

APPELLO MILANO

3 MAGGIO 1989

PRESIDENTE:

PAJARDI

ESTENSORE:

LOI

PARTI:

GARANTE PER L'EDITORIA

GEMINA S.P.A.

RCS EDITORI S.P.A.

SADIP S.P.A.

**Legge 25 febbraio 1987, n. 67, di
modifica della legge sull'editoria
• Legittimità costituzionale •
Questione non manifestamente
infondata.**

Non è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, n. 2 e 3, nn. 2, 3 e 14 della legge 25 febbraio 1987, n. 67: a) in relazione agli artt. 3 e 41 della Costituzione, in quanto il principio di affidamento del cittadino e di ragionevolezza delle leggi verrebbe contraddetto se i limiti posti all'autonomia privata dalla legge n. 416 del 1981 fossero mutati retroattivamente ad opera di una normativa incidente su situazioni economico-imprenditoriali già realizzate; b) in relazione all'art. 25, comma 2 della Costituzione, in quanto la sanzione di nullità prevista dall'art. 4, comma 1, della legge 4 giugno 1981, applicabile anche alle operazioni realizzate dopo l'entrata in vigore della legge nonostante l'abrogazione dell'art. 4 ad opera dell'art. 3, n. 14 della legge n. 67/1987, può considerarsi una misura punitiva, soggetta come tale al generale divieto dell'art. 25, comma 2, della Costituzione; c) in relazione agli artt. 24, 25, comma 1 e 101, comma 2, della Costituzione, in quanto l'emana-zione di norme qualificate come interpretative, e dunque idonee a spiegare efficacia retroattiva, determina un mutamento delle regole durante il corso del processo, con l'effetto di vincolare ad una decisione predeterminata il giudice naturale precostituito per legge.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO. — Il Tribunale di Milano con sentenza n. 11802 pubblicata il 10 dicembre 1986, pronunciando sulle domande proposte con atto di citazione 8 maggio 1985 dal prof. Franco Bassanini, prof. Giuseppe Vana, Antonio Bernardi, dott. Giorgio Maciotta, dott. Andrea Barbato, prof. Vincenzo Visco, prof. Laura Balbo, prof. Augusto Barbera, Ettore Masina, prof. Enzo Rocco e dal Garante per l'attuazione della legge sull'editoria con citazione 9 aprile 1986, ha rigettato le domande tutte avanzate dai proponenti e dal Garante per l'attuazione della legge 5 agosto 1981, n. 416, respingendo altresì la richiesta di provvedimenti d'urgenza formulata dal Garante il 6 novembre 1986.

Le spese processuali sono state interamente compensate fra le parti e sono state poste a carico solidale delle stesse quelle per la pubblicazione della comunicazione prevista dall'ultimo comma dell'art. 4 della legge n. 416 del 1981.

Contro la sentenza non notificata, hanno proposto appello gli attori dell'azione popolare con citazione del 18 dicembre 1987 ed il Garante per l'attuazione della legge sull'editoria con citazione del 22 ottobre 1987.

Disposta la riunione delle impugnazioni iscritte ai nn. 3560 e 4207 del 1987 e costituitisi gli appellati GEMINA (Generale Mobiliare Interessenza Azionaria) S.p.A., RCS Editori (già Rizzoli Editore) S.p.A., Mittel S.p.A., Arvedi Giovanni, Nuovo Banco Ambrosiano S.p.A., Azionaria di Partecipazioni Sadip, Fiat S.p.A., RCS Editoriale quotidiani S.p.A., già S.p.A. Editoriale del Corriere della Sera, anche quale incorporante la S.p.A. Nuove Edizioni Sportive, sono state precisate le conclusioni definitive e la causa è stata discussa all'udienza odierna.

MOTIVI. — 1. A giudizio della Corte le eccezioni di legittimità costituzionale proposte dalle parti concernono questioni rilevanti ai fini della decisione e non manifestamente infondate; tali pertanto da giustificare la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale e la sospensione del processo a norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Le questioni di costituzionalità prospettate in causa possono essere così sin-

tetizzate.

Gli attori dell'azione popolare assumono l'esistenza di una catena di controllo Fiat-Rizzoli giacché la Fiat controlla al 100% Itedi, editrice di Stampa e Stampa sera, e per tramite Sadip-Gemina controlla le società editrici « Corriere della sera » e « Gazzetta dello sport », così raggiungendo la soglia del 20% delle tirature nazionali dei quotidiani, prevista dall'art. 4 della legge n. 416 del 1981, ritenuta applicabile per i fatti avvenuti durante la sua vigenza pur in presenza dell'art. 3, comma 1, lett. c) della legge n. 67 del 1987.

In relazione a tale prospettazione sollevano dubbi di legittimità costituzionale del citato art. 3, comma 1, lett. c) in ragione del fatto che tale norma, configurando un'efficacia retroattiva della nuova soglia del 30% e quindi disciplinando un fatto oggetto di giudizio verificatosi prima dell'entrata in vigore della legge medesima, imporrebbe al giudice una nuova regola in modo concreto e si risolverebbe in una norma singolare volta oggettivamente a sottrarre *ex post* una singola vicenda ad una disciplina generale ed astratta, così contravvenendo ai principi di eguaglianza davanti alla legge fissati dall'art. 3 ed insieme al divieto del comma 1 dell'art. 25 della Costituzione.

Da opposto versante sia la RCS Editori, che la Mittel, pure in via graduata, finiscono per sollevare l'analogo dubbio di costituzionalità, sottolineando che l'art. 3 della legge n. 67 del 1987 contrasterebbe con gli artt. 101, 102, 104 della Costituzione, in quanto, tale norma, quantificando come interpretativo l'intervento legislativo, sarebbe lesivo del potere giudiziario essendo trasparente l'intento di interferire sul giudizio in corso, ribaltandone il risultato, attraverso una nuova qualificazione del controllo e del collegamento fra testate.

Traggono argomenti dall'intento legislativo, dagli atti parlamentari (verbale 5 febbraio 1987 della I Commissione referente del Senato) e dalle sequenze temporali fra pubblicazione della sentenza, sull'unica controversia esistente, ed emanazione della legge.

Così pure la Sicind S.p.A. (già Sadip S.p.A.) denuncia, sempre in via graduata, l'illegittimità costituzionale, sia dell'art. 3, n. 2, sia dell'art. 1, n. 2 della

legge n. 67 del 1987 sotto il triplice profilo: della violazione degli artt. 3 e 41 della Costituzione che tutelano il principio dell'affidamento dei cittadini e della ragionevolezza delle leggi; dell'art. 25, comma 2 della Costituzione, che vieta la retroattività di leggi istitutive di sanzioni punitive, e degli artt. 24, 25, comma 1, 101, comma 2 della Costituzione, attinenti alla tutela del diritto di difesa, al principio del giudice naturale e a quello della soggezione del giudice soltanto alla legge, che verrebbero travolti da un intervento legislativo, posto in essere dopo il fatto — domanda ed il fatto — sentenza, volto a imporre al giudice una nuova regola in modo concreto e tale da interferire sulla libertà di giudizio.

2. Il giudizio di rilevanza delle questioni di costituzionalità sopra enunciate non può non concludersi positivamente, in ragione del fatto che le norme di cui si denuncia l'illegittimità concernono due punti essenziali della controversia, rappresentati rispettivamente dalla definizione di collegamento e di controllo ai fini di stagliare la posizione dominante prevista dalla legge sull'editoria e dalla determinazione del rapporto percentuale fra quotidiani compresi nella posizione dominante e tiratura dei quotidiani nazionali, presupposto necessario dell'intervento sanzionatorio.

Con l'ulteriore notazione, sicuro sintomo della strumentalità della questione rispetto alla necessità dell'intervento del Giudice delle leggi per la soluzione del caso concreto, che l'art. 3, nn. 2 e 14 della legge n. 67 del 1987 si presentano insieme come abrogativi dell'art. 4 della legge n. 416 del 1981 e di interpretazione autentica delle norme dei commi 2 e 3 dell'art. 4 della legge n. 416 del 1981 così coinvolgendo necessariamente la soluzione della controversia sotto il profilo della legittimazione e dell'interesse del Garante e degli attori dell'azione popolare.

È chiaro che le modifiche sopra accennate, anche ad attribuire solo portata innovativa alla novella del 1987, incidono sull'« attuale » valutazione della legittimazione e dell'interesse e quindi sulla situazione giuridica globale dei soggetti che chiedono la tutela giurisdizionale.

Sussiste d'altra parte la seconda delle condizioni richieste per l'incidente di legittimità costituzionale, in quanto le questioni proposte non appaiono alla Corte « manifestamente infondate ».

In particolare non può non rilevarsi che contro le ragioni di dubbio circa la validità degli artt. 1, n. 2 e 3, nn. 2, 3 e 14 della legge n. 67 del 1987, non esistono motivi che contraddicano ad esse fino da privarle di qualsiasi fondamento.

Come hanno rilevato appellanti ed appellati, un primo profilo va identificato nella violazione del principio di affidamento del cittadino e di ragionevolezza delle leggi, consacrato negli artt. 3 e 41 della Costituzione.

Principio che verrebbe contraddetto se i limiti posti all'autonomia privata dalla legge n. 416 del 1981, fossero mutati retroattivamente, senza previsione di regime transitorio compiuto, da una normativa incidente su situazioni economico-imprenditoriali già realizzate, con ripercussioni dannose non risarcibili.

Se è vero d'altra parte che il principio dell'irretroattività delle leggi costituisce un principio derogabile solo in presenza di una finalità ragionevole del legislatore e se è altrettanto vero che anche leggi che ineriscono a situazioni concrete (le c.d. leggi singolari) possono ritenersi costituzionalmente legittime, valido dubbio di legittimità permane quando gli effetti sostanziali già verificatisi sulla base della disciplina previgente permettano di identificare i destinatari della norma singolare ed insieme quando si prefigurino un regolamento irrazionale ed arbitrario « ... oggettivamente idoneo a frustrare l'affidamento del cittadino » (sentenza C.C. n. 822 del 1988; n. 349 del 1985).

Un secondo profilo va ravvisato nel conflitto delle norme citate con l'art. 25, comma 2 della Costituzione, giacché anche la sanzione di nullità prevista dall'art. 4, comma 1, legge n. 416 del 1981, di cui si riafferma la validità per le operazioni realizzate dopo l'entrata in vigore della legge nonostante l'abrogazione dell'intero art. 4 disposto dall'art. 3, n. 14 della legge n. 67 del 1987, può fondatamente ritenersi una misura punitiva soggetta come tale al generale divieto dell'art. 25, comma 2 della Costituzione.

Sotto un ultimo ma non meno rilevante profilo il dubbio di costituzionalità

non può essere dissolto in ragione della denunciata violazione del diritto di difesa, della violazione del principio del giudice naturale e di quello della soggezione del giudice soltanto alla legge, consacrati negli artt. 24, 25, comma 1, 101, comma 2 della Costituzione.

La previsione di una norma qualificata come interpretativa e quindi con efficacia retroattiva tesa a disciplinare un fatto oggetto di giudizio, verificatosi prima dell'entrata in vigore della legge e quando era già intervenuto il fatto-sentenza, in quanto impone al giudice una nuova regola attraverso una norma « singolare », finisce per mutare il giudice naturale. Per usare le parole di autorevole dottrina, al giudice libero di interpretare la norma viene sostituito un giudice vincolato ad interpretare quella medesima norma, senza libertà di giudizio perché il giudizio sulla situazione concreta (identificata anche soggettivamente perché nota negli effetti già verificatisi) è stato già effettuato dal potere legislativo.

Di qui il fondato sospetto di costituzionalità di un mutamento delle regole durante il corso del processo, con l'effetto di vincolare ad una decisione predefinita il giudice naturale, precostituito per legge.

PER TALI MOTIVI. — La Corte:

1) ritiene rilevanti ai fini del decidere e non manifestamente infondate la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, n. 2, 3, nn. 2, 3 e n. 14 della legge 25 febbraio 1987 n. 67 in relazione agli artt. 3, 24, 25, 41, 101, 102, 104 della Costituzione.

2) dispone la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;

3) ordina la sospensione del giudizio in corso;

4) manda al Cancelliere di provvedere alla notifica dell'ordinanza alle parti, al Presidente del Consiglio dei Ministri ed alla comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento come previsto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1957, n. 87.

RICHIAMI DI DOTTRINA E GIURISPRUDENZA

L'ordinanza della Corte d'Appello di Milano, con la quale viene disposta la trasmissione degli atti del processo alla Corte Costituzionale, è il capitolo più recente della vicenda giudiziaria che trae origine dall'acquisto, da parte della S.p.A. Gemina, del pacchetto di maggioranza della S.p.A. Rizzoli, che a sua volta controlla la soc. editoriale « Corriere della Sera »; acquisto la cui validità venne — com'è noto — contestata alla stregua delle norme *antitrust* contenute nell'art. 4 della legge sull'editoria (legge 5 agosto 1981, n. 416), in quanto azionista di maggioranza relativa della Gemina era la Sadip S.p.A., a sua volta controllata dalla soc. Fiat, la quale controlla pure la Itedi S.p.A., società controllante della soc. editrice « La Stampa ». Si assumeva pertanto che alla tiratura dei giornali editi dall'editoriale « Corriere della Sera » dovesse sommarsi la tiratura di quelli editi dall'editrice « La Stampa » e che in tal modo si superasse la soglia del 20% fissata dal citato art. 4 della legge n. 416/81. La sentenza di primo grado (Trib. Milano, 19 dicembre 1986) è pubblicata in questa *Rivista*, 1987, 618, con commento di A. GENTILI, *Controllo, concentrazioni, gruppi nella legislazione editoriale*; in *Giur. comm.*, 1987, II, 412, con nota di L.A. BIANCHI, *Il caso Rizzoli*; in *Foro it.*, 1987, I, 3162, con *Osservazioni* di G. SCOGNAMIGLIO; e in *Quadr.*, 1987, 519, con nota di A. GAMBARO, *La prima interpretazione giurisprudenziale della legge sulle concentrazioni editoriali*. Su di essa vedi altresì R. LANZILLO, *La concentrazione delle testate editoriali*, Torino, 1988.

La disciplina in vigore all'epoca dei fatti di causa venne modificata in maniera abbastanza incisiva nel febbraio 1987, cioè poche settimane dopo il deposito della decisione del Tribunale di Milano, dalla legge n. 67, intitolata « Rinnovo della legge 5 agosto 1981, n. 416, recante disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria » (sulla quale vedi il Commentario a cura di N. LIPARI, in *NLCC*, 1987, 1053; cfr. altresì G. MINERVINI, *Il divieto di concentra-*

zione nell'editoria della stampa quotidiana, in *Giur. comm.*, 1988, I, 165); A. GENTILI, *Collegamento e controllo nelle concentrazioni editoriali*, in questa *Rivista*, 1988, 301). In particolare l'art. 1, n. 2 della legge n. 67/87 detta una nuova definizione del concetto di controllo e dunque di gruppo, che sostituisce quella già contenuta nell'art. 1, comma 8, della legge n. 416/81; l'art. 3, n. 2 stabilisce che la suddetta nozione di controllo vale anche agli effetti della norma sulle concentrazioni nella stampa quotidiana e che a tali effetti rileva altresì il « collegamento indiretto » fra società; l'art. 3, n. 3, attribuisce carattere interpretativo alla norma contenuta nel precedente n. 2, e ne afferma quindi l'efficacia retroattiva, l'applicabilità cioè alle operazioni realizzate dopo l'entrata in vigore della legge n. 416/81; infine il n. 14 dell'art. 3 dichiara abrogato l'art. 4 della legge n. 416/81.

Per uno studio di carattere generale sulla normativa concernente le imprese editrici e le provvidenze per l'editoria, si segnala la recente monografia di G. CORASANITI, *Trasparenza, pluralismo, interventi pubblici nella disciplina delle imprese editoriali*, Padova, 1988, recensita da G. VOTANO, in questa *Rivista*, 1989, 350; vedi altresì il *Rapporto annuale sui problemi giuridici dell'informazione 1986-1987*, Padova, 1988, a cura di P. BARILE, P. CARETTI e R. ZACCARIA.

G.S.