

*Ma se chiara è la scelta ed inequivoco l'intento del legislatore (di escludere in radice la legittimità delle trasmissioni delle «offerte» al pubblico che non siano rispettose dei rigorosi limiti, generali e specifici, statuiti dalla legge nazionale) ne discende, all'evidenza, che in alcun modo il carattere «monotematico» e non informativo-editoriale dell'impresa gestita dalla soc. SIT può costituire **esimente** della conclamata violazione dell'art. 8 comma 9bis della citata legge del 1990, **sempre che** la menzionata normativa, e la chiara scelta politica che la sostiene, siano immuni dal dubbio di costituzionalità posto dalla ricorrente e negato nell'impugnata sentenza del Pretore.*

Ma anche ad avviso di questa Corte, sollecitata a sollevare incidente di costituzionalità, le questioni poste sono manifestamente infondate.

*A criterio della SIT-Teleservice, l'imposizione dei cennati limiti orari alla trasmissione di offerte al pubblico sarebbe affatto irragionevole e vessatorio per una emittente che non avesse alcuna finalità editoriale, **da un canto** impingendo contro la garanzia costituzionale dell'impresa (in difetto di alcuna «utilità sociale» a porre limiti la cui razionalità è rinvenibile nella sola esigenza di protezione dell'interesse informativo culturale dell'utenza, nella specie affatto assente), **dall'altro canto** equiparando irragionevolmente imprese mosse da logiche del tutto peculiari e sostanzialmente sancendo a carico di una categoria di esse una sorta di «imponibile» di informazione e cultura, la cui diffusione viene trasformata **da diritto in obbligo**.*

E di qui la denuncia di violazione degli artt. 3, 21 e 41 della Costituzione, violazione che questa Corte ritiene del tutto infondata.

*Sotto un primo profilo, invero, non vi è dubbio alcuno sul fatto che il legislatore del 1990, all'atto di **estendere**, registrando la rapida evoluzione del comparto produttivo seguita alle repentine innovazioni tecnologiche, **il diritto** di radiodiffusione radiofonica e televisiva **dalla** concessionaria pubblica **ai** soggetti privati (indicati all'art. 16), abbia consapevolmente inteso porre alla base del complesso e pluralista sistema radiotelevisivo **i valori dell'informazione e della cultura** (art. 1) e chiaramente collocato **la pubblicità**, nelle sue varie forme (pubblicità coeva alla stessa radiodiffusione ma essenziale per la nascita e tenuta delle emittenti private), l'imposizione meramente **strumentale** rispetto alle finalità esplicite del «sistema radiotelevisivo», si da riguardarla, sintomaticamente, come oggetto di complessa attività di **limitazione** o regolamentazione (art. 8).*

*Si tratta - dunque - di una chiarissima scelta di politica legislativa, volta a privilegiare, tra valori costituzionalmente protetti, quelli che trovano il loro referente nell'art. 21 Cost. ed assumendoli a condizione per l'esercizio - con il mezzo della trasmissione radiotelevisiva ed **allo stato attuale dell'evoluzione tecnologica** - di un altro diritto fruente di protezione costituzionale, quello all'attività d'impresa.*

E la razionalità della scelta, per la quale non possono accedere al «sistema misto radiotelevisivo» italiano emittenti commerciali «monotematiche» (il cui unico scopo sia la sola e continua

intermediazione commerciale di altrui prodotti e servizi), riposa, evidentemente, sulla **valutazione legislativa** della attuale « ... sussistenza di una disponibilità dell'etere non sufficiente a garantire un libero accesso nello stesso » (cfr. Corte Cost. 202/76 e, da ultimo, 112/93). E siffatta valutazione, espressa attraverso la pianificazione delle frequenze e la loro assegnazione in regime concessorio limitato, è stata assunta a premessa per la dichiarazione di legittimità costituzionale della stessa instaurazione di tal regime, quale introdotto dalla legge 223 del 1990 (cfr. cit. sent. 112/93 della Corte delle leggi che ha dichiarato infondata questione sollevata con riguardo agli artt. 2, 3, 15, 16 e 32 della legge del 1990) e ritenuto incostituzionale, al contrario, proprio là dove era regolato (art. 15, 4° comma 1, cit.) in guisa da favorire, a spese del pluralismo « esterno », il consolidarsi di una « posizione dominante » (Corte Cost. 7.12.94 n. 420).

Sotto il secondo profilo, poi, la ragionevolezza della scelta alla base della norma censurata si impone all'evidenza pur nella sola ottica del parametro costituzionale dell'art. 41. Ed infatti, l'aver ammesso alla partecipazione al regime concessorio le sole emittenti commerciali idonee a fornire trasmissioni **in prevalenza** informative-culturali e di « intrattenimento » e l'aver confinato in modeste quote orarie e percentuali quelle ad oggetto le « offerte dirette al pubblico » di beni e servizi, è frutto **non solo**, e come dianzi detto, di una precisa scelta a favore dei preminenti valori tutelati dall'art. 21 Cost. e ben esplicitati nell'art. 1 della legge 223/90, **ma anche** di una ponderata valutazione, tutta interna all'« utilità sociale » di interventi attuativi della « disciplina del commercio », degli « altri » interessi imprenditoriali che una più permissiva disciplina verrebbe a pregiudicare (e con riguardo tanto alle risorse attingibili dalle altre emittenti commerciali quanto alle distorsioni che il penetrante impatto del mezzo televisivo potrebbe ingenerare a carico dei soggetti esercenti le tradizionali forme di distribuzione di beni e servizi).

E poiché è la stessa Corte Costituzionale a rammentare che « ... per quanto riguarda la utilità sociale, il potere della corte concerne solo la rilevabilità dell'intento legislativo di perseguire quel determinato fine e la generica idoneità dei mezzi predisposti per raggiungerlo ». (Corte Cost. 30.7.92 n. 388), è compito di questa Suprema Corte, investita del dubbio di costituzionalità della norma in questione con riguardo al cennato parametro, scrutinare se dal testo della stessa emerga o meno, **con prepotente chiarezza**, sia l'enunciazione del fine perseguito sia l'indicazione del mezzo apprestato per conseguirlo.

Ditalché, emergendo l'una e l'altra in modo palese - come indicato nelle testé formulate sintetiche premesse - deve il Collegio dichiarare la questione, anche per tal verso, manifestamente infondata ».

Com'è noto in data 30 giugno 1997 è stata emanata la direttiva 97/36/CE, del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 89/552/CEE.

Ad essa ha fatto seguito la legge 30 aprile 1998 - n. 122 che all'art. 2, comma 11, tratta incidentalmente delle « emittenti na-

zionali le cui trasmissioni consistono prevalentemente in programmi di televendite e non comprendono programmi tradizionali» per sottrarle - in via transitoria e sino all'entrata in vigore della disciplina definitiva (recata dal disegno di legge 1138 A.S.) - alla normativa sul rispetto della produzione di opere europee.

La riduzione dei limiti edittali delle sanzioni previste per l'emittenza locale

Un delicato problema applicativo è stato risolto dall'Ufficio con riguardo alla disposizione dell'art. 3, comma 3 lett. b, n.6, della L. 249/97 - incongruamente ricompresa tra quelle relative ai contenuti del regolamento emanando dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ai fini del rilascio delle concessioni radiotelevisive per la radiodiffusione sonora nazionale e per l'emittenza radiotelevisiva locale - la quale testualmente recita: *"in attesa che il Governo emani uno o più regolamenti nei confronti degli esercenti la radiodiffusione sonora e televisiva in ambito locale, le sanzioni previste dall'articolo 31 della Legge 6 agosto 1990, n. 223, sono ridotte al decimo;"*

Come è noto, l'insegnamento giurisprudenziale prevalente è nel senso di ritenere non retroattive, nel silenzio del legislatore, le disposizioni in materia di sanzioni amministrative più favorevoli all'autore della violazione; l'Ufficio ha tuttavia ritenuto che, nella specie, un'indicazione sia pure implicita di retroattività potesse desumersi dal complesso normativo ed al riguardo ha interpellato l'Avvocatura Generale dello Stato rappresentando il suo avviso nei termini che seguono:

"L'Ufficio non aveva mancato di segnalare, nel quadro generale della disciplina radiotelevisiva, l'incongruenza della previsione dell'art. 31 della L. 223/90, che sottoponeva ad un unitario regime sanzionatorio tutti gli operatori del sistema.

Anche se la divaricazione esistente tra il minimo ed il massimo edittale della pena pecuniaria (da 10 a 100 milioni) consentiva di tener conto delle diverse condizioni soggettive del responsabile dell'illecito, oltre che della gravità di questo nei singoli casi, rimaneva tuttavia un problema di adeguatezza degli stessi limiti edittali alle concrete realtà economiche rappresentate dalle emittenti locali e radiofoniche.

L'applicazione di una pena pecuniaria superiore al minimo di legge poteva risultare, in alcuni casi, addirittura più onerosa di una sanzione interdittiva temporanea.

L'evoluzione del sistema in senso conforme ai fondamentali canoni di ragionevolezza e di proporzionalità ha avuto inizio con i decreti legge sulla cd. par condicio, poi decaduti, i quali prevedevano una diversificazione della scala delle sanzioni tra emittenti nazionali ed emittenti locali ed ha poi trovato precisa conferma con la legge 650/96 (di conversione con modifiche del D.L. 545/96) che ha ridotto ad un decimo, per gli esercenti la radiodiffusione sonora e televisiva in ambito locale, le sanzioni

previste dall'art. 15 della Legge 515/93, sempre in tema di uso dei mezzi di comunicazione di massa nei periodi elettorali, privando di efficacia le sanzioni già irrogate agli stessi soggetti.

La disposizione dell'art. 3, comma 3 lett. b., n. 6, della L. 249/97, che, "in attesa che il Governo emani uno o più regolamenti nei confronti degli esercenti la radiodiffusione sonora e televisiva in ambito locale", dispone la riduzione ad un decimo delle sanzioni previste dall'articolo 31 della Legge 223/90 (recante la disciplina generale del sistema radiotelevisivo), si iscrive in questo quadro di riconsiderazione delle peculiarità del settore radiofonico e di quello televisivo locale - nettamente differenziati rispetto al settore della televisione nazionale - che porta ad un ridimensionamento delle inerenti misure sanzionatorie rapportato all'effettiva consistenza delle realtà soggettive che sostanziano i settori medesimi.

Non è una diversa valutazione legislativa del disvalore sociale dei comportamenti in ragione del loro autore, che induce ora a colpirli in modo diverso in relazione al soggetto che li pone in essere.

Unica ed indifferenziata è la disciplina generale inerente ai limiti ed ai divieti che relativizzano la libertà di qualsiasi forma espressiva veicolata attraverso i mezzi di comunicazione di massa, sancita dall'art. 21 Cost.; limiti e divieti posti a salvaguardia di principi e valori fondamentali, anch'essi di livello costituzionale, come la pari dignità sociale dei cittadini, i diritti inviolabili dell'uomo, la protezione dell'infanzia e dell'adolescenza, e, in sintesi, il diritto di vivere in un paese democratico, come l'Italia è definita dall'art. 1 della stessa Carta costituzionale.

Con riguardo ai valori tutelati dalle norme violate rimane sempre identica la valutazione legislativa in ordine al disvalore della violazione, cui rimangono estranee considerazioni inerenti alla maggiore o minore area di diffusione del mezzo trasmissivo con il quale essa è commessa, come è fatto chiaro dall'estensione della riduzione delle sanzioni in discorso anche all'emittenza radiofonica "nazionale".

Viene invece considerata, a livello normativo, la diversità di efficacia che può assumere una medesima sanzione se applicata a soggetti di dimensioni economiche sostanzialmente differenti.

È tale ponderazione (per la cui applicazione giudiziale in senso inverso v. art. 24 u.c. cod. pen.) che è alla base della riduzione dell'entità delle sanzioni per le sole emittenti radiofoniche e per quelle televisive locali. Essa tende ad assicurare una parità di efficacia deterrente/afflittiva della sanzione sui differenti soggetti del sistema correggendo a tal fine una precedente situazione di sostanziale squilibrio.

Se tale è la finalità della richiamata norma della L. 249/97, non conseguente ad un "mutamento" (in senso meno rigoroso) di valutazioni di merito sui comportamenti ma volta al "recupero" (in senso meno rigoroso) di valutazioni di merito sui comportamenti ma volta al "recupero" di una relazione di proporzionalità sul piano dei soggetti interessati, sembra indubbio

che essa, per non essere frustrata e secondo un canone di ragionevolezza, debba trovare applicazione in tutte le situazioni non ancora irrevocabilmente definite.

In questo senso depone del resto, accanto alla ratio legis, la stessa formulazione della norma, presentata come misura indilazionabile (anche di indiretto sostegno) "in attesa" di una nuova disciplina organica.

È da aggiungere che l'accennata linea interpretativa non trova ostacolo, ma caso mai avallo, nella previsione del comma 12 dello stesso art. 13 della L. 249/97, secondo la quale "restano salvi gli effetti prodottisi in virtù della previgente disciplina, in particolare per ciò che attiene ai procedimenti sanzionatori in corso, alle violazioni contestate e alle sanzioni applicate".

Va anzitutto osservato che tale norma, presente già nel testo della legge approvato dal Senato il 22 maggio 1997, nel quale non figurava invece la previsione di riduzione delle sanzioni per le emittenti radiofoniche e locali (inserita successivamente nel testo approvato dalla Camera il 16 luglio, poi divenuto definitivo con la seconda lettura del Senato), segue immediatamente le disposizioni (comma 11) che regolano ex novo la posizione delle emittenti televisive in codice (abrogando la precedente normativa speciale dell'art. 11, commi 1 e 2 del D.L. 323/93), e risulta concepita con specifico riguardo a tale mutamento di regole (incidente, nell'ottica del legislatore, sull'an più che sul quantum della sanzione).

Comunque, la prevista salvaguardia degli effetti della previgente disciplina:

- in quanto riferita ai procedimenti sanzionatori in corso ed alle violazioni contestate (cioè all'an della sanzione), consente di proseguire negli stessi procedimenti in itinere (salva applicazione in questi della più ridotta sanzione);*
- in quanto riferita alle "sanzioni applicate" andrebbe intesa come limitata alle sanzioni applicate con provvedimento divenuto definitivo".*

L'Avvocatura Generale, nel prendere atto di quanto riferito, ha dichiarato di non poter non condividere le valutazioni operate in ordine alla ratio della disposizione, chiaramente volta a ripristinare una situazione di equilibrio tra emittenti nazionali e locali anche sul piano dell'ammontare delle sanzioni applicabili.

Rilevato che la lettera della legge non è chiarissima né è chiarissima la volontà del legislatore desumibile dal contesto della norma in esame, ha quindi precisato che appariva ragionevole il metodo, seguito dal Garante, di interpretazione della norma attraverso argomenti sistematici idonei a rilevare la reale, o quantomeno "prevalente", volontà del legislatore, sottolineando come non fosse quella in esame la prima volta che si operava, in favore delle emittenti locali, in deroga al principio di irretroattività della disposizione più favorevole al trasgressore, nell'intenzione di commisurare la sanzione alla reale capacità del trasgressore medesimo di sopportarne il peso.

Ha osservato in particolare l'Avvocatura Generale come l'interpretazione seguita sia giustificata dall'intento legislativo di porre, con la disposizione in esame, una disciplina transitoria sul piano delle sanzioni, in attesa dell'emanazione da parte del Governo di uno o più regolamenti nei confronti degli esercenti la radiodiffusione sonora o televisiva in ambito locale. Ed ha aggiunto al riguardo: *“che la norma transitoria sia per sua natura di immediata applicazione, destinata com'è a costituire un “ponte” tra due discipline a regime, è osservazione indubitabile; e quando, come nella specie, le due discipline sanzionatorie a regime abbiano quale caratteristica essenziale la non retroattività, risulta inevitabile ritenere che il senso della disciplina transitoria non possa essere quello di disporre essa stessa un sistema irretroattivo perché, così opinando, la norma perderebbe il suo carattere di transitorietà e finirebbe col dar vita ad un terzo sistema a regime pur destinato, nell'intenzione del legislatore, ad essere più o meno tempestivamente sostituito. È ragionevole, in altre parole, la scelta operata dal Garante perché ben può ritenersi che nella specie la disciplina “ponte” tra due sistemi a regime irretroattivi abbia il duplice effetto di anticipare il futuro e di correggere il passato: in buona sostanza, nella specie il senso dell'urgente disciplina transitoria è nella volontà di sostituire ipso iure la misura della sanzione del previgente sistema anche se già applicata”*.

Capitolo III

Problemi di carattere generale

Depenalizzazione reali o presunte delle sanzioni

In ordine all'incidenza della legge 23 dicembre 1996 n. 650 (di conversione con modifiche del D.L. 23 ottobre 1996 n. 545) nonché della legge 28 dicembre 1993 n. 561 sul sistema sanzionatorio definito delle leggi n. 416/81 (sulla stampa) e n. 223/90 (sul sistema radiotelevisivo) per le violazioni degli obblighi di comunicazione all'Ufficio del Garante facenti capo agli operatori dei settori della comunicazione di massa, l'Ufficio, a fronte delle discordanti determinazioni assunte dall'Autorità giudiziaria, ha ritenuto di precisare come segue il suo punto di vista.

A) Insussistenza di una generale depenalizzazione ex L. 650/96 degli obblighi di comunicazione facenti capo agli operatori dei settori della radiotelevisione e della stampa

La normativa recata dal D.L. n. 129/94 e successive reiterate, da ultimo fatta propria dalla L. n. 650/96 di conversione del D.L. 545/96, prevede l'attribuzione al Garante per la Radiodiffusione e l'Editoria del potere di determinare con propri provvedimenti "i dati contabili ed extracontabili, nonché le notizie" che gli operatori del settore della stampa e del settore radiotelevisivo sono tenuti a trasmettere al suo Ufficio secondo le modalità ed i termini dallo stesso Garante stabiliti (art. 1, comma 28, 1ª parte).

La legge peraltro specifica direttamente i dati aziendali che alcune categorie di soggetti, cd. "minori", sono tenute ad inviare all'Ufficio annualmente, con dichiarazione unica (art. 1, comma 28 secondo periodo); anche tra questi ultimi vi sono soggetti obbligati all'iscrizione nel registro nazionale delle imprese radiotelevisive (in quanto concessionari di radiodiffusione; v. art. 12, comma 2, della L. 223/90) nonché soggetti che possono risultare obbligati all'iscrizione nel registro nazionale della stampa (secondo le previsioni dell'art. 18, commi 1 e 2, della L. 416/81 in relazione all'art. 11, comma 2 n. 2, della stessa legge).

L'assoggettamento da un lato al potere di richiesta informativa del Garante e dall'altro ad un obbligo annuale di informazione minimale su dati di produzione ed economici individuati direttamente dal D.L. 545/96, si aggiunge agli obblighi di comunicazione già facenti capo agli operatori degli anzidetti settori in virtù delle leggi 223/90 e 416/81 (e rispettive integrazioni e modifiche) in connessione con l'iscrizione nel Registro nazionale delle imprese radiotelevisive (R.N.I.R.) ovvero nel Registro nazionale della stampa (R.N.S.); tale assoggettamento, finalizzato alla rilevazione delle risorse complessive del settore, riguarda non solo i soggetti obbligati all'iscrizione o comunque iscritti nei registri (tenuti a costante aggiornamento dei relativi dati) ma l'intero universo degli operatori.

In particolare, per i soggetti iscritti nei registri viene abrogato esclusivamente l'obbligo di presentazione all'Ufficio del Garante dei bilanci di esercizio e relativi allegati (di cui all'art. 7, all'art. 12, comma 1, ed all'art. 18, commi 4 e 5, della legge 416/81, all'art. 11 del DPR 268/82, al DPR 73/83, agli artt. 14 e 15, comma 6, della L. 220/93, al DM PPTT. 382/90, espressamente indicati dalla norma abrogatrice dell'art. 1, comma 46, del D.L. 545/96, come convertito dalla legge 650/96).

Fatta salva ancora l'abrogazione dell'obbligo (stabilito dall'art. 17, comma 1 lett. b), del D.P.R. 255/92) di invio entro 30 giorni dalla data di approvazione del bilancio dell'elenco dei soci delle società concessionarie di radiodiffusione nonché degli altri aventi diritto ad intervenire nell'assemblea di approvazione, non è stata invece toccata alcuna altra disposizione delle normative di settore della radiotelevisione e della stampa recante specifici obblighi di comunicazione all'Ufficio del Garante, sia in ragione della necessità di iscrizione nei rispettivi registri da questo tenuti (i cui presupposti sono rimasti immutati) sia in relazione a successivi determinati accadimenti inerenti alla struttura, all'organizzazione amministrativa, agli assetti proprietari delle singole imprese ovvero ai rapporti tra soggetti diversi (modifiche statutarie, mutamento degli amministratori, trasferimenti di imprese individuali o di azioni o quote di società, stipulazione di patti parasociali, acquisizioni di controllo ecc.).

Ed infatti, come fatto chiaro dalla stessa avvertita esigenza di un'espressa abrogazione della sola norma dell'art. 17, comma 1 lett. b, del D.P.R. 255/92, le anzidette disposizioni della L. 223/90 e della L. 416/81, nonché della connessa normativa regolamentare, mirate ad assicurare *la trasparenza dei singoli soggetti e delle loro relazioni*, non incontrano il limite dell'incompatibilità con le nuove norme attributive dell'accennato potere informativo del Garante ed impositive di un obbligo di informativa periodica di sistema su dati di produzione ed economici per le imprese minori (comma 28 dell'art. 1 del D.L. 545/96), volte soprattutto a soddisfare, come già accennato, l'esigenza di ricostruzione dei

mercati e come tali concernenti l'intera platea degli operatori e non soltanto il ristretto novero dei soggetti tenuti all'iscrizione nei registri.

La violazione delle immutate norme che prevedono obblighi specifici di comunicazione all'Ufficio del Garante da parte degli operatori rimane soggetta alla reazione dell'ordinamento stabilita dalle altrettanto immutate norme sanzionatorie per esse già specificamente dettate. Ed invero, il comma 41 dell'art. 1 del D.L. 545/96 stabilisce la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da dieci a cento milioni di lire a carico degli operatori che non provvedano alla comunicazione "dei documenti, dei dati e delle notizie richiesti dal Garante", ovvero di una somma da cinquecentomila a cinque milioni di lire a carico dei soggetti minori che non provvedano alla specifica comunicazione annuale considerata nel secondo periodo del comma 28 dello stesso articolo.

Nulla prevede invece, in coerenza con quanto sopra precisato, in ordine all'inosservanza degli obblighi di iscrizione nei registri e degli specifici obblighi di comunicazione stabiliti dalle leggi 223/90 e 416/81 (quanto a presupposti, contenuti e termini) in connessione con determinati eventi.

Va quindi ribadito che:

- a) il comma 28 dell'art. 1 del D.L. 545/96 conferisce al Garante un potere di determinare con propri provvedimenti obblighi di comunicazione, a carico degli operatori del settore radiotelevisivo e della stampa, che non incidono sugli obblighi già imposti dalla legge.

L'informativa che il Garante può richiedere (sia con provvedimenti generali sia, ex comma 29 del ripetuto art. 1, in singole fattispecie) - relativa a dati contabili ed extracontabili mirati alla ricostruzione delle risorse complessive del settore ed all'apprezzamento di situazioni di condizionamento e d'influenza di carattere non strutturale (v. art. 15 commi 2 e 3 ed art. 37 della legge 223/90 nonché art. 1, comma 8, della L. 416/81) - presenta dunque carattere ulteriore rispetto a quella oggetto degli obblighi di comunicazione derivanti direttamente dalla legge e legati a presupposti da questa predeterminati.

Il potere attribuito al Garante è, in particolare, sostitutivo dell'obbligo di comunicazione dei bilanci abolito dal D.L. 545/96 (che ha nel contempo ricondotto la disciplina bilanciistica degli operatori del settore a quella generale del codice civile) e si muove, nella sostanza, nella stessa area informativa, ai fini di un migliore e più mirato espletamento della funzione di controllo delle effettive componenti del mercato.

- La sanzione amministrativa pecuniaria prevista dal comma 41 dell'art. 1 del D.L. 545/96 assiste e valorizza esclusivamente il potere del Garante di richiedere le notizie ritenute necessarie per l'espletamento della funzione senza interferire nel sistema delle sanzioni già stabilite per la violazione di obblighi di legge;
- b) gli obblighi di comunicazione derivanti dall'esercizio del potere attribuito al Garante dal D.L. 545/96 risultano diversi rispetto a quelli previsti dalla legge n. 223/90 nonché dalla

legge 416/81 (e rispettive integrazioni e modifiche) in materia di tenuta del R.N.I.R. e del R.N.S., non solo per quanto attiene alla fonte - nel primo caso un atto amministrativo (provvedimento del Garante), nel secondo una legge dello Stato - ma altresì per quanto attiene ai presupposti, all'oggetto ed ai termini della comunicazione, poiché i dati che le imprese devono fornire in base ai provvedimenti del Garante, da un lato ineriscono prevalentemente al conto economico ed alla situazione patrimoniale delle stesse, in connessione, come accennato, con la soppressione dell'obbligo di comunicazione dei bilanci, dall'altro non sono legati ad eventi particolari ma configurano un'informazione di sistema che va eseguita nei termini discrezionalmente stabiliti dallo stesso Garante secondo le ritenute esigenze funzionali.

È del resto assolutamente incontestabile che il Garante non può in alcun modo modificare, ed in certo senso "assorbire" nei suoi provvedimenti, le tassative prescrizioni di comunicazione rispettivamente previste dalle ripetute leggi 223/90 e 416/81, che costituiscono sistemi organici assistiti da proprie specifiche sanzioni.

B) Carattere dubbio della depenalizzazione ex L. 561/93 del ritardo contenuto entro 30 giorni nelle comunicazioni dovute dagli operatori dei settori della radiotelevisione e della stampa

Escluso che il D.L. 545/96, come convertito dalla legge 650/96, abbia determinato una generale depenalizzazione delle violazioni inerenti agli obblighi di comunicazione facenti carico ex lege agli operatori dei settori radiotelevisivo e della stampa, è poi da osservare come sia dubbia l'ipotesi di parziale depenalizzazione, in dipendenza della legge n. 561/93, che si vorrebbe configurare in relazione al richiamo all'art. (5) 5 bis del D.L. 95/74 (il quale definisce sanzioni diverse, in ragione dell'entità del ritardo, entro od oltre i 30 giorni nella comunicazione dovuta) contenuto nelle disposizioni sanzionatrici delle leggi 223/90 e 416/81.

Potrebbe infatti osservarsi che:

- le disposizioni sanzionatrici in questione (art. 11, comma 8, della legge 416/81; art. 30, comma 6, della legge 223/90) richiamano l'art. 5 bis del D.L. n. 95/74 (poi sostituito dall'art. 5 *quinquies*) esclusivamente "quoad poenam", cioè al solo fine dell'individuazione della pena e non anche per la definizione del comportamento vietato;
- a sua volta la legge n. 561/93, all'art. 1, lett. m), dispone testualmente che non costituiscono reato "le violazioni previste dalle disposizioni ... degli artt. 5 *quinquies* 1° comma e 17 ultimo comma del D.L. 8 aprile 1974 n. 95 in materia di mercato mobiliare limitatamente ai fatti di tardiva dichiarazione o comunicazione eseguite con un ritardo non superiore ai 30 giorni". Essa interviene dunque con effetto di depenalizzazio-

ne non con riguardo, in termini generali, alla natura o all'entità nella precedente pena ma con specifico riferimento alle norme incriminatrici speciali, che contengono la definizione delle violazioni depenalizzate (in particolare, il ritardo contenuto nei 30 giorni nelle comunicazioni dovute ai sensi dei precedenti artt. del D.L. 95/74), ed alla materia cui esse attengono.

Una siffatta qualificazione della fattispecie depenalizzata potrebbe quindi indurre ad escludere l'applicabilità della disposizione di depenalizzazione a violazioni, seppur analoghe, relative ad obblighi nascenti da leggi diverse ed attinenti a materie diverse da quelle specificamente richiamate dalla L. 561/93.

È tuttavia da considerare che il rinvio operato all'art. 5 *quinquies* del D.L. n. 95/74 dalle norme sanzionatrici dell'art. 30, comma 6, della L. 223/90 e dell'art. 11, comma 8, della L. 416/81 potrebbe ritenersi non già di carattere "materiale" (o recettizio) - il quale comporterebbe la cristallizzazione del riferimento alle pene previste da tale norma al momento di entrata in vigore delle stesse leggi 223/90 e 416/81, in quanto il rinvio sarebbe riferito unicamente allo specifico testo della norma richiamata vigente al momento di introduzione della norma di richiamo, con esclusione del rilievo di successive modificazioni o sostituzioni della prima - bensì di carattere "formale", con conseguentemente riferibilità del rinvio alla sanzione amministrativa *attualmente stabilita* (per i ritardi contenuti entro 30 giorni) dall'art. 5 *quinquies* del D.L. 95/74 come modificato, nella sostanza, dalla sopravvenuta legge 561/93, per avere lo stesso rinvio ad oggetto, in tal caso, la fonte di produzione della norma richiamata al fine di determinare, *per relationem*, il contenuto precettivo della norma di richiamo, riferita conseguentemente anche alle eventuali successive modifiche o integrazioni della medesima norma richiamata.

Quest'ultima tesi potrebbe apparire confortata dal canone costituzionale di coerenza, in quanto il richiamo *quoad poenam* in questione si fonderebbe su di un giudizio legislativo di equivalenza del disvalore dei comportamenti assoggettati alla stessa pena, che non potrebbe essere senza ragione contraddetto nel momento dell'intervento di depenalizzazione.

Ove comunque si ritenesse sussistere una depenalizzazione per effetto della legge 561/93 la competenza all'applicazione della sanzione amministrativa prevista dagli artt. 2 e 4 di tale legge sarebbe, in via residuale, del Prefetto (ex L. 689/81), non essendovi riguardo ad essa alcuna specifica attribuzione al Garante.

C) Depenalizzazione ex L. 650/96 delle violazioni degli obblighi sostanziali e di comunicazione facenti carico agli amministratori ed ai pubblici ufficiali in materia di pubblicità

Il comma 12 dell'art. 1 del D.L. 545/96 stabilisce la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire un milione a lire dieci milioni per l'inadempimento degli obblighi previsti dall'art. 9 della legge 223/90 (come sostituito da ulti-

mo dal comma 10 dello stesso art. 1 del D.L. 545/96), dall'art. 5, commi 1, 2, e 4 della legge 67/87 (di modifica della legge 416/81) nonché dal comma 28 del ripetuto art. 1 del D.L. 545/96 (attinente alla determinazione da parte del Garante dei "dati" oggetto di comunicazione da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici in materia di pubblicità).

In tal modo si è indubbiamente attuata la depenalizzazione delle violazioni previste dall'art. 5 della legge 67/87 (v. comma 9 dello stesso articolo) e l'assoggettamento ad un unico omogeneo regime sanzionatorio (rientrante nella competenza del Garante ex comma 42, richiamato dal comma 12, dell'art. 1 del DL 545/96) delle violazioni commesse dagli amministratori pubblici tanto nel settore radiotelevisivo che nel settore della stampa, con contestuale modifica sia dell'entità della sanzione amministrativa già prevista per le violazioni afferenti al primo degli anzidetti settori, sia del relativo procedimento applicativo (con eliminazione del momento intermedio della diffida previsto dal comma 2 dell'art. 31 della L. 223/90 e riconduzione alle regole generali del Capo I, Sezioni I e II della L. 689/81).

L'impostazione seguita dall'Ufficio ha trovato successivamente conforto in un parere in materia reso dall'Avvocatura Generale dello Stato (13-10-1997 n. 128762).

Tuttavia, segnalazioni operate dall'Ufficio, circa inadempienze degli operatori rientranti tra quelle sopra considerate sub A), sono state di recente archiviate dal Giudice delle Indagini Preliminari della Pretura di Roma, con rinvio degli atti all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, sul diverso assunto che una depenalizzazione sarebbe stata attuata dalle disposizioni dell'articolo 1, commi 30, 31, della legge 31 luglio 1997 n. 249 (istitutiva della stessa Autorità per le garanzie nelle comunicazioni);

È da rilevare, al riguardo, che le richiamate disposizioni, attinenti al regime dell'attività propria della nuova Autorità, si riferiscono all'inottemperanza a richieste formulate da questa (soggettivamente ed oggettivamente diverse rispetto a quelle poste in essere dall'Ufficio del Garante nella sua pregressa azione) e che le violazioni segnalate riguardavano casi di mancato adempimento di obblighi direttamente stabiliti dagli articoli 12 e 14 del DPR 255/92 e non di inottemperanza a richieste dell'organo di garanzia.

Parte dodicesima

IL CONSIGLIO CONSULTIVO DEGLI UTENTI

PAGINA BIANCA

Il Consiglio consultivo degli utenti

Il Consiglio Consultivo degli Utenti, che nel corso del 1997 ha rinnovato la sua composizione con l'inizio della terza consiliarura, ha reso più intensa la sua azione di tutela degli utenti in generale e dei minori in particolare sia attraverso una costante relazione con le varie associazioni di diverso orientamento socio-culturale, della cui esperienza si è avvalso, sia mediante il forte rapporto che lega la componente degli esperti con le Università, gli istituti di ricerca e il mondo giudiziario.

Anche grazie ad una ferma presa di posizione del Consiglio sono stati ridefiniti il sistema di funzionamento e la composizione delle «Commissioni di revisione cinematografica» (preposte al rilascio del nulla osta alla proiezione film ed all'indicazione del divieto di visione per i minori di 14 o 18 anni) con l'inserimento, in ogni sezione della Commissione, di esperti di sociologia e pedagogia, competenti, in particolar modo, nel campo della comunicazione sociale, nonché di quattro rappresentanti di genitori, designati dalle associazioni più rappresentative.

Il Consiglio ha inoltre designato un proprio componente al «Tavolo per la concertazione per la promozione delle politiche a sostegno delle responsabilità familiari» istituito dal Ministro per la Solidarietà Sociale e per le pari Opportunità».

Come rilevato dal prof. Guido Alpa, Presidente uscente, il Consiglio degli utenti ha sempre svolto un'attività costante e cospicua poco conclamata e forse poco efficace, perché poco «visibile», per la scarsità di mezzi e le difficoltà di contesto (1).

Concepito per una finalità di sostegno consultivo collegiale del titolare monocratico della funzione di garanzia, allorché ha cercato di porsi come centro autonomo di imputazione di iniziative nei confronti degli operatori del sistema il Consiglio ha incontrato anche i limiti derivanti dalla carenza della necessaria strumentazione giuridica.

L'attenzione del Consiglio Consultivo degli Utenti sullo stretto rapporto intercorrente tra programmazione radio-televisiva, pubblicità e indici di ascolto, ha portato all'organizzazione da parte dell'Ufficio, in raccordo con lo stesso Consiglio, del Convegno «La rappresentanza e l'identità dell'utenza radiotelevisiva: i sondaggi e la rilevazione degli indici di ascolto» (2).

(1) Guido Alpa, *Gli utenti della TV: da oggetti a soggetti in Da sudditi a cittadini* Quaderno 2 - del Garante per la radiodiffusione e l'editoria - Giuffrè editore.

(2) I atti del Convegno sono stati pubblicati nel n. 2 dell'anno 1997 del Notiziario del Garante.

In occasione della chiusura della seconda consiliatura (il 21 aprile 1997) è stato poi organizzato (il 4 giugno 1997) il Convegno «Consiglio degli utenti e qualità televisiva» e si è promossa altresì l'edizione del volume «Da sudditi a cittadini» che offre una panoramica conoscitiva dei temi sui quali si è particolarmente incentrata l'attività del Consiglio degli Utenti.

Con il rinnovo del Consiglio è stato chiamato a presiederlo, per voto degli stessi componenti, il prof. Ettore Gallo, Presidente emerito della Corte Costituzionale, Vice presidente è stato eletto il dott. Renato Salvicchi (3).

La legge 249/97 prevede ora che presso l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni sia costituito un Consiglio Nazionale degli Utenti composto da esperti designati dalle associazioni rappresentative delle varie categorie di utenti dei servizi di telecomunicazioni e radiotelevisivi fra persone particolarmente qualificate in campo giuridico, sociologico, psicologico, pedagogico, educativo e mass-mediale, che si sono distinte nell'affermazione dei diritti e della dignità della persona o delle particolari esigenze di tutela dei minori.

(3) Sono stati nominati componenti del Consiglio Consultivo degli Utenti, per la terza consiliatura: *gli esperti*: Prof. Ettore GALLO - Presidente, Prof. Alberto Abruzzese, Dr. Giuseppe Pupi Avanti, Prof. Ulderico Bernardi, Prof. Cesare Massimo Bianca, Prof. Nicolò Lipari, Dr. Pier Giorgio Liverani, Prof. Paolo Mancini, Prof. Enrico Mascilli Migliorini, Avv. Plinio Sacchetto e Dr. Eugenio Scalfari;

i designati da associazioni: Dr. Renato Salvicchi - A.N.M.I.C. (Ass. Naz.le Mutuali Invalidi Civili) - Vice Presidente, Dr. Paolo Bafile - A.I.A.R.T. (Ass. Italiana Ascoltatori Radiotelevisione), Prof. Luciano Biasini - E.N.D.A.S. (Ente Naz.le Democratico Azione Sociale), Dr.ssa Mara Colla - Confconsumatori, Prof.ssa Maria Angela Giorgi Cittadini - C.I.F. (Centro Italiano Femminile), Prof. Gustava Ghidini - Legambiente, Prof. Flavio Manieri - Codacons, Prof.ssa Marina Migliorato - Movimento difesa cittadini, Dr.ssa Clelia Pallotta - Associazione Mediaevo, Dr.ssa Graziella Pluchino - A.Ge. (Associazione Genitori), Avv. Mario Quinto - Unione Nazionale Consumatori.