

GERMANO PAOLI

**I MEZZI AUDIO-VISIVI
E IL DIRITTO ALL'INFORMAZIONE
NELL'ORDINAMENTO INTERNAZIONALE**

SOMMARIO: 1. Le fonti del diritto delle telecomunicazioni. — 2. Definizioni di spazio aereo secondo la dottrina. — 3. Frontiere dell'aria? — 4. Libertà o sovranità dell'aria. — 5. Contemperamento dei concetti di libertà e di sovranità. — 6. Principi giuridici che si possono ricavare dall'esame di atti internazionali. — 7. Ancora della sovranità dello spazio aereo. — 8. Ancora della libertà dello spazio aereo. — 9. Condominio internazionale dello spazio aereo. — 10. Analisi dei principi di diritto internazionale che regolano le telecomunicazioni e il diritto all'informazione previsto nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. — 11. Eventuale nomina di un Alto commissario per la protezione dei diritti dell'uomo: dissenso.

1. La disciplina delle attività dei mezzi audio-visivi (radio, televisione, telegrafo e telefono) costituisce un capitolo recente del diritto internazionale.

Ciò che rende riluttanti gli studiosi ad approfondire questo campo d'indagine è la natura tecnica delle norme le quali, sia negli accordi bilaterali e multilaterali che nei regolamenti emanati dalle conferenze internazionali portano il segno di una steura operata da tecnici più che da giuristi, dal che deriva una certa difficoltà nella lettura e nell'interpretazione; inoltre, a motivo del loro contenuto altamente tecnico appaiono difficilmente inseribili in un contesto sistematicamente armonizzato. Infine, i frequenti cambiamenti provocati dalle innovazioni tecniche ⁽¹⁾ rendono spesso inattuali le norme e superata l'esposizione di esse.

Un ricorso ai principi generali del diritto può fornire soluzioni a molti dei problemi. A questo proposito è opportuno avvertire che le norme di diritto internazionale relative alle telecomunicazioni nascono soprattutto dal diritto internazionale particolare e cioè da convenzioni e regolamenti e, sino ad un certo grado, anche da consuetudini speciali nate dalla pratica delle telecomunicazioni internazionali.

(1) MANTON DAVIS, *International Radiotelegraph Conventions and Traffic arrangements*, in *Air Law Review*, I, 1930, p. 349 ss.

Costituiscono inoltre fonte di diritto le norme generali dell'ordinamento internazionale, la consuetudine, i principi generali dell'ordinamento nonché alcune norme convenzionali a carattere generale contenute nello statuto delle Nazioni Unite ⁽²⁾ ed infine i principi generalissimi dell'ordinamento quali il principio dell'abuso del diritto, quello del buon vicinato ed i principi derivanti dal diritto della navigazione marittima ed aerea.

La risoluzione dei problemi collegati all'attività dei mezzi audio-visivi può discendere soltanto da un esatto inquadramento del problema delle fonti.

Esistono naturalmente partizioni settoriali anche in questo campo, per cui troviamo convenzioni relative all'impiego della radio, della telegrafia o della televisione; la protezione dei diritti d'autore, quella accordata agli attori, ai compositori e recentemente anche ai programmi radio e televisivi ⁽³⁾.

2. Lo spazio aereo è l'ambiente in cui circolano due importanti strumenti creati dall'uomo: l'aeronautica e la radio-elettricità, il primo visibile e il secondo invisibile ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ I principi posti nell'art. 1 dello statuto delle N.U. indicano (tra l'altro) come lo scopo delle N.U. sia quello di sviluppare relazioni amichevoli tra le nazioni, di perseguire la cooperazione internazionale per la soluzione di problemi economici sociali culturali e umanitari e di diventare il centro di armonizzazione delle attività di tutti i popoli per il raggiungimento di mete comuni; l'art. 2 dello stesso statuto ricorda che, nel perseguimento di queste finalità, si debbono tener presenti i criteri seguenti: tutti i membri debbono risolvere le loro controversie internazionali con mezzi pacifici e debbono adempiere in buona fede alle obbligazioni assunte con l'accettazione dello statuto. Queste statuizioni, poste in termini generali, rappresentano delle obbligazioni giuridiche per gli stati membri e si riferiscono anche al settore delle loro telecomunicazioni.

⁽³⁾ Questo settore trova infatti una disciplina giuridica ad es. nella Convenzione di Berna del 9 settembre 1886 relativa alla protezione delle opere artistiche e letterarie e successivi emendamenti; di Berlino del 13 novembre 1908 e di Roma del 2 giugno 1928; nella Convenzione di Roma del 26 ottobre 1951 relativa alla protezione di esecutori, di produttori di fonogrammi e delle organizzazioni audio-visive; nell'Accordo europeo del 22 giugno 1960 e protocollo addizionale del 22 gennaio 1965 relativi alla protezione dei programmi televisivi.

⁽⁴⁾ P. DE LA PRADELLE, *Les frontières de l'air*, in *Recueil des cours*, 86, 1959, p. 121 e ss.

Senza dubbio la navigazione aerea è attualmente limitata alla troposfera (8 Km. di altezza dai poli e 16 Km. dall'equatore) mentre per quanto attiene alla radio-elettricità non esistono frontiere naturali; tuttavia la libertà naturale dello spazio aereo non è senza limiti, come vedremo. L'etere è animato dalle onde radioelettriche che trasportano il pensiero espresso sia dai segni (telegrafo e televisione) sia dai suoni (radio e telefono); chiameremo pertanto « etere » lo spazio che non conosce confini naturali ed è il mezzo nel quale navigano le onde radioelettriche, e spazio atmosferico il mezzo in cui navigano le aeronavi, riservando il nome di spazio extra-atmosferico (o spazio esterno, secondo il McNair) al mezzo nel quale navigano i satelliti artificiali (e che viene detto anche spazio interplanetario o cosmico) ⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ R. QUADRI, in *Recueil des Cours*, 98, 1959, III, pag. 509, afferma che « non esistono precursori del diritto cosmico. Anche se delle teorie come quella che estende la sovranità territoriale dello stato "usque ad sidera" o "usque ad infinitum" sono state considerate come valedoli ugualmente per il campo cosmico e potrebbero esserlo teoricamente, occorre notare che esse sono state concepite esclusivamente nei limiti dell'esperienza giuridica internazionale tradizionale e che rimangono condizionate da questa esperienza. Il loro valore per noi è dunque praticamente nullo, se non negativo ». A p. 291 e ss. dei *Prolegomeni al diritto internazionale cosmico*, in *Rivista di diritto intern.*, 1959, dichiara che « piuttosto che parlare di una estensione allo spazio del diritto internazionale delle telecomunicazioni sarebbe meglio parlare di diritto internazionale delle telecomunicazioni come di un diritto avente per oggetto un fenomeno per sua natura cosmico e quindi come di una branca del diritto internazionale cosmico ».

G. LODIGIANI, *Lineamenti di diritto cosmico*, Milano 1968, rifacendosi al Quadri ripudia il termine « diritto spaziale » in quanto esso richiamerebbe l'idea della dimensione; mentre il termine « diritto cosmico » rifiutando ogni relazione dimensionale accoglierebbe l'idea della funzione: « il diritto cosmico non si applica in una zona determinata ma si indirizza a determinate attività ... senza tener conto dello spazio in cui esse si svolgono » (p. 19).

JOHN C. HOGAN, *Legal terminology for the upper regions of the atmosphere and for the space beyond the atmosphere*, in *A.J.I.L.*, 51, 1957, p. 362 ss. si occupa a lungo della semantica del problema. Anche JOHN C. COOPER si è a lungo preoccupato di formulare una teoria soddisfacente: *The problem of a definition of airspace*, in *Memorandum per il 9° Congresso della Federazione Internazionale aeronautica*, tenutosi all'Aja nell'agosto del 1958; articolo ristampato nel periodico *Space Law*, del 31 dicembre 1958, p. 403.

Vedere, anche, P. CHAUMONT, *Le droit de l'espace*, Paris 1960, per un ampio esame sull'argomento. Sul trattato per il salvataggio e la restituzione di



3. A differenza delle convenzioni internazionali di Parigi del 1919 e di Chicago del 1944 sull'aviazione civile internazionale ⁽⁶⁾ che richiamano il concetto di frontiere « aeree », in quelle relative alle telecomunicazioni non solo non si parla mai di frontiere dell'aria o dell'etere ma si è molto prudenti anche nel definire il concetto di sovranità; nel preambolo infatti delle ultime convenzioni si riconosce « *pleinement à chaque Pays le droit souverain de réglementer ses télécommunications* ».

Con le considerazioni che seguono riteniamo di poter spiegare questa discrezione riservandoci di tornare ancora sull'argomento.

Tecnicamente, uno Stato che decidesse di sbarrare l'etere sovrastante il proprio territorio alle onde radio hertziane emesse da altri Stati rischierebbe di danneggiare sia le proprie trasmissioni sia di vedere impedito il transito delle proprie emissioni attraverso l'etere sovrastante gli altri Stati. Il riconoscimento in convenzioni internazionali di una sovranità completa ed esclusiva dello stato sull'etere potrebbe portare alla fine pura e semplice delle telecomunicazioni internazionali.

astronauti e la restituzione di oggetti lanciati nello spazio extra-atmosferico (accordo entrato in vigore il 22 aprile 1968) vedi, P.H. HOUBEN, *A new chapter of outer space*, in *Nederlands Tijdschrift voor Internationaal Recht*, XV, 2, p. 121 ss.

⁽⁶⁾ La Convenzione istitutiva dell'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (I.C.A.O.), fu adottata dalla Conferenza per l'aviazione civile internazionale riunitasi a Chicago nel novembre-dicembre 1944, con la partecipazione di 52 stati. La stessa conferenza diede vita, con un accordo provvisorio, ad una Organizzazione temporanea per l'aviazione civile internazionale (PICAO) destinata a funzionare sino all'instaurazione ufficiale dell'ICAO. La PICAO entrò in vita il 6 giugno 1945 con l'adesione di 26 stati all'accordo provvisorio. L'entrata in vita dell'ICAO ha avuto luogo il 4 aprile 1947, 30 giorni dopo la ratifica da parte di 26 stati della Convenzione per l'aviazione civile internazionale. Come convenuto tra le parti detta Convenzione ha sostituito i due accordi precedenti riguardanti la stessa materia: la Convenzione di Parigi del 1919 istitutiva la Commissione Internazionale per la navigazione aerea e la Convenzione panamericana per l'aviazione commerciale firmata all'Avana nel 1928. L'accordo statuyente i rapporti tra l'ICAO e le Nazioni Unite, per effetto del quale l'ICAO diveniva un istituto specializzato delle N.U., approvato il 14 dicembre 1946 dall'Assemblea generale delle N.U. è entrato in vigore il 13 giugno 1947 con l'approvazione dell'Assemblea dell'ICAO. La sede centrale dell'Istituto è stabilita a Montreal.

Dal punto di vista politico poi, i pericoli derivanti dai trasporti aerei sono molto più gravi di quelli derivanti dalle telecomunicazioni, per cui una divisione dello spazio aereo in spazio territoriale ed extra-territoriale sarebbe concepibile ed ammissibile soltanto nei riguardi della navigazione aerea e non nei riguardi delle telecomunicazioni (⁷).

Inoltre occorre considerare che le conferenze preparatorie delle convenzioni sulle telecomunicazioni riuniscono esclusivamente dei tecnici, i quali di solito evitano i problemi giuridici.

Risulta comunque dal confronto di testi aeronautici e di quelli sulle telecomunicazioni che la libertà del transito delle onde radio-elettriche è implicitamente riconosciuta, mentre quella delle aeronavi lo è soltanto con estrema parsimonia, come risulta dalla convenzione di Chicago del 1944.

Non è tuttavia possibile affermare l'esistenza di una consuetudine internazionale che ammetta l'assoluta libertà dell'etere nel campo delle telecomunicazioni poichè il transito delle onde è stato spesso contrastato dalle proibizioni o dalle interferenze degli Stati non contraenti, per cui le stesse parti contraenti si sono riservate in alcuni casi la propria libertà d'azione (⁸).

4. Nel predisporre i lavori per la conferenza delle Nazioni Unite sulla libertà di informazione del 1948, il Segretario

(⁷) COOPER, *Legal problems of upper space*, p. 89, formulava una teoria, ora curiosità storica perchè abbandonata dallo stesso autore, detta delle tre zone: a) spazio territoriale sottoposto all'assoluta sovranità dello stato (limite essendo lo spazio ove cessa la possibilità della navigazione aerea tradizionale); b) uno spazio contiguo, sottoposto alla sovranità dello stato con il limite del passaggio inoffensivo (fin dove la pesantezza dell'aria ostacola il movimento dei satelliti artificiali, in modo da farli ricadere sulla terra: da 300 a 600 miglia); c) spazio libero.

(⁸) La Turchia, accettando le decisioni prese durante la conferenza amministrativa straordinaria delle radio-comunicazioni di Ginevra del 1951 si è riservata « vista la prossimità immediata di paesi che non intendono sottoscrivere gli atti finali della Conferenza, il diritto di prendere tutte le misure necessarie per assicurare il buon funzionamento dei suoi servizi radio-elettrici nel caso in cui le sue stazioni fossero disturbate dalle potenti stazioni dei paesi non-firmatari ». Vedi *Bollettino dell'U.E.R.*, n. 11, p. 63 ss.

generale delle N.U. redigeva il 19 marzo 1948 un memorandum sulla libertà di informazione per mezzo della radio, nel quale si legge tra l'altro: « La diffusione universale delle onde radio che ignora le frontiere nazionali, il limitato numero delle frequenze disponibili e il pericolo di reciproche interferenze tra le stazioni radio, richiedono misure legislative se si vuole garantire il buon funzionamento dei servizi. Nulla impedisce la pubblicazione di un numero illimitato di libri e di periodici o la produzione di un numero illimitato di pellicole cinematografiche... La limitazione dello *spectrum* delle frequenze non consente la creazione di un numero illimitato di stazioni radio. Le frequenze debbono essere riservate ai diversi servizi di radio-comunicazioni (fissi e mobili in terra, mobili in mare, fissi e mobili per l'aeronautica, per la navigazione radio-comandata, per i soccorsi marittimi ed aerei, per gli amatori, per la diffusione televisiva) e alle stazioni che trasmettono programmi per il pubblico in tutti i continenti e in tutti i paesi.

È spesso necessario limitare la potenza delle stazioni allo scopo di ridurre la zona da esse raggiungibile e limitare il tempo di trasmissione allo scopo di consentire ad un'altra stazione di usare la stessa frequenza » (9). Sorge così il problema dei limiti della valutazione politica di tali interventi (10).

Oltre a spiegare perchè la libertà di comunicazione non possa venire applicata incondizionatamente alle comunicazioni radio (e quindi, più tardi, a quelle televisive) il brano citato sintetizza alcuni dei problemi fondamentali che sempre più appesantiscono i rapporti fra gli utenti delle radio-comunicazioni.

Le onde-radio per loro stessa natura non conoscono confini naturali. Appare così il pericolo di dannose interferenze tra i

(9) Vedi U.E.E./Conf. 6/30, p. 4.

(10) C. MORTATI, *Le libertà civili e i diritti politici*, in *Diritti dell'uomo e Nazioni Unite*, Padova 1963, pp. 69-70.

Del problema dei radioamatori si è occupato P.B. SCHROEDER, *The radio amateur in international legislation and administration*, in *A.J.I.L.*, 48, 1954, p. 421 ss.

vari servizi e tra le stazioni trasmettenti con l'eventuale possibile abuso delle onde-radio come mezzo che può influire sulle politiche nazionali ed internazionali ⁽¹¹⁾ ed inoltre, mentre lo spettro delle frequenze è limitato da severe leggi di natura, la domanda delle frequenze della società contemporanea è sempre in aumento; anzi, essa è più volte superiore alle possibilità di concessioni.

L'ovvia conclusione di queste considerazioni è che solo un regime internazionale rigido può evitare il caos nell'aria e nell'etere; e per gran parte vi provvede l'International Telecommunications Union (I.T.U.) ⁽¹²⁾.

⁽¹¹⁾ JOHN. B. WHITON, *Propaganda and International law*, in *Recueil des Cours*, 72, 1948, p. 596 ss.

⁽¹²⁾ L'I.T.U. è un'organizzazione internazionale di 129 paesi-membri con sede a Ginevra, ove si trovano i suoi 4 organi permanenti: il Segretariato generale; il Comitato internazionale di registrazione delle frequenze; il Comitato consultivo internazionale delle radio-comunicazioni; il Comitato consultivo internazionale del telegrafo e del telefono. L'organo principale è la Conferenza dei plenipotenziari, che si riunisce ogni 5 anni per la revisione della convenzione, per l'elezione del Segretario generale e del Consiglio di amministrazione (composto di 29 membri). I membri si riuniscono periodicamente in Conferenze amministrative ordinarie o straordinarie. Le conferenze amministrative ordinarie possono essere: telegrafiche o telefoniche per la revisione dei regolamenti telegrafici o telefonici; ovvero delle radiocomunicazioni per la revisione dei regolamenti radio; in quest'ultima si provvede all'elezione dei membri del Comitato Internazionale di registrazione delle frequenze. Nelle conferenze straordinarie si provvede alla trattazione di problemi urgenti o eccezionali, o alla revisione di alcune norme regolamentari.

Ed ecco in sintesi la storia dell'I.T.U.:

- 1837 - Primo telegrafo elettrico.
- 1849 - Il telegrafo viene utilizzato per la prima volta sul piano internazionale.
- 1865 - 17 Maggio: Parigi. Fondazione dell'Unione telegrafica internazionale: 20 stati firmano la prima Convenzione; primo regolamento telegrafico.
- 1868 - Conferenza di Vienna: la sede dell'Unione si stabilisce a Berna.
- 1871/72 - Conferenza di Roma.
- 1875 - Conferenza di Pietroburgo: nuova convenzione che resta immutata sino al 1932.
- 1876 - Invenzione del telefono da parte di Alexander Graham Bell.
- 1885 - La Conferenza amministrativa di Berlino pone le prime norme dell'U.T.I. relative al servizio telefonico internazionale.
- 1895/96 - Prime trasmissioni senza filo.
- 1903 - Berlino: Conferenza preliminare relativa al telegrafo senza fili tra 9 stati.

5. Non è il caso di delineare qui la storia della disciplina giuridica delle telecomunicazioni, storia che comunque si confonde con la vita stessa dell'I.T.U.

I principi affermati in questo secolo si riassumono nella proposizione già menzionata del preambolo della Convenzione di Atlantic City del 1947: « mentre si riconosce pienamente il diritto sovrano di ogni paese di regolare le proprie telecomunicazioni i plenipotenziari degli stati contraenti si accordano per concludere la seguente convenzione allo scopo di assicurare l'effettività delle telecomunicazioni ». Si riconosce cioè il diritto sovrano di ogni stato di regolare le proprie telecomunicazioni ma nello stesso tempo si riafferma che la convenzione ha lo scopo di

-
- 1906 - Berlino: conferenza radiotelegrafica internazionale con la partecipazione di 27 stati. Elaborazione di una Convenzione radiotelegrafica e di un « Regolamento di servizio ». Adozione del segnale S.O.S.
 - 1912 - Catastrofe del « Titanic ». Conferenza radiotelegrafica di Londra. Emendamenti al Regolamento di Berlino.
 - 1924 - Parigi: creazione del Comitato consultivo internazionale del telefono.
 - 1925 - Parigi: creazione del Comitato consultivo internazionale del telegrafo.
 - 1927 - Conferenza radiotelegrafica di Washington, con la partecipazione di 24 stati. Creazione del Comitato consultivo internazionale delle radiocomunicazioni. Prima ripartizione delle frequenze radio-elettriche tra i diversi servizi di radiocomunicazioni.
 - 1932 - Conferenze di Madrid. Si riuniscono simultaneamente la Conferenza dei plenipotenziari e quelle ordinarie amministrative (che di solito provvedono alla revisione dei regolamenti). L'organizzazione prende il nome di Unione Internazionale delle Telecomunicazioni. Prima convenzione internazionale unica delle telecomunicazioni. Nuovi regolamenti radio, telegrafici e telefonici.
 - 1938 - Conferenze amministrative (radio, telefono, e telegrafo) del Cairo.
 - 1947 - Conferenze dei plenipotenziari e delle radiocomunicazioni di Atlantic City. Creazione del Consiglio di Amministrazione. Approvazione dell'accordo con le Nazioni Unite.
 - 1948 - La sede si trasferisce a Ginevra.
 - 1952 - Conferenza dei plenipotenziari di Buenos Aires.
 - 1956 - Ginevra: fusione del Comitato telegrafico e telefonico in un solo organismo. (Comitato consultivo internazionale telegrafico e telefonico).
 - 1958 - Conferenza telegrafica e telefonica di Ginevra.
 - 1959 - Conferenza dei plenipotenziari e delle radiocomunicazioni a Ginevra.
 - 1963 - Conferenza a Ginevra sulle radiocomunicazioni spaziali.
 - 1965 - Centenario dell'Unione. Conferenza dei plenipotenziari a Montreux.

assicurare l'effettività di tali mezzi di comunicazione a distanza. E poichè una incontrollata libertà degli stati di regolare le loro attività in questo campo sarebbe in contrasto con la possibilità di assicurare un'effettiva telecomunicazione sorge il problema di determinare l'ambito in cui il potere degli stati si esercita senza alcun limite.

6. Quantunque i vari accordi generali e regionali siano densi di dettagli tecnici, si possono ricavare da tali atti alcuni principi di diritto internazionale applicabili alle attività della radio e dei mezzi audio-visivi in generale.

Il tentativo di elencare tali principi è destinato a rimanere incompleto per varie ragioni e tuttavia se ne enunciano alcuni che sembrano maggiormente evidenti. Si tratta di principi relativi: *a)* alla concessione delle lunghezze d'onda e alle licenze ministeriali per le stazioni radio; *b)* in stretta connessione con questi, il principio della notifica e della registrazione delle frequenze; *c)* il principio concernente l'effettivo servizio nazionale; *d)* le proibizioni contro le interferenze che danneggiano le trasmissioni; *e)* le norme speciali che regolano i servizi effettuati da stazioni mobili: specialmente le proibizioni dirette contro le stazioni cosiddette « pirata » da bordo di navi, di aerei o di simili mezzi marittimi o aerei; *f)* il divieto della propaganda attraverso le frontiere; *g)* i principi applicabili alle attività della radio nello spazio extra-atmosferico; *h)* i principi infine che regolano la esecutorietà delle convenzioni e le sanzioni a livello del diritto internazionale.

Enunciare formule generali che servano di fondamento alla soluzione dei vari problemi è compito arduo anche se non impossibile al momento attuale.

Alcuni scrittori hanno richiamato principi generalissimi quali il principio della sovranità dello stato, della libertà dell'aria o della sovranità dell'aria; su di essi sarà opportuno soffermarci brevemente.

7. La International law association nella sessione di Vienna del 1926 e in quella di Varsavia del 1928 stabiliva che « il principio di sovranità dell'aria deve informare ogni conferenza internazionale sulla radio » (13).

L'Oppenheim-Lauterpacht afferma che « il principio di sovranità esclusiva nello spazio aereo riservata allo stato sottostante e che ha ricevuto una generale approvazione per la navigazione aerea consente a tale stato di proibire il disturbo dello spazio aereo sovrastante il suo territorio esercitato per mezzo di onde hertziane provenienti da una fonte straniera » (14). Lo stesso scrittore modifica però tale posizione allorquando esamina le varie convenzioni ed i regolamenti concludendo che « ... queste convenzioni segnano l'inizio di tentativi per introdurre un elemento sostanziale di composizione giuridica in un campo dell'attività umana che per sua stessa natura trascende i confini dello stato territoriale » (15).

Si ricava pertanto la sensazione che una teoria fondata sul principio della sovranità degli stati sul proprio etere (o spazio radio-aereo) sia insostenibile. Essa non tiene conto delle leggi naturali; non si può impedire che le onde radio delle stazioni trasmettenti di un paese entrino nello spazio radio-aereo di altri paesi.

L'unica soluzione possibile per rafforzare il principio sarebbe quella di ottenere la liceità del disturbo delle onde radio estranee; ma questo rimedio non è possibile che in parte, e del resto violerebbe altri principi in vigore quali quello della proibizione di interferenze dannose; del resto la maggioranza delle convenzioni sulla radio e la pratica degli stati hanno chiaramente respinto il principio fondato sulla sovranità dello spazio radio-aereo dello stato sottostante.

(13) Vedi *I.L.A. Reports*, 34, 1927, p. 478 ss. e 35, 1928, p. 253 ss.

(14) *International Law*⁸, I, 1955, p. 529 e p. 462.

(15) Dello stesso parere è il GUGGENHEIM, *Lezioni di diritto internazionale*, Genève 1951, p. 396.

Non sarebbe peraltro giusto, d'altra parte, affermare in assoluto il principio della libertà dell'aria o dell'etere; un tale principio porterebbe al diritto degli stati non solo di propagare liberamente le loro onde-radio attraverso le frontiere degli altri stati ma anche quello di scegliere liberamente le frequenze da essi preferite per le varie attività senza tener conto alcuno dei bisogni e delle richieste degli altri.

Una tale assoluta autonomia non terrebbe conto delle leggi naturali nè dell'enorme sviluppo dell'attività della radio e del notevolissimo incremento della richiesta di frequenze nel pur limitato spettro disponibile. Tentare di trovare una soluzione ai problemi fondata sulla illimitata libertà dell'etere o sul principio di sovranità non può che condurre al caos ⁽¹⁶⁾.

8. Alcuni scrittori, citando talune norme convenzionali hanno tuttavia sostenuto il principio della libertà dell'aria. Una affermazione analoga è stata formulata dall'Institut de droit international ^(16a).

Così l'art. 5 comma 1 del Regolamento generale radio di Washington del 1927 poneva il principio della libertà delle concessioni a favore degli stati contraenti.

Ma sia la Convenzione del 1927 che il suo regolamento contenevano proibizioni sulle interferenze.

Nei preamboli delle convenzioni del secondo dopoguerra, cioè quella di Atlantic City del 1947, di Buenos Aires del 1952 e di Ginevra del 1959 si prevede che i partecipanti « riconoscono

⁽¹⁶⁾ Il MONACO, secondo il quale spazio libero (open space) e spazio super-atmosferico (outer space) sono sinonimi, appoggia la teoria la quale riconosce che « allo stato attuale delle norme vigenti in materia lo spazio superatmosferico sfugge alla loro disciplina, cosicchè manca qualsiasi fondamento giuridico per attribuire detto spazio alla sovranità dello stato sottostante », per cui « se ne deve indurre che si tratta di uno spazio che ha le caratteristiche della *res communes omnium* e la cui condizione giuridica si avvicina a quella dell'alto mare » ma « dire che lo spazio in questione ha l'accennata qualificazione giuridica non significa affatto dire che esso non necessita una futura disciplina giuridica ». (*Sovranità statale e spazio superatmosferico*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1958, p. 587).

^(16a) V. il relativo *Annuaire*, 1927, I, p. 147 ss.

pienamente il diritto di ogni paese di regolare le proprie telecomunicazioni».

Lo Joeden ⁽¹⁷⁾ afferma che questa statuizione costituisce un indubbio e dichiarato riconoscimento della fondamentale libertà dell'aria (*Funksendungsfreiheit*) da parte degli stati contraenti, i quali lo avrebbero adottato come un principio di diritto internazionale generale. Ma questa conclusione non pare accettabile. L'espressione del preambolo è tutt'altro che indubbia; al contrario, il riferimento al diritto sovrano degli stati di regolare le proprie telecomunicazioni dovrebbe essere interpretato come il diritto di ogni stato di esercitare la sovranità sullo spazio radio-aereo sovrastante il proprio territorio.

E le norme successive delle convenzioni e dei regolamenti più recenti dimostrano che la libertà di ogni stato nell'etere è strettamente limitata e regolata attraverso la posizione di norme generali relative alla interferenza dannosa e di norme speciali relative alla concessione delle frequenze ed alla creazione e al funzionamento delle attività della radio e della televisione. Inoltre i regolamenti più recenti non fanno alcuna menzione della libertà delle amministrazioni statali di assegnare qualunque frequenza e qualunque tipo di onde a qualunque stazione radio sotto la propria giurisdizione (così come stabilivano ai rispettivi articoli 3 sia il regolamento della radio di Atlantic City che quello di Ginevra), anche se una certa libertà alle concessioni deriva implicitamente da altre norme degli stessi regolamenti nelle quali si stabilisce che le amministrazioni statali possono provvedervi a condizione che non vengano violate le norme della convenzione. Del resto i regolamenti più recenti fissano altri principi fondamentali; l'art. 3 comma 5 del regolamento di Atlantic City e l'art. 3 del regolamento di Ginevra stabiliscono che in determinate situazioni « il principio fondamentale è l'eguaglianza del diritto di servirsi delle frequenze ». Le con-

(17) JOEDEN, *Die Funksendungsfreiheit der Staaten*, in *Jahrbuch für internationales Recht*, III, 1950-51, pp. 115-119.

clusioni che si possono ricavare da queste considerazioni sulla possibile soluzione di certi problemi in base a un principio generale, sia esso la sovranità dello spazio aereo ovvero la libertà dell'etere, non sono soddisfacenti nè tanto meno risolutive⁽¹⁸⁾.

Un tentativo di soluzione generale potrebbe invece fondarsi sul riconoscimento dell'interdipendenza degli stati nella società internazionale attuale e da questa considerazione si potrebbe prendere l'avvio per indicare i lineamenti di un diritto internazionale che tenga presenti le necessità della cooperazione e dell'universalità del diritto in questo come in altri settori.

9. Alcuni scrittori hanno espresso l'idea che l'etere come strumento di diffusione delle attività della radio-televisione sia un co-imperio (condominio) tra tutti gli stati del mondo, ma è dubbio che anche questa formulazione romanistica possa servire alla soluzione dei problemi⁽¹⁹⁾.

10. Esaurite così le argomentazioni sulle teorie generali possiamo riprendere il discorso sui principi e sui problemi giuridici che si debbono tener presenti per una eventuale regolamentazione del diritto di dare e di ricevere informazioni per mezzo della radio e della televisione previsto sia dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, sia dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo nonchè infine dal Patto Internazionale sui diritti civili e politici⁽²⁰⁾.

(18) Per la c.d. teoria della libertà dell'aria nelle sue varie espressioni e gradazioni vedasi l'abbondante bibliografia indicata da U. LEANZA, *Fenomeni di contiguità aerea nel diritto internazionale*, Napoli 1961, p. 60, n. 23. Per l'analisi tra gli spazi aerei e gli spazi marini vedere le note 23 e 25. Per la cosiddetta teoria della sovranità dell'aria vedere le note 28-37 del volume citato.

(19) W. GORENFLOS, *Die internationale Funkwellenverteilung als Rechtsproblem*, in *Jahrbuch für internationales Recht*, 8, 1959, p. 138 ss.; nonchè KRAUSE, *Der internationale Fernmeldeverein*, *ibidem*, 9, 1960, pp. 52-53.

(20) Atti emanati dall'A.G. delle N.U., il primo, in data 10 dicembre 1948; il terzo approvato all'unanimità dallo stesso organo il 16 dicembre 1966; il secondo promanato dal Consiglio d'Europa il 4 novembre 1950.

a) Il principio della concessione delle frequenze.

Esso è vecchio quasi quanto le attività della radio: leggi di natura limitano strettamente lo spettro delle frequenze mentre la domanda di esse è in continuo aumento. A meno di una scoperta rivoluzionaria la domanda raggiungerà livelli altissimi; pertanto il principio rimarrà una pietra angolare nell'organizzazione delle telecomunicazioni ⁽²¹⁾.

Per quanto riguarda la concessione delle licenze ministeriali si deve dire che è anch'esso un principio consolidato; esso viene ribadito dall'art. 18 del regolamento di Ginevra: « nessuna stazione trasmittente può essere creata o messa in funzione da una persona privata o da una impresa senza una licenza emessa dal governo del paese al quale la stazione è giuridicamente sottoposta ».

La norma si rifà alle stazioni trasmettenti in generale, siano esse audiovisive fisse o mobili (inclusi quindi i satelliti) e di qualunque altra natura. Non si fa alcuna distinzione tra le stazioni operanti entro o fuori i limiti territoriali dello Stato.

Gli stati hanno il diritto e l'obbligo di fronte agli altri stati contraenti di rendere esecutivo questo principio contro tutte le imprese radio, che secondo i principi comuni del diritto internazionale, rientrano nella loro giurisdizione. Il principio si applica quindi anche alle cosiddette radio « pirata ». Si può porre il problema se la pratica delle licenze ministeriali non sia contraria al principio della libertà di informazione così decisamente affermata dalle N.U. e da altre autorevoli assemblee ⁽²²⁾.

In primo luogo si deve riconoscere che è dubbio se la libertà di informazione goda di una protezione giuridica certa posta secondo i prevalenti principi del diritto internazionale; in secondo luogo, così come fu previsto nel citato memorandum del Segre-

⁽²¹⁾ Cfr. M. DAVIS, *op. cit.*, p. 351.

⁽²²⁾ W. RUDOLF, *Informationsfreiheit und Rundfunk im Völkerrecht*, in *Jahrbuch für internationales Recht*, V, 1954, p. 256 ss.

tario generale delle N.U., il carattere particolare delle comunicazioni radio-elettriche rende la concessione delle frequenze e le licenze una necessità.

Prova interessante di questo assunto si trova nell'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo⁽²³⁾. Tale articolo protegge la libertà di espressione e la libertà di « ricevere un'informazione imparziale e le idee senza interferenze della pubblica autorità e senza riguardo alle frontiere », ma nella proposizione successiva si fa una concessione alla necessità dei governi di sottoporre a licenza le stazioni radio: « Questo articolo non impedisce agli stati di imporre licenze alle imprese di radio-diffusione, televisione e cinema ».

b) Notifica e registrazione delle frequenze.

In questo campo è stata notevole l'attività svolta nel secondo dopo-guerra dal Comitato internazionale per la registrazione delle frequenze, sorto per iniziativa degli stati membri dell'I.T.U.⁽²⁴⁾. I compiti del Comitato vengono inseriti dagli autori anglo-sassoni in categorie ignote al diritto italiano e cioè nella classe delle funzioni quasi-giudiziarie e in quella delle funzioni quasi-amministrative⁽²⁵⁾. La registrazione non assicura

(23) Sia detto per inciso che la dizione ufficiale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo è in realtà « Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ».

(24) Il Comitato Internazionale è composto di 11 membri indipendenti esperti in radiocomunicazioni, tutti cittadini di stati diversi eletti dall'ultima conferenza amministrativa; essi lavorano in permanenza a Ginevra; eleggono tra loro il proprio presidente ed il vice-presidente. Il compito principale del Comitato è quello di decidere se le assegnazioni di frequenze fatte da diversi paesi membri alle loro stazioni radio-elettriche (e che essi hanno notificato al Comitato) sono conformi alle disposizioni della Convenzione e del Regolamento e non provocano interferenze nocive ad altre stazioni. Se la conclusione del Comitato è favorevole, la frequenza notificata viene registrata su apposito elenco che il Comitato tiene aggiornato e si ha così un riconoscimento ufficiale della frequenza.

Al Comitato arrivano in media ogni settimana circa 1700 notificazioni di assegnazione o di modifica di frequenza. La Conferenza dei plenipotenziari di Montreux ha deciso che, a partire dal 1967, il numero dei membri del Comitato sia ridotto a cinque.

(25) J. EVENSEN, *Aspects of modern radio communications*, in *Recueil des Cours*, 115, 1965, II, p. 535 ss.

di solito il diritto della protezione internazionale delle frequenze; essa serve come notificazione pubblica che una determinata frequenza è stata assegnata ad un determinato utente ⁽²⁶⁾; tuttavia la questione è controversa.

c) Il principio del soddisfacente servizio nazionale.

Tale principio è stato introdotto dalla Convenzione sulle telecomunicazioni di Madrid del 1932.

Uno degli aspetti del principio è quello di far conoscere che numero e che tipo di frequenza un paese possa ottenere in assegnazione; un secondo aspetto è quello di sapere sino a qual punto il principio possa influire sulle stazioni di trasmissione già operanti; un terzo aspetto è quello di protezione contro le interferenze dannose provocate ai servizi nazionali diretti fuori dei propri confini (cioè, per esempio, contro le interferenze dannose provocate agli ascoltatori fuori del territorio nazionale).

Il regolamento di Madrid del 1932, all'art. 7 comma 6 stabilisce: « In linea di principio la potenza delle stazioni radio non deve superare la misura necessaria per assicurare economicamente un servizio nazionale effettivo di alta qualità entro i confini dello stato ».

Il principio dell'effettivo servizio nazionale qui posto non è assoluto; esso reca la specificazione « in linea di principio », ma ad ogni modo e senza alcun dubbio esso introduceva un'obbligazione giuridica che, in caso di inosservanza, poteva essere invocata dagli altri contraenti della convenzione.

Anche gli accordi regionali sud-americani del 10 aprile 1935 e del 20 giugno 1937 prevedevano espressamente che un soddisfacente servizio nazionale doveva essere la guida per misurare la potenza delle stazioni trasmettenti ⁽²⁷⁾.

Nelle convenzioni del dopoguerra il principio è stato mantenuto specialmente per la radio-diffusione. L'art. 45 della Con-

⁽²⁶⁾ G.A. CODDING Jr., *Jamming and the protection of frequency assignments*, in *A.J.I.L.*, 49, 1955, p. 385 ss.

⁽²⁷⁾ I testi delle Convenzioni nate dalla Conferenza inter-americana sulle

venzione di Ginevra del 1959 stabilisce che « è opportuno limitare il numero delle frequenze e lo spazio spettrale al minimo essenziale per fornire i servizi necessari in modo soddisfacente » ma la sua formulazione è, come si legge, piuttosto debole, e gli stati membri potrebbero invocarlo presumibilmente soltanto in casi di flagrante abuso.

La Convenzione europea di radio-diffusione del 15 settembre 1948 prevedeva anch'essa il ricorso al principio dell'effettivo servizio nazionale fissandone le modalità in modo piuttosto rigido ed attraverso uno schema estremamente complesso ⁽²⁸⁾.

d) Proibizione delle interferenze dannose.

Il problema si pone direttamente o indirettamente in tutte le questioni attinenti alla radiodiffusione. La nozione di « interferenza dannosa » non è nuova, sebbene sia stata definita per la prima volta soltanto nella Convenzione di Atlantic City del 1947 (nell'Allegato 2) e ripresa nella Convenzione di Ginevra del 1959 che così la enuncia « ... qualunque emissione, radiazione o induzione che mette in pericolo il funzionamento del servizio radio di navigazione o di altri servizi di sicurezza o che seriamente degrada, impedisce o ripetutamente interrompe un servizio di radio-diffusione che opera secondo i regolamenti internazionali della radio » (Allegato 3).

Ne consegue che nella definizione si opera una distinzione tra servizi di radio-navigazione e servizi di sicurezza da una

radio-comunicazioni (Avana, 1 novembre 1937) e dall'Unione africana delle telecomunicazioni, si trovano in HUDSON, *International Legislation*, VII, 1935, p. 180 e p. 190.

⁽²⁸⁾ Il testo della Convenzione di Copenhagen del 1948 è stato pubblicato a cura del Segretariato dell'I.T.U. Per notizie sulla conferenza vedi, ESPING, *La conférence européenne pour l'examen de l'utilisation des bandes de fréquences de télévision et de radiodiffusion entre 41 et 216 mc/s*, in *Journal des Télécommunications*, 1953, pp. 66-68. Il successivo accordo di Stoccolma del 1961 è stato ugualmente pubblicato a cura dell'I.T.U.

parte e di altri servizi di radio-diffusione dall'altra (ivi inclusi la diffusione radio e televisiva).

L'art. 47 della stessa Convenzione stabilisce tra l'altro: « tutte le stazioni, qualunque sia il loro compito, debbono essere create e funzionare in modo da non provocare dannose interferenze ai servizi o comunicazioni radio degli altri membri o degli enti privati o di altri istituti privati debitamente autorizzati a svolgere il servizio radio e che operano secondo le prescrizioni del regolamento radio ».

La proibizione dell'interferenza dannosa è formulata in termini generali e pertanto include tutte le stazioni per qualunque scopo costituite.

e) Principi che regolano le attività della radio nello spazio extra-atmosferico (o cosmico).

Può sembrare prematuro tentare di indicare i principi che regolano tale attività; i problemi sono così diversi e nuovi che rifarsi semplicemente ai principi tradizionali del diritto marittimo o del diritto aeronautico o ai concetti di occupazione di territorio e simili potrebbe piuttosto ostacolare che sviluppare un diritto spaziale o cosmico razionale. Ma se questo può essere vero è anche vero d'altra parte che se un diritto internazionale dello spazio si sta sviluppando esso non potrà procedere senza servirsi in ragionevole misura dei concetti consolidati del diritto internazionale.

Nella Risoluzione n. 1721/XVI del 20 dicembre 1961 ribadita dalla Dichiarazione del 13 dicembre 1963 sui principi giuridici che debbono governare le attività umane nello spazio, l'Assemblea generale delle N.U. afferma tra l'altro che « il diritto internazionale e specialmente lo statuto delle N.U. si applicano allo spazio ed ai corpi celesti; che essi sono liberi all'esplorazione e all'uso di tutti i paesi; che essi non sono soggetti all'appropriazione e che l'esplorazione e l'uso dello spazio saranno effettuati a beneficio e nell'interesse di tutta l'umanità; che infine, nell'esplorazione e nell'uso dello spazio, gli stati saranno

guidati dal principio della cooperazione e della reciproca assistenza ».

Così le Nazioni Unite proclamavano immediatamente il principio dell'internazionalizzazione dello spazio extra-atmosferico: il funzionamento dei satelliti artificiali dipende non solo dai collegamenti radio effettivi e non disturbati con le stazioni terrestri che li dirigono, ma perfino il lancio in sè comporta una relazione ben precisa tra satellite e stazione-guida a terra; il lancio del Telestar (10 luglio 1962) indica che una nuova epoca si è aperta con la possibilità di servirsi del satellite per la ritrasmissione delle comunicazioni internazionali. La presenza di questo satellite e di quelli successivamente lanciati solleva problemi politico-giuridici di alto interesse che debbono venire rapidamente risolti per evitare l'anarchia nelle comunicazioni a distanza.

Nella fase attuale di sviluppo sembra ovvio che entro pochi anni le comunicazioni spaziali in grado di raggiungere ogni angolo della terra potranno essere trasmesse direttamente al singolo ascoltatore o spettatore.

La Conferenza di Ginevra del 1959 prese in considerazione il problema dei satelliti, ma il regolamento adottato fu immediatamente superato dalla realtà tant'è vero che nell'ottobre del 1963 veniva convocata una conferenza straordinaria che adottava un nuovo regolamento (²⁹).

Allo scopo di far cessare le trasmissioni radio dei satelliti abbandonati l'art. 7 comma 24 prevede che le stazioni spaziali debbano essere munite di congegni in grado di sospendere o di interrompere le trasmissioni allo scopo di evitare il sovraffollamento delle bande di frequenza nello spazio. Poichè le trasmissioni dei programmi dai satelliti possono essere dirette attualmente verso gli ascoltatori o gli spettatori soltanto attraverso le loro stazioni nazionali, rimangono in vigore i tradizionali principi del diritto internazionale. Ma molto più complessi diven-

(²⁹) Vedi *Final Acts of the extraordinary administrative radio conference*. Genève 1963, pubblicato dall'I.T.U. l'8 novembre 1963.

teranno i problemi che sorgeranno allorquando, in un prossimo futuro, sarà possibile trasmettere i programmi provenienti da satelliti operanti in determinate zone « strategiche » direttamente verso gli apparecchi radio e televisivi di tutto il mondo, simultaneamente senza l'intervento delle singole amministrazioni nazionali. Si tratta di un problema che non è esclusivamente tecnico o giuridico ma soprattutto politico.

Vorranno gli Stati accettare una tale ricezione diretta senza prendere ampie contromisure?

f) I principi che vietano la propaganda per mezzo della radio.

Le norme che abbiamo sin qui esaminate non sono applicabili che in minima parte alle trasmissioni nello spazio extra-atmosferico e poichè le trasmissioni dovrebbero servire come strumenti di pace e di cooperazione internazionale così la propaganda offensiva o le notizie false o distorte dovranno essere proibite nelle future convenzioni ⁽³⁰⁾.

Gli sforzi per impedire che i programmi divengano una forza distruttiva delle relazioni internazionali sono cominciati sin dal marzo 1931 allorchè venne concluso un accordo tra gli enti radiofonici di Polonia e di Germania, nel quale veniva posto un principio-guida; i due Paesi s'impegnavano infatti a « fare tutto quanto in loro potere per garantire che in materia politica religiosa economica intellettuale o artistica le trasmissioni non compromettano in alcun modo lo spirito di cooperazione e di comprensione che è necessario se le trasmissioni radio debbono adempiere alla loro missione di unire tutte le nazioni » ⁽³¹⁾.

Esistono numerosi accordi bilaterali su questa materia, ed una Convenzione multilaterale ancora in vigore che risale al

⁽³⁰⁾ Così si esprime J. PERSIN, *Will space be open to piracy?*, in *Telecommunications Journal*, XXX, 1963, p. 112.

⁽³¹⁾ Il testo dell'accordo trovasi in *Journal des Télécommunications*, I, 1934, p. 327.

23 settembre 1936 ed alla quale aderirono 28 Stati; essa è stata ratificata da 13 Stati ⁽³²⁾.

È lecito chiedersi a proposito della convenzione se, poichè enuncia principi generali di diritto internazionale che vincolano tutti gli Stati, essa sia obbligatoria soltanto per gli Stati che l'hanno ratificata ovvero per tutti gli Stati membri della comunità internazionale. Lo sviluppo del diritto internazionale dopo la seconda guerra mondiale fa ritenere che se le norme poste in una convenzione assumono anche il carattere di principi del diritto internazionale generale tali norme debbono essere considerate vincolanti per tutti gli Stati.

A questo proposito si richiama l'attenzione su alcune previsioni dello statuto delle N.U., su alcuni principi fondamentali posti nel progetto della dichiarazione delle N.U. del 6 dicembre 1949 su diritti e sui doveri degli stati, sulla dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, sulla Convenzione delle N.U. del 9 dicembre 1948 sul genocidio, sulla Convenzione europea dei diritti dell'uomo come pure sui principi relativi ai crimini di guerra, ai crimini contro la pace e contro l'umanità formulati per la prima volta nel processo di Norimberga.

Prima di indicare quali siano i principi generali applicabili in questo particolare campo dobbiamo chiarire che ovviamente non tutti i modi di radio-propagazione delle notizie e delle informazioni sono proibiti ⁽³³⁾: anche la diffusione di notizie a carattere politico non è illecita in sé. Alcuni scrittori ⁽³⁴⁾ hanno sostenuto che nel diritto internazionale moderno esiste il principio della libertà d'informazione che non solo consente la diffusione delle notizie e delle informazioni oltre le frontiere ma che sarebbe illecito per lo stato « ricevente » il disturbo della

⁽³²⁾ Il testo trovasi nella *League of Nations treaty series*, 186, 1938, p. 302. Assenti dalla Conferenza Stati Uniti, Germania, Giappone e Cina; l'Italia che aveva partecipato ai lavori iniziali ben presto se ne ritirava.

⁽³³⁾ Vedi WHITTON, *op. cit.*

⁽³⁴⁾ Vedi RUDOLPH, *op. cit.*, p. 259.

ricezione di tali programmi. Tale opinione si fonda in parte sull'art. 19 della Dichiarazione universale dei diritto dell'uomo che proclama: « ognuno ha il diritto di cercare, ricevere e impartire informazioni ed idee con ogni mezzo e oltre tutte le frontiere » ed in parte sulla Risoluzione dell'A.G. del 15 dicembre 1950 secondo la quale il disturbo di tali programmi provenienti dall'esterno viola il principio fondamentale della libertà di informazione ⁽³⁵⁾.

Tali affermazioni potrebbero risultare efficaci « de jure condendo », ma non è possibile sostenere che si tratti di norme vigenti dell'ordinamento internazionale ⁽³⁶⁾.

Si potrebbe tracciare una linea di separazione tra la diffusione di notizie ed i programmi ammissibili da una parte e programmi e notizie da considerare illeciti secondo le norme del diritto internazionale dell'altra: ma come stabilire l'esatto confine tra i due tipi di trasmissione?

Occorre richiamare ancora una volta l'art. 2 comma 2 dello statuto delle N.U. nel quale si stabilisce che i membri dell'organizzazione debbono adempiere in buona fede alle obbligazioni assunte. Il principio del non-intervento degli stati nelle questioni interne degli altri può servire da guida nello stabilire norme generali di diritto internazionale nella propaganda radiofonica; ma la buona fede dell'uno potrebbe non essere accettabile per l'altro: siamo evidentemente in un campo estremamente delicato.

Dall'art. 1 comma 2 dello stesso statuto con il quale le N.U. si assumono il compito di sviluppare amichevoli relazioni tra i popoli si desume che il reciproco rispetto tra i membri comporta il diritto all'autodeterminazione, per cui l'art. 1 della Convenzione del 1936 che proibisce le trasmissioni che possono riuscire

⁽³⁵⁾ Sulla libertà e il diritto all'informazione oltre ai due testi citati esiste un progetto di Convenzione relativa al diritto di rettifica emanato dall'A.G. durante la sessione VII del 1952, ed infine l'art. 19 del Patto sui diritti civili e politici approvato all'unanimità dall'A.G. delle N.U. il 16 dicembre 1966.

⁽³⁶⁾ O' CONNELL, *International Law*, I, London 1965, p. 331.

di detrimento alla comprensione internazionale o che incitano la popolazione contro l'organizzazione statale o contro il governo può essere considerato come principio generale di diritto, applicabile anche agli stati non-contraenti oltre che agli stati aderenti.

Così, analogamente, in virtù degli articoli 1 e 2 dello statuto e secondo i quali gli stati membri debbono adoperarsi per il mantenimento della pace internazionale, l'art. 2 della stessa Convenzione del 1936, che proibisce programmi radio incitanti alla guerra, esprime un principio generale di diritto; così come il tenore dello stesso statuto enfatizzando le relazioni amichevoli tra gli stati e l'obbligazione della cooperazione per la soluzione dei problemi internazionali porta a concludere che l'art. 3 della citata Convenzione assume il carattere di un principio generale: le dichiarazioni false o distorte relative a relazioni internazionali (e per quanto ci interessa relative alla libertà di ricevere e di fornire informazioni) volutamente o involontariamente trasmesse debbono esser considerate contrarie al diritto internazionale.

g) Problemi relativi alle radio « pirata ».

Si tratta di problemi nuovi che hanno interessato principalmente gli stati marittimi dell'Europa occidentale (la prima radio è apparsa nelle acque scandinave nel 1958; da allora ne sono entrate in funzione altre 11, senza contare quella nell'Adriatico che sembra esser rimasta allo stato di progetto). Si è trattato sempre di stazioni finanziate dalla pubblicità commerciale; inerente alla loro natura è il fatto che nessuno stato se ne rende responsabile e che sono nel complesso incontrollabili. Pertanto nessuno può prevedere a quale uso possono esser destinate se si consente la loro diffusione illimitata⁽³⁷⁾. Le loro attività consistono in trasmissioni non autorizzate di programmi

(37) H.F. van PANHUY, *Legal aspects of pirate broadcasting: a Dutch approach*, in *A.J.I.L.*, 60, 1966, p. 303.

radio e televisivi da navi o da galleggianti ancorati subito fuori delle acque territoriali dello stato verso il quale sono diretti i loro programmi. È in corso attualmente la costruzione di installazioni fisse sullo zoccolo continentale e si è parlato di aerei che verrebbero adibiti alla stessa funzione.

Queste unità non sono « pirati » nel senso tradizionale del termine; tuttavia il nome è stato universalmente adottato poichè operano senza alcuna licenza ministeriale, su lunghezze d'onda non autorizzate, e spesso da navi non registrate o registrate sotto bandiere di comodo: nel complesso operano in aperta contravvenzione alle convenzioni ed ai regolamenti internazionali vigenti.

Si direbbe che le radio pirata operino nella convinzione che in alto mare e nello spazio aereo ad esso sovrastante esista un vuoto giuridico nel quale esse possono inserirsi liberamente; oppure, secondo un'attribuzione più maliziosa, che le norme del diritto statale e internazionale sono così deboli e confuse e l'esecutività delle leggi così scarsa che esse possono sopravvivere senza esser sottoposte ad autentiche e serie sanzioni giuridiche ⁽³⁸⁾.

Se queste ipotesi fossero fondate sulla logica e fossero accettabili e quindi accettate, la conseguenza che ne deriverebbe sarebbe che il lavoro svolto negli ultimi 60 anni dai governi e dalle amministrazioni responsabili per creare un codice dell'etere non avrebbe più senso; un tanto non può essere e non è stato accettato dai governi responsabili.

Le norme fondamentali di diritto violate dalle radio-pirata sono in genere: il principio che regge la concessione di licenze contenuto nella Convenzione di Ginevra e nel relativo regolamento; quello della concessione delle frequenze previsto all'art. 3 e seguenti del regolamento radio in vigore; quello della

⁽³⁸⁾ J. EVENSEN, *Certain aspects of international law concerning the operation of pirate stations from ships and airplanes*, London 1960.

notifica obbligatoria e della registrazione delle frequenze previsti all'art. 12 della Convenzione sulle telecomunicazioni e all'art. 9 del regolamento annesso; quello relativo al soddisfacente servizio nazionale contenuto nell'art. 45 della Convenzione; quello relativo alle interferenze dannose posto nell'articolo 47 della stessa Convenzione.

Oltre a questi e altri principi generali applicabili a tutti i servizi di radio-comunicazione le radio-pirata violano le norme del regolamento del Cairo del 1938, ripetute nel regolamento di Atlantic City del 1947 all'art. 28 comma 5 e nel regolamento di Ginevra all'art. 28 comma 6 i quali stabiliscono: «L'attività del servizio di radiodiffusione da stazioni mobili in mare e al di sopra del mare è proibita».

La questione dell'applicabilità delle convenzioni e dei regolamenti contro le attività delle radio-pirata ha sollevato questioni giuridiche interessanti e complesse.

La Conferenza amministrativa straordinaria di Ginevra adottava la raccomandazione n. 16 relativa a misure da intraprendere per impedire il funzionamento di tali stazioni, poste al di fuori dei territori nazionali ⁽³⁹⁾.

La raccomandazione, nell'osservare che le stazioni pirata sono in conflitto con il regolamento radio, che la loro attività è contraria all'ordinato impiego dello spettro delle frequenze e che esse rendono difficile l'applicazione delle leggi nazionali a causa della loro sede che è di solito al di fuori della giurisdizione territoriale degli stati interessati statuisce che: «le amministrazioni domandino ai loro governi di studiare tutti i possibili mezzi diretti o indiretti per impedire o sospendere tali operazioni e, quando il caso, per adottare le misure necessarie».

Alcuni dubbi sono stati avanzati a questo riguardo dagli studiosi, alcuni dei quali si fondano su un concetto di sovranità extra-territoriale che, comprensibile alla fine del 19° o all'inizio

⁽³⁹⁾ Il testo del documento trovasi inserito nell'*Atto finale della Conferenza*, p. 559.

del 20° secolo, non è più accettabile; la tendenza odierna della dottrina e della prassi è orientata verso la internazionalizzazione dei rapporti e la maggior interdipendenza degli stati. Poichè non è realizzabile un'applicazione sovranazionale di questi principi di diritto internazionale, agli organi statali dev'essere consentito di agire contro tali violazioni.

I crimini di guerra o quelli contro i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali previsti nei Patti internazionali del 1966⁽⁴⁰⁾, i crimini contro la pace, il genocidio e la pirateria tradizionale ricadono nella categoria dei delitti punibili internazionalmente; anche altri tipi di crimini vengono considerati crimini internazionali per effetto di convenzioni, quali la falsificazione dei francobolli e delle monete⁽⁴¹⁾ e il traffico di stupefacenti⁽⁴²⁾ e di schiavi⁽⁴³⁾.

Non intendiamo affermare che le attività delle radio-pirata siano crimini internazionali nello stesso senso degli esempi testè proposti, nè la Convenzione del 1959 contiene norme che conferiscono agli stati un certo potere contro tali stazioni; ma sarebbe egualmente insostenibile affermare, per es., che il diritto internazionale impedisce ad uno stato di servirsi delle norme della Convenzione contro un operatore straniero di una stazione pirata.

(40) La tutela internazionale dei diritti fondamentali dell'uomo viene garantita da due patti o trattati sui diritti dell'uomo, approvati all'unanimità dall'A.G. delle N.U. il 16 dicembre 1966; oltre al Patto sui diritti economici sociali e culturali ed al Patto sui diritti civili e politici, essa ha approvato a maggioranza un Protocollo facoltativo annesso al Patto sui diritti civili e politici e riguardante i reclami dei privati.

(41) La convenzione per la repressione del falso nummario è stata firmata a Ginevra il 20 aprile 1929 ed è entrata in vigore il 22 febbraio 1931 (testo in *Rivista di diritto internazionale*, 1935, p. 421).

(42) La prima conferenza internaz. si riuniva a Shanghai nel 1909 per stabilire il controllo sugli stupefacenti; sono attualmente in vigore le Convenzioni del 1912 e 1925 emendata; 1931, emandata; il Protocollo del 1948 e del 1953 e infine la Convenzione del 1961 predisposta a cura della Organizzazione Mondiale della Sanità (WHO).

(43) Sono in vigore la Convenzione di Ginevra del 25 settembre 1926 nonchè la Convenzione suppletiva di Ginevra del 4 settembre 1956.

Le radio pirata lavorano nel tentativo di sfuggire al diritto e all'ordinamento internazionali; perciò nell'interesse della comunità internazionale nel suo insieme lo stato ha il diritto, per mezzo della legislazione nazionale, di perseguire le violazioni del diritto internazionale.

Ma è questa legislazione nazionale che non si è ancora affermata, anche perchè la Convenzione ed il suo regolamento, mentre contengono proibizioni dirette contro l'attività delle stazioni, non suggeriscono quali passi gli stati membri possano compiere per rendere effettive le proibizioni.

Allo scopo di coordinare gli sforzi degli stati interessati il Comitato giuridico del Consiglio d'Europa inseriva all'ordine del giorno delle sessioni del 1962 la questione della preparazione di un « Accordo europeo per la prevenzione delle trasmissioni provenienti da stazioni dislocate fuori dei territori nazionali » (leggi radio-pirata); il 22 gennaio 1965 il Consiglio d'Europa adottava il testo dell'accordo, firmato da 10 Paesi e ratificato sinora da 3 di essi ⁽⁴⁴⁾.

Gli articoli dall'1 al 6, che trattano questioni di fondo, portano il segno del compromesso, necessario per presentare un testo accettabile da tutti o almeno dalla grande maggioranza degli interessati.

L'art. 1 fornisce tra l'altro la definizione di stazione pirata, senza impiegare tale aggettivo, naturalmente: « stazioni trasmettenti che sono installate o mantenute a bordo di navi, aerei oppure su ogni oggetto galleggiante o sospeso nell'aria ... fuori dei territori nazionali ».

È sorta subito una questione di interpretazione dell'art. 1 e ci si è domandati se la definizione comprende anche le strutture fisse poggiate sul fondo del mare o sullo zoccolo continentale; la materia non era stata prevista dal Comitato giuridico perchè le attività delle radio pirata si limitavano a quel tempo

⁽⁴⁴⁾ Belgio, Danimarca e Svezia; l'Accordo è entrato in vigore il 19 ottobre 1967.

alle navi o ai corpi galleggianti; e anche se all'art. 4b quasi per inciso si menzionano le stazioni installate su oggetti poggiati o sostenuti dal fondo del mare si ha l'impressione che la Convenzione non sia automaticamente applicabile a tali strutture fisse.

Ci sarebbero altre critiche da rivolgere all'accordo: e sebbene esso sia stato formulato piuttosto cautamente, costituisce un importante passo per la protezione del diritto e dell'ordine nel campo delle radio-comunicazioni di fronte ad uno sviluppo che, se lasciato incontrollato, potrebbe diventare una seria minaccia per tutta la comunità internazionale.

È auspicabile che l'Accordo europeo sia preso ad esempio per altri accordi regionali e che esso venga emendato al più presto, anche per includervi un principio che sancisca l'obbligatorietà delle norme a proposito delle strutture trasmettenti fisse.

Circa il modo con il quale gli stati potrebbero rimediare all'attuale situazione si possono prospettare due ipotesi sulle quali non ci intrattiamo in questa sede, accontentandoci di enunciarle: 1) lo stato potrebbe creare una zona contigua fuori delle sue acque territoriali per l'esercizio di attività radiotelevisive in modo da estendere le proprie leggi a tale zona e proteggersi così dalle radio non autorizzate; 2) lo stato potrebbe invocare a sostegno del suo intervento l'istituto dello zoccolo continentale.

h) Problemi provocati dalle inadempienze convenzionali e regolamentari.

I rimedi contro le inadempienze possono distinguersi in due gruppi: *a)* sanzioni fondate sul diritto statale; *b)* sanzioni fondate sul diritto internazionale. Conseguie dai principi generali dell'ordinamento internazionale che gli Stati che partecipano ad atti internazionali hanno l'obbligo di renderne esecutive le norme contro ogni persona, impresa o amministrazione soggetti alla loro giurisdizione. Questo obbligo impone ai governi il dovere di emanare le leggi necessarie. Quasi tutte le Con-

venzioni sulle telecomunicazioni del passato e quelle attualmente in vigore prevedono espressamente questa obbligazione anche se essa deriva già dalle norme generali dell'ordinamento.

Il problema della sanzione sul piano internazionale è più precario e complesso. Se un governo viola le sue obbligazioni nasce il problema per lo stato leso di sapere quali sanzioni siano possibili.

Sia detto chiaramente che molte delle obbligazioni imposte negli atti relativi alle telecomunicazioni sono formulate con estrema e forse con eccessiva cautela e soggette ad un numero cospicuo di termini e di condizioni per cui la loro esecuzione è piuttosto complessa; e ciò a prescindere dalle difficoltà esistenti nell'attuazione delle sanzioni proprie del diritto internazionale.

La Convenzione sulle telecomunicazioni in vigore prevede all'art. 27 che « I membri possono comporre le loro controversie su questioni relative all'applicazione della convenzione o del regolamento previste all'art. 14 attraverso canali diplomatici o secondo procedure stabilite da trattati bilaterali o multilaterali conclusi tra di essi per la risoluzione delle dispute internazionali, o con qualunque altro mezzo concordato ». Ma il comma 2 dello stesso articolo prevede anche uno strumento speciale per la soluzione dei conflitti: « Se nessuno di questi mezzi viene adottato, ogni membro parte nella controversia può sottoporre la questione ad arbitrato secondo la procedura stabilita nell'allegato 4 ».

L'art. 10 dell'Allegato 4 prevede tra l'altro che la sentenza arbitrale sarà definitiva e vincolante per le parti in lite.

Anche la Convenzione europea per la radiodiffusione del 15 settembre 1948 si riferisce all'arbitrato come mezzo per la risoluzione dei conflitti in materia di radiodiffusione⁽⁴⁵⁾. Evidentemente la speciale procedura arbitrale stabilita nelle due convenzioni è obbligatoria solo per le parti contraenti; ma in

(45) Il testo della Convenzione europea di Copenhagen è stato pubblicato a cura del Segretariato dell'I.T.U. nel 1948, a Berna.

una controversia eventuale anche altri stati potrebbero essere indotti a seguire la stessa procedura.

11. Quanto è stato sin qui esposto può offrire una chiave per entrare nel mondo delle telecomunicazioni; sembra superfluo sottolineare quale e quanta importanza rivestano la radio-diffusione la televisione il telefono e il telegrafo in relazione al diritto di informazione: un semplice raffronto potrebbe sottolineare la differenza numerica tra i lettori di giornali e di riviste e gli utenti dei mezzi di telecomunicazione, ma sarebbe una semplice curiosità statistica.

Si è inteso ad ogni modo chiarire che l'affermazione e la protezione del diritto all'informazione (diritto attivo e diritto passivo, cioè diritto di dare e quello di ricevere informazioni) deve tener conto di ostacoli e di difficoltà di varia e complessa natura.

Da più parti si è levato l'auspicio per la creazione in seno alle Nazioni Unite di un Alto Commissario per la protezione dei diritti dell'uomo⁽⁴⁶⁾.

Una proposta relativa alla creazione di tale organismo risale al 1965, cioè alla XX sessione dell'Assemblea generale delle N.U. che la demandò allo studio della Commissione dei diritti dell'uomo la quale, nella precedente sessione aveva a sua volta affidato lo studio della questione a uno speciale Gruppo di lavoro. Sulla base dei lavori del detto Gruppo di lavoro e di altri documenti la Commissione riprendeva l'esame della questione e approvava infine⁽⁴⁷⁾ con 20 voti contro 7 e 2 astensioni una risoluzione intitolata « Questione relativa all'attuazione dei diritti umani per mezzo di un alto Commissario delle N.U. per i diritti umani o di qualsiasi altro organo internazionale appropriato ».

⁽⁴⁶⁾ Vedi art. 16 della Dichiarazione finale del Congresso di Grado (settembre 1968) promosso dal « Centro internazionale di studi per la protezione dei diritti dell'uomo » di Pesaro, in *Giustizia Nuova*, Bari 15 novembre 1968.

⁽⁴⁷⁾ XXIII sessione svoltasi a Ginevra dal 20 febbraio al 23 marzo 1967; documento n. E/4322.

Con detta risoluzione la Commissione trasmetteva al Consiglio economico e sociale un progetto di risoluzione da passare poi all'Assemblea generale. Su proposta della III Commissione (A/7006) tale questione veniva di nuovo rinviata dall'Assemblea alla successiva sessione (Risol. n. 2333/XXII). L'Assemblea decideva tuttavia di dare alla questione una priorità sulle altre e pregava il Segretario generale di fornirle tutta la documentazione relativa alla creazione di un Alto Commissario stabilita in applicazione delle risoluzioni della stessa Assemblea (2062/XX) del Consiglio economico e sociale (1237/XLII) e della Commissione dei diritti umani⁽⁴⁸⁾.

Si ritiene di non condividere tale auspicio perchè gli istituti internazionali esistenti, ed in particolare le Nazioni Unite e gli organismi ad essa collegati, se investiti dei necessari poteri attraverso opportune modifiche statutarie, possono provvedere a tutelare i diritti umani nel settore della propria competenza e quindi, nel complesso, in tutti i settori dell'attività umana, senza dover ricorrere alla creazione di un altro organo il quale a sua volta richiederà una strutturazione burocratica del personale e degli uffici e aggiungerà ulteriori complicazioni al già grave problema del coordinamento fra enti internazionali.

⁽⁴⁸⁾ Vedi *La Comunità internazionale*, gennaio 1968, p. 111 e relative note. L'A.G. delle N.U., rinviava ancora la nomina di un Alto Commissario alla XXIV sessione (vedi *La Comunità internazionale*, gennaio 1969, p. 74).