

FOGLIO FEDERALE

Anno XXXIX

Berna, 26 luglio 1956.

Volume I

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento: anno fr. 11.—; semestre fr. 6.50, con allegata la *Raccolta delle leggi federali*. — Rivolgersi alla Tipografia Grassi e Co S. A., a Bellinzona (Telefono 5 18 71) - Conto chèques postali XI 690.

7185

MESSAGGIO

del

Consiglio federale all'Assemblea federale concernente l'inserimento, nella Costituzione federale, di un articolo 36^{bis} su la radiodiffusione e la televisione

(Del 3 luglio 1956)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Ci onoriamo di sottoporvi, con il presente messaggio, un disegno di decreto federale concernente l'inserimento, nella Costituzione federale, di un articolo 36^{bis} su la radiodiffusione e la televisione.

I

INTRODUZIONE

La radiodiffusione ha assunto per la vita pubblica un significato e un'importanza tali ed è tanto invalsa nelle abitudini di ognuno, da doversi tuttora trovare, quanto all'organizzazione e ai programmi, una soluzione alle controversie che suscita fra gli ascoltatori. Il rilievo vale anche per la televisione e vi assume anzi un'ampiezza sempre maggiore, essendo suscettiva di più intensi ed estesi sviluppi. Tra i problemi, messi costantemente in campo, v'ha quello dei rapporti di esse con lo Stato. Già la natura di tali mezzi di comunicazione costringe lo Stato a occuparsene come custode dell'indipendenza del paese e dell'ordine interno. Ràdio e televisione hanno acquistato oggi una tale importanza, sia come fonti d'informazione e mezzi d'espressione sia come fattori culturali, economici e politici, da interessare tutto il paese. Pure negli Stati Uniti d'Ame-

rica, dove il loro sfruttamento è considerato essenzialmente una faccenda privata, le autorità sono state costrette a emanare disposizioni restrittive. Da noi, il problema è ancora più cocente poichè, mentre gli impianti tecnici delle emittenti appartengono alla Confederazione, il servizio dei programmi, nonostante il suo carattere pubblico, è affidato a istituzioni di diritto privato. S'è parlato sovente della necessità d'istituire un fondamento giuridico chiaro e adeguato all'evolversi delle circostanze, il quale delineasse con esattezza e per qualche durata il rapporto fra Stato e società private di radiodiffusione. L'identico quesito si pone ora per la televisione, data la stretta somiglianza dei procedimenti tecnici e dei programmi. È invece diverso il problema del cinematografo, per il quale vi abbiamo presentato un disegno di ordinamento giuridico con messaggio del 24 febbraio 1956.

In data del 19 settembre 1940, il Consiglio nazionale accettava, a proposta della sua Commissione della gestione, il seguente postulato:

Il Consiglio federale è invitato a esaminare l'opportunità di disciplinare per legge tutta la materia concernente la radiodiffusione.

Il relatore della Commissione adduceva, fra gli altri argomenti, l'incongruenza che una materia tanto importante e complessa, la quale abbraccia cultura, politica, stampa, arte, religione, propaganda e diritti di autore, fosse interamente fondata sulla legge federale del 14 ottobre 1922 sulla corrispondenza telegrafica e telefonica, emanata in virtù dell'articolo 36 della Costituzione federale allorchè la radio era ai suoi primordi e le autorità non avevano motivo di occuparsene.

Il 19 dicembre 1945, veniva accettato un postulato analogo, presentato dal consigliere nazionale Moine, il quale reca:

Da qualche tempo, l'organizzazione della radiodiffusione svizzera è assai criticata. Pur avendo fatto, in generale, buona prova, essa va riveduta e purgata di alcune disposizioni antiquate.

Il Consiglio federale è invitato a presentare un disegno inteso a riorganizzare la radiodiffusione svizzera senza pregiudizio dei principi del federalismo e del decentramento.

L'autore di questo postulato mirava sopra tutto alla statuizione di una legge delega che determinasse i principi generali d'una riorganizzazione in materia.

Il 27 marzo 1952, il Consiglio degli Stati accettava, in forma di postulato, una mozione — presentata il 28 gennaio 1952 dalla sua commissione incaricata di esaminare il nostro messaggio del 4 giugno 1951 concernente la partecipazione alle spese del servizio sperimentale svizzero di televisione — dal tenore seguente:

Data l'estensione presa dalla privativa postale e telegrafica, il testo dell'articolo 36 della Costituzione federale è sorpassato.

Il Consiglio federale è incaricato di presentare all'Assemblea federale un rapporto e proposte per una revisione della Costituzione su questa materia e un disegno di legge concernente la radiodiffusione e la televisione.

La Commissione incaricata dal Consiglio nazionale di esaminare quel medesimo messaggio deliberava, nelle sue discussioni, di presentare un postulato analogo che fu accettato il 22 settembre 1953 dal capo del Dipartimento delle poste e delle ferrovie. In esso si invitava il Consiglio federale a proporre alle Camere federali, nel termine di quattro anni, un rapporto e proposte sull'istituzione d'un fondamento giuridico particolare per quanto concerne la radiodiffusione e la televisione. Era stato stabilito un termine di quattro anni poichè la concessione, rilasciata il 13 ottobre 1953 alla Società svizzera di radiodiffusione e rinnovabile di cinque in cinque anni, può essere disdetta da ambo le parti un anno prima della scadenza.

Nei dibattiti parlamentari della sessione estiva del 1955 sul messaggio dell'8 marzo 1955 concernente l'organizzazione della televisione svizzera e il disegno di decreto federale concernente la proroga e il finanziamento del servizio sperimentale svizzero di televisione, tanto il Consiglio degli Stati come il Consiglio nazionale domandarono di nuovo e istantemente l'elaborazione d'uno speciale articolo costituzionale concernente la radiodiffusione e la televisione, come pure un ordinamento legale fondato sullo stesso, atteso che l'articolo 36 della Costituzione federale è applicabile rispetto alla tecnica ma non per quanto concerne i programmi della radiodiffusione e della televisione.

II

LO STATO PRESENTE

Nel nostro rapporto del 13 gennaio 1953 concernente l'ordinamento del servizio svizzero di radiodiffusione e in quello dell'8 marzo 1955 concernente l'organizzazione della televisione svizzera, abbiamo esposto particolarmente lo sviluppo e lo stato della radiodiffusione e della televisione nella Svizzera e all'estero. Facciamo ad essi riferimento; qui, ci limiteremo soltanto a indicarne i momenti essenziali.

1. Radiodiffusione

La radiodiffusione svizzera deve il suo cominciamento e il suo progresso all'iniziativa privata. La prima stazione trasmittente pubblica svizzera, che fu la terza in Europa, è stata costruita a Losanna nel 1922; successivamente, in quel medesimo anno, veniva fondata la Società svizzera di radiodiffusione. Già due anni dopo, il gruppo di Ginevra si faceva indipendente con il nome di « Fondation des émissions de Radio-Genève ». Nella Svizzera tedesca, a Zurigo, si costituiva, nel 1924, una società di radiodiffusione che fu la prima a mettere in esercizio una stazione che servisse esclusivamente alla radiodiffusione. In seguito, andarono a mano a mano fondandosi, nel 1925, la « Radiogenossenschaft », a Berna;

nel 1926, la « Radiogenossenschaft », a Basilea; e, nel 1930, la « Ostschweizerische Radiogesellschaft », a San Gallo, come pure la « Società cooperativa per la radiodiffusione nella Svizzera italiana », a Lugano. Nel 1931, queste società si fusero nella Società svizzera di radiodiffusione allo scopo di esercitare in comune le stazioni emittenti nazionali di Beromünster e di Sottens, delle quali l'Amministrazione delle poste, dei telegrafi e dei telefoni terminava, in quell'anno, gli impianti e alle quali s'aggiungeva, nel 1933, la stazione emittente nazionale di Monte Ceneri. All'uopo, il Dipartimento federale delle poste e delle ferrovie, il 26 febbraio 1931, rilasciava a quella società, per essa e per le società affiliate, una « concessione per l'uso delle stazioni emittenti dell'Amministrazione svizzera dei telegrafi e dei telefoni ». La concessione è stata riveduta il 30 novembre 1936 e, il 13 ottobre 1953, rinnovata per cinque anni. Negli anni 1939 e 1945, la concessione fu sospesa, e, a cagione della guerra, il servizio fu allacciato all'Amministrazione delle poste, dei telegrafi e dei telefoni. Approvati, il 29 novembre 1952, i nuovi statuti, s'associarono alla Società svizzera di radiodiffusione anche la « Innerschweizerische Radiogesellschaft », fondata a Lucerna nel 1946, e la « Cumünanza Radio Rumantsch », fondata a Coira nel medesimo anno. Gli Studi di Basilea, Berna e Zurigo provvedono in comune al programma della stazione emittente di Beromünster, gli Studi di Ginevra e di Losanna a quello della emittente di Sottens e lo Studio di Lugano al programma della stazione emittente di Monte Ceneri.

Tanto la Società svizzera di radiodiffusione quanto le società regionali sono rette dalle disposizioni del diritto privato. Quelle di Basilea, Berna, Zurigo e del Ticino sono società cooperative; la « Ostschweizerische Radiogesellschaft », la « Innerschweizerische Radiogesellschaft » e la « Radio Rumantsch » sono associazioni secondo il CC; la « Société des émissions Radio Genève » e la « Société Romande de Radiodiffusion » sono fondazioni giusta l'articolo 80 del CC. Fanno parte di questi enti di diritto privato non soltanto persone fisiche ma anche Cantoni e comuni. Una siffatta organizzazione dimostra la struttura federativa della nostra radiodiffusione e il suo carattere di istituzione d'interesse generale. È stata lasciata o data a questi enti la personalità giuridica privata, allorché furono messe in esercizio le Stazioni emittenti nazionali, allo scopo di disgiungere nettamente il servizio dei programmi da quello tecnico che è rimasto di competenza dell'amministrazione pubblica. Data la sua natura, il servizio dei programmi attinge, per altro, al diritto pubblico. Esso è invero un servizio pubblico e come tale è già stato designato nei Consigli legislativi. Anche gli Statuti della Società svizzera di radiodiffusione prevedono espressamente (art. 2) che questa e le società che ne fanno parte sono d'interesse pubblico e non perseguono scopo lucrativo. Nè si potrebbe considerare e trattare il servizio dei programmi quasi fosse una faccenda privata, senza misconoscere la realtà delle cose. Assumendo un compito pubblico, esse hanno acquisito il carattere di corporazioni pubbliche. Con-

siderata la natura del compito che ad essa è affidato, è giuridicamente irrilevante se il servizio dei programmi sia confidato a enti di diritto privato anzi che a corporazioni di diritto pubblico specialmente istituite a tale scopo (cfr. Burckhardt, *Organisation der Rechtsgemeinschaft*, pag. 324 e 325).

L'allestimento dei programmi spetta agli Studi e, per tanto, alle società regionali; alle Società svizzere di radiodiffusione spettano la direzione generale, la vigilanza sui programmi, il coordinamento fra le singole attività, la rappresentanza di fronte ai terzi e all'autorità concedente. Finora, non s'è sentito il bisogno d'accentrare la diffusione dei programmi. La presente struttura regionale della nostra radio risponde alle varietà linguistiche e culturali del paese. Ma giova por mente all'opportunità d'una gestione razionale. A questo rispetto, va ritenuto che il numero degli Studi presenti non debba essere oltrepassato. Considerazioni pratiche giustificano l'accentramento di servizi distinti (onde corte e telediffusione). La televisione è stata affidata all'istituzione centrale della Società svizzera di radiodiffusione.

Il problema dell'organizzazione delle società di radiodiffusione si ricollega con quello della partecipazione dell'ascoltatore e dello spettatore. Da questo aspetto, molte sono state, in Parlamento e fuori, le discussioni fatte per una democratizzazione delle emissioni radiofoniche. Certo, soltanto il 6 per cento degli abbonati è rappresentato nelle società di radiodiffusione, ma un tale fatto non vuol significare che essi si disinteressino del servizio dei programmi, bensì che considerano la radiodiffusione come una pubblica istituzione cui non vedono sia necessario apportare concorso. In ogni caso, è sempre stata riconosciuta l'opportunità di tener largamente conto dei desideri degli ascoltatori nell'organizzare il servizio dei programmi. In vero, gli statuti delle società sono stati informati anche al concetto che si debba, in un modo o in un altro, agevolare la collaborazione dei circoli interessati sia associando singole persone, collettività di ascoltatori e corporazioni pubbliche sia assumendo loro rappresentanti negli organi direttivi. In connessione con il rilascio della nuova concessione, gli statuti della Società svizzera di radiodiffusione e delle società che la compongono sono stati segnatamente orientati e riveduti a favore d'una rappresentanza, negli organi delle società regionali, dei ceti intellettuali e culturali del paese, delle differenti regioni e delle varie categorie di ascoltatori. Per contro non sarebbe stato possibile istituire un vero parlamento di ascoltatori, un diritto di voto spettante a qualsiasi ascoltatore, che del resto non avrebbe condotto a risultati soddisfacenti. Come l'esperienza insegna, coloro che reclamano il diritto di partecipare alla composizione dei programmi non sono già per lo più gli ascoltatori singoli ma piuttosto le associazioni culturali. D'altro canto gli 87 membri dell'assemblea generale della Società svizzera di radiodiffusione costituiscono appunto un parlamento di questo genere.

Il numero degli ascoltatori oltrepassa oggi nettamente il milione. Si può dunque prevedere, per un fenomeno naturale di saturazione, che l'accrescimento è destinato a rallentare. La stabilizzazione che si verificherà, tanto nella tecnica come nei programmi costituisce un suffragio di più a favore d'un'organizzazione di lunga durata, eretta su un fondamento legale.

2. Televisione

La televisione rappresenta un progresso tecnico considerevole e, chechè se ne dica, ha ormai raggiunto un alto grado di perfezionamento. Mentre la tecnica della radiodiffusione si sviluppa piuttosto a rilento, quella della televisione è pervenuta a uno stadio di maturità o, in ogni caso, a una fase che è già ben remota da quella sperimentale. È invece meno facile stabilire se la televisione sia un bene o un male, atteso che un tale giudizio può essere determinato soltanto dall'uso che se ne vorrà trarre. Un tale problema si pone del resto a ogni scoperta di grande portata e diviene addirittura decisivo per la sorte dell'umanità allorché trattasi di forza atomica.

Nel nostro messaggio dell'8 marzo 1955, abbiamo esposto minutamente i primordi tecnici e l'odierno sviluppo della televisione. Pur omettendo gli Stati Uniti, nei quali la televisione a domicilio, date le condizioni favorevoli, si è diffusa con sorprendente rapidità, la televisione è solidamente allignata nei paesi d'Europa e vi prende un'estensione ognora più ampia. Sopra tutto sorprendenti sono i suoi progressi in Inghilterra e in Germania. Ma anche negli altri paesi vicini si sono fatti notevoli sforzi per svilupparla rapidamente. Nelle immediate vicinanze delle nostre frontiere funzionano, sono in costruzione o sono previste potenti stazioni di trasmissione. Come la radiodiffusione, la televisione non conosce frontiere e, per tanto, il problema della sua introduzione definitiva nella Svizzera si connette con quello della difesa spirituale del nostro paese.

Non era possibile abbracciare soluzioni analoghe a quelle che sono state prese all'estero. Non si poteva abbandonare la televisione in balla della speculazione economica e nemmeno farne una privativa di Stato. Già nel 1949, era stata istituita una commissione federale della televisione per lo studio dei problemi tecnici, finanziari e organizzativi. Essa fu del parere che si dovesse procedere con cautela e a gradi, ossia iniziare con prove di trasmissione per l'allestimento d'un piano di rete televisiva, procedere a un servizio sperimentale, indi istituire un servizio regolare in tutta la Svizzera. Per tener conto delle apprensioni manifestate in differenti circoli, abbiamo infine istituito una commissione federale per lo studio dei problemi culturali attinenti alla televisione la quale elaborava le direttive sulla formazione dei programmi della televisione svizzera.

Approvato il decreto federale del 31 gennaio 1952 concernente il finanziamento del servizio sperimentale svizzero di televisione, che confe-

riva al Consiglio federale la facoltà di erogare a tale scopo una somma di 2 400 000 franchi al massimo, il Dipartimento delle poste e delle ferrovie, il 28 febbraio 1952, rilasciava alla Società svizzera di radiodiffusione, la concessione di trasmettere programmi di televisione. Essendo necessario uno stretto coordinamento tra radiodiffusione e televisione, dato che entrambe mirano a un identico scopo e attingono i loro programmi alle medesime fonti, il servizio dei programmi televisivi è stato confidato alla Società svizzera di radiodiffusione ed è curato direttamente dalla direzione generale di questa con l'ausilio di una commissione dei programmi incaricata di vigilare sulle trasmissioni. Il 20 luglio 1953, terminato l'impianto dell'emittente dell'Uetliberg e dello studio di Zurigo, si fece il primo esperimento di trasmissione; il 3 novembre di quel medesimo anno, fu inaugurato il servizio sperimentale regolare. La stazione emittente dell'Uetliberg poteva tuttavia fornire una ricezione soddisfacente soltanto entro un raggio di 50 km e quando non fosse intralciata dalle condizioni topografiche che nella televisione sono d'importanza capitale. D'altra parte, il servizio sperimentale interessava tutta la Svizzera e da ogni parte si domandava che l'esperimento fosse esteso ad altre regioni. Il decreto federale del 24 giugno 1954 concernente il finanziamento di un programma sperimentale di televisione della Svizzera francese permise l'allestimento d'un programma d'emissione per questa parte del paese. All'inizio del 1955, terminato l'impianto della stazione emittente della Dôle, si dava cominciamento al servizio sperimentale nella Svizzera francese. Soccorritori costruiti a Berna e a Basilea consentirono di estendere il servizio alle regioni circonvicine. Finora non è stato invece possibile soddisfare le istanze delle regioni nord-est e del Ticino.

Non essendo stato possibile risolvere i problemi giuridici e finanziari, come nemmeno quelli concernenti i programmi, durante il periodo di prova previsto, questo è stato da noi prorogato fino al 31 dicembre 1957 con il decreto del 22 giugno 1955 il quale concede parimente un credito per la costruzione di stazioni emittenti sul Säntis, sul Monte Ceneri e sul Monte San Salvatore. Entro quella data, dovranno essere definitivamente risolti i problemi giuridici e finanziari e determinata la forma dei programmi.

Non è possibile prevedere se l'interesse del pubblico svizzero giustificherà gli sforzi da noi fatti per introdurre nel nostro paese la televisione. Occorre sempre un certo tempo per prendere dimestichezza con nuove invenzioni; d'altra parte, il prezzo relativamente elevato degli apparecchi riceventi e l'incertezza sulle sorti della televisione sono altrettanti ostacoli a un rapido espandersi della stessa. Presentemente sono 15 000 i telespettatori, ma è prevedibile che nei prossimi mesi il loro numero aumenti considerevolmente. Confrontando il numero che abbiamo indicato con quello della popolazione totale del paese e con quello dei concessionari d'impianti radioriceventi, si dovrebbe concludere che, da noi,

l'interesse per la televisione è notevole. Essa però non giunge ancora in tutte le regioni del paese, nè sempre la qualità delle ricezioni è buona. Per trarre da quel paragone, una conclusione definitiva, sarà pertanto necessario attendere che sia posto rimedio a questi inconvenienti.

La composizione dei programmi dipende essenzialmente dai mezzi finanziari messi a disposizione. Attesa la momentanea ristrettezza di questi, gli studi devono accontentarsi d'un numero assai ridotto di collaboratori e di programmi molto limitati. Nemmeno va dimenticato che ci troviamo sempre in una fase d'esperimento. Il giudizio della stampa sui progressi fatti nella qualità dei programmi è lusinghiero. Notiamo, infine, che il telespettatore, giusta la natura della televisione stessa, s'interessa sopra tutto alle ritrasmissioni dirette.

3. Radiodiffusione, televisione e Stato

L'articolo 36 della Costituzione federale, il quale porta che « le poste e i telegrafi in tutta l'estensione della Confederazione sono del dominio federale », ha consentito alla Confederazione di secondare fin dai primordi i promotori della radiodiffusione svizzera provvedendo all'impianto e all'esercizio delle stazioni emittenti necessarie. Ciò si ripete per la televisione. Infatti, conformemente alla privativa, la legge federale del 14 ottobre 1922 sulla corrispondenza telegrafica e telefonica si applica all'esecuzione e all'esercizio di impianti di qualsiasi natura a scopo di trasmissione elettrica o radioelettrica di segnali, immagini o suoni. Confermano l'unità tecnica della radiodiffusione e della televisione l'allegato alla convenzione internazionale delle telecomunicazioni conclusa ad Atlantic City nel 1947 e lo statuto europeo stipulato nel 1952 nella conferenza di Stoccolma, i quali attribuiscono ad esse frequenze comuni.

La Confederazione può dunque assumere, come fa, il servizio tecnico e la manutenzione delle stazioni emittenti e, mediante concessione, affidarne l'uso alla Società svizzera di radiodiffusione e alle società che ne fanno parte. Il rapporto tra la Confederazione e le società di radiodiffusione potrebbe benissimo essere disciplinato in altra forma. Il regime della concessione è quello seguito per i telegrafi e i telefoni, nei quali gli abbonati si servono di impianti che appartengono all'amministrazione. L'unica differenza sta nel fatto che la comunicazione telegrafica e telefonica consiste in un messaggio destinato a un terzo, il cui contenuto è sottratto all'influsso dell'amministrazione, mentre le comunicazioni e i programmi della radiodiffusione e della televisione sono destinate a una cerchia sconosciuta di destinatari ossia al pubblico.

Dato che la radiodiffusione e la televisione hanno un carattere pubblico e sono destinate a tutta la popolazione come collettività morale e intellettuale sulla quale esercitano un influsso, è necessario che siano introdotte norme particolari nel loro ordinamento. I loro programmi, es-

sendo oggetto d'un servizio pubblico, devono essere conformi all'interesse del paese, alla coltura e alle esigenze degli abbonati e delle autorità. Radiodiffusione e televisione cessano per tanto d'essere una faccenda privata.

Il principio della libertà di emissione trova la sua espressione nell'indipendenza del servizio dei programmi. Una tale libertà è però ben lungi dal corrispondere a quella della stampa, che è molto più estesa. Se, in ogni tempo e segnatamente durante l'ultima guerra, il Consiglio federale s'è rifiutato di riconoscere una responsabilità per le asserzioni della stampa svizzera, esso non poté tuttavia rifiutarla per le diffusioni della radio. Un tale principio è stato confermato dai Consigli legislativi il 16 dicembre 1938, allorché approvarono la convenzione internazionale di Ginevra del 23 settembre 1936 concernente l'uso della radiodiffusione come strumento di pace. Questa convenzione concerne il problema dell'uso che gli Stati avrebbero dovuto o potuto fare del loro potere di controllo sulle stazioni radiotelegrafiche. La Svizzera, partecipando alla convenzione, s'è impegnata a vietare sul suo territorio « qualsiasi emissione che, contrariamente alla buona intesa internazionale, sarebbe tale da incitare gli abitanti di un territorio qualsiasi ad atti contrari all'ordine interno o alla sicurezza d'un territorio di una delle alte Parti contraenti », « a vigilare perché le emissioni trasmesse dalle stazioni del loro territorio rispettivo non costituiscano nè un incitamento alla guerra contro un'altra alta Potenza contraente nè un incitamento ad atti tali da provocarla » e, assumendo un obbligo ancora più esteso, « a vietare qualsiasi emissione tale da nuocere alla buona intesa internazionale mediante allegazioni la cui inesattezza fosse o dovesse essere conosciuta dalle persone responsabili della diffusione ». Le alte Parti contraenti s'impegnavano, inoltre, a vigilare affinché « le stazioni del loro rispettivo territorio diffondano sui rapporti internazionali delle informazioni la cui esattezza sia stata controllata dalle persone responsabili della diffusione di tali notizie e ciò con tutti i mezzi a loro disposizione ». La convenzione prevede che « le allegazioni inesatte debbono essere rettifiche il più presto possibile coi mezzi più efficaci, anche se l'inesattezza non è risultata che dopo la diffusione ». Nel suo messaggio dell'11 ottobre 1938 concernente questa convenzione, il Consiglio federale aveva dichiarato: « La convenzione non contiene impegni che già non siano stati naturalmente assunti dalla Svizzera. Già ci siamo fatto nostri i divieti in essa previsti, senza che fosse necessario attendere la conclusione d'un accordo internazionale. La Svizzera non turberà mai con le sue diffusioni radiofoniche la buona intesa internazionale » e aggiungeva che gli articoli da noi citati « non mirano tanto a un'estensione di obblighi che già spettano agli Stati in virtù del diritto delle genti, quanto a definire la loro natura affinché ne sia agevolata l'osservanza ».

Ciò che è valevole sul piano internazionale è parimente giustificato nei rapporti interni. Per esempio, non sarebbe concepibile che la radio-

diffusione e la televisione divenissero uno strumento di propaganda politica. Per questo motivo, la concessione alla Società svizzera di radiodiffusione contiene alcune norme le quali prevedono che i programmi diffusi dai concessionari devono servire all'interesse del paese, rafforzare l'unione e la concordia nazionale, difendere e sviluppare i valori spirituali e culturali del paese, contribuire alla formazione spirituale, artistica e morale degli uditori e corrispondere, nel medesimo tempo, al desiderio che hanno gli ascoltatori d'essere informati e intrattenuti. Essa prevede, inoltre, che l'autorità concedente può vietare emissioni che possano compromettere la sicurezza interna ed esterna della Confederazione, i suoi rapporti internazionali, la quiete e l'ordine pubblico. La concessione contiene parimente disposizioni sull'organizzazione della società, sull'impiego degli utili, ecc. le quali sono stabilite nell'interesse degli ascoltatori. Nè, d'altra parte, è mai stata questione di trasformare la radiodiffusione e la televisione in un ramo dell'amministrazione pubblica della Confederazione. Tutte le precauzioni sono state prese per evitare che il rilascio d'una concessione potesse significare un tentativo dello Stato d'immischiarsi nell'elaborazione dei programmi. Attesa l'immensa portata delle due istituzioni, si può affermare che, in questo campo, il loro presente ordinamento non potrebbe lasciare agli organizzatori una più ampia libertà.

La nostra attività culturale si svolge nell'ambito della vita privata, in quella personale innanzi tutto, indi in seno alla famiglia e, infine, nella cerchia più larga delle associazioni e istituzioni culturali e scientifiche. Il potere pubblico, rappresentato dai comuni, dai Cantoni e dalla Confederazione, entra in campo soltanto dove l'elemento privato non vi può sopperire. Esso però si limita a un'azione essenzialmente sussidiaria che supplisce l'iniziativa privata quando essa fosse insufficiente, la fiancheggia quando essa vacilla, ma non la sostituisce. Su questo principio si fondano la radiodiffusione e la televisione nostre. L'azione dello Stato è esclusivamente intesa a proteggere gli interessi del paese e della collettività. La libertà del pensiero non subisce, per tanto, alcuna coercizione.

III

CONSULTAZIONE DEI GOVERNI CANTONALI E DELLE ORGANIZZAZIONI CULTURALI ED ECONOMICHE DEL PAESE

Il Dipartimento delle poste e delle ferrovie, tenendo conto dei voti espressi nel Parlamento e nel pubblico, come pure dell'evoluzione intervenuta, allestita, tempo fa, un disegno di articolo costituzionale su la radiodiffusione e la televisione. Esso era redatto come segue:

Articolo 36 bis

La legislazione su la radiodiffusione e la televisione è di competenza federale.

La costruzione e l'esercizio tecnico degli impianti emittenti spettano alla Confederazione.

La Confederazione affida il servizio dei programmi a uno o a più istituti di diritto pubblico o di diritto privato. Essa invigila affinché siano tenuti in equa considerazione i bisogni culturali delle differenti regioni del paese e dei diversi ceti della popolazione.

Nell'articolo s'erano volute deliberatamente prevedere soltanto le norme essenziali, per lasciare all'attività legislativa la necessaria libertà d'adattamento.

Il disegno, corredato d'una circolare e d'un commentario, fu trasmesso ai Governi cantonali e a 91 organizzazioni (22 associazioni culturali e scientifiche di ascoltatori, 36 associazioni culturali, 8 associazioni di utilità pubblica, 9 associazioni cinematografiche e 15 associazioni economiche.

Il risultato di questa consultazione può, per sommi capi, essere riepilogo come segue:

1. Alla domanda basilare se fosse necessario istituire un fondamento giuridico speciale per la radiodiffusione e la televisione, risposero affermativamente tutti i Cantoni e tutte le organizzazioni.
2. Furono favorevoli, senza riserva, al progetto in generale 9 Cantoni e 27 associazioni.
3. Alla domanda se le due materie avessero dovuto essere contemplate in un unico articolo risposero affermativamente, in modo tacito, 18 Cantoni e 35 associazioni e, in modo espresso, 1 Cantone e 19 associazioni.

Risposero negativamente 2 Cantoni e 17 associazioni.

In 7 risposte, delle quali 2 da parte dei Cantoni, si proponeva di trattare le due materie in un unico articolo costituzionale ma in due leggi distinte.

4. *Secondo capoverso.* Proposta di modificazioni in 3 risposte, 2 delle quali da parte di Cantoni.
5. *Terzo capoverso, prima frase.* Proposta di modificazione in 10 risposte, 3 delle quali da parte di Cantoni.
6. *Terzo capoverso, seconda frase.* Proposta di modificazione in 30 risposte, 14 delle quali da parte di Cantoni.
7. *Principali complementi proposti:*

Conferire ai Cantoni la competenza d'emanare disposizioni concernenti le esibizioni pubbliche di televisione.

Conferire alle associazioni il diritto d'essere consultate nell'applicazione delle disposizioni esecutive.

Prevedere, già nella disposizione costituzionale, le norme che disciplinino il finanziamento della radiodiffusione e della televisione.

Non possiamo naturalmente indicare qui tutti i voti e i suggerimenti espressi. Sul risultato della nostra indagine abbiamo provveduto a re-

digere un rapporto particolareggiato che teniamo a disposizione delle nostre Commissioni. Possiamo aggiungere che molte proposte sono identiche.

Contro l'aggruppamento della radiodiffusione e della televisione in un unico articolo costituzionale, sono stati, in particolare, sostenuti gli argomenti che seguono:

- a. La radiodiffusione esiste ormai da 30 anni ed è divenuta un'istituzione alla quale la vita pubblica non potrebbe più rinunciare e la cui organizzazione ha fatto in generale buona prova, mentre la televisione è stata introdotta da qualche anno soltanto e la sua opportunità è controversa.
- b. Il popolo deve avere la possibilità d'esprimersi per o contro la televisione, ma l'aceoppiamento delle due materie impedirebbe una decisione univoca.
- c. Un rifiuto della televisione comprometterebbe la radiodiffusione che è un'istituzione pacifica.

Per quanto concerne il secondo capoverso, un Cantone è del parere che il servizio tecnico e quello dei programmi debbano essere accentrati in un unico organismo. Sostiene, pertanto, che dovrebbe essere previsto il trasferimento alla Società svizzera di radiodiffusione di tutto l'apparato tecnico o d'una parte di esso.

Rispetto alla prima frase del terzo capoverso, c'è chi vorrebbe che del servizio dei programmi fosse incaricata un'unica istituzione, mentre altri preferirebbe fosse affidato a istituzioni che ne garantissero un alto grado culturale e altri, ancora, a istituzioni di diritto pubblico. Un Cantone reputa più adatta la parola « corporazione », anzi che « istituzione »; un altro vorrebbe che l'indipendenza dell'istituzione debba essere specificamente prevista.

La maggior parte delle modificazioni proposte concernono la seconda frase del terzo capoverso. In generale, si vorrebbe che la disposizione preveda in modo più chiaro e più ampio l'obbligo di tener conto dei bisogni intellettuali e culturali dei Cantoni, delle parti del paese, dei ceti e delle regioni linguistiche. Secondo un Cantone, l'esercizio della vigilanza dovrebbe essere esteso anche ai Cantoni.

IV

NECESSITÀ DI ISTITUIRE UN FONDAMENTO GIURIDICO COSTITUZIONALE

L'indagine fatta presso i Cantoni e le organizzazioni interessate prova che la necessità di istituire un fondamento giuridico costituzionale non è contestata.

L'articolo 36 della Costituzione federale dispone che « le poste e i telegrafi, in tutta l'estensione della Confederazione sono del dominio federale » e attribuisce pertanto alla Confederazione la privativa delle poste e dei telegrafi. Esso non prevede che la privativa possa essere estesa a istituzioni tecniche assimilabili al telegrafo. Per altro, l'Assemblea federale ha sempre stimato che l'articolo 36 significa, per analogia, che la trasmissione del pensiero, in quanto istituzione necessariamente unitaria, deve essere riservata alla Confederazione (cfr. Burckhardt, *Kommentar zur Bundesverfassung*, terza edizione, pag. 312; Fleiner, *Bundesstaatsrecht*, pag. 509). Per quanto concerne il telefono, questa tesi ha trovato un fondamento legale nella legge federale del 27 giugno 1889 sui telefoni. Questa fu abrogata dalla legge federale del 14 ottobre 1922 sulla corrispondenza telegrafica e telefonica, il cui articolo 1, quasi con prescienza, attribuiva alla Confederazione « il diritto di fare ed esercitare impianti per la spedizione ed il ricevimento, nonchè impianti di qualsiasi natura, a scopo di trasmissione elettrica o radioelettrica di segnali, immagini o suoni ».

In tal modo, la Confederazione poté incaricarsi della costruzione e dell'esercizio delle stazioni emittenti necessarie. Ciò vale presentemente per la televisione. L'intervento immediato dell'Amministrazione ha permesso di evitare quella dispersione di forze verificatesi ai primordi della radio-diffusione per l'insufficienza dei mezzi di cui potevano disporre le società private.

La privativa telegrafica, tuttavia, concerne esclusivamente la parte tecnica dei mezzi di trasmissione e però la Confederazione non può fondare su quella il diritto di assumere il servizio delle emissioni radiofoniche e di televisione. Ad essa la privativa conferisce soltanto il diritto di costruire ed esercitare gli impianti tecnici necessari al funzionamento d'un tale servizio.

Non manca chi opina che dalla privativa postale e telegrafica derivi allo Stato anche la competenza di rilasciare concessioni e statuire norme generali sul servizio dei programmi, in quanto l'allestimento e l'emissione di essi costituiscono un tutto, mentre gl'interessi nazionali, politici e militari del paese giustificherebbero che sia applicato il sistema della concessione. Un siffatto problema non si pone negli Stati i quali hanno nazionalizzato la radiodiffusione e la televisione (Francia, Danimarca) nè in quelli, come la Gran Bretagna, che le hanno attribuite in monopolio a una società o in quelli che le lasciano all'iniziativa privata, come avviene negli Stati Uniti d'America. Esso è stato posto, invece, nella Germania occidentale, dove era dubbio se un articolo costituzionale — il quale prevede che « la competenza di emanare disposizioni legali sulle poste e sui mezzi di trasmissione spetta esclusivamente allo Stato federale » (art. 73, N. 7, della legge fondamentale) — fosse applicabile anche al servizio dei programmi. Colà, la questione è stata poi definitivamente

risolta in modo affermativo per le ragioni dette dianzi. Esse, tuttavia, non valgono da noi perchè, come asserisce la letteratura giuridica, la genesi dimostra che l'articolo 36 della Costituzione federale concerne soltanto l'impianto tecnico.

Ne risulta che alla Confederazione spettano esclusivamente, in virtù della privativa, la costruzione e l'esercizio degli impianti trasmettenti per tutto ciò che concerne il lato tecnico. In questa parte, la Costituzione offre un fondamento sufficiente alla legislazione su la radiodiffusione e la televisione. Non si saprebbe però derivare dalla privativa una competenza federale d'esercitare il servizio dei programmi o anche solo di emanare disposizioni che lo concernono.

Come s'è detto, un tale servizio attinge a un campo in parte pubblico e in parte privato: pubblico, dati l'ampio influsso che esercita e gli interessi che pone a cimento; privato, in quanto adempie un compito culturale. Siccome è pacifico che esso non debba essere esclusivamente disimpegnato dallo Stato, occorrerà trovare in via legislativa la soluzione del problema. All'uopo è però indispensabile un fondamento costituzionale.

1. Il contenuto della disposizione costituzionale

Il disegno d'articolo costituzionale su la radiodiffusione e la televisione tiene largamente conto dei progressi che sinora sono stati fatti. Per consentire alla legislazione la massima possibilità di adattamento, ci siamo limitati, come dianzi dicemmo, a prevedere le norme essenziali. L'articolo deve rimanere indipendente dai possibili sviluppi futuri della radiodiffusione e della televisione affinchè possa conservare quel carattere d'intangibilità che conviene a una disposizione costituzionale. Tenendo conto anche dei vari postulati, abbiamo stimato opportuno di omettere qualsiasi indicazione circa il contenuto dei programmi, la protezione dell'interesse pubblico, la consultazione degli uditori, l'organizzazione del servizio dei programmi, e il finanziamento, ecc.

Il disegno d'articolo 36 *bis* differisce dall'articolo 36 in quanto quest'ultimo è inteso a riservare alla Confederazione la privativa generale di eseguire ed esercitare impianti tecnici necessari alla trasmissione di segnali, immagini o suoni, mentre quello mira a determinare le condizioni particolari delle trasmissioni di qualsiasi programma pubblico radio-diffuso o televisivo. L'articolo 36 continuerà, per tanto, ad essere applicabile rispetto alle emittenti radiofoniche che hanno uno scopo commerciale, agli impianti d'amatore e alla televisione industriale intesa a osservare i fenomeni a breve distanza. Verosimilmente, nell'elaborare una legge su la radiodiffusione e la televisione non sarà possibile evitare che essa faccia capo ora all'una ora all'altra disposizione della Costituzione, come è il caso per la legge sulla navigazione aerea e per il disegno di legge

sulle ferrovie, nei preamboli dei quali è fatta menzione anche dell'articolo 36 della Costituzione.

Il primo capoverso del nostro disegno attribuisce alla Confederazione una competenza legislativa illimitata nel campo della radiodiffusione e della televisione. Le successive disposizioni specificano tuttavia che ad essa spetta soltanto il compito tecnico di costruire ed esercitare stazioni emittenti e non il servizio dei programmi, il quale, come prima, è lasciato a istituzioni autonome.

Fummo indotti a prevedere un unico articolo per le due materie, attese la loro stretta affinità e unità pratica. Entrambe si servono di un medesimo mezzo (onde radiofoniche) e sono destinate all'identico fine di divertire, ragguagliare, istruire ed educare. In sostanza, la televisione non è che uno sviluppo della radiodiffusione. L'una e l'altra s'informano a identici criteri di oggettività e di considerazione dei bisogni delle differenti regioni del paese e dei diversi ceti della popolazione. Un'unica società è oggi incaricata di provvedere al servizio dei programmi di entrambe. Non importa se la radiodiffusione esiste ormai da trent'anni, mentre la televisione è di data molto più recente. Quella s'è sviluppata lentamente; questa, profittando delle esperienze fatte ha conseguito in breve tempo, sia per quanto concerne la diffusione sia per quanto concerne la ricezione, un grado ormai vicino alla perfezione. La considerazione che alcuni problemi della televisione, in particolare quello del finanziamento, non sono stati tuttora risolti non giustifica un ritardo nel conferire alla Confederazione la competenza di agire per quanto concerne un campo che non sia quello meramente tecnico. Rispetto a quest'ultimo la sua competenza è già determinata nell'articolo 36 della Costituzione. Si tratta ora di stabilire un fondamento costituzionale per il servizio dei programmi. Se non vi si provvedesse, l'uso delle stazioni emittenti e il servizio dei programmi sfuggirebbero all'ingerenza della Confederazione e ne risulterebbero conseguenze spiacevoli e temute in numerosi circoli della popolazione. I punti controversi del problema potranno essere risolti in un secondo tempo mediante le norme d'applicazione, sulle quali il popolo potrà pronunciarsi in virtù del referendum. Il disegno di articolo non mira a prendere partito pro o contro la televisione, ma esclusivamente a istituire una competenza costituzionale.

La competenza della Confederazione circa l'esercizio tecnico (cpv. 2 del disegno) è giustificata dall'evoluzione che ha portato all'allestimento di emittenti nazionali e, presentemente, allo sviluppo d'una rete di diffusione su onde ultracorte a cura dell'Amministrazione delle poste, dei telegrafi e dei telefoni. Per la televisione, i momenti di questo sviluppo sono segnati dai decreti federali del 31 gennaio 1952, 24 giugno 1954 e 22 giugno 1955. Una modificazione d'un tale ordinamento, che conferisse in tutto o in parte il servizio tecnico alla Società svizzera di radiodiffusione, ingenererebbe gravi inconvenienti tecnici ed amministrativi. Essa sopprimerebbe

inoltre un sistema di ripartizione dei compiti che finora ha fatto buona prova e non ha suscitato lagnanze.

La legge, fondandosi sul primo capoverso del nuovo articolo costituzionale, stabilirà le condizioni previste dalla Confederazione per quanto concerne la costruzione e l'esercizio di impianti radio e telericeventi. In particolare, l'articolo 36 *bis* attribuirà alla Confederazione il diritto, che ancora non le spetta, di riscuotere dai concessionari di posti radio e telericeventi tasse destinate alle società incaricate dei programmi. Un tale punto dovrà essere definito nelle disposizioni d'applicazione. Noi stimiamo sia il caso di prevedere a questo rispetto una disposizione speciale nell'articolo costituzionale.

Secondo il terzo capoverso del disegno, la Confederazione affida il servizio dei programmi a una o a più istituzioni di diritto pubblico o di diritto privato. Come già abbiamo esposto, il servizio dei programmi è stato affidato a società di diritto privato affinché fosse nettamente distinto dalla pubblica amministrazione e indipendente. Per quanto concerne il compito, è irrilevante che si tratti di enti disciplinati dal diritto privato oppure di corporazioni di diritto pubblico. L'organismo incaricato d'un tale servizio è designato mediante una denominazione generale allo scopo di tener conto delle diverse forme possibili di società. I nomi « associazione » e « società » richiamano troppo facilmente l'idea d'una partecipazione individuale alla costituzione delle corporazioni di cui si tratta, chiamate oggi « società regionali ». Ciò che si vuol conseguire non è una partecipazione diretta alla società da parte dell'abbonato, ma una forma che consenta a questi di far valere, sia direttamente sia per il tramite dei circoli culturali interessati, le sue opinioni e i suoi desideri. Se non che, anche il termine « corporazione » potrebbe cagionare malintesi. Il concetto di « corporazione », nel linguaggio corrente, corrisponde a quello che il vocabolo assume nell'articolo 110 della Costituzione. Secondo una ermeneutica sicura, con tale parola s'intendono tanto le istituzioni corporative di diritto privato e di diritto pubblico, quanto i comuni e gli aggruppamenti di comuni. Se si usasse pertanto un tale termine, si potrebbe credere, erroneamente, che s'intenda confidare il servizio dei programmi a un organo di diritto pubblico. La legge dovrà definire anche questo punto, determinando in modo preciso il principio dell'indipendenza delle emissioni. Per il momento, allo scopo di non pregiudicare l'ordinamento che sarà stabilito dalla legge, abbiamo fatto uso del nome latino « istituzione ». La legge stabilirà parimente se il servizio dei programmi dovrà essere affidato a una o più istituzioni.

In ogni caso, qualunque sia la forma dell'istituzione, dovrà essere rispettato il diritto del radioascoltatore e del telespettatore d'esprimere la sua opinione e i suoi desideri quanto ai programmi. Se, atteso le grandi e inutili complicazioni che cagionerebbe, è generalmente reputato indesiderabile un « parlamento degli ascoltatori », il parere di ceti i più diversi è per

altro necessario. L'ultima frase del terzo capoverso del disegno mira appunto a un tale scopo. Per tener conto dei desideri espressi, la frase è stata da noi redatta come segue:

« Essa (la Confederazione) invigila affinché siano tenuti in equa considerazione i bisogni spirituali e culturali dei Cantoni, delle differenti parti del paese, dei diversi ceti della popolazione e delle varie regioni linguistiche. »

A nostro parere, il testo tiene conto anche dei bisogni religiosi. L'espressione « regioni linguistiche » concerne parimente i territori di lingua romancia. È evidente che, caso per caso, nell'esercizio della vigilanza sul contenuto della disposizione sarà fatto appello alla cooperazione dei Cantoni e, per tanto, stimiamo che una tale cooperazione non debba essere espressamente prevista.

Quanto agli spettacoli pubblici di televisione, siamo d'avviso che debba fare stato l'ordinamento in vigore per gli spettacoli cinematografici. Ove fosse approvato il disegno d'articolo costituzionale sulla cinematografia, sarà sempre possibile un adattamento. Eccetto che per la censura, la quale dovrà esclusivamente essere esercitata da un organo centrale, reputiamo che, in questo campo, debba essere mantenuta la competenza dei Cantoni. Non stimiamo però necessario introdurre una disposizione apposita nell'articolo costituzionale. Qualche Cantone ha già adempiuto al suo compito, emanando disposizioni circa l'ammissione dei giovani agli spettacoli di televisione.

Le altre proposte di modificazione o di complemento del disegno di articolo costituzionale, presentate al Dipartimento delle poste e delle ferrovie in risposta alla sua circolare, saranno esaminate allorché si tratterà di elaborare le norme di applicazione. Il testo costituzionale deve prevedere soltanto ciò che è indispensabile e non contenere disposizioni soggette a cambiamento o che convengono meglio in una legge.

2. I rapporti tra la Confederazione e i Cantoni circa la legislazione su la radiodiffusione e la televisione

È stato espresso il timore che il conferimento della competenza legislativa alla Confederazione in materia di radiodiffusione e di televisione possa dar luogo a un'invasione federale in un campo precipuamente cantonale come è quello della cultura. Ricordiamo a questo rispetto che non esiste una ripartizione definitiva di competenze tra Confederazione e Cantoni. È affatto naturale che nel corso del tempo e con il progredire della cultura e della civiltà la Confederazione assuma, anche in un tale campo, compiti, finora non disciplinati, che non possono essere conferiti ai Cantoni. Numerosi sono i provvedimenti che la Confederazione ha dovuto prendere dopo il 1848 nel campo della coltura e delle scienze senza che ad essa fosse dato di fondarsi su precise disposizioni della Costituzione. Ricordiamo,

per esempio, i decreti federali concernenti l'istituzione d'un Museo nazionale, di una Biblioteca nazionale, il promovimento delle belle arti e delle arti applicate, l'istituzione d'una fondazione « Pro Helvetia », la conservazione e l'acquisto di antichità patrie, la sovvenzione al cinegiornale svizzero, l'istituzione di un Fondo nazionale svizzero per le ricerche scientifiche, ecc. Queste misure sono giustificate in quanto la Confederazione non può esimersi da compiti culturali, sebbene non previsti dalla Costituzione, sopra tutto quando sono intesi a un interesse generale del paese. Anche i Cantoni, del resto, si trovano per questa parte nell'analoga condizione di dover estendere, secondo il bisogno e le circostanze, le loro competenze poi che queste non trovansi definitivamente disciplinate. Il conferimento alla Confederazione della competenza in materia di radiodiffusione e di televisione potrebbe essere contrariata soltanto ove già esistesse una competenza dei Cantoni. Ma tale non è il caso. Si dovrà naturalmente far considerazione sui problemi d'ordine culturale che toccano indirettamente il servizio di programmi e sono già disciplinati dai Cantoni, come quelli che concernono le scuole.

La radiodiffusione esiste da oltre trent'anni e interessa l'intero paese. È necessario che sia disciplinata da un ordinamento nazionale. Esso non impedirà ai Cantoni d'esercitare nelle questioni attinenti alla radiodiffusione e alla televisione i diritti che sono loro riservati. Essi potranno partecipare alle società regionali e prevedere emissioni radiofoniche nei programmi scolastici.

Finora, non fu difficile una demarcazione tra le competenze federali e quelle cantonali dato che nell'organizzare la Società svizzera di radiodiffusione è stata trovata una soluzione che consentiva ai Cantoni d'esercitare un influsso diretto sull'elaborazione dei programmi.

Poichè la legislazione federale sul servizio dei programmi sarà limitata ai punti essenziali, la sovranità dei Cantoni non correrà pericolo d'essere menomata.

3. I rapporti con il cinematografo e con la stampa

La legislazione sulla cinematografia segue un cammino tutto suo. Essa è stabilita in larga misura dai Cantoni e concerne aziende private ossia un oggetto che non interessa direttamente una legislazione sulla radiodiffusione e sulla televisione. Il cinematografo appartiene interamente al campo dell'economia privata. Una tale differenza non esclude, per altro, quanto al diritto, la necessità di una demarcazione tra cinematografo, da una parte, e radiodiffusione e televisione, dall'altra, come pure richiama una certa coordinazione e armonia nei due campi. Ciò sopra tutto tra cinematografo e televisione, attesa che la tecnica del primo trova in questa applicazione e che entrambi mirano a produrre un effetto ottico sullo spettatore.

Il problema della legislazione sulla stampa è stato sollevato anche a proposito della radiodiffusione e della televisione. Tanto quella come questa si occupano dell'informazione del pubblico e la loro comune attività è manifesta nel servizio del notiziario. Tolto il carattere commerciale proprio delle imprese di stampa, questa differisce dalla radiodiffusione e dalla televisione precipuamente per la compiutezza che è riconosciuta alla sua libertà. Se non che il diritto d'esprimere opinioni può essere garantito alla stampa in modo più esteso che non alla radiodiffusione e alla televisione le quali sono tenute, nell'interesse del paese e degli ascoltatori, a osservare un'assoluta imparzialità. La « libertà di radiodiffusione e di televisione » consiste nella loro indipendenza dallo Stato per quanto concerne il servizio dei programmi. È questa una libertà analoga ma non identica a quella di cui la stampa fruisce.

Fra i problemi che interessano i rapporti fra stampa, da una parte, e radiodiffusione e televisione, dall'altra, v'è anche quello dell'ammissione d'un servizio pubblicitario. Ma l'articolo costituzionale può prescindere sia da questo problema, che dovrà essere accuratamente chiarito, sia da altri di non minore momento. La Costituzione non deve in alcun modo precorrere ciò che dovrà essere definito mediante la legge.

V

CONTENUTO DI UNA LEGISLAZIONE SULLA RADIODIFFUSIONE E SULLA TELEVISIONE

Non è possibile proporre già presentemente un disegno di legge sulla radiodiffusione e sulla televisione. Tanto nell'uno quanto nell'altro campo, l'arduità dei problemi che si affaceranno esigerà indagini estese, molte discussioni e, per ciò, anche molto tempo. Qui, possiamo dare soltanto una idea generale di ciò che sarà regolato nella legge. Legge e articolo costituzionale sono cose affatto differenti e non sarebbe ragionevole far dipendere l'accettazione di questo dal contenuto di quella. L'articolo costituzionale ha esclusivamente lo scopo di conferire alla Confederazione una competenza legislativa.

Le norme che disciplinano la concessione accordata alla Società svizzera di radiodiffusione sono state elaborate fondandosi sull'esperienza fatta dall'apparire della radiodiffusione svizzera. Quell'ordinamento ha fatto buona prova e le sue norme potranno, in gran parte, essere riprodotte nella futura legislazione. Era allora indicato prevedere siffatte disposizioni in forma di concessione, poichè un tale mezzo consentiva di tener conto dell'evoluzione che in questo campo si sarebbe manifestata. Ora, però, dato l'aumento costante degli ascoltatori, come pure lo sviluppo e il perfezionamento del servizio dei programmi (con i compiti e le attenze ad altri campi del diritto), è necessario un fondamento giuridico

più largo di quello che possa essere offerto da una concessione che si fondi esclusivamente sulla legge concernente la corrispondenza telegrafica e telefonica.

La legge dovrà regolare, innanzi tutto, la costruzione degli impianti emittenti e ciò che ad essi si ricollega, come l'acquisto e l'impianto di apparecchi, il montaggio delle stazioni emittenti, la designazione delle autorità competenti, il finanziamento, la partecipazione della Svizzera alla ripartizione internazionale delle onde radioelettriche, ecc.; inoltre, dovrà organizzare il servizio dei programmi, conferire i diritti all'uopo necessari, definire le funzioni spettanti all'autorità, determinare i diritti e gli obblighi degli ascoltatori e degli spettatori. In altrettanti capitoli, vi saranno disciplinati, in parte non senza dover superare ostacoli, la libertà di emissione, il diritto d'autore e la protezione contro il perturbamento delle diffusioni.

Nella legislazione dovrà essere stabilito il principio che la diffusione e la trasmissione dei programmi costituiscono un servizio pubblico. Ne deriverà per lo Stato il compito di far beneficiare la collettività d'una produzione utile. Sarà necessario vincolare l'uso di impianti trasmettenti per la diffusione di programmi al rilascio di un'autorizzazione, il cui contenuto dovrà essere determinato. Trattasi qui del diritto di diffondere e di trasmettere pubblicamente programmi radiodiffusi e televisivi presentemente accordato mediante concessione. Una definizione appropriata consentirà di trarre profitto delle innumerevoli possibilità di sviluppo tecnico che finora si sono offerte. Sarà necessario disciplinare i rapporti giuridici tra questo campo e i mezzi di trasmissione elettrica, segnatamente i rapporti con la legge sui telegrafi e telefoni, le concessioni internazionali e il diritto d'autore.

Le direttive sul servizio dei programmi devono costituire la parte essenziale dell'autorizzazione. Esse saranno informate ai criteri oggi vigenti per la concessione. L'elaborazione della legge offrirà l'occasione di tener conto dei voti espressi da numerosi circoli, istituzioni e autorità. La legge prevederà inoltre disposizioni concernenti la diffusione dei programmi sulle emittenti nazionali, emittenti a onde corte, onde ultra corte e televisione (diffusione su filo). Essa disciplinerà inoltre i problemi concernenti la fornitura dei programmi ed altre imprese concessionarie come pure la pubblicazione dei programmi mediante la stampa.

Il problema del disciplinamento dei programmi è abbinato a quello dell'*istituzione* o delle *istituzioni concessionarie*. Sarà necessario esaminare innanzi tutto se la concessione debba essere rilasciata a una o più istituzioni. La concessione in vigore è accordata espressamente tanto alla Società svizzera di radiodiffusione quanto alle società che ne fanno parte. Conformemente alle sue origini e ai suoi principi federativi, la Società svizzera di radiodiffusione ha una struttura decentrata che sembrerebbe di dover conservare avendo fatto buona prova. Considerata l'indole

pubblica del compito affidato a queste società, ci si può chiedere se debbano essere mantenute nella forma che presentemente hanno o se sia necessario trasformarle in corporazioni di diritto pubblico. Lo stato delle cose è tale che la questione potrebbe essere lasciata aperta dalla legge. D'altra parte, anche a prescindere dalla buona prova data della presente organizzazione, molte ragioni inducono a ritenere che sarebbe troppo prematuro prendere definitivamente a questo rispetto un'altra soluzione.

Dalla legge dovranno invece essere disciplinate la questione della *garanzia di collaborazione da parte dei diversi circoli* rappresentanti la cultura e lo spirito svizzero e dei differenti ceti d'ascoltatori e di spettatori, quella della rappresentanza delle varie regioni negli organismi di radiodiffusione e di televisione e, in fine, la questione del diritto per gli ascoltatori e gli spettatori d'esprimere opinioni e voti sui programmi. Si tratterebbe, per questa parte, d'introdurre il sistema d'istituzione cosiddetta aperta la quale accetta gli spettatori e gli ascoltatori che desiderano collaborare o divenire membri. Ci troviamo dunque di fronte a condizioni cui non può essere applicato l'articolo 56 della Costituzione sulla libertà d'associazione e che sono prettamente particolari alla radiodiffusione e televisione svizzera.

Si dovrà inoltre designare le *autorità di vigilanza* che garantiscano l'applicazione delle norme e stabilire il fondamento legale per una competenza dell'autorità di decidere determinate questioni concernenti i programmi in quanto, per esempio, abbiano attinenza coi rapporti esteri o con l'ordine pubblico. Nella concessione, è stata designata come autorità di vigilanza il Consiglio federale. Questa funzione continuerà a spettargli anche per il futuro ma esso potrà delegarla a un Dipartimento. In ogni caso, la legge dovrà chiaramente stabilire che l'autorità di vigilanza non potrà mai arrogarsi competenze direttive e nemmeno esercitare un influsso per quanto concerne il servizio dei programmi.

La legge dovrà parimente consacrare il principio dell'*autonomia* delle istituzioni incaricate dal servizio delle diffusionsi. La concessione d'uso ad esse accordata implica una libertà di stabilire i programmi che è limitata soltanto dalle direttive impartite dall'autorità concedente. Tuttavia, la radiodiffusione e la televisione, dato il loro carattere di servizio pubblico e la loro importanza economica e commerciale, sono in grado d'esercitare un grande influsso sulla vita pubblica del paese. Perciò, è necessario riservare all'autorità di vigilanza la facoltà, sia pure strettamente limitata, d'intervenire. La Confederazione non avrà la possibilità d'ingerirsi in materia di politica culturale, ma potrà intervenire quando si tratterà di difendere la sicurezza interna o esterna del paese e dei suoi rapporti internazionali o di tutelare l'ordine pubblico. L'autorità di vigilanza dovrà, inoltre, garantire l'oggettività delle diffusionsi e la neutralità confessionale e politica dei programmi. Infatti, la radiodiffusione e la televisione sono considerati mezzi d'espressione dell'opinione pubblica la

la quale, a sua volta, potrebbe essere reputata, sopra tutto all'estero, un riflesso dell'opinione delle autorità. Non ci si potrà quindi accontentare d'una definizione generale della competenza dell'autorità di vigilanza, ma sarà necessario specificarla tenendo conto delle condizioni peculiari del paese.

Un particolare riguardo dovrà essere dedicato alla questione dell'*influsso che esercitano sui giovani i programmi di televisione*. A questo rispetto, è necessario tener presente l'importanza d'una collaborazione fra la commissione dei programmi e i direttori degli Studi. Prescrizioni speciali dovranno regolare la cooperazione delle autorità e delle istituzioni del Cantone.

Va qui parimente ricordato il principio che nessuno ha il diritto di rivendicare l'uso della radiodiffusione o della televisione a scopo personale. È infatti evidente che le stazioni emittenti non possono essere messe a disposizione dei privati. Si dovrà, per altro, tener conto in equa misura della libertà d'opinione, della libertà di diffusione e delle esigenze degli ascoltatori.

Si dovrà, infine, far considerazione sui problemi concernenti il *diritto d'autore*. Alcuni di essi sono stati insufficientemente risolti, altri attendono ancora una soluzione. La situazione è particolarmente confusa quanto alla televisione, atteso che certi problemi si sono posti soltanto al momento della scoperta di nuove possibilità di ricezione, di diffusione e di trasmissione. Si tratta, da una parte, di proteggere gli autori contro la diffusione incontrollata delle loro opere artistiche, letterarie e musicali e, d'altra parte, di favorire nell'interesse del pubblico e dell'autore stesso una certa diffusione di tali opere. La revisione in corso della legge concernente il diritto d'autore sulle opere letterarie e artistiche e le disposizioni d'esecuzione che saranno emanate dovranno tener conto delle condizioni particolari esistenti in materia di radiodiffusione e di televisione. Una questione, che, pur non concernendo propriamente il diritto d'autore, ha con esso attinenze è quella della protezione contro la riproduzione illecita dei programmi di radiodiffusione e di televisione, protezione che è giustificata dal loro costo. Non è, per esempio, difficile registrare un'emissione radiofonica su nastro sonoro, fotografare o cinematografare programmi di televisione. La legge dovrà permettere d'evitare abusi in questo campo e disciplinare le condizioni di diffusione e di ricezione dei programmi. Si tratterà di stabilire il diritto, spettante al servizio dei programmi, di concedere la facoltà di ritrasmettere integralmente o in parte i programmi, in particolare di registrarli meccanicamente a scopo di commercio e riprodurli in pubblico su schermo luminoso. Una tale materia esige però ancora un esame approfondito.

Sarà necessario introdurre una nuova disciplina nel *campo della protezione contro le perturbazioni radiofoniche* poi che la legge federale del 24 giugno 1902 sugli impianti elettrici a corrente forte e a corrente debole,

elaborata allorchè non potevano essere previsti i bisogni presenti e quelli che ancora potranno manifestarsi nel campo della ricezione radiofonica e televisiva, non consente più di poter lottare con efficacia contro le cause di perturbazione.

La legge dovrà, infine, regolare anche *questioni di carattere amministrativo*. Esse concernono la condizione delle persone addette agli studi e alle stazioni emittenti, la designazione dell'autorità competente a stabilire le tasse di ricezione, la ripartizione dei proventi fra il servizio dei programmi e l'Amministrazione delle poste, dei telegrafi e dei telefoni, i limiti dell'esonero fiscale a favore delle istituzioni incaricate dei programmi. Dovrà parimente essere determinata la partecipazione finanziaria dello Stato. Tuttavia, anche le spese dei programmi e dell'esercizio tecnico della televisione dovranno, per quanto possibile, essere compensate con il gettito delle tasse. La vigilanza federale esigerà un controllo da parte del Servizio delle finanze e della contabilità, che dovrà parimente essere previsto nella legge.

La legge in sostanza, dovrà prevedere i principi generali concernenti lo statuto giuridico delle istituzioni incaricate dei programmi e i rapporti di esse con le autorità.

Fondandoci sulle considerazioni che precedono, ci pregiamo di proporvi d'approvare il disegno di decreto federale, qui allegato.

Gradite, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

Berna, 3 luglio 1956.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

Feldmann.

Il Cancelliere della Confederazione:

Ch. Oser.

Messaggio del Consiglio Federale all'Assemblea federale concernente l'inserimento, nella Costituzione federale, di un articolo 36bis su la radiodiffusione e la televisione (Del 3 luglio 1956)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1956
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	30
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	7185
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.07.1956
Date	
Data	
Seite	567-589
Page	
Pagina	
Ref. No	10 153 335

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.