

Sul ricorso proposto da: Garante per la Radiodiffusione e l'Editoria, domiciliato in Roma Via dei Portoghesi 12, presso l'Avvocatura Generale dello Stato, che lo rappresenta e difende ope legis:

ricorrente
contro

Formula Uno srl, in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in Roma Viale Mazzini 88, presso l'avvocato Vitalliano Amiconi, che la rappresenta e difende, giusta delega a margine del controricorso:

controricorrente
contro

Trend srl, gestore di Radio Company, in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in Roma Via E. O. Visconti 20, presso l'avvocato Antonio Pacifico, che la rappresenta e difende unitamente all'Avv. Felice Vaccaro, giusto mandato a margine del controricorso:

controricorrente
contro

Seprat srl, Rete Selene di Luciano Tarricone & CO., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, elettivamente domiciliati in Roma Via dei Latini 4, presso l'avvocato Gino Tomel, che li rappresenta e difende, giuste procure speciali la prima: per Notaio Palo Talice di Montebelluna rep. n. 36361 del 19.3.1997; la seconda: per Notaio Claudio La Serra di Corato rep. n. 7427 del 17.3.1997;

controricorrente
contro

F.R.T. Federazione Radio Televisioni:
intimata

avverso la sentenza n. 6867/96 della Pretura di Roma, depositata il 28/11/96;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 19/6/98 dal Consigliere Dott. Francesco Felicetti;

udito per il ricorrente, l'Avvocato dello Stato Polizi, che ha chiesto l'accoglimento del ricorso;

udito il resistente, Trend, l'Avvocato Vaccaro, che ha chiesto il rigetto del ricorso;

udito per il resistente, Formula Uno, l'Avvocato Amiconi, che ha chiesto il rigetto del ricorso;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. Stefano Schiro che ha concluso per il rigetto o in subordine l'inammissibilità del ricorso.

Svolgimento del processo

1 Con ordinanza-ingiunzione emessa il giorno 18 novembre 1994, notificata il 25 novembre 1994 alla srl Trend, il Garante per la radiodiffusione e l'editoria ingiungeva alla medesima autorizzata all'esercizio della radiodiffusione sonora via etere in ambito locale il pagamento di lire 10.000.000 per avere irradiato, in data 22 maggio 1994, contemporaneamente messaggi pubblicitari differenziati in diverse zone del bacino nel quale era stata autorizzata a trasmettere, in violazione dell'art. 15, comma 15, della legge 6 agosto 1990, n. 223. La srl Trend proponeva opposizione dinanzi al Pretore di Roma con ricorso 23 dicembre 1994, deducendo tra l'altro l'insussistenza per le emittenti radiofoniche locali, quale essa è, del divieto di trasmettere messaggi pubblicitari differenziati. Nel giudizio spiegavano intervento adesivo la Rete Selene, di Luciano Tarricone e c. s.n.c.; la Seprat srl; la F.R.T. Federazione Radio Televisioni; la Formula Uno srl, chiedendo a loro volta l'accoglimento dell'opposizione, avendo interesse all'affermazione del principio sostenuto dalla società opponente.

Il Pretore, con sentenza depositata il 28 novembre 1996, riteneva ammissibili gli interventi e accoglieva l'opposizione in relazione al su detto profilo, annullando l'ingiunzione opposta.

Avverso la sentenza ha proposto ricorso per cassazione il Garante per la radiodiffusione e l'editoria, formulando un unico motivo di gravame. Resistono con controricorso e sostanzialmente con ricorso incidentale la Trend srl; con controricorso la Formula Uno srl; la Seprat srl; la Rete Selene di Luciano Tarricone e c. snc. La società Trend ha anche depositato memoria.

Motivi della decisione

1 Con ricorso si deduce la violazione e falsa applicazione degli artt. 8, commi 2 e 10, 15, 14, comma 2, della legge n. 223 del 1990, nonché l'insufficiente e contraddittoria motivazione su un punto decisivo della controversia. Si deduce in particolare che il Pretore, nella sentenza impugnata, dopo avere esattamente rilevato il carattere generale della regola posta nell'art. 15, che impone a tutti i concessionari, nazionali e locali, di trasmettere lo stesso programma su tutto il territorio da essi servito, si sarebbe lasciato fuorviare, nel motivare l'accoglimento dell'opposizione, dal tenore dell'art. 8, commi 2 e 10, della legge n. 223, erroneamente interpretato come rilevatore della non ammissibilità della pubblicità all'ordinaria programmazione, e come recante in proposito una specifica disciplina, sostanzialmente derogatoria di quella dettata dall'art. 15, comma 15. Secondo il ricorrente, il comma 2 dell'art. 8, imponendo all'emittente di operare un distacco visivo o acustico tra programma e pubblicità, diversamente da quanto ritenuto dalla sentenza impugnata, presupporrebbe che essa rientri nella programmazione, dalla quale proprio per la mancanza di una differenza ontologica deve essere differenziata con un distacco acustico o visivo. Inoltre la stessa lettera della norma fa riferimento all'obbligo di distinguere la pubblicità dai resto dei programmi. Non pertinente sarebbe altresì il richiamo, fatto nella motivazione della sentenza, all'art. 14, comma 2, che attiene ai bilanci dei concessionari, nei quali vanno indicati separatamente i dati relativi ai programmi, alla pubblicità e alle sponsorizzazioni, così come l'argomentazione del Pretore secondo la quale la pubblicità e i programmi non possono essere assimilati, costituendo questi il mezzo per ottenere la seconda, che costituisce la fonte di guadagno dell'imprenditore. Si tratterebbe, infatti, di argomenti inidonei ad identificare la natura sostanziale della pubblicità.

Secondo il ricorrente la decisione impugnata si fonda soprattutto sull'erronea applicazione del canone ermeneutico secondo il quale lex specialis derogat legi generali, essendo stato ritenuto l'art. 15, comma 15, norma generale e l'art. 8, comma 10, norma speciale, mentre secondo il ricorrente tale canone non sarebbe applicabile tra disposizioni, coeve, quali quelle in discorso, bensì solo in relazione alla successione di leggi nel tempo. Nel caso di specie il canone ermeneutico sarebbe invece unicamente quello stabilito dall'art. 12 disp. prel. cod. civ., secondo il quale nell'interpretare la legge si deve tenere conto della connessione delle parole e dell'intenzione del legislatore. In tale ottica, la regola posta dall'art. 15, comma 15, che impone a tutti i concessionari di trasmettere il medesimo programma su tutto il territorio in cui è rilasciata la concessione, non sarebbe derogata quanto alla pubblicità dall'art. 8, comma 10, che invece lo confermerebbe, stabilendo innanzitutto che la pubblicità locale è riservata ai concessionari privati per la diffusione in ambito locale, così facendo coincidere il bacino di utenza con l'ambito del singolo messaggio pubblicitario, essendo il primo a caratterizzare la natura locale della pubblicità. Ciò emergerebbe con maggior chiarezza dal collegamento tra la prima e la seconda parte del comma, prevedendosi come conseguenza della riserva della pubblicità locale ai concessionari di reti locali l'obbligo per i concessionari di reti nazionali di trasmettere messaggi pubblicitari contemporaneamente e con identico contenuto su tutti i bacini serviti, facendosi coincidere il bacino di utenza con il messaggio pubblicitario, cosicché tale obbligo dovrebbe ritenersi esteso alle emittenti locali per ragioni di ordine logico ed a tutela delle emittenti locali minori, nei cui bacini di utenza quelle maggiori non debbono potere trasmettere messaggi pubblicitari differenziati, per non pregiudicare il finanziamento. In coerenza con tale interpretazione della normativa, secondo il ricorrente, l'ultima parte del comma in esame secondo la quale i concessionari privati che abbiano ottenuto l'autorizzazione di cui all'art. 21, possono trasmettere, oltre alla pubblicità nazionale, pubblicità locale differenziata per ciascuna zona oggetto dell'autorizzazione, interrompendo contemporaneamente l'interconnessione andrebbe interpretata nel senso che le reti locali interconnesse possono mandare in onda pubblicità separata solo relativamente a ciascuna zona oggetto di autorizzazione, mentre all'interno di tale zona non possono mandare in onda, nello stesso momento, pubblicità differenziata.

2 La srl Trend, pur avendo formalmente proposto solo un controricorso, con esso ha sostanzialmente formulato anche tre motivi di ricorso incidentale.

Con primo motivo ha dedotto di avere proposto, nell'udienza di discussione dell'opposizione, eccezione di incompetenza del Garante ad emanare l'ingiunzione impugnata avendo competenza in proposito solo riguardo alle violazioni degli artt. 8, 9, 20, 21 e 26 della legge n. 223 del 1990 e non anche dell'art. 15, della legge medesima, in concreto contestata nel caso di specie senza che il Pretore abbia presa in considerazione nella sentenza emanata.

Con il secondo motivo si ripropone una questione di legittimità costituzionale già sollevata con l'opposizione e ritenuta dal Pretore manifestamente infondata, senza peraltro né riformularla, né addurre alcuna censura rispetto alla motivazione di non manifesta infondatezza della sentenza impugnata.

Con il terzo motivo si deduce la violazione dell'art. 91 e 132, n. 4, c.p.c. In relazione alla compensazione delle spese disposta dalla sentenza di primo grado, per non essere stata questa adeguatamente motivata.

3 Ai sensi dell'art. 335 c.p.c. il ricorso principale e quello incidentale vanno riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

Ragioni di ordine logico impongono l'esame in via pregiudiziale dei primi due motivi del ricorso incidentale, attenendo il primo alla competenza del Garante per la radiodiffusione ad emanare l'ingiunzione opposta, ed il secondo alla legittimità costituzionale della normativa applicata. Entrambi i motivi debbono, peraltro, essere dichiarati inammissibili. Il primo in quanto, secondo quanto emerge dalla sua stessa formulazione, è stato prospettato solo nell'udienza di discussione dell'opposizione e non con il ricorso, e cioè ben oltre il termine di trenta giorni previsto dall'art. 22 della legge n. 869 del 1981 per la proposizione dell'opposizione e dei relativi motivi (essendo stata l'ingiunzione notificata il 25 novembre 1994 e la causa discussa all'udienza del 13 novembre 1996). Il secondo essendo stata l'eccezione di incostituzionalità riformulata in modo del tutto generico, con un mero rinvio a quanto esposto al riguardo nell'atto di opposizione, senza alcuna precisazione né del suo contenuto, né della norma in relazione alla quale la si intendeva formulare, e con tale omissione di censure riguardo alla motivazione di manifesta infondatezza della sentenza impugnata.

4 Il ricorso principale è infondato.

Il Pretore, nell'accogliere l'opposizione, ha ritenuto insussistente la violazione dell'art. 15, comma 15, della legge n. 223 del 1990, contestata alla srl Trend, per avere irradiato, nell'esercizio di programmi radio via etere in ambito locale, messaggi pubblicitari differenziati, contemporaneamente, in diverse zone del bacino di utenza nel quale era autorizzata a trasmettere. Nella motivazione delle sentenza si osserva essenzialmente in proposito che l'art. 15, comma 15, su detto, impone a tutti i concessionari, operanti in ambito locale o nazionale, di trasmettere il medesimo programma su tutto il territorio per il quale è stata rilasciata la concessione. Peraltro, un'interpretazione sistematica di suo conto, secondo il Pretore, indurrebbe a far ritenere che essa non riguardi la pubblicità che, pure, astrattamente, potrebbe essere considerata parte dei programmi tenuto conto: a) innanzitutto, che teleologicamente i programmi costituiscono un costo dell'impresa, mentre la pubblicità costituisce un ricavo; b) che l'art. 15, comma 15, è derogato dall'art. 8, comma 10, il quale vieta ai concessionari operanti in ambito nazionale di frantumare i messaggi per singoli bacini di utenza, esentandone i concessionari operanti in ambito locale autorizzati ai sensi dell'art. 21 a trasmettere i programmi in contemporanea in più bacini di utenza, senza prevedere alcun divieto per gli altri concessionari in ambito locale; c) che non appare pertanto legislativamente tutelata l'esclusiva pubblicitaria delle emittenti locali più piccole, che operano su parti soltanto di un bacino di utenza, e che a ciascun concessionario di impianti locali è consentito di trasmettere pubblicità differenziata nel territorio assegnatogli.

Tale motivazione appare sostanzialmente esatta, su suobase di una attenta disamina di suo contenuto dettata dalla legge n. 223 del 1990, mentre non appaiono convincenti le censure mosse alla sentenza con il ricorso.

Va osservato che l'art. 3 ha previsto la predisposizione di un piano di assegnazione delle frequenze che suddivide il territorio nazionale in bacini di utenza, risultanti dall'aggregazione di una pluralità di aree, determinati tenendo conto della entità numerica di su popolazione servita, della sua distribuzione, e delle condizioni geografiche, urbanistiche, socio-economiche e culturali. I bacini di utenza per la radiodiffusione sono, secondo il dispositivo contitivo, debbono consentire la coesistenza del maggior numero di emittenti e reti, specificamente nelle zone con maggior densità della popolazione. Essi debbono coincidere, di regola, con il territorio delle province o delle aree metropolitane; possono, peraltro, comprendere più province, parti di esse, o parti di province diverse, purché contigue, ove ciò si renda necessario in relazione alle caratteristiche sociali, etniche e culturali della zona. I bacini di utenza per la radiodiffusione televisiva debbono coincidere, invece, di regola, con il territorio delle singole regioni. Il piano di assegnazione deve individuare il numero di impianti atto a garantire la diffusione del maggior numero di programmi nazionali e locali in ciascun bacino. L'art. 3, comma 11, dispone inoltre, espressamente, che potranno essere previsti anche impianti che operano su parti limitate del