

Massimo Lualdi

**“Aspetti giuridici delle interferenze
in Modulazione di Frequenza
tra Stati confinanti
(Italia – Svizzera)”**



Planet Editrice- Milano

Tutti i diritti riservati
Vietata la riproduzione anche parziale

© Massimo Lualdi 2005



Planet Editrice – Milano 2005
Prima edizione – 2005

Finito di stampare nel mese di marzo 2005
da Grafiche Abba - Lainate (MI)
per conto di Planet s.r.l – Via Taramelli 11 20025 Legnano (Mi)
www.planetmedia.it

Ad Antonella, Eleonora e Federica

INDICE

Introduzione

Capitolo I

Diritto delle Comunicazioni

1. Aspetti generali di regolamentazione radiofonica a livello internazionale
2. Cenni sulla regolamentazione internazionale del sistema radiofonico
3. Cenni sulla regolamentazione nazionale del comparto radiofonico italiano
4. Cenni sulla regolamentazione nazionale del settore radiofonico elvetico

Capitolo II

I fenomeni interferenziali in F.M. tra Paesi confinanti

1. Fenomeni interferenziali tra Stati confinanti (concetti giuridici essenziali)
2. La Conferenza di Ginevra del 1984 e l'entrata in vigore del Piano in Modulazione di Frequenza nel 1987
3. La situazione italiana all'entrata in vigore del Piano di Ginevra
4. L'insorgenza delle interferenze tra Italia e Svizzera in seguito all'entrata in vigore del Piano di Ginevra

Capitolo III

La situazione attuale: aspetti del problema e possibili soluzioni

1. Responsabilità oggettiva delle emittenti private italiane nella produzione interferenziale a danno di impianti esteri
2. L'inasprimento dei rapporti nel 2003: le contromisure svizzere ed il "caso" Castel San Pietro (CH)
3. Effetti di fatto e di diritto della diatriba interferenziale
4. Possibili soluzioni al problema

Conclusioni

Bibliografia

Introduzione

Quando pensiamo alla sovranità territoriale di una nazione, il pensiero corre in maniera naturale alla delimitazione del suo ambito geografico, in poche parole ai suoi confini.

Già, i confini: gli schemi concettuali assimilati dall'esperienza, ma anche e soprattutto dal *pressing* mediatico, ci portano a connotarli fattualmente come linee di demarcazione fisica, sicuramente rigide o definite, o quantomeno facilmente individuabili.

In realtà, se è vero che concetti di competenza territoriale più complessa, come l'ambito marino o quello aereo, possono essere prevedibili ed assimilabili con relativa facilità anche da coloro che fossero scarsi conoscitori dei principi del diritto internazionale, non va trascurata l'esistenza di limiti territoriali che, per loro natura intrinseca, sfuggono ad una puntuale delimitazione, sia per impossibilità tecnica di gestione, sia per genetica instabilità.

Stiamo parlando dei confini "radioelettrici" e, nella fattispecie, degli ambiti territoriali delle diffusioni radiotelevisive nelle aree di confine.

Le onde elettromagnetiche, *ictu oculi*, non possono essere imbrigliate o chirurgicamente sezionate: sicché, nelle aree estreme dei territori di Stati non protetti orograficamente (*rectius* schermati) da alture di grande quanto adatta rilevanza, è frequente (e scontata) la possibilità di sintonizzare segnali radiotelevisivi debordanti naturalmente dai bacini nazionali di appartenenza.

Ciò, come si è detto, è normale e quindi pacificamente accettato dai governi di gran parte del pianeta.

Esistono tuttavia situazioni, seppur particolari, dove il debordo radioelettrico non è solo una conseguenza inevitabile della necessità di illuminare utilmente il territorio nazionale di competenza delle emittenti, ma è (soprattutto “è stato”, alcuni decenni fa) determinato da una strategica quanto precisa volontà di effettuare servizio in terra straniera (generalmente per fini commerciali, ma non raramente per finalità politiche, religiose, ecc.). In tali casi, come in altri di cui diremo, è facile che l’attività radiodiffusiva inneschi (o sia oggetto di) fenomeni interferenziali pregiudicanti la legittima operatività delle emittenti dei rispettivi Paesi.

E’, purtroppo, il caso dell’Italia e della Svizzera, ormai da oltre venti anni alle prese con gravissimi problemi interferenziali che in non pochi casi incidono profondamente sull’effettivo esercizio dell’attività radiotelevisiva delle emittenti operanti nei rispettivi territori, la cui ricezione è pregiudicata da perturbazioni deleterie per la sintonizzazione delle trasmissioni provenienti dai (ed incidenti sui) propri ambiti.

Tale situazione - come enunciato, ormai cronica - si è acuita negli ultimi due anni, a seguito di una ferma presa di posizione della Confederazione Elvetica che, forse stanca di segnalare inutilmente fenomeni interferenziali provenienti dall’Italia, nella primavera del 2003 ha deciso di adottare contromisure di carattere tecnico, innescando un contenzioso interferenziale di proporzioni

ragguardevoli, la cui conseguenza secondaria (e forse più inquietante) è costituita da un pericoloso effetto domino.

Scopo di questo lavoro è esaminare, sotto il profilo fattuale e giuridico, la complessa situazione, ricostruendone la genesi, delineandone i contorni e, fin dove possibile, ipotizzando possibili soluzioni o quantomeno sviluppi.

Capitolo I

Diritto delle comunicazioni

1. Aspetti generali di regolamentazione radiofonica a livello internazionale

Come è senza difficoltà intuibile, il settore delle radiocomunicazioni è in gran parte permeato da interazioni di carattere internazionale¹.

Si è detto nell'introduzione che le radiocomunicazioni - e tra esse la radiodiffusione in particolare - per propria natura difficilmente possono essere "costrette" entro limiti territoriali circoscritti e, nello specifico, entro i confini convenzionali degli Stati che le originano².

Da un punto di vista giuridico, il coordinamento delle comunicazioni a livello internazionale è affidato all'UIT (Unione Internazionale Telecomunicazioni, nota anche con l'acronimo inverso ITU)³.

L'UIT è la più antica organizzazione intergovernativa mondiale, con una storia che risale al 1865, in coincidenza con gli sviluppi tecnologici della telegrafia⁴.

Creata per gestire l'interconnessione internazionale di questi primi sistemi di telecomunicazione, da allora l'UIT ha agevolato lo

¹ Verrilli, *Diritto dell'Unione Europea*, XII edizione, Napoli, 2003, pp. 548-550.

² Approfondimenti in: Conforti, *Diritto Internazionale*, VI edizione, Napoli, 2002, pp. 292-293.

³ Per disamina puntuale cfr. www.itu.int (motore ricerca interno).

⁴ Albert e Tudesq, *Storia della radio e della televisione*, I edizione, Bari, 1983, pp. 29 ss.

sviluppo della trasmissione telefonica, radiofonica, televisiva e delle telecomunicazioni e, successivamente, la popolarizzazione dei personal computer e la nascita della cd. "Età Elettronica". L'Organizzazione è diventata un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite nel 1947⁵.

L'UIT⁶:

- sviluppa standard che favoriscono l'efficiente interconnessione delle infrastrutture nazionali per la comunicazione con le reti globali, permettendo uno scambio di informazioni lineare attraverso tutte le nazioni del pianeta, si tratti di dati, fax, o di semplici chiamate telefoniche;
- lavora per integrare le nuove tecnologie nella rete globale di telecomunicazioni che già esiste, per consentire lo sviluppo di nuovi protocolli applicativi quali Internet, la posta elettronica e la multimedialità;
- gestisce la condivisione della gamma delle frequenze radiotelevisive e delle posizioni orbitali dei satelliti, risorse naturali finite che vengono utilizzate da un'ampia gamma di apparecchiature e sistemi, tra cui i telefoni cellulari, le emittenti televisive e radiofoniche, i sistemi di comunicazione satellitare, gli aerei, i sistemi di navigazione e sicurezza marina e i sistemi computerizzati senza cavo;
- cerca di migliorare l'accessibilità delle telecomunicazioni nel mondo in via di sviluppo mediante l'offerta di consulenze sulle politiche da seguire, assistenza tecnica, gestione di progetti, programmi di addestramento e fornitura di informazioni, e

⁵ Conforti, op. cit., p. 157-158.

⁶ Più a fondo consultando www.itu.int (motore ricerca interno).

favorendo la collaborazione fra le amministrazioni dei sistemi di telecomunicazione, le agenzie per il finanziamento e le organizzazioni private;

- comprende 188 Stati membri e più di 450 membri appartenenti al settore privato, i quali lavorano assieme per sviluppare dei sistemi di telecomunicazione migliori e più economici e per metterli a disposizione del maggior numero possibile di abitanti della Terra⁷.

Essa si compone di organi non permanenti, quali:

- Conferenza dei plenipotenziari: stabilisce strategie e programmi;
- Conferenze amministrative (mondiali e regionali): stabiliscono decisioni amministrative;
- Consiglio amministrativo: supervisiona il Segretariato generale;

e di organi permanenti, consistenti nel:

- Segretariato generale: rappresentante legale;
- IFRB *International Frequency Registration Board*: ufficio tecnico per l'aggiornamento dell'IFL "*International Frequency List*";
- CCIR *International Radio Consultative Committee*;
- CCIT *International Telegraph and Telephone Consultative Committee*: questo ed il precedente sono comitati tecnici che studiano questioni tecniche, operative e tariffarie. Redigono le *Recommendations* tramite degli "*Study groups*";

⁷ Sull'organizzazione dell'UIT, per consultazioni dettagliate è possibile visitare il sito di riferimento www.itu.int (motore ricerca interno).

- TDB *Telecommunication Development Bureau*: per l'implementazione dei progetti di sviluppo stabiliti dall'ONU.

L'operatività dei servizi dell'UIT avviene attraverso determinati documenti:

- *International Telecommunication Convention*: statuto dell'Unione;
- *Administrative Regulation*: normative tecnico - amministrative;
- *Recommendations*⁸.

Nell'ambito delle radiocomunicazioni, l'obiettivo dell'UIT è garantire un'utilizzazione razionale, equa, efficace ed economica dello spettro delle frequenze radioelettriche⁹.

I gruppi di lavoro istituiti all'interno di essa conducono studi in base ai quali vengono adottate delle "Raccomandazioni", vale a dire norme relative a questioni tecniche, d'esercizio e tariffarie nel settore delle telecomunicazioni, col fine di procedere nella normalizzazione delle telecomunicazioni a livello mondiale.

Con cadenza generalmente triennale, l'UIT organizza Conferenze mondiali sulle radiocomunicazioni allo scopo di aggiornare la propria attività sulla base delle evoluzioni tecnologiche intervenute o delle problematiche emerse rispetto all'ultima sessione di lavoro, procedendo per conseguenza alla modifica del Regolamento delle Radiocomunicazioni.

A latere delle Conferenze, hanno luogo (ogni 2/3 anni) le Assemblee delle radiocomunicazioni che si occupano della struttura, del

⁸ Anche su www.comunicazioni.it (motore ricerca interno).

⁹ Cfr. www.itu.int (motore ricerca interno).

programma e dell'approvazione degli studi effettuati dai gruppi di lavoro.

La funzione legislativa dell'UIT è garantita durante le Assemblee mondiali di normalizzazione delle telecomunicazioni, che si tengono ogni 4 anni e che riuniscono sia membri del settore pubblico che privato.

Le raccomandazioni dell'UIT fungono da base agli Stati membri per sviluppare le loro prescrizioni nazionali in materia di telecomunicazioni, dando impulso all'uniformazione interna ai singoli Stati nella fabbricazione degli impianti di trasmissione e ricezione.

2. Cenni sulla regolamentazione internazionale del sistema radiofonico

Logica e buon senso vorrebbero che un settore strategico e fondamentale in ambito sociale, economico, culturale e politico, qual è quello radiofonico, fosse sempre oggetto di attenta pianificazione, quantomeno nel suo fondamento tecnico. In particolare, assunto che lo spettro radioelettrico (cioè la gamma delle frequenze adatte a veicolare le trasmissioni) è per sua natura *numerus clausus*, l'occupazione del medesimo dovrebbe, senza eccezione, essere subordinata ad una pianificazione preliminare, sia sotto il profilo della ripartizione delle frequenze che dell'assegnazione delle stesse.

Entrando nel merito dell'argomento in discussione, la porzione dello spettro radioelettrico d'interesse, la Modulazione di Frequenza (cd.

“F.M.”) è, a livello europeo, generalmente occupata nel *range* da 87,6 MHz a 107,9 MHz (87.5-108)¹⁰.

All'interno di questa frazione dello spettro radioelettrico convivono un certo numero di stazioni radiofoniche (emittenti), il cui numero varia a seconda di parametri, da una parte di carattere sociale, politico, economico e culturale (tesi, normalmente, a favorire esigenze di pluralismo in stretta correlazione con fattori territoriali, quali l'aspetto demografico, la rilevanza economica, le esigenze commerciali, ecc.), dall'altra di stampo tecnico, quali la spaziatura (ideale ad almeno 400 KHz – es. 87.600 MHz, 88.000 MHz, 88.400 MHz, ecc; accettabile a 300 KHz – es. 87.600 MHz, 87.900 MHz, ecc.), l'ambito territoriale (dove cessa l'illuminazione – *rectius* il servizio con “campo minimo utile” - di un dato impianto, la relativa frequenza può essere riutilizzata da un altro impianto), il posizionamento geografico, ecc¹¹.

In funzione di ciò, nell'ambito del territorio entro il quale esercita la propria sovranità, uno Stato pianificherà sulla base del “Piano Nazionale di Ripartizione delle Radiofrequenze”, il quale – recependo indicazioni di stampo internazionale - stabilisce, in ambito nazionale, l'attribuzione ai diversi servizi delle bande di frequenza, specificando altresì le categorie di utilizzatori per ciascuna banda.

Più a fondo in questo argomento, va precisato come l'attribuzione delle frequenze dello spettro radioelettrico alle varie utilizzazioni

¹⁰ Cfr. www.itu.int, www.comunicazioni.it e www.bakom.ch (motori ricerca interni).

¹¹ Trattasi di semplificazione estrema, in quanto i parametri da assumere come riferimento in sede di pianificazione sono decisamente numerosi e prendono in considerazione una serie di fattori quali: il territorio oggetto di illuminazione, le postazioni trasmettenti, le caratteristiche diffusive degli impianti, ecc.

rientri tra i compiti specifici dell'UIT¹² – cui, come si è detto in precedenza, aderiscono quasi tutti i Paesi del mondo - e come i rapporti internazionali in materia siano disciplinati dalla Convenzione adottata a Nairobi il 6 novembre 1982¹³ e dal Regolamento delle radiocomunicazioni adottato nella Conferenza amministrativa di Ginevra del 1979,¹⁴ in applicazione del quale è stato emanato il Piano Nazionale di Ripartizione delle Frequenze italiano¹⁵.

Sulla base del P.N.R.F., il singolo Stato potrà procedere alla stesura del conseguente “Piano Nazionale di Assegnazione delle Frequenze” (P.N.A.F.), cioè la normazione di utilizzo¹⁶.

E' ovvio che la determinazione del P.N.A.F. è strettamente congiunta alla definizione dell'intero sistema radiofonico (e televisivo), sia sotto un profilo politico (tendenzialmente sotto l'aspetto democratico, che si concreta nell'assicurazione dell'effettiva garanzia del valore fondamentale del pluralismo) che tecnico (gradazione qualitativa). A seconda che venga privilegiata la qualità (della ricezione) piuttosto che la quantità (il numero delle stazioni), si avrà un livello interferenziale tra le emissioni minore o superiore, quindi un minor numero di stazioni meglio ricevibili, oppure un maggior numero di stazioni soggette a fenomeni interferenziali più o meno rilevanti.

¹² Cfr. www.itu.int (motore ricerca interno).

¹³ La Convenzione è stata ratificata dal nostro Paese con legge 9 maggio 1986, n. 149.

¹⁴ Il Regolamento è stato ratificato con D.P.R. 27 luglio 1981, n. 740.

¹⁵ D.M. 31 gennaio 1983 – cfr. www.comunicazioni.it e www.agcom.it (motori ricerca interni).

¹⁶ Nel caso della Modulazione di Frequenza, cd. F.M., l'indicazione dei parametri che ogni stazione trasmittente dovrà rispettare sono la localizzazione del sito di trasmissione, le caratteristiche dell'impianto, la spaziatura in KHz, ecc.

Il P.N.A.F. avrà cura, tra l'altro, di disciplinare l'occupazione dello spettro radioelettrico nelle aree di confine, in considerazione del necessario riutilizzo delle stesse frequenze nel territorio degli Stati limitrofi¹⁷.

Per questo motivo, il coordinamento internazionale nell'impiego di trasmettitori/frequenze nelle aree estreme dei territori interni è indispensabile, soprattutto in quei casi in cui non vi siano caratteristiche naturali (es. ostruzioni orografiche) che agevolino il contenimento delle emissioni entro i bacini di pertinenza.

Nel caso italiano, assurdamente, l'assegnazione di frequenze (fatta esclusione per quelle RAI) non ha mai avuto luogo (come illustreremo più a fondo nel corso della disamina) ed essa potrebbe essere resa effettiva solo dopo una serie di coordinamenti tecnici con altre Amministrazioni di telecomunicazioni dei Paesi confinanti,¹⁸ quali per esempio Francia, Svizzera e le nazioni opposte alla costa adriatica. Infatti la propagazione delle onde elettromagnetiche nello spazio non conosce confini territoriali e – come in precedenza anticipato - le stesse frequenze usate in Italia possono essere utilizzate nei Paesi vicini, in quanto il Regolamento delle Radiocomunicazioni attribuisce le stesse bande per tutti i Paesi della Regione 1 (Europa ed Africa) e risulta quindi basilare, per eliminare la possibilità di reciproche interferenze, ricorrere di volta in volta ad accordi con detti Paesi.

¹⁷ Cfr. www.agcom.it (motore ricerca interno).

¹⁸ Per approfondimenti, cfr. www.itu.int (motore ricerca interno).

Una volta definito, da parte del P.N.A.F., il numero degli impianti installabili sul territorio, essi potranno essere oggetto di “assegnazione” attraverso gli istituti giuridici delle concessioni o delle autorizzazioni (nell’ambito di specie, nel nostro Paese il legislatore ha privilegiato il criterio concessorio, seppur, come detto, in assenza di una pianificazione preventiva)¹⁹.

Se il principio suesposto è quello normalmente adottato da ogni nazione UE (e tendenzialmente da ogni membro dell’UIT), l’Italia fa purtroppo eccezione.

Nel nostro Paese, invero, il rilascio delle concessioni non è stato preceduto dalla stesura di un Piano Nazionale di Assegnazione delle Frequenze, avendo l’occupazione delle frequenze anticipato il rilascio delle concessioni,²⁰ determinando così:

- l’occupazione “selvaggia” della banda F.M., anche in aree critiche (di confine), senza nessun coordinamento a livello internazionale;
- una *deregulation* basata sull’adozione di impianti di diffusione con caratteristiche tali da determinare un debordo non naturale dei segnali radioelettrici oltre confine (generalmente come conseguenza dell’utilizzo di potenze di trasmissioni sempre più elevate per sovrastare/contrastare emissioni concorrenti/interferenti);²¹

¹⁹ Caretti, *Diritto dell’informazione e della comunicazione*, III edizione, Bologna, 2004, pag. 129.

²⁰ L’argomento sarà approfondito nel paragrafo a seguire.

²¹ Sarli, *Guida alla emittenza radiotelevisiva privata*, I edizione, Milano, 1994, p. 22.

- la nascita di impianti F.M. addirittura dedicati al servizio internazionale (installati su alture prospicienti territori esteri, con la finalità di illuminare aree esterne a quelle nazionali, per particolari scopi, generalmente di natura commerciale);
- l'insorgenza (colposa) di pesanti interferenze con impianti stranieri.

Interessante pare evidenziare come la prima “giustificazione” istituzionale alla mancata attuazione del P.N.A.F. sia stata ufficializzata in una relazione predisposta dal Ministero P.T. su richiesta del Tribunale di Milano (con l'Ordinanza 474/85)²².

Tale relazione venne poi acquisita dalla Corte Costituzionale nei giudizi di legittimità costituzionale di alcuni articoli delle LL. 103/75, 693/75, 10/85,²³ cui aveva dato impulso una progressione di ordinanze pretorili emesse nel 1982, 1985 e 1986 nell'ambito di procedimenti civili e penali che coinvolgevano le da poco sorte reti nazionali Canale 5, Rete 4 ed Italia 1 (in quanto operanti in ambito ultralocale)²⁴.

In proposito, scrive la nella sentenza 826/88: *“Il Ministero P.T. ha fatto presente di non aver potuto procedere all'elaborazione del Piano nazionale di assegnazione delle frequenze, in quanto nell'art. 2 l. n. 10 del 1985 non sono precisati i criteri da seguire al riguardo e la loro determinazione è stata a suo avviso rinviata alla legge generale. In mancanza del piano, “da considerare come termine di paragone”, non è stato neanche possibile valutare “in termini quantitativi” la “disponibilità di frequenze, intesa come numero di*

²² AA.VV., *Radiotelevisione leggi e sentenze*, I edizione, Milano, 1988, pp. 161 ss.

²³ Corasaniti, *Codice per la comunicazione*, I edizione, Milano, 1999, pp. 179 e 299.

²⁴ AA.VV., *Radiotelevisione leggi e sentenze*, op. cit., pp. 168 ss.

emittenti che potrebbero essere messe in funzione senza turbare l'assetto costituito". Compito del pianificatore - precisa il Ministero – è in realtà quello di conseguire l'ottimale utilizzazione delle frequenze in termini di aree di servizio e di popolazione servita, e quindi la diffusione del maggior numero di programmi al maggior numero di utenti, peraltro tenendo conto dell'esigenza di consentire un'equilibrata gestione economica delle emittenti interessate. Per acquisire gli elementi necessari all'elaborazione del piano ed ottenere una ricognizione aggiornata dell'emittenza privata, il Ministero ha costituito il 20 ottobre 1984 due Commissioni di studio, che hanno peraltro riscontrato nei dati forniti in occasione del censimento numerose inesattezze ed errori: tale analisi non è stata quindi completata, e ciò è indispensabile per definire le linee direttive da seguire per l'elaborazione del piano”²⁵.

A corollario di ciò, appena opportuno pare sottolineare che oggi, a distanza di quasi venti anni da quella relazione, del P.N.A.F. non vi è traccia nell'ordinamento giuridico italiano.

3. Cenni sulla regolamentazione nazionale del comparto radiofonico italiano

Sino al 1976, in Italia l'esercizio dell'attività di radiodiffusione sonora e televisiva via etere, sia su scala locale che nazionale, era riservata in via esclusiva allo Stato, che lo concretizzava attraverso

²⁵ Per un puntuale commento della sentenza della Corte Costituzionale n. 826/1988 si rinvia a Zaccaria, *La giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di libertà di espressione radiotelevisiva*, in Scritti Barile, Padova, 1990, pag. 288.

l'ente pubblico per le trasmissioni radiotelevisive (RAI, Radiotelevisione Italiana)²⁶.

A quella data, in realtà, il monopolio statale delle trasmissioni radiotelevisive era da tempo (circa 6 anni) bersagliato da una serie di profondi e reiterati attacchi provenienti da privati interessati ad assurgere al ruolo di editori elettronici, al pari di quanto succedeva da molti decenni negli Stati Uniti²⁷.

I primi tentativi di aggirare il vincolo normativo vennero attuati attraverso l'installazione di stazioni televisive via cavo²⁸ (prima fra tutte, la celeberrima *Tele Biella*), soluzione che tuttavia, dopo i primi entusiasmi conseguenti alla sentenza n. 226/1974 della Corte Costituzionale,²⁹ risultò afflitta da insormontabili ostacoli pratici, determinati dagli enormi costi e dalle difficoltà logistiche che il cablaggio delle aree urbane imponevano³⁰.

Gli aspiranti editori concentrarono quindi l'attenzione sull'unico strumento tecnico in grado di mitigare le esigenze di raggiungimento dell'utenza con quelle del contenimento dei costi per la concretizzazione di tale fine: la trasmissione via etere, al momento e nondimeno, ancora sottoposta al vincolo monopolistico dello Stato³¹.

²⁶ A fondo in Zaccaria, *Radiotelevisione e Costituzione*, I edizione, Milano, 1977.

²⁷ Per approfondimenti: Monteleone, *Storia della radio e della televisione in Italia*, X edizione, Venezia, 1999 e Grandi, *Radio e televisione negli Stati Uniti*, I edizione, Milano, 1980, pag. 133.

²⁸ Per un commento sulla disciplina della tv via cavo si rimanda alla specifica trattazione effettuata da Zaccaria in *Radiotelevisione e Costituzione*, op. cit.

²⁹ Proprio partendo dal caso *Tele Biella*, la Consulta aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 183 e 195 del D.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 - col quale era stato approvato il testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni - nelle parti relative ai servizi di televisione via cavo.

³⁰ Il cablaggio delle fibre ottiche è già un problema con l'attuale tecnologia, figurarsi quindi trenta anni fa.

³¹ Monteleone, op. cit., pag. 327.

Preso atto dell'impossibilità pratica di perseguire lo stratagemma delle trasmissioni da Stati esteri confinanti con l'Italia,³² per le immaginabili difficoltà connesse all'ottenimento delle necessarie autorizzazioni all'insediamento delle attività radiotelevisive nel ristrettissimo novero dei Paesi limitrofi tecnicamente adatti allo scopo, gli occhi puntarono all'installazione di stazioni trasmettenti su scala locale.

I tentativi di scardinare l'esclusiva della RAI si susseguirono praticamente in tutta Italia tra il 1974 ed il 1976 con l'obiettivo di dare impulso ad un intervento risolutivo della Consulta, attesa la diffusa convinzione dell'illegittimità costituzionale del monopolio statale delle trasmissioni via etere su scala locale, analogamente a quanto era accaduto per la metodologia trasmissiva via cavo poco prima³³.

Siffatti sforzi furono coronati da successo con la sentenza 28 luglio 1976 n. 202,³⁴ con la quale la Corte Costituzionale dichiarò illegittimi, per violazione degli art. 3 e 21 Cost.: a) gli art. 1, 2, 45 legge 14 aprile 1975 n. 103,³⁵ nella parte in cui non erano consentiti, previa autorizzazione statale e nei sensi di cui in motivazione, l'installazione e l'esercizio di impianti di diffusione radiofonica e televisiva via etere di portata non eccedente l'ambito locale; b) (ai

³² Tra i vari tentativi, fece storia quello, fallito, dell'editore della carta stampata Angelo Rizzoli jr., che cercò di aggirare il divieto installando una trasmittente a Malta, denominata appunto *Tele Malta*.

³³ Caretti; op. cit., pag. 110.

³⁴ AA.VV., *Radiotelevisione leggi e sentenze*. op. cit. e Zaccaria, *Radiotelevisione e Costituzione*, op. cit., pag. 69 ss.

³⁵ Sull'argomento: Roversi, *Il Codice delle comunicazioni e dell'informazione*, I edizione, Piacenza, 2000, pag. 919 ss.

sensi dell'art. 27 legge 11 marzo 1953 n. 87) l'art. 14 legge 14 aprile 1975 n. 103,³⁶ nella parte in cui prevedeva la possibilità che, mediante la realizzazione di impianti da parte della società concessionaria, fossero esaurite le disponibilità consentite dalle frequenze assegnate all'Italia dagli accordi internazionali per i servizi di radiodiffusione.

A seguito di tale importante pronunciamento, s'innescò la “corsa all'etere” delle cd. “radiotelevisioni libere” - che di lì a qualche anno sarebbero state più correttamente definite “private” – la quale si sostanziò attraverso l'occupazione selvaggia dei canali tv e delle frequenze radio “libere” da parte di soggetti di ogni natura (editori veri e propri, tecnici, industriali, partiti politici, faccendieri, ecc.)³⁷.

In breve, il fenomeno assunse proporzioni inquietanti: se sul finire del 1975 si contavano meno di un centinaio di emittenti radiofoniche locali attive sul territorio italiano,³⁸ di lì ad un anno esse decuplicarono,³⁹ sino ad arrivare ad oltre 3.000 unità nel 1979 e a quasi 5.000 nella prima metà degli anni '80.

Una proliferazione tecnicamente, editorialmente e commercialmente insostenibile: gli impianti di diffusione dei privati venivano infatti attivati in totale assenza di un Piano Nazionale di Assegnazione delle Frequenze (cfr. paragrafo 2), così introducendo impressionanti

³⁶ Caretti, op. cit., pp. 112-113.

³⁷ La dottrina giuspubblicistica ha destinato numerosi commenti alla sentenza della Corte Costituzionale 202/1976. In particolare, si rinvia a: Zaccaria, *La corte cambia strada: il monopolio radiotelevisivo è legittimo solo a metà*, in *Diritto Radiotelecom.*, 1976.

³⁸ Sulla questione è stata dedicata ampia attenzione da Zaccaria, *Un posto nell'etere: le radio locali in Italia*, I edizione, Roma, 1978.

³⁹ Più a fondo in Hutter, *Piccole antenne crescono*, I edizione, Roma, 1978.

interferenze non solo tra essi, ma anche verso gli storici trasmettitori della RAI⁴⁰ e degli organi radiotelevisivi degli Stati confinanti, creando difficoltà di sopravvivenza, sottraendo risorse ai comparti produttivi (gli investimenti erano quasi esclusivamente finalizzati a sostenere l'incessante aumento delle potenze dei trasmettitori per avversare le emissioni adiacenti) e quindi relegando la qualità delle trasmissioni a livelli normalmente bassi⁴¹.

Il tutto, come si è detto, in assenza di una qualsiasi regolamentazione normativa (si erano succeduti, dal 1978, numerosissimi progetti di legge, inesorabilmente abortiti)⁴².

Finalmente, nel 1990, il Parlamento, dopo un accesissimo confronto, approvò la L. 223/90, cd. "Legge Mammi", prima legge organica del settore radiotelevisivo italiano, che avrebbe dato impulso ad una legislazione progressiva su cui si sarebbe stratificato il comparto nel decennio successivo⁴³.

In realtà, attraverso la L. 223/90 il Legislatore procedette ad una "legificazione", altro non potendo che prendere atto della situazione consolidatasi in circa quindici anni di *deregulation*, sicché si è soliti dire che egli fotografò e cristallizzò l'esistente⁴⁴.

Punto focale (per la presente disamina) della L. 223/90 è infatti l'art. 32 della stessa, che introdusse il cd. "*censimento degli impianti*" il

⁴⁰ Attenzione alla problematica delle interferenze verso il servizio pubblico è stata riservata da Giacalone, *Antenna libera. La Rai, i privati, i partiti*, Milano, 1990.

⁴¹ Monteleone, op. cit., pp. 503-504.

⁴² In dettaglio, Sarli, *Guida alla emittenza radiotelevisiva privata*, I edizione, Milano, 1994, pag. 32.

⁴³ Caretti, op. cit., pag. 144.

⁴⁴ In Millecanali 185/90, pp. 22 ss.

quale, nel sottoporre a conta gli impianti eserciti sul territorio nazionale,⁴⁵ introdusse il vincolo dell'immodificabilità degli stessi in assenza di autorizzazione delle autorità competenti⁴⁶.

Gli impianti censiti *ex art. 32 L. 223/90* risultarono decine di migliaia,⁴⁷ in gran parte geneticamente autointerferenti, sicché la decisione di impedirne l'attivazione di nuovi e l'arbitraria modificazione apparve da subito lungimirante⁴⁸.

La "Legge Mammi" presumeva, invero, la redazione del numerose volte citato Piano Nazionale di Assegnazione delle Frequenze (cfr. par. 2 di questo capitolo), propedeutico al rilascio delle concessioni per l'esercizio dell'attività radiodiffusiva (sonora e televisiva), per le quali le emittenti operanti alla data di entrata in vigore della L. 223/90 avevano avanzato domanda nel termine ultimo del 23/10/1990⁴⁹.

In sostanza, lo Stato italiano avrebbe dovuto riscrivere la mappa delle frequenze e delle postazioni ospitanti gli impianti di diffusione in forma organica, pianificando l'etere e così epurandolo dagli stati

⁴⁵ Un tentativo precedente era stato condotto nel 1985, con la L. 10/85. Cfr. più a fondo Cap. II, par. 1.

⁴⁶ Art. 1 L. 223/90: "*Nel tempo che intercorre tra la data di entrata in vigore della presente legge e il rilascio della concessione stessa (...) non è ammessa modificazione della funzionalità tecnico-operativa degli impianti (...) ad eccezione di interventi derivanti da provvedimenti di organi giurisdizionali o del Ministro delle poste e delle telecomunicazioni*".

⁴⁷ Complici una nutrita serie di errori ed omissioni, ancora oggi non è dato di sapere il numero preciso di essi.

⁴⁸ Sarli, *op. cit.*, pag. 55.

⁴⁹ In realtà la norma statuiva la possibilità di avanzare domanda di concessione anche da parte di soggetti non esercenti, al momento dell'istanza, attività radiodiffusiva, subordinando tuttavia il rilascio dei titoli alla disponibilità di risorse radioelettriche; circostanza, questa, che appariva da subito irrealizzabile, dato che solo le emittenti radiofoniche attive che presentarono istanza al dicastero delle Poste e delle Tlc furono quasi 5.000!

interferenziali che lo affliggevano cronicamente introducendo gravissimi disagi sia per gli operatori (emittenti) che per gli utenti (ascoltatori).

Per motivazioni di ordine tecnico (impossibilità di attuare una *tabula rasa* o, per dirla tecnicamente, un *reset* preciso), politico (equilibri di potere), giuridico (diritti acquisiti) e pratico (demolizione e ricostruzione dell'intero sistema diffusivo in tempo virtualmente istantaneo), l'agognato Piano Nazionale di Assegnazione delle Frequenze rimase un'utopia, tanto che la successiva L. 422/93⁵⁰ fissò il rilascio delle concessioni agli aventi diritto sulla base degli impianti eserciti dagli stessi al momento della presentazione della domanda di concessione *ex* L. 223/90, ovvero legittimamente acquisiti da terzi che li avevano censiti e che avevano pure essi presentato analoga istanza per il rilascio di concessione⁵¹.

Questa ultima circostanza, invero, non è di poco conto, in quanto tale facoltà rafforzò il meccanismo, già ampiamente in uso, della compravendita degli impianti da un soggetto all'altro (mediante lo strumento giuridico della compravendita dei rami d'azienda, assimilando l'impianto operante su una data "frequenza" – vero valore in gioco – ad una parte del complesso aziendale unitario), fenomeno sconosciuto negli altri ordinamenti giuridici (dove le frequenze/impianti sono e restano un bene demaniale)⁵².

L'opportuna previsione, di lì a qualche anno, avrebbe favorito il consolidamento di realtà imprenditoriali più solide e l'imprescindibile - per la sopravvivenza del comparto - riduzione del

⁵⁰ Roversi, *op. cit.*, pp. 969 ss.

⁵¹ Corasaniti, *Codice per la comunicazione*, I edizione, Milano, 1999, pp. 338 ss.

⁵² Sarli, *op. cit.*, pag. 53.

numero complessivo delle stazioni operanti (ma non degli impianti di diffusione, i quali permanevano in attività, trasmigrando meramente la titolarità).

Preso atto dell'impossibilità di attuare una pianificazione radioelettrica *ex post*, ma anche della necessità di migliorare la qualità della ricezione dei programmi radiofonici, come detto afflitti da migliaia di stati interferenziali gravemente pregiudizievoli, si incentivarono i cd. "*processi di compatibilizzazione radioelettrica*", finalizzati ad individuare ed attuare soluzioni tecniche per migliorare la coesistenza degli impianti di diffusione.

Detta incombenza venne affidata dal Legislatore al Ministero delle Comunicazioni e, nella fattispecie, agli organi periferici dello stesso: gli Ispettorati Territoriali Regionali, i quali avrebbero dovuto raccogliere ed esaminare le istanze di compatibilizzazione radioelettrica avanzate dalle emittenti radiotelevisive rilasciando, in presenza dei requisiti di legge, le autorizzazioni amministrative alla modifica degli impianti censiti *ex art. 32 L. 223/90*⁵³.

Il principio dianzi illustrato fu consacrato dalla L. 122/98, minilegge (4 articoli) avente punto focale al comma 5 dell'art. 1, che statuisce: "*Fermo restando quanto stabilito dal comma 4, il Ministero delle comunicazioni, attraverso i propri organi periferici, autorizza le modifiche degli impianti di radiodiffusione sonora e televisiva e dei connessi collegamenti di telecomunicazione, censiti ai sensi dell'articolo 32, comma 3, della legge 6 agosto 1990, n. 223, per la compatibilizzazione radioelettrica, nonché per l'ottimizzazione e la*

⁵³ Sarli, op. cit., pag. 162.

*razionalizzazione delle aree servite da ciascuna emittente legittimamente operante alla data di entrata in vigore della legge 31 luglio 1997, n. 249. Tali modifiche devono essere attuate su base non interferenziale con altri utilizzatori dello spettro radio e possono consentire anche un limitato ampliamento delle aree servite*⁵⁴.

Grazie a ciò, lentamente ma proficuamente, migliorò la qualità della ricezione dei programmi radiotelevisivi, si sfoltì (attraverso la dismissione di impianti incompatibili o ridonanti) e razionalizzò (per mezzo di scambi, accorpamenti, ecc.) l'enorme numero di diffusori attivi sul territorio nazionale e, in una, si semplificò la distribuzione (e quindi la ricevibilità) dei segnali⁵⁵.

In effetti, la L. 122/98 è, come si è visto, una normativa squisitamente tecnica e quindi limitata alla contingente necessità di gestire al meglio le cd. "*risorse radioelettriche*" (frequenze).

Di ben più ampia portata (in termini di varietà e rilevanza di argomenti trattati) sono invece le leggi succedutesi alla citata 422/93: *in primis*, la L. 650/96,⁵⁶ che ha posto cardini essenziali per l'esercizio dell'attività radiotelevisiva, prevedendo altresì interventi per il riordino della RAI, del settore dell'editoria e dello spettacolo, dell'emittenza televisiva e sonora in ambito locale, nonché delle trasmissioni televisive in forma codificata.

⁵⁴ Corasaniti, op. cit., pp. 623 ss.

⁵⁵ Porro, *Il sistema radiotelevisivo locale. Emittenti, bilanci, prospettive*, I edizione, Trento, 1999, sezione dedicata.

⁵⁶ Corasaniti, op. cit., pp. 382 ss.

Non di minore importanza (anzi!) è da reputare la L. 249/97,⁵⁷ istitutiva dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, organo che, dall’entrata in vigore di tale norma, si sarebbe spartito con il Ministero delle Comunicazioni la sorveglianza dell’etere (non raramente determinando negative sovrapposizioni, così originando comportamenti antinomici).

Purtroppo, in termini pratici, la L. 249/97 è rimasta in parte una raccolta di intenti, essendosi dovuta confrontare e scontrare con elementi oggettivi che hanno impedito la pratica attuazione di diversi indirizzi essenziali in essa previsti (tra questi, ancora una volta, i consueti ed ormai aleatori “*Piani delle frequenze*”).

Norme successive, spesso legate a particolari contingenze, sono risultate poi la L. 78/99,⁵⁸ la L. 5/00 e la L. 66/01, questa ultima di particolare interesse per la radiofonia, in quanto recante la disciplina per la prosecuzione dell’attività di radiodiffusione sonora sino alla digitalizzazione del settore⁵⁹.

L’auspicato riassetto del sistema radiotelevisivo italiano (ma in realtà, anche in questo caso si è trattato di una legificazione) si è concretato con l’approvazione da parte del Parlamento della L. 112/04, nota come “*Legge Gasparri*”.

E’ essa una legge cd. “*di sistema*”, nella quale trovano collocazione sia la regolamentazione di sistemi tecnologici di ultima generazione (quali la tv digitale terrestre o le emissioni satellitari), sia la ormai

⁵⁷ Cuniberti, Lamarque, Tonoletti, Vigevano, Viviani Schlein, *Percorsi di diritto dell’informazione*, I edizione, Torino, 2003, pag. 283.

⁵⁸ Roversi, op. cit., pp. 998 ss.

⁵⁹ Si rimanda sull’argomento a Ortoleva e Scaramucci, *Enciclopedia della radio*, I edizione, Milano, 2003, pag. 858.

non ulteriormente procrastinabile esigenza di riformare precedenti normative superate dai risultati raggiunti dall'evoluzione tecnologica (a titolo esemplificativo, ma non esaustivo, gli ambiti diffusivi delle emittenti locali).

Nella concretezza, la L. 112/04 non introduce significative novità nella gestione del cd. "spettro radioelettrico", indi essa, pur nella sua indiscutibile importanza, non pare rivestire particolare rilevanza per la trattazione del presente lavoro.

4. Cenni sulla regolamentazione nazionale del settore radiofonico elvetico

Il sistema radiofonico elvetico, come quello italiano (anche se in forma più equilibrata), prevede l'occupazione dello spettro radioelettrico in forma mista, riservando spazi sia ad emittenti pubbliche che private.

Il settore è regolamentato dalla Legge federale del 21 giugno 1991 (entrata in vigore il 1° aprile 1992) sulla radiotelevisione, attraverso la quale l'Assemblea federale della Confederazione Svizzera ha fissato i principi applicabili alla radiotelevisione, le condizioni generali per il rilascio delle concessioni, la durata, l'estinzione, il trasferimento, la limitazione, la sospensione, la revoca, il ritiro delle stesse, oltre naturalmente a determinare gli obblighi del concessionario⁶⁰.

⁶⁰ Cfr. www.bakom.ch (motore ricerca interno).

In base al predetto disposto normativo, le emittenti si finanziano attraverso tasse di ricezione, ma anche per mezzo di pubblicità, sponsorizzazioni e sussidi.

Diversamente da quanto accade in Italia, in Svizzera vige il principio della contenza degli impianti di radiodiffusione o di telecomunicazione, in base al quale l'Autorità competente può obbligare il proprietario o l'esercente di un impianto di radiodiffusione o di telecomunicazione esistente, destinato o atto alla diffusione terrestre senza filo, a mettere un trasmettitore a disposizione delle emittenti, se l'impianto dispone di capacità sufficienti oppure se non si può pretendere che l'emittente installi un proprio impianto.

Come detto, la disciplina radiotelevisiva elvetica prevede il rilascio di concessioni per l'esercizio dell'attività radiodiffusiva sonora in un determinato ambito territoriale.

Si tratta, in breve, di un sistema finalizzato a garantire la competizione tra emittenti non tanto sotto il profilo tecnico (come avviene nei regimi tecnicamente deregolamentati, al pari di quello italiano), bensì dal punto di vista squisitamente editoriale/commerciale.

Ciò, se da una parte è garanzia di una sostanziale tranquillità per gli operatori, i quali possono concentrare le proprie attenzioni unicamente sul "prodotto" e non già su altri fronti (la tutela da interferenze, ecc., perlomeno in ambito nazionale, come vedremo più avanti), dall'altra vincola lo sviluppo delle iniziative per un periodo temporale medio-lungo (un'emittente di successo nel proprio ambito non potrà esportare facilmente il proprio formato, essendo vincolata

al territorio per il quale ha ottenuto la concessione a trasmettere), così introducendo un freno, mal tollerato, alla libera iniziativa imprenditoriale.

Anche per questo, da qualche tempo, in Svizzera, come del resto in quasi tutti i Paesi evoluti, si discute della necessità di sottoporre il sistema normativo radiotelevisivo ad una revisione, che possa recepire le istanze dei nuovi mezzi di comunicazione e l'impiego delle nuove tecnologie digitali e che favorisca il pluralismo.

Detta occorrenza trova ora parziale conforto dalla circostanza che alla fine del 2004 sono scadute le istruzioni del Consiglio federale per la pianificazione delle frequenze; in conseguenza di ciò le attuali 46 concessioni rilasciate alle radio locali diffuse per via terrestre (cd. "analogico terrestre") non hanno più vigenza.

Affinché l'organismo deputato al rilascio dei nuovi titoli dalla Confederazione elvetica (il Dipartimento Federale dell'Ambiente, dei Trasporti, dell'Energia e delle Comunicazioni, noto con l'acronimo DATEC) possa attribuire concessioni alle radio locali e regionali per un ulteriore periodo, il Consiglio federale, dal 01/01/2005, ha elaborato delle misure transitorie⁶¹.

Le novità maggiormente espressive sono pertinenti alla regione di Zurigo, la Svizzera orientale e centrale, l'arco lemanico ed il Ticino (area, questa ultima che ci interessa in modo particolare, attesa la vicinanza con il territorio italiano).

⁶¹ Cfr. www.bakom.ch (motore ricerca interno).

Considerata la mancata definizione di nuovi bacini di utenza, il DATEC ha rinunciato ad indire un concorso, rinnovando automaticamente dal 01/01/2005 le concessioni delle emittenti già operative⁶².

Peraltro, alla fine del 2004 sono scadute anche le istruzioni del Consiglio federale per la pianificazione delle reti emittenti a onde medie (OM). La modifica più importante delle nuove istruzioni per le onde medie è l'inserimento di una disposizione che permette all'UFCOM di mettere a concorso una frequenza OM attribuita alla SSR (ove questa vi rinunci), rendendola così accessibile alle emittenti private (tuttavia la frequenza può essere messa a concorso soltanto se vi è un interesse manifesto). La questione rileva sotto il profilo tecnico poiché, come noto, le emissioni in onde medie hanno caratura normalmente extralocale (quantomeno se confrontate all'F.M.).

Quanto alla modulazione di frequenza (in Svizzera definita OUC), le direttive relative tracciano i contorni delle zone di copertura locali e quindi influiscono indirettamente sul sistema di ripartizione del canone basato sul potenziale di finanziamento delle singole zone di copertura.

La disposizione contenuta nell'ordinanza sulla radiotelevisione sarà armonizzata in funzione delle nuove direttive, al fine di scongiurare che alcune radio locali delle regioni periferiche e di montagna siano ingiustamente escluse dal diritto di ricevere proventi del canone in seguito ad ampliamenti della loro zona di copertura, ragionevoli dal punto di vista della politica regionale, ma privi di conseguenze per quanto riguarda l'aspetto economico.

⁶² Cfr. www.bakom.ch (motore ricerca interno).

Capitolo II

I fenomeni interferenziali in F.M. tra Paesi confinanti

1. Fenomeni interferenziali tra Stati confinanti (concetti giuridici essenziali)

Si è più volte rimarcato nel corso del presente lavoro come uno dei compiti dell'UIT sia quello di compiere il coordinamento internazionale tra i P.N.A.F. degli Stati membri al fine di limitare al minimo il fenomeno delle interferenze nelle aree di confine¹.

Preso atto che in taluni casi (assenza di ostacoli naturali e adiacenza ai rispettivi confini di aree di rilievo demografico che determinano una forte occupazione dello spettro radioelettrico) la presenza di fenomeni interferenziali è fisiologica e al più può essere contenuta ma non eliminata del tutto, vediamo quali sono gli strumenti a disposizione dei singoli Paesi per gestire la problematica.

Premesso che deputati alla trattazione della questione non sono, evidentemente, i singoli operatori, bensì le Amministrazioni delle telecomunicazioni degli Stati interessati, di norma all'accertamento dello stato interferenziale (ove lo stesso non sia genetico, vale a dire presente *ab origine* e quindi dato per irrisolvibile) segue una segnalazione circostanziata allo Stato ove opera l'emissione recante perturbazione radioelettrica, attraverso la quale sono forniti elementi

¹ Per approfondimenti su compiti dell'UIT cfr. www.itu.int (motore ricerca interno).

essenziali per l'identificazione e la quantificazione della stessa (identificativo e frequenza di esercizio della stazione perturbante e della stazione perturbata, data, luogo ed orario dei rilievi, intensità della perturbazione, ecc.).

Acquisita la segnalazione, l'Amministrazione dello Stato ove agisce la trasmittente "perturbante" disporrà opportune verifiche di ordine amministrativo, quali la legittimità di esercizio della stazione interferente (operatività assistita da concessione o autorizzazione), e di ordine tecnico (verifica dell'impianto interferente ed accertamento della sua conformità ai titoli amministrativi posseduti dall'esercente).

Allorché l'impianto perturbante fosse attivo in piena legittimità e conformità, saranno disposti senza indugio puntuali studi radioelettrici finalizzati ad identificare le cause dell'interferenza e le possibili soluzioni per la rimozione delle stesse, eventualmente in coordinamento con l'UIT.

2. La Conferenza di Ginevra del 1984 e l'entrata in vigore del Piano in Modulazione di Frequenza nel 1987

Tra le conferenze dell'UIT, che hanno luogo normalmente ogni due/tre anni, una in particolare ha avuto conseguenze rilevanti nei rapporti tra l'Italia e gli Stati confinanti, con specifica attinenza alla Confederazione elvetica: la Conferenza del 1984, a seguito della quale è entrato in vigore il Piano in Modulazione di Frequenza (F.M.) del 1987.

A tale Conferenza, ed agli effetti nei rapporti tra Italia-Svizzera nell'ambito della gestione dello spettro radioelettrico, dedicheremo particolare attenzione in questa sezione dell'elaborato.

Dal 29 ottobre al 6 dicembre 1984, si tenne a Ginevra la Conferenza amministrativa regionale dell'UIT² per la radiodiffusione sonora in modulazione di frequenza (cd. F.M. = 87,500-108,000 MHz), con la finalità di aggiornare la mappatura dell'etere rispetto al precedente protocollo. Tale protocollo venne siglato a Stoccolma nel 1961, attraverso la redazione di un articolato Piano di Ripartizione ed Assegnazione delle Frequenze che contemperava le esigenze di sovranità territoriale (autonoma gestione dello spettro radioelettrico nei territori di competenza di ogni paese aderente all'UIT) con una indispensabile direzione internazionale (dato che, come si è detto, le onde elettromagnetiche non possono essere rigidamente controllate, determinando una genetica sovrapposizione in territori posti ai bordi dei singoli Stati).

L'Italia partecipò alla Conferenza quale membro della Regione 1,³ in una situazione di pressoché totale ignoranza del proprio assetto radioelettrico misto (pubblico/privato).

Nessuno, infatti, in Italia era in quel momento in grado di dichiarare quante emittenti private fossero attive e, tanto meno, quanti impianti esse esercissero e, a cascata, con quali caratteristiche⁴. Infatti, solo il 6 dicembre 1984 (l'ultimo giorno della Conferenza di Ginevra) il Governo italiano avrebbe promulgato il Decreto n. 807, recante

² Cfr. Cap. I par. 1.

³ Gli allora 162 Stati membri vennero classificati in tre Regioni (Regioni 1-2-3).

⁴ Sarli, op. cit., pag. 143.

disposizioni urgenti in materia di trasmissioni radiotelevisive, il quale sarebbe poi stato convertito nella L. 10 del 4 febbraio 1985⁵.

La questione rileva nella misura in cui il predetto disposto normativo statuiva, all'art. 4,⁶ l'obbligo per i soggetti esercenti imprese radiotelevisive di produrre informazioni sulle caratteristiche essenziali delle stesse ed in particolare sugli impianti impiegati per l'attività di radiodiffusione, assegnando 90 giorni di tempo dalla pubblicazione in G.U. (05/02/1985)⁷.

Discende da ciò che sino alla metà del 1985 lo Stato italiano non ebbe modo di conoscere quali e quante fossero le emittenti radiotelevisive attive sul proprio territorio!

Possiamo quindi immaginare l'imbarazzo dei rappresentanti italiani a Ginevra, allorquando essi formalizzarono le proprie richieste di assegnazione di frequenze....

⁵ Caretti; op. cit., pag. 119.

⁶ L. 10/85 - Art. 4 – (Comunicazione degli attuali esercenti):

1) I privati che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, esercitano impianti di radiodiffusione circolare hanno l'obbligo di inoltrare al Ministero delle poste e delle telecomunicazioni entro novanta giorni dalla data stessa, una comunicazione contenente i seguenti dati ed elementi:

- a. i dati relativi al titolare dell'impianto e le generalità del responsabile dei programmi;
- b. ubicazione degli impianti installati;
- c. indicazione delle zone servite;
- d. collegamenti di telecomunicazioni utilizzati con particolare riferimento al tipo di impianto ed alle caratteristiche tecniche;
- e. tipo di trasmettitore, frequenza utilizzata e relativa potenza;
- f. tipo dell'antenna utilizzata, diagramma di irradiazione, guadagno nella direzione di massima;
- g. nominativo di identificazione della stazione.

⁷ Corasaniti, op. cit., pp. 299 ss.

La Conferenza di Ginevra, al termine delle consultazioni, attribuì 52.000 frequenze, di cui 4.648 all'Italia (che inizialmente ne aveva richieste 4.531). Oltre la metà erano conseguenze dei piani di sviluppo elaborati *ad usum Delphini* dalla Radiotelevisione Italiana (RAI), la quale era stata, di fatto, l'unico soggetto consultato dall'allora Ministero delle Poste e Telecomunicazioni in prossimità della conferenza internazionale.

In soldoni, detratti gli impianti RAI già attivi e le risorse radioelettriche alla base del piano di implementazione sviluppato dalla concessionaria pubblica, rimanevano ai privati meno di 2.000 impianti, numero che, a seguito del successivo confronto coi dati del censimento *ex L. 10/85*,⁸ corrispondeva all'incirca al 20% delle stazioni esistenti (RAI esclusa)!

⁸ Dall'elaborazione dei dati di censimento da parte del Ministero PT era emerso che il numero di emittenti radiofoniche risultava essere 4.204. Tali emittenti utilizzavano complessivamente n. 9.471 impianti di diffusione ed impiegavano 4.004 tratte in ponte radio per i trasferimenti dei programmi. La maggior parte delle emittenti aveva un solo impianto (1.915) o fino a 5 impianti (2.231); quelle che ne avevano da 10 a 20 erano 54, quelle con più di 20 erano 4. Analogo fenomeno si registrava per gli ambiti di diffusione: 3.190 avevano impianti in una sola regione, 996 in un numero di regioni fino a 5. Quelle a maggior diffusione risultavano pochissime: 5 in 6 regioni, 1 in 8, 2 in 11, 1 in 12 e 1 in 19 regioni. Relativamente alle frequenze utilizzate dalle emittenti radiofoniche private per il trasferimento dei programmi, il Ministero precisava che solo il 4,20% operava in bande di frequenze utilizzabili a tale scopo, mentre il rimanente 95,80% ricadeva in bande attribuite ad altri utilizzatori (Ministero Difesa, Enti Aeronautici ecc.) o ad altri servizi. In particolare, per il trasferimento erano utilizzate per il 61% bande destinate alla radiodiffusione, per circa il 6% bande attribuite alle radiocomunicazioni e radioassistenze al traffico aereo, per il 10% bande del Ministero della Difesa, per il 18% bande attribuite a servizi civili (in esclusiva o in compartecipazione). Il Ministero aggiungeva che, data la prossimità tra le bande di frequenza assegnate ai privati e quelle riservate al servizio di radionavigazione aeronautica, nelle zone aeroportuali si verificavano numerose interferenze delle radio private con le stazioni radio che indicano l'ubicazione e la direzione delle piste di atterraggio per gli aerei. In ordine alla densità di occupazione delle frequenze da parte delle radio private, una puntuale relazione ministeriale precisava: nelle zone a maggiore densità di popolazione (province di Bari, Napoli, Palermo, Roma, Bologna e

Dato che la finalità primaria della Conferenza di Ginevra era quella di coordinare l'utilizzo delle risorse radioelettriche (frequenze) tra gli Stati appartenenti all'UIT, venne fissata una data entro la quale i Paesi firmatari avrebbero attuato la pianificazione F.M. al fine di eliminare o scongiurare l'insorgere di fenomeni interferenziali. Tale data venne individuata nel 1° luglio 1987.

La posizione dell'Italia era tanto più grave se si considera che già nella relazione datata 1° giugno 1984, inviata dal Ministero delle Poste e Telecomunicazioni al Consiglio superiore tecnico delle P.T.A. e in seguito allegata al Piano italiano presentato ai lavori di Ginevra, si rimarcava la rigidità della pianificazione internazionale, ponendo l'accento sul fatto che l'accordo avrebbe previsto *“anche una procedura per le modifiche”* che, tuttavia, avrebbe tollerato *“variazioni d'entità minoritaria”*.

In altri termini, alla data del 1° luglio 1987 avrebbero potuto e dovuto essere attivi sul territorio italiano (così come sui territori degli altri Paesi firmatari) solo impianti coordinati, in termini interferenziali, a livello internazionale.

D'altro canto, la *ratio* era semplice: redigere una pianificazione quadro internazionale entro la quale contenere singoli Piani Nazionali

Milano) gli impianti radiofonici erano numerosissimi (nelle predette province da un minimo di 140 a un massimo di 343). L'occupazione delle frequenze era perciò pressoché totale, ed inoltre la stessa frequenza risultava utilizzata da più emittenti (una stessa frequenza era cioè utilizzata, nelle predette province, da un numero di emittenti variabile da 5 a 13). L'occupazione delle frequenze era anche abbastanza elevata nelle province a media densità di popolazione, e meno intensa in quelle a densità bassa.

di Ripartizione delle Frequenze, propedeutici a Piani Nazionali di Assegnazione delle Frequenze adottati da ogni Paese aderente all'UIT.

In effetti, la più volte citata L. 10/85⁹ prevede, all'art. 2, un Piano Nazionale di Assegnazione delle Frequenze,¹⁰ che tuttavia trovò totale e continua disattenzione (a tutto oggi le emittenti radiotelevisive italiane operano in assenza di preventiva pianificazione ed in regime di autoregolamentazione, come si dirà più puntualmente di seguito).

3. La situazione italiana all'entrata in vigore del Piano di Ginevra

Alla vigilia del Piano di Ginevra, dunque, la situazione radiofonica italiana era alquanto eterogenea: RAI a parte (già storicamente presente con le reti 1, 2 e 3, cui si aggiungeva un canale tematico metropolitano denominato "*Auditorium*"), diffondevano le proprie trasmissioni oltre 4.000 emittenti sovente di dimensioni pulviscolari

⁹ Corasaniti, op. cit., pp. 299 ss.

¹⁰ L. 10/85 Art. 2 – (Piano di assegnazione delle frequenze di radiodiffusione):

1. L'attività di radiodiffusione sonora e televisiva dell'emittenza pubblica e privata si svolge sulla base del piano nazionale di assegnazione delle frequenze.
2. Il piano individua:
 - a. Le frequenze necessarie ad assicurare la presenza del servizio pubblico su tutto il territorio nazionale ed il conseguimento degli obiettivi propri del servizio stesso;
 - b. I bacini di utenza idonei a consentire la presenza e l'economica gestione, entro i bacini stessi, di un numero di emittenti private tale da evitare situazione di monopolio ed oligopolio;
 - c. Le frequenze utilizzabili dalle emittenti private per la radiodiffusione sonora e televisiva sull'intero territorio nazionale.

(radio di quartiere o con una diffusione limitata a qualche Km²),¹¹ che non raramente sopravvivevano grazie alla profusione di risorse economiche degli stessi animatori (nella stragrande maggioranza dei casi, volontari), integrando la quota restante per il conseguimento del pareggio di bilancio con un'approssimativa raccolta pubblicitaria, ottenuta senza strategie programmatiche.

La restante quota (circa 600 emittenti) constava di soggetti giuridici di maggiori dimensioni imprenditoriali e/o editoriali. Tra essi si annoveravano emittenti di rilievo operanti nei grandi centri urbani, emittenti di caratura regionale o interregionale, radio non commerciali di un certo peso editoriale (generalmente iniziative riconducibili a partiti politici che avevano individuato nel *medium* radiofonico un interessante veicolo per la promozione del proprio credo), nonché qualche rete “nazionale” *in nuce* (il fenomeno delle reti, poi impropriamente definite “network”, sarebbe esploso nella seconda metà degli anni '80)¹².

Tale massa composita si muoveva in forma scoordinata, incapace di darsi una rappresentanza univoca che potesse farsi portavoce delle esigenze comuni: le associazioni di categoria esistenti, scarse nel numero e nelle rappresentatività (si calcola che al tempo aderissero a sindacati di settore meno del 30% delle emittenti), non erano, nella pratica, in grado di proporsi come interlocutori validi nelle relazioni con gli organi istituzionali.

Infatti, solo dopo il 1985, alla presenza di evidenti e chiaramente percepiti pericoli connessi sia all'entrata in vigore del Piano di Ginevra, che alla sempre più diffusa presenza di una magistratura

¹¹ Sarli, op. cit., pag. 34.

¹² Sarli, op. cit., pp. 62-63.

d'assalto¹³ la quale, nel pressoché totale vuoto legislativo, assumeva decisioni spesso rigorose,¹⁴ le emittenti iniziarono un coordinamento sindacale che, attraverso tre o quattro sigle principali, concorse alla nascita di *Tecniter*. Si trattava di una società di diritto privato, partecipata da soggetti portatori di interessi diffusi, avente quale oggetto sociale la fornitura agli organismi specifici del Ministero PT di un supporto operativo tecnico di parte privata per la gestione dei problemi comuni riguardanti i criteri generali della pianificazione del settore privato e le interazioni tra la pianificazione del settore privato e la pianificazione del servizio pubblico.

Tuttavia, si è detto, ciò accadde solo nel 1985; sicché l'unico interlocutore del governo nella delicata fase di preparazione alla conferenza di Ginevra fu la RAI che, naturalmente, operò *pro domo sua*.

Incapace di gestire un fenomeno di cui nemmeno conosceva la portata, il governo italiano basò le proprie relazioni propedeutiche alle richieste da sottoporre al vaglio della Conferenza internazionale sui dati forniti dalla RAI che, verosimilmente di proposito (l'occasione era ghiotta per mettere i bastoni tra le ruote ad un concorrente ancora in fasce, ma nondimeno potenzialmente pericoloso), rappresentò un universo radiotelevisivo totalmente avulso dalla realtà (emerse che lo spettro r.e. in Italia era occupato stabilmente solo da segnali RAI).

¹³ AA.VV., *Radiotelevisione leggi e sentenze*, op. cit., pp. 108 ss.

¹⁴ Si pensi agli "oscuramenti" dei Pretori di Torino, Roma, Milano, Bologna nei confronti di emittenti utilizzanti ponti radio per l'interconnessione degli studi di emissione con i ripetitori – con la pretesa di travalicare l'ambito locale - oppure irradianti nel *range* di frequenza 104-108 MHz, ritenuto foriero di rischi per la sicurezza dei voli aeronautici.

Di fatto, sui tavoli di Ginevra finì la mappatura della copertura delle reti F.M. del servizio pubblico integrata dai piani di sviluppo della stessa, dove gli impianti privati (che erano la maggioranza) rappresentavano un elemento residuale e quasi insignificante.

La sciagurata ignoranza del proprio assetto radioelettrico – in assenza di cause di giustificazione valide - avrebbe determinato per l'Italia, negli anni a venire, il conseguimento del poco invidiabile primato di Stato maggiormente inadempiente nell'ambito della pianificazione delle frequenze F.M.

4. L'insorgenza delle interferenze tra Italia e Svizzera in seguito all'entrata in vigore del Piano di Ginevra

Puntualmente gli Stati firmatari dell'accordo di Ginevra del 1984 confinanti con l'Italia attuarono le disposizioni sottoscritte in sede internazionale, così determinando quello che sarebbe apparso un paradosso: la principale conseguenza per gli operatori radiofonici privati italiani della Convenzione di Ginevra che – ricordiamo – aveva quale obiettivo predominante la tutela delle trasmissioni dalle perturbazioni radioelettriche, fu l'insorgenza di interferenze.

Accadde infatti che, presentandosi a Ginevra senza un adeguato tracciato dell'occupazione dello spettro radioelettrico nazionale, l'Italia non poté (o, secondo alcuni, non volle...) evidenziare quelle che erano le frequenze effettivamente (quindi già) occupate (dai privati) nel proprio territorio, così nulla potendo eccepire circa l'assegnazione di alcune di quelle frequenze ai propri confinanti

“radioelettricamente” più rilevanti: la Svizzera, lo Stato del Vaticano, l’Austria, la Francia, la Jugoslavia, l’Albania e l’Africa settentrionale (peraltro, la questione avrebbe assunto rilevanza meramente accademica, considerato che tutta la modulazione di frequenza italiana era da anni già satura di segnali...).

In realtà, i rilievi montagnosi (Alpi) e la presenza del mare resero pressoché marginali le problematiche interferenziali con Austria, Francia, Jugoslavia, Albania ed Africa. Sul tappeto rimasero quindi le questioni con Svizzera e Stato del Vaticano (S. Marino aveva rinunciato a dotarsi di emissioni radiotelevisive proprie per un certo numero di anni).

La situazione esplose in tutta la sua gravità nell’estate 1985, allorché Radio Vaticana attivò i quattro impianti F.M. di spettanza, oscurando altrettante emittenti private italiane che occupavano le relative frequenze (Radio Roma, Radio Radicale, Radio 105 e Radio Onda Rossa).

Più articolata, anche se meno dirimpente (l’attivazione degli impianti di Radio Vaticana ebbe ovviamente incidenza diretta sulla città di Roma...), la situazione con la Confederazione elvetica: in base agli accordi di Ginevra, la Svizzera avrebbe dovuto attivare 9 nuovi impianti in area di confine con l’Italia, mutando però le frequenze di altri 19 impianti esistenti (circostanza che, di fatto, equivaleva a nuove attivazioni...).

Per di più, poiché le frequenze assegnate alla Svizzera erano già occupate da emittenti italiane (che attraverso trasmettitori posti normalmente sulle principali alture delle province di Varese, Como e

Novara irradiavano tranquillamente anche – quando non volutamente – in territorio elvetico), lo Stato elvetico denunciò la situazione all’UIT che, naturalmente, mise in mora l’Italia per violazione di diritto cogente (principio giuridico *pacta sunt servanda*)¹⁵.

Per fronteggiare la “crisi radioelettrica internazionale”, l’Amministrazione delle Poste e delle Telecomunicazioni incaricò i propri organi periferici (allora denominati “Circostel”) di intervenire prontamente, ingiungendo alle emittenti italiane di ridurre la portata delle proprie trasmissioni entro i confini nazionali, pena la disattivazione degli impianti.

La situazione era in realtà più complessa di quanto poteva sembrare a prima vista: la congestione dell’etere italiano (vicino al collasso, attesa l’operatività anomica delle emittenti) aveva determinato l’impiego di potenze sempre più elevate, con l’intento di prevalere su emissioni contigue o coincidenti (sia in termini territoriali che frequenziali).

Da ciò discendeva che la riduzione del segnale per ottemperare alle ordinanze amministrative di eliminazione d’interferenze, al fine di tutelare le emissioni straniere, esponeva in forma speculare l’attore a terze perturbazioni.

Ritenendosi, *iusto iure*, portatori d’interessi legittimi (e di diritti soggettivi perfetti) iniquamente compressi, le emittenti italiane

¹⁵ Conforti, op. cit. pp. 351 ss. e Verrilli, *Codice del Diritto e delle Organizzazioni Internazionali*, op. cit., pag. 14.

colpite da provvedimenti pesantemente incidenti nella propria sfera giuridica adirono la giustizia amministrativa.

I TAR appellati, in gran parte, in attesa di esaminare nel merito la complessa questione, sospesero in via cautelare le ordinanze ministeriali, così aggiungendo stallo alla confusione normativa e fattuale.

Capitolo III

La situazione attuale: aspetti del problema e possibili soluzioni

1. Responsabilità oggettiva delle emittenti private italiane nella produzione interferenziale a danno di impianti esteri

Abbiamo sin qui più volte osservato come uno dei punti di differenziazione del settore radiotelevisivo italiano rispetto agli altri Stati dell'UE sia l'assenza di una preventiva assegnazione delle frequenze alle emittenti private, operata attraverso un adeguato P.N.A.F.

La massima parte degli impianti attivi sul territorio nazionale (o, più propriamente, la totalità degli impianti privati) non è, infatti, coordinata in sede UIT, essendo stata attivata in regime di assenza di pianificazione preventiva.

L'individuazione delle caratteristiche essenziali degli impianti trasmettenti privati nella penisola italiana ha storicamente seguito logiche connesse alle esigenze strettamente specifiche degli utilizzatori (disponibilità di siti, incidenza degli stessi sui territori editorialmente di interesse, ecc.), privilegiando l'utilizzo singolo a discapito dell'economia collettiva dello spettro radioelettrico.

Certo, nel tempo, il disordine assoluto è stato mitigato da una sorta di autoregolamentazione, dettata perlopiù da esigenze di opportunità, quali l'individuazione di postazioni più indicate per il servizio su una determinata area (cd. "siti ricorrenti"), un'economia tecnologica generale (condivisione di strutture tra più emittenti) e di lenimento dei fenomeni interferenziali interni (cd. "compatibilizzazioni radioelettriche").

Il sostanziale blocco delle nuove attivazioni, determinato dall'entrata in vigore della L. 223/90,¹ ha certamente favorito il coordinamento interno al territorio italiano per una più funzionale gestione dello spettro radioelettrico che, tuttavia, lo ricordiamo, è stato demandato alla disponibilità offerta dai privati e non già determinato da un'imposizione normativa (in altri termini, l'impulso all'azione di compatibilizzazione radioelettrica tra privati esercenti impianti regolarmente censiti *ex art. 32 L. 223/90* deve pervenire congiuntamente dai soggetti interessati e non può essere imposto dalla P.A.)

Ciò, quantomeno, per quanto attiene il coordinamento tecnico tra soggetti di pari *status* giuridico, quali le emittenti private (e quindi tra esse).

Diverso è il caso del coordinamento tra emissioni private ed emissioni pubbliche od emissioni estere.

Della gestione del conflitto interferenziale nelle aree di confine tra organismi di telecomunicazione specificamente regolamentati nei

¹ Corasaniti, *op. cit.*, pp. 338 ss.

propri territori e coordinati in sede UIT si è parlato nel paragrafo 1 del capitolo che precede; per quanto attiene, invece, alla produzione interferenziale verso trasmissioni estere provenienti da emittenti private italiane, la situazione si prospetta in forma completamente diversa.

Anzitutto, le concessioni per l'attività di radiodiffusione sonora privata, rilasciate dal Ministero delle Comunicazioni, vincolano *expressis verbis* il concessionario alla tutela interferenziale del servizio pubblico (RAI) e degli altri organismi di telecomunicazioni, tra cui anche, e soprattutto, le attività radiotelevisive estere.

Da ciò discende un affievolimento del diritto soggettivo dell'emittente privata italiana e, in un certo senso, una sorta di virtualizzazione della facoltà di esercitare l'attività di radiodiffusione sonora, essendo la medesima esclusivamente subordinata agli obblighi di cui sopra (il destinatario di una concessione governativa all'esercizio di un impianto che risultasse assolutamente incompatibile con un'emissione "privilegiata" non potrebbe concretare l'attività per la quale è concessionario).

Ciò posto, poiché in Italia le caratteristiche degli impianti in esercizio da parte dei privati ed assentiti in concessione sono determinate da dichiarazioni sostitutive di atto notorio avanzate, *ex art. 32 L. 223/90*, dal soggetto esercente o da altro soggetto da cui il medesimo li ha acquisiti successivamente al 1990,² e quindi in totale assenza di una pianificazione coordinata, in presenza di segnalazioni di perturbazioni da parte di Stati esteri – ed in particolare, nel caso di

² Roversi, *op. cit.*, pp. 938 ss.

interesse, della Confederazione Elvetica - il Ministero delle Comunicazioni, attraverso i propri organi periferici (Ispettorati Territoriali, già Circostel) ordinerà l'eliminazione delle interferenze attraverso la riduzione delle caratteristiche radiodiffusive dell'impianto perturbante o la modifica dello stesso (cd. intervento di "compatibilizzazione"), previo rilascio di apposita autorizzazione *ex art. 1 c. 5 L. 122/98*³.

Ove l'emittente privata perturbante non ottemperasse o l'interferenza risultasse ineliminabile, gli Ispettorati Territoriali disporranno la disattivazione dello stesso, procedendo coattivamente qualora il destinatario del provvedimento non vi desse seguito spontaneamente.

Va detto che la questione, nel caso di specie, assume da un punto di vista giuridico contorni alquanto sfuocati.

Anzitutto, in tali casi, le emittenti private non hanno modo di verificare quanto loro contestato, atteso che le misurazioni vengono condotte in forma unilaterale dallo Stato denunciante la perturbazione radioelettrica, sicché esse (emittenti) vengono private del diritto di contraddire (violazione del principio *cuique defensio tribuenda*).

In secondo luogo, non raramente (come si è potuto appurare dall'esame documentale dei rilievi tecnici), la determinazione delle interferenze prescinde da criteri di razionalità, come nel caso di misurazioni condotte ad alta quota (dove la ricezione di segnali di lontana provenienza è più agevole, vista l'assenza di ostacoli) in aree demograficamente irrilevanti, così imponendo la mortificazione (o soppressione) di impianti di primaria importanza (es. servizio su

³ Corasaniti, op. cit., pp. 623 ss.

Milano città) al fine di tutelare microimpianti esteri in aree di sostanziale irrilevanza editoriale.

E ciò senza considerare che, in conseguenza dell'assenza di un riconoscimento internazionale in capo agli impianti privati italiani, non è infrequente che impianti storici, attivi in modo pubblico, pacifico e continuo magari dal 1976, siano oggetto di disattivazione a seguito della messa in funzione di un impianto straniero che, seppur pianificato, era noto essere geneticamente incompatibile con l'emissione italiana.

2. L'inasprimento dei rapporti nel 2003: le contromisure svizzere ed il "caso" Castel San Pietro (CH)

Oggi, a distanza di quasi venti anni dall'entrata in vigore del Piano in modulazione di frequenza approvato nella Conferenza di Ginevra del 1984, il contenzioso interferenziale tra lo Stato italiano e la Confederazione elvetica è ben lontano da una soluzione⁴.

E' stato calcolato che, mediamente, le segnalazioni di interferenze pregiudizievoli per la ricezione di programmi svizzeri trasmessi in F.M. nel territorio di pertinenza inoltrate al Ministero delle Comunicazioni sono circa 30/40 l'anno.

Spesso si tratta delle stesse situazioni di incompatibilità radioelettrica che, per vari motivi, trovano temporanea soluzione, salvo poi ripresentarsi di lì a qualche mese o anno.

⁴ L'argomento è stato trattato in diversi articoli pubblicati dal periodico telematico News Line (www.newslinet.it - cfr archivio on-line).

Ciò è, generalmente, determinato dalla profonda congestione dell'etere italiano e dall'instabilità dell'assetto impiantistico. Sfratti, cessate locazioni, esigenze di delocalizzazione di natura urbanistica (attuazione di piani urbanistici per insediamenti tecnologici) o sanitaria (inquinamento elettromagnetico) sono all'ordine del giorno, sicché la variazione del sito di trasmissione (anche di poche decine di metri) può vanificare gli accorgimenti tecnici introdotti per eliminare le perturbazioni in territorio svizzero.

Tuttavia, se è vero che l'evoluzione tecnologica ha consentito la progettazione e l'attuazione d'impianti dotati di sistemi di cancellazione del segnale verso specifici territori di elevata precisione, non si può negare che le leggi della fisica non possono essere piegate alle esigenze del diritto internazionale, sicché vi sono numerosi casi in cui la necessità di tutelare il servizio straniero confligge con la tutela del diritto soggettivo o dell'interesse legittimo dell'emittente italiana.

E' il "cane che si morde la coda": il Ministero delle Comunicazioni ordina l'eliminazione dell'interferenza, l'emittente privata italiana che non può modificare il proprio impianto, per esempio variando la frequenza di trasmissione, giacché determinerebbe l'insorgenza di turbative ad un'altra stazione italiana (così producendo ricadute nella sfera giuridica di un soggetto terzo), ricorre alla giustizia amministrativa lamentando che fondamento dell'interferenza è la mancata attuazione del P.N.A.F.

La responsabilità della non attuazione del P.N.A.F. ricade sul medesimo dicastero delle Comunicazioni il quale, tra l'altro, è l'istituzione governativa che ha rilasciato la concessione per

l'esercizio di un'attività di radiodiffusione sonora che, in realtà, non può essere svolta, così avanzando in un circolo vizioso.

Non raramente, come si diceva in precedenza, il T.A.R. adito sospende in via cautelare l'ordinanza di disattivazione e, non infrequentemente, decidendo nel merito accoglie il ricorso, ordinando al Ministero delle Comunicazioni di individuare una soluzione che contemperi le rispettive esigenze dei soggetti interessati. Soluzione che, naturalmente, non esiste, sicché la problematica entra in una fase di stallo nella quale permane per anni.

Preso atto dell'impossibilità di risolvere stabilmente o efficacemente le manifestazioni interferenziali denunciate, il 27 febbraio 2003 l'UFCOM (l'Ufficio federale delle comunicazioni) ha attuato il progetto studiato da *Swisscom Broadcasting*, pare giacente nel cassetto da qualche tempo⁵.

Ribaltando il problema, l'UFCOM ha pertanto autorizzato la delocalizzazione ed il contestuale potenziamento di un gruppo di impianti di diffusione F.M. operanti in territorio di confine.

La postazione di Monte Morello, sufficiente a garantire il servizio sul Canton Ticino in assenza di perturbazioni, è stata quindi sostituita con quella di Castel San Pietro, sull'Alpe del Caviano (1.034 mt. s.l.m. e quindi dotata di un potenziale radioelettrico ben più rilevante), dove sono stati installati apparati trasmettenti con potenza decuplicata rispetto alla situazione originaria⁶.

⁵ Cfr. www.newslinet.it, www.millecanali.it e www.inforadio.ch (archivi on-line).

⁶ Cfr. www.newslinet.it (archivio on-line).

Ciò, in prima battuta, ha ovviamente consentito di risolvere (o almeno ridurre) il problema della sintonizzazione delle emittenti elvetiche nel territorio svizzero, prescindendo dalla presenza di turbative provenienti dall'Italia (l'aumentare dell'intensità del segnale ha specularmente determinato la riduzione delle interferenze esterne).

3. Effetti di fatto e di diritto della diatriba interferenziale

L'effetto collaterale della contromisura elvetica è stato, tuttavia, quello di raggiungere (probabilmente con *animus turbandi*), attraverso i potenti impianti di Castel San Pietro, oltre all'illuminazione del territorio del Canton Ticino, anche una vasta area del nord Italia (prevalentemente le province di Como, Varese, Verbania, Milano, Lecco, Novara e Pavia), così cagionando gravissime interferenze ad un nutrito gruppo di emittenti private italiane su uno dei bacini di utenza più rilevanti in termini commerciali e demografici⁷.

Gli impianti messi in funzione a Castel San Pietro, operando sulle frequenze 87.800 MHz (RSR1), 88.800 MHz (RSI1), 93.000 MHz (DRS1), 98.800 MHz (RSI2), 104.500 MHz (RSI3), 106.500 MHz (R3III),⁸ in portata ottica con il territorio italiano, hanno provocato l'insorgenza di deleterie interferenze ad un numero rilevante di emittenti italiane, ed in particolare a: Radio Mater (87.750 MHz a Varese e Como), Radio TRS (87.700 MHz in provincia di Lecco e Milano), Radio Dee Jay (88.800 MHz Como), Radio Milano 1

⁷ Per approfondimenti: www.newslinet.it e www.inforadio.ch (archivi on-line).

⁸ Dati prelevati da www.bakom.ch (motore ricerca interno).

(88.700 MHz Milano), Radio Maria (88.800 MHz Lecco), Radio Super Hit (88.900 MHz Varese), Radio Capital (93.100 MHz in Lombardia e Piemonte), Radio 105 Classics (98.700 MHz a Milano), Radio 105 (98.900 MHz in Lombardia e Piemonte), Radio Italia Network (104.500 MHz in Lombardia e Piemonte), RTO (106.500 MHz Varese e Verbania), Radio Italia (106.500 MHz a Lecco).

In alcuni casi – es. Radio Italia Network 104.500 MHz (stessa frequenza di RSI3) – l’attivazione elvetica ha sinistrato i principali e fondamentali impianti di diffusione di emittenti italiane di grande *appeal*, le quali, successivamente, hanno subito un calo di ascolti⁹ e una derivante progressiva difficoltà nella raccolta pubblicitaria.

Data la portata devastante della contromisura elvetica per gli interessi delle emittenti italiane, queste ultime hanno iniziato un’azione di durissima protesta nei confronti del Ministero delle Comunicazioni, il quale si è trovato nell’inusuale condizione di dover rappresentare le lagnanze italiane verso l’UFCOM, in un’inversione dei ruoli storici.

Dopo febbrili quanto vani tentativi di risolvere la questione da un punto di vista diplomatico, le relazioni tra le Amministrazioni italiana e svizzera hanno subito, sulla questione, un brusco rallentamento, per cui la problematica è rovinata in una deleteria impasse.

Nella sostanza, com’era prevedibile, l’UFCOM ha subordinato il contenimento del debordo del segnale emesso dagli impianti di

⁹ Il puntuale confronto dei dati d’ascolto delle emittenti interessate dai fenomeni interferenziali prima e dopo l’attivazione degli impianti di Castel San Pietro è effettuabile sul sito www.audiradio.it, della società Audiradio, soggetto di diritto privato preposto alle indagini sull’ascolto radiofonico sia pubblico che privato in Italia.

Castel San Pietro ad una speculare garanzia da parte italiana nei confronti di circa 70 situazioni interferenziali patite dalle radio svizzere, di cui almeno la metà ormai croniche.

Ad oggi, a quasi due anni di distanza dall'attivazione degli impianti di Castel San Pietro, la situazione è a dir poco incandescente, anche in considerazione della probabile adozione di misure di autotutela da parte delle emittenti italiane interferite, le quali potrebbero tentare di sopperire al detrimento del proprio servizio attraverso il potenziamento degli impianti eserciti, così generando un ingestibile effetto domino che potrebbe travolgere terzi soggetti fino ad ora esclusi dalla diatriba¹⁰.

La questione *sub nomine iuris* ormai assunta al ruolo di controversia internazionale - essendo evidente la presenza contestuale di un contrasto di atteggiamenti ed una manifesta opposizione di pretese, anche se meramente comportamentale - è, a quanto noto, giunta sul tavolo dell'UIT, chiamato ad esprimersi sul concetto di "naturale debordo" del segnale nazionale sul territorio straniero alla presenza di una situazione atipica come quella narrata.

4. Possibili soluzioni al problema

Stante l'evoluzione sin qui registrata della controversia, è lecito attendersi i seguenti epiloghi (ovviamente al cospetto di un *animus transigendi*):

¹⁰ All'argomento ha dedicato grande attenzione, in ripetute occasioni nel corso del 2003, il periodico telematico News Line (www.newsline.it - archivio on-line).

- estinzione della controversia per desistenza di una delle parti, magari anche a seguito di un accordo;
- estinzione della controversia a seguito dell'adozione di un mezzo di soluzione pattizio, di natura arbitrale;
- composizione della controversia attraverso un procedimento di soluzione basato su un meccanismo prescelto dalle parti per addivenire ad una soluzione (coordinamento tecnico bilaterale)¹¹.

Data l'estrema complessità della questione, è probabile (ed auspicabile) che la soluzione della controversia abbia luogo attraverso una mediazione condotta dall'UIT (quale soggetto dotato di particolare forza persuasiva in virtù del proprio *status* di Organizzazione internazionale),¹² che possa sfociare nell'adozione di un atto non vincolante per le parti¹³ (un coordinamento tecnico bilaterale, giacché difficilmente una parte accetterà la mera imposizione, dall'altra, di modifiche ai propri impianti).

Naturalmente la questione potrebbe evolvere anche nella direzione di un procedimento giudiziario o arbitrale, così conducendo gli Stati in lite ad una soluzione vincolante (*stare conventis*);¹⁴ tuttavia la particolarità della materia (sottoposta ad intensa evoluzione tecnologica) e la delicatezza del servizio svolto dai soggetti interessati (veicoli di informazione), lasciano sperare per una soluzione di tipo consensuale.

¹¹ Conforti, op. cit., pp. 417 ss.

¹² Verrilli, *Codice del diritto e delle organizzazioni internazionali*, op. cit. pp. 24 ss.

¹³ Sull'argomento Conforti, op. cit., pp. 152 ss.

¹⁴ Per approfondimenti: Conforti, op. cit., 436 ss.

Conclusioni

Nel giro di pochi anni, la tecnologia di radiodiffusione sonora analogica sarà rimpiazzata dalla tecnica digitale che, rispetto alla attuale, potrà offrire un numero più elevato di servizi ed applicazioni introducendo così rilevanti vantaggi, non ultimo quello del miglior uso delle risorse radioelettriche, con particolare riferimento al lenimento dei deleteri fenomeni interferenziali.

L'assetto tecnologico analogico evolve dall'originario Piano di Ripartizione delle Frequenze siglato a Stoccolma nel 1961, che prevedeva inizialmente da tre a quattro coperture per ogni paese europeo¹.

Detto quadro originario venne ben presto integrato dall'attivazione di numerose altre stazioni radiotelevisive, poste in funzione con la finalità di implementare la copertura territoriale dei vari Stati richiedenti.

Nel 1997 fu siglato l'Accordo di Chester, teso ad incentivare l'introduzione della tecnologia numerica in ambito terrestre e, quindi, definire il passaggio dalle trasmissioni analogiche a quelle digitali; tale accordo salvaguarda il coordinamento tra la radiodiffusione di vecchia generazione (analogica) e quella di futura generazione (digitale), anche attraverso l'individuazione e la gestione degli stati perturbativi a livello radioelettrico.

Tuttavia, il raggiungimento dell'ambizioso obiettivo di qualità diffusiva in ambito completamente digitale impone l'adozione di specifici ulteriori accordi, atteso che quelli sin in precedenza siglati sono stati definiti per uno scenario analogico che esamina i contributi digitali come "servizi aggiunti".

¹ Cfr. dettagli tecnici su www.itu.int (motore ricerca interno).

Dunque, al fine di disegnare un concreto scenario completamente numerico è necessario rivedere i trattati esistenti mediante la definizione di un nuovo Piano che recepisca le soluzioni individuate alle numerose problematiche che si sono affacciate in occasione delle sperimentazioni sin qui condotte..

Tale Piano, come stabilito a livello internazionale (UIT) e in accordo con il Regolamento delle Radiocomunicazioni, dovrebbe riguardare le bande di frequenza 174-230 MHz (DVB-T e T-DAB) e 470-862 MHz (DVB-T) ed interesserà non solo l'area europea ma tutta la Regione 1 (Europa e Africa) e parte della Regione 3 (Asia)². Va detto, in proposito che il condizionale è d'obbligo perché, almeno per quanto concerne la radiodiffusione sonora digitale, si sono ultimamente prospettate tecnologie anche profondamente diverse da quelle inizialmente ipotizzate, così come forti resistenze all'introduzione di sistemi trasmissivi digitali prescindenti dall'utilizzo della banda F.M.

Ad ogni modo, il nuovo Piano avrà lo scopo precipuo di rileggere lo sviluppo dei servizi di radiodiffusione digitale, considerando con la necessaria attenzione la stretta relazione interferenziale inevitabilmente esistente tra i nuovi sistemi trasmissivi e gli esistenti segnali analogici, che nel periodo transitorio (cioè di "symulcasting") avrà una rilevanza non indifferente.

D'altro canto, la constatazione oggettiva che i Paesi coinvolti avranno sicuramente differenti sviluppi di mercato nel campo della radiodiffusione digitale (sicché essi avranno dissimili scale temporali per l'implementazione di tale tecnologia) imporrà una data di cessazione delle trasmissioni di tipo analogico – tendenzialmente programmata tra il 2006 ed il 2020 - eventualmente differenziata per

² Dettagli tecnici su www.comunicazioni.it (motore ricerca interno).

aree geografiche e, pertanto, un adeguato periodo transitorio per soddisfare tutte le esigenze dei soggetti coinvolti nel processo (utenti, emittenti e produttori di apparati riceventi).

Nel merito, è lecito attendersi una bipartizione del corso di migrazione tecnologia: la prima è afferente al passaggio dallo scenario analogico ad uno misto analogico-digitale, che potrebbe essere raggiunto a breve termine; la seconda fase attiene al passaggio dall'era mista analogico-digitale ad un'epoca completamente numerica, che inevitabilmente richiederà molti anni.

Quasi certamente ci sarà un interregno tecnologico e quindi ogni Paese dovrà valutare l'opportunità di ritoccare le proprie scale temporali per le citate fasi di transizione.

A tal riguardo, in ambito UIT è in corso la preparazione di una Conferenza Regionale delle Radiocomunicazioni (RRC)³, ai fini della revisione dell'accordo di Stoccolma del 1961, in concomitanza con la revisione dell'accordo di Ginevra del 1989 relativo alla pianificazione della radiodiffusione televisiva in VHF/UHF dell'area africana e dei paesi confinanti. Tale Conferenza è articolata in due sessioni, intervallate da un periodo di studi e pre-pianificazione intersessionale.

La prima sessione della RRC si è svolta a Ginevra dal 10 al 28 maggio 2004, con la finalità di organizzare le basi tecniche che dovranno essere sottoposte dalle amministrazioni unitamente ad altre questioni di carattere procedurale.

³ Per approfondimenti sulle prossime scadenze: cfr. www.itu.int e www.comunicazioni.it (motori ricerca interni).

La riunione di cui in precedenza ha visto la presenza di delegazioni giunte da tutti i Paesi europei, africani e di parte di quelli asiatici. Durante gli incontri e le sessioni, le delegazioni hanno posto le basi tecniche per la pianificazione dei servizi di radiodiffusione digitale radiofonica e televisiva nelle bande 174-230 MHz e 470-862 MHz per le Regioni 1 (Europa e Africa) e parte della Regione 3 (Asia).

L'Italia ha partecipato con una delegazione che, unitamente alla rappresentanza del Ministero delle Comunicazioni, ha compreso tecnici del Ministero della Difesa e dei maggiori operatori nazionali di radiodiffusione, che già nel corso della fase preparatoria avevano collaborato, in sede nazionale ed internazionale, a fissare le posizioni italiane, insieme a tutti gli altri enti nazionali ed internazionali interessati.

Nel corso della Conferenza la delegazione italiana si è resa portavoce delle specificità nazionali, in stretto accordo con la Conferenza Europea Postale e delle Telecomunicazioni (CEPT) ed in aderenza alle indicazioni della Commissione Europea⁴.

Stante quanto reso noto dal Ministero delle Comunicazioni, i risultati e l'esito della prima sessione hanno esaminato in particolare i seguenti argomenti:

- aspetti tecnico-regolamentari relativi all'attuale scenario esistente analogico e digitale;
- aspetti tecnico-regolamentari relativi all'introduzione della radiodiffusione terrestre digitale televisiva e sonora (DVB-T e T-DAB);
- analisi e definizione preliminare del periodo di transizione analogico-digitale;

⁴ Cfr. www.comunicazioni.it (motore ricerca interno).

- compatibilità tra il servizio di radiodiffusione e gli altri servizi esistenti nelle bande in questione;
- possibilità di sviluppo di nuovi servizi e applicazioni correlati all'introduzione della radiodiffusione digitale terrestre;
- promozione della cooperazione tra le Amministrazioni per lo sviluppo e l'introduzione della radiodiffusione digitale terrestre e per l'ottimizzazione della risorsa spettrale⁵.

La seconda sessione della RRC si terrà a Ginevra nel maggio 2006, lungo un periodo di circa 5 settimane e tenderà alla revisione completa dell'accordo di Stoccolma 1961, con i seguenti punti principali:

- ridefinizione dell'accordo con la messa a punto del piano di frequenze per la radiodiffusione digitale terrestre nelle bande 174-230 MHz e 470-862 MHz;
- definizione delle procedure di modifica;
- definizione delle procedure di transizione dall'analogico al digitale;
- definizione delle procedure/criteri di *sharing* tra il servizio di radiodiffusione ed altri servizi nelle bande di cui sopra.

In conclusione, il periodo di coesistenza delle tecnologie analogiche e digitali è certamente esteso,⁶ ma in ogni caso a termine, sicché è presumibile che gli attuali conflitti interferenziali trovino adeguata e decisiva soluzione nella migrazione verso la tecnologia numerica,

⁵ Approfondimenti su www.agcom.it (motore ricerca interno).

⁶ Particolare attenzione a tale argomento è dedicata da Cuniberti, Lamarque, Tonoletti, Vigevano; Viviani Schlein, *Percorsi di diritto dell'informazione*, op. cit. pag. 287, amplius in *La riforma del sistema radiotelevisivo – Aggiornamento a Percorsi di diritto dell'informazione* (aggiornato al novellato ex L. 112/04).

ragion per cui è lecito attendersi l'adozione di soluzioni di compromesso.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Radiotelevisione leggi e sentenze*, I edizione, Milano, 1988
- Albert e Tudesq, *Storia della radio e della televisione*, I edizione, Bari, 1983
- Caretti, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, III edizione, Bologna, 2004
- Conforti, *Diritto Internazionale*, VI edizione, Napoli, 2002
- Corasaniti, *Codice per la comunicazione*, I edizione, Milano, 1999
- Cuniberti, Lamarque, Tonoletti, Vigevano; Viviani Schlein, *Percorsi di diritto dell'informazione*, I edizione, Torino, 2003
- Cuniberti, Vigevano, *La riforma del sistema radiotelevisivo – Aggiornamento a Percorsi di diritto dell'informazione*, Torino, 2004
- Giacalone, *Antenna Libera. La Rai, i privati, i partiti*, Milano, 1990
- Grandi, *Radio e televisione negli Stati Uniti*, I edizione, Milano, 1980
- Hutter, *Piccole antenne crescono*, I edizione, Roma, 1978
- Monteleone, *Storia della radio e della televisione in Italia*, X edizione, Venezia, 1999
- Ortoleva e Scaramucci, *Enciclopedia della radio*, I edizione, Milano, 2003
- Porro, *Il sistema radiotelevisivo locale. Emittenti, bilanci, prospettive*, I edizione, Trento, 1999
- Roversi, *Il Codice delle comunicazioni e dell'informazione*, I edizione, Piacenza, 2000
- Sarli, *Guida alla emittenza radiotelevisiva privata*, I edizione, Milano, 1994
- Verrilli, *Codice del Diritto e delle Organizzazioni Internazionali*, VI edizione, Napoli, 2004

Zaccaria, *Un posto nell'etere: le radio locali in Italia*, I edizione, Roma, 1978

Zaccaria, *La corte cambia strada: il monopolio radiotelevisivo è legittimo solo a metà*, in *Diritto Radiotelecom.*, 1976

Zaccaria, *Radiotelevisione e Costituzione*, I edizione, Milano, 1977

Zaccaria, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Ed. 2003, Padova, 1997

Zaccaria, *La giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di libertà di espressione radiotelevisiva*, in *Scritti Barile*, Padova, 1990

Zaccaria, *Leggi in materia di informazione e di comunicazione*, I edizione, Padova, 2000

SITI INTERNET

Ministero delle Comunicazioni ; www.comunicazioni.it

Autorità per le garanzie nelle Comunicazioni; www.agcom.it

Ufficio Federale delle Comunicazioni; www.bakom.ch

UIT Unione Internazionale Comunicazioni; www.itu.int

News Line; www.newslinet.it

Millecanali; www.millecanali.it

Prima Comunicazione; www.primaonline.it

Info Radio; www.inforadio.ch

Audiradio; www.audiradio.it

Italia e Svizzera, ormai da oltre venti anni, sono alle prese con gravissimi problemi interferenziali nelle rispettive aree di confine, che in non pochi casi incidono profondamente sull'effettivo esercizio dell'attività delle emittenti radiofoniche operanti nei rispettivi territori, la cui ricezione è pregiudicata da perturbazioni deleterie per la sintonizzazione delle trasmissioni provenienti dai (ed incidenti sui) propri ambiti.

Tale situazione si è recentemente acuita a seguito di una ferma presa di posizione della Confederazione Elvetica, che, nella primavera del 2003, ha deciso di adottare contromisure di carattere tecnico, innescando un contenzioso interferenziale di proporzioni ragguardevoli, la cui conseguenza secondaria (e forse più inquietante) è costituita da un pericoloso effetto domino.

Scopo di questo lavoro è esaminare, sotto il profilo fattuale e giuridico, la complessa situazione, ricostruendone la genesi, delineandone i contorni e, fin dove possibile, ipotizzando possibili soluzioni o quantomeno sviluppi.

Massimo Lualdi (Legnano, 1964), laureato presso la facoltà di Giurisprudenza con una tesi in Diritto dell'informazione e presso la facoltà di Sociologia con una tesi in Comunicazioni di massa, si occupa di emittenza radiotelevisiva dal 1982.

Consulente di circa duecentocinquanta imprese operanti nel settore editoriale italiano, analista di *investment house* e di gruppi multimediali italiani ed esteri, è consulente del *Tribunale di Milano*.

Già componente della *Sezione Normativa* della *Commissione per l'assetto del sistema radiotelevisivo*, istituita presso il *Ministero delle Comunicazioni*, è consulente della *Camera di Commercio di Milano*.

Giornalista, è articolista della rivista *Millecanali* e direttore responsabile del periodico telematico di informazione giuridica, economica, politica e tecnica nell'ambito radio-tv *News Line*.



Planet Editrice - Milano

Euro 6,00 i.i.