'altra delle tre ipotesi contemplate nell'articolo 43 Cost. Ed infatti, non potendosi minimamente dubitare che nell'attuale contesto storico le radiotelevisivi soddisfino un bisogno essenziale della collettività, si deve convenire che trattasi di un servizio pubblico essenziale, caratterizzato da quel preminente interesse

generale che la norma costituzionale richiede perché legittimamente possa essere disposta la riserva.

Che poi ricorrano «fini di utilità generale» è cosa che già risulta da quanto s'è detto. La radiotelevisione adempie a fondamentali compiti di informazione, concorre alla formazione culturale del paese, diffonde programmi che in vario modo incidono sulla pubblica opinione e perciò è necessario che essa non divenga strumento di parte: solo l'avocazione allo Stato può e deve impedirlo.

5. Il monopolio statale, che per le cose dette trova fondamento nell'art. 43 Cost. e per ciò sono non viola l'art. 41 Cost., non risulta nemmeno incompatibile con l'art. 21 Cost.

La Corte, anche qui ribadendo argomenti già svolti nella ricordata decisione n. 59 del 1960, rileva che, se quel monopolio non venisse disposto, non per ciò riuscirebbe ad avere attuazione il diritto di "tutti" di manifestare liberamente il proprio pensiero con ogni mezzo di diffusione. A parte la considerazione che siffatto diritto non comprende anche quello di disporre di tutti i possibili mezzi (cfr. sent. n. 105 del 1972), giova riaffermare che, non essendo controvertibile che il numero delle bande di trasmissione sia limitato, la liberalizzazione inevitabilmente si tradurrebbe in una effettiva riserva a pochi comportando con ciò grave violazione di quel principio di eguaglianza che è cardine del nostro ordinamento e la cui scrupolosa osservanza si impone specialmente là dove venga in giuoco l'esercizio di un fondamentale diritto di libertà.

La verità è che proprio il pubblico monopolio - e non già la gestione privata di pochi privilegiati - può e deve assicurare sia pure nei limiti imposti dai particolari mezzi tecnici, che questi siano utilizzati in modo da consentire il massimo di accesso, se non ai singoli cittadini, almeno a tutte quelle più rilevanti formazioni nelle quali il pluralismo sociale si esprime e si manifesta. Ché, anzi, è proprio questa un'ulteriore via attraverso la quale si vedono raggiungere quei "fini di utilità generale" in funzione dei quali l'art. 43 Cost. rende legittima la riserva: il monopolio pubblico, in definitiva, deve essere inteso e configurato come necessario strumento di allargamento dell'area di effettiva manifestazione della pluralità delle voci presenti nella nostra società.

6. Le considerazioni fin qui esposte concorrono a dimostrare che il monopolio statale dei servizi radiotelevisivi a trasmissione circolare non viola in via di principio le disposizioni costituzionali di raffronto. Ma occorre a questo punto accertare se quel monopolio risulti costituzionalmente giustificato in tutta la sua ampiezza e se, nella parte di sua legittima operatività, esso sia accompagnato da garanzie idonee ad assicurare che il suo esercizio sia effettivamente diretto al conseguimento, di quei fini di utilità generale che soli possono consentirli.

7. Quanto al primo aspetto, la Corte osserva che la riserva allo Stato, in quanto trova il suo presupposto nel numero limitato delle bande di trasmissione assegnate all'Italia, non può abbracciare anche attività, come quelle inerenti ai c.d. ripetitori di stazioni trasmittenti estere, che non operano sulle bande anzidette. E' evidente che in questo particolare settore, senza apprezzabili ragioni, l'esclusiva statale sbarrata la via alla libera circolazione delle idee, compromette un bene essenziale della vita democratica, finisce col realizzare una specie di autarchia nazionale delle fonti di informazione. Può ammettersi che l'impianto e l'esercizio di siffatti ripetitori debbano essere sottoposti ad una disciplina legislativa in considerazione della salvaguardia di pubblici interessi. Ma è anche vero che

la tutela di questi ultimi può realizzarsi con un regime di autorizzazione, non esige certo l'esclusione del diritto del singolo.

8. Volgendo ora l'esame al diverso problema delle garanzie che devono accompagnare la riserva allo Stato, occorre trarre le debite conclusioni da quanto si è detto nei precedenti paragrafi. La sottrazione del mezzo radiotelevisivo è legittima solo se si assicuri che il suo esercizio sia preordinato a due fondamentali obiettivi: a trasmissioni che rispondano alla esigenza di offrire al pubblico una gamma di servizi caratterizzata da obiettività e completezza di informazione, da ampia apertura a tutte le correnti culturali, da imparziale rappresentazione delle idee che si esprimono nella società; a favorire, a rendere effettivo ed a garantire il diritto di accesso nella misura massima consentita dai mezzi tecnici. In mancanza di una disciplina legislativa che imponga queste due idee direttive e che predisponga gli strumenti all'uso adeguati, il mezzo radiotelevisivo, posto nella libera disponibilità di chi lo gestisce, rischia - non meno, e forse con maggior danno, che se fosse nelle mani di pochi privati - di essere un poderoso strumento a servizio di parte, non certo a vantaggio della collettività. In altri termini, il monopolio pubblico, una volta libero da ogni regola che correttamente ed efficientemente ne disciplini l'esercizio, potrebbe tendere a fini e portare a risultati diametralmente opposti a quelli voluti dalla Costituzione.

Nel fare questa affermazione la Corte non intende esprimere alcun giudizio sul modo col quale i mezzi radiotelevisivi sono stati finora gestiti: intende solo adempiere al suo dovere di accertare quali siano le condizioni minime necessarie perché il monopolio statale possa essere considerato conforme ai principi costituzionali.

A tal proposito la Corte - pur nel rispetto della discrezionalità del legislatore di scegliere gli strumenti più appropriati ad assicurare il conseguimento dei due fondamentali obiettivi di cui innanzi si è discusso - ritiene che la legge debba almeno prevedere: a) che gli organi direttivi dell'ente gestore (si tratti di ente pubblico o di concessionario privato purché appartenente alla mano pubblica) non siano costituiti in modo da rappresentare direttamente o indirettamente espressione, esclusiva o preponderante, del potere esecutivo e che la loro struttura sia tale da garantirne l'obiettività; b) che vi siano direttive idonee a garantire che i programmi di informazione siano ispirati a criteri di imparzialità e che i programmi culturali, nel rispetto dei valori fondamentali della Costituzione, rispecchino la ricchezza e la molteplicità delle correnti di pensiero; c) che per la concretizzazione di siffatte direttive e per il relativo controllo siano riconosciuti ad adeguati poteri al Parlamento, che istituzionalmente rappresenta l'intera collettività nazionale; d) che i giornalisti preposti ai servizi di informazione siano tenuti alla maggiore obiettività e posti in grado di adempiere ai loro doveri nel rispetto dei canoni della deontologia professionale; e) 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; f) che, in attuazione di una esigenza che discende dall'art. 21 Cost., l'accesso alla radiotelevisione sia aperto, nei limiti massimi consentiti, imparzialmente ai gruppi politici, religiosi, culturali nei quali si esprimono le varie ideologie presenti nella società; g) che venga riconosciuto e garantito - come imposto dal rispetto dei fondamentali diritti dell'uomo - il diritto anche del singolo alla rettifica.

A tanto non provvede la legislazione vigente, nella quale - a parte alcune disposizioni contenute nel d.l. C.p.S. 3 aprile 1947 n. 428 (modificato dalla l. 23 agosto 1949 n. 681), palesemente insufficienti ad assicurare serie direttive in ordine ai programmi ed a

consentire un efficiente controllo del Parlamento - nulla si rinviene che possa corrispondere a quel minimo di regolamento a cui innanzi si è fatto cenno.

9. Per le ragioni esposte deve essere dichiarata, nei sensi di cui in motivazione e nella parte relativa ai servizi di radiotelediffusione circolare a mezzo di onde elettromagnetiche, l'illegittimità costituzionale: a) degli artt. 1, 166, 168, n. 5, 178 e 251 del r.d. 27 febbraio 1936 n. 645 (in parte modificato dalla l. 14 marzo 1952 n. 196); b) degli artt. 1, 183 e 195 del d.P.R. 29 marzo 1973 n. 156.

10. L'ordinanza 15 maggio 1971 del pretore di Poggibonsi impugna gli artt. 1, 2 e 18 del r.d. 8 febbraio 1923, n. 1067, ma, correttamente interpretando il provvedimento, le censure devono essere ritenute rivolte alle corrispondenti norme contenute nel r.d. n. 645 del 1936, oggetto della dichiarazione di parziale illegittimità. L'ordinanza 17 febbraio 1972 del pretore di Macerata impugna l'articolo 9 del d.P.R. 5 agosto 1966 n. 1214, e l'ordinanza 22 marzo 1973 del pretore di Perosa Argentina impugna il d.P.R. 26 gennaio 1952 numero 180. In entrambi i casi si tratta di atti non aventi forza di legge e pertanto le relative questioni devono essere dichiarate inammissibili.

Varie ordinanze impugnano, fra l'altro, l'art. 3 l. 14 marzo 1952 n. 196. Ma poiché ovviamente tale disposizione, che si limita a disporre l'obbligo di preventiva denuncia della detenzione di apparecchi radiotrasmettenti, non viola gli artt. 21, 41 e 43 Cost., la questione deve essere dichiarata non fondata.

P.Q.M. LA CORTE COSTITUZIONALE

a) Dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 166, 168, n. 5, 178 (così come sostituito dall'art. 1, n. 2, l. 14 marzo 1952 n. 196) e 251 del r.d. 27 febbraio 1936 n. 1645 (Approvazione del codice postale e delle telecomunicazioni), e degli artt. 1, 183 e 195 del d.P.R. 29 marzo 1973 n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni), nella parte relativa ai servizi di radiotelediffusione circolare a mezzo di onde elettromagnetiche;

b) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 del d.P.R. 5 agosto 1966 n. 1214 (Nuove norme sulle concessioni di impianto e di esercizio di stazioni di radioamatori), e del d.P.R. 26 gennaio 1952 n. 180 (Approvazione ed esecutorietà della convenzione per la concessione alla RAI del servizio di radioaudizioni e televisione circolare e del servizio di telediffusione su filo), sollevata in riferimento agli artt. 2, 41 e 43 Cost.;

c) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, l. 14 marzo 1952 n. 196, sollevata in riferimento agli articoli 21, 41 e 43 Cost.