

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **46/1961** (ECLI:IT:COST:1961:46)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **CAPPI** - Redattore: - Relatore: **MORTATI**

Udienza Pubblica del **07/06/1961**; Decisione del **03/07/1961**

Deposito del **11/07/1961**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **1304 1305 1306 1307 1308 1309 1310 1311 1312 1313 1314**

Atti decisi:

N. 46

SENTENZA 3 LUGLIO 1961

Deposito in cancelleria: 11 luglio 1961.

Pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale" n. 174 del 15 luglio 1961.

Pres. CAPPI - Rel. MORTATI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Avv. GIUSEPPE CAPPI, Presidente - Prof. GASPARE AMBROSINI - Dott. MARIO COSATTI - Prof. FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - Prof. GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - Prof. ANTONINO PAPALDO - Prof. NICOLA JAEGER - Prof. GIOVANNI CASSANDRO - Prof. BIAGIO PETROCELLI - Dott. ANTONIO MANCA - Prof. ALDO SANDULLI - Prof. GIUSEPPE BRANCA - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Prof. GIUSEPPE CHLARELLI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del disegno di legge riapprovato dal Consiglio

provinciale di Bolzano, in sede di rinvio, nella seduta del 6 ottobre 1960 recante "norme sulla parità dei gruppi linguistici nelle radiotrasmissioni", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, notificato il 27 ottobre 1960, depositato nella cancelleria della Corte costituzionale il 3 novembre 1960 ed iscritto al n. 21 del Registro ricorsi 1960.

Vista la costituzione in giudizio del Presidente della Giunta provinciale di Bolzano;

udita nell'udienza pubblica del 7 giugno 1961 la relazione del Giudice Costantino Mortati;

uditi il sostituto avvocato generale dello Stato Giuseppe Guglielmi, per il ricorrente, e l'avv. Giuseppe Guarino, per il Presidente della Giunta provinciale di Bolzano.

Ritenuto in fatto:

Con ricorso notificato il 27 ottobre 1960 al Presidente della Regione Trentino - Alto Adige e al Presidente della Giunta provinciale di Bolzano il Presidente del Consiglio dei Ministri ha chiesto che questa Corte disponga l'annullamento, previa dichiarazione di illegittimità costituzionale, del disegno di legge (riapprovato dal Consiglio provinciale di Bolzano, in sede di rinvio, nella seduta del 6 ottobre 1960) recante "norme sulla parità dei gruppi linguistici nelle radiotrasmissioni" e rivolto, secondo si legge nel suo primo articolo, a salvaguardare, ai sensi dell'accordo di Parigi del 5 settembre 1946 tra l'Italia e l'Austria, il carattere etnico e lo sviluppo culturale del gruppo di lingua tedesca ed a garantire la effettiva parità tra i gruppi linguistici tedesco, italiano e ladino nel campo delle comunicazioni radio e televisive, effettuate nel territorio della Provincia di Bolzano, in considerazione della situazione di monopolio della R. A. I. Siffatto scopo il disegno di legge vuole conseguire disponendo, anzitutto, che spetta alla Giunta provinciale, con l'ausilio di appositi organi tecnici, approvare l'orario ed i programmi delle comunicazioni radio e televisive delle stazioni locali e vigilare sulla loro attuazione (art. 2), che, inoltre, alla direzione ed esecuzione di tali programmi in lingua tedesca, italiana e ladina debba essere assunto o incaricato un congruo numero di personale appartenente al rispettivo gruppo linguistico (art. 3), con l'obbligo per la R.A.I. di prendere accordi con i predetti organi tecnici (artt. 3 e 4); stabilendo, infine, sanzioni amministrative a carico della R.A.I. in caso di inosservanza delle suddette norme ed altresì di quelle del regolamento che sarà emanato in base ad esse (art. 5), e richiamando per ogni altra disciplina il D.L.C.P.S. 3 aprile 1947, n. 428 (art. 6).

A motivo del ricorso si deduce: 1) che il disegno di legge impugnato, in quanto pretende di dare esecuzione all'accordo 5 settembre 1946, viola gli artt. 95 e 4 Statuto Trentino-Alto Adige, in relazione ai principi fondamentali della Costituzione, che riservano allo Stato la stipulazione, la ratifica e l'esecuzione dei trattati e degli accordi internazionali, escludendo ogni competenza della Provincia in ordine all'esecuzione stessa; 2) che, mancando del pari la competenza della Provincia nella materia dell'uso delle lingue tedesca e latina nella vita pubblica e nei pubblici servizi, la disciplina che si vuole effettuare dell'uso medesimo nelle radiotrasmissioni viola le norme di cui al titolo X dello Statuto speciale, in relazione anche alle norme del titolo XIV del D.P.R. 30 giugno 1951, n. 574, dei DD.LL. 22 dicembre 1945, n. 825, e 27 ottobre 1945, n. 775, nonché del DD.LL.C.P.S. 8 novembre 1946, n. 528, e 16 marzo 1947, n. 555; 3) che la Provincia è, altresì, priva di competenza per ciò che riguarda le teleradiocomunicazioni, è non può in nessun modo interferire nei pubblici servizi, la cui gestione è affidata al Ministero delle poste e delle telecomunicazioni. Dal che si argomenta che il disegno di legge incorre nella violazione degli artt. 4, n. 14, e 5, n. 6, Statuto Trentino - Alto Adige, in relazione agli artt. 30 e 31 D.P.R. 30 giugno 1951, n. 574; violazione tanto più grave in quanto, in contrasto con il chiaro disposto dell'art. 31 cit., si viene ad interferire nella concessione in atto alla R.A.I.-T.V. per l'esercizio, in regime di monopolio, dei servizi radiotelevisivi; 4) che la materia disciplinata dalla Provincia

non potrebbe rientrare in quelle ad essa attribuite dai nn. 4 e 5 dell'art. 11, non avendo la radiodiffusione nulla in comune con "gli usi e costumi locali", né con le "istituzioni culturali" (peraltro espressamente limitate alle biblioteche, accademie, istituti e musei), né con le "manifestazioni artistiche locali". Queste materie non comprendono le radiotelecomunicazioni, che, come mezzo strumentale, sono attribuite all'esclusiva competenza: degli organi centrali dello Stato; 5) che, in ogni caso, il disegno esorbita dai limiti indicati nell'art. 4 St. anche perché non rispetta gli interessi nazionali. Il servizio delle radiodiffusioni, infatti, non può perdere il suo carattere nazionale, specie in relazione alla limitatezza delle frequenze ed agli impegni internazionali assunti nel campo delle telecomunicazioni. L'approvazione, da parte della Giunta provinciale, degli orari e dei programmi radiotelevisivi interferirebbe certamente nell'attuazione dei programmi di carattere nazionale, privando i radioascoltatori residenti in quel territorio della possibilità di ascoltarli; 6) che, infine, pure se si volesse ammettere in ipotesi una competenza provinciale, il disegno di legge sarebbe sempre illegittimo, perché stabilisce competenze provinciali per funzioni che gli artt. 2 e 8 del D.L.C.P.S. 3 aprile 1947, n. 428, attribuiscono allo Stato, senza che vi sia stato il previo trasferimento alla Provincia le competenze stesse con apposite norme di attuazione.

Il deposito del ricorso nella cancelleria della Corte costituzionale è stato effettuato il 3 novembre 1960 e di esso si è data notizia nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 284 del 19 novembre 1960, nonché nel Bollettino Ufficiale della Regione Trentino - Alto Adige n. 51 del 15 novembre 1960.

La Provincia di Bolzano - in persona del suo Presidente, Alois Pupp, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Guarino e presso di lui elettivamente domiciliato in Roma, via Giulia n. 4, come da mandato speciale n. 34025 del 15 novembre 1960 per notar Francesco Longi - si è costituita in giudizio, depositando le proprie deduzioni in cancelleria il 21 novembre 1960.

Osserva la difesa della Provincia, in ordine al primo motivo del ricorso, che gli accordi di Parigi sono stati menzionati solo allo scopo di chiarire lo spirito informatore del disegno e la sua conformità agli impegni internazionali, sicché la loro menzione non può dar luogo ad illegittimità costituzionale, e che in ogni caso il giudizio deve rivolgersi al contenuto obbiettivo del provvedimento non già alla motivazione ad esso estranea.

Sul secondo motivo, se ne fa rilevare la inammissibilità, non essendo state specificate le norme di cui si assume la violazione e non essendo state indicate le ragioni per le quali questa sussisterebbe. Peraltro, il richiamo al titolo X dello Statuto, come alle norme di attuazione contenute nel titolo XIV del D.P.R. 30 giugno 1951, n. 574, non è pertinente perché la legge impugnata non si riferisce ai rapporti tra i cittadini di lingua tedesca e la R.A.I. (che rimangono assoggettati alle norme comuni) ma esclusivamente al contenuto delle radiotrasmissioni. In ogni caso quel richiamo dimostrerebbe il contrario di quanto pretende lo Stato. Infatti, dall'art. 71 del D.P.R. n. 574 si desume una esplicita giustificazione della legge impugnata per l'obbligo che impone all'uso della lingua tedesca nei rapporti orali con i cittadini italiani di lingua tedesca, e che importa di conseguenza anche l'altro obbligo dell'utilizzazione di questa lingua nelle radiotrasmissioni dedicate ai cittadini medesimi, risolvendosi queste precisamente in una relazione svolta oralmente. Nell'ipotesi, poi, di una diversa interpretazione del titolo XIV del D.P.R. n. 574 del 1951, che conduca a ritenere la illegittimità costituzionale della legge impugnata, la difesa della Provincia solleva, in via pregiudiziale, la questione di legittimità costituzionale delle norme contenute in detto titolo XIV, per violazione degli artt. 1, 2, 82, 84 Statuto T-A.A. e 6 della Costituzione.

Sul terzo motivo si deduce come sia da escludere la pretesa interferenza nella materia delle comunicazioni, perché la legge impugnata non riguarda la disciplina tecnica della radiotelevisione, bensì il contenuto dei programmi e le modalità di accesso a detto mezzo, ciò che appartiene non già alla materia delle comunicazioni, bensì a quella della libera manifestazione del pensiero, come si evincerebbe anche dalla sentenza di questa Corte n. 59

del 1960. Che se poi si intendesse attribuire agli artt. 30 e 31 del decreto 30 giugno 1951, n. 574, il significato di riserva allo Stato anche della disciplina della libertà di manifestazione del pensiero e di formazione culturale attraverso la radiotelevisione, queste norme sarebbero costituzionalmente illegittime per violazione dello Statuto del Trentino - Alto Adige, e, pertanto, se ed in quanto da esse lo Stato pretenda far derivare l'illegittimità della legge impugnata, viene proposta in via incidentale la questione della loro illegittimità costituzionale.

Con riferimento al quarto motivo si fa, poi, osservare come la legge in esame trova fondamento nelle competenze legislative attribuite alla Provincia dai nn. 2, 4 e 5 dell'art. 11 dello Statuto. Dovendosi muovere dal principio che l'interpretazione delle norme statutarie sia da effettuare con riferimento alle esigenze cui esse sono rivolte, in aderenza al criterio dello sviluppo delle autonomie locali consacrato nell'art. 5 Cost., e vien meglio riaffermato, per le Regioni a Statuto speciale, dal disposto dell'art. 116 Cost., e tenuto conto che, per quanto concerne la Provincia di Bolzano, l'esigenza fondamentale voluta tutelare dallo Statuto, in applicazione degli accordi di Parigi, è costituita dalla salvaguardia del carattere etnico e dello sviluppo culturale ed economico del gruppo di lingua tedesca, si deve giungere alla conclusione che le tre competenze in materia di usi e costumi locali, di istituzioni culturali di carattere provinciale, di istruzione e di manifestazioni artistiche locali, considerate dal predetto articolo, e da ritenere fra loro strettamente connesse, indirizzate come sono a tutelare nel loro complesso le esigenze dei gruppi etnici locali, risultano validamente esplicate dalla legge impugnata in un campo come quello delle trasmissioni radiotelesive, le quali più efficacemente interferiscono sul carattere e sulla cultura, in senso lato, di un gruppo etnico.

Si fa, inoltre, osservare come le dette tre competenze sono tali da giustificare la legge, anche ove si voglia considerare ognuna di esse separatamente dalle altre. Infatti, è pacifico che gli spettacoli radiotelevisivi costituiscono "manifestazioni artistiche", e poiché la legge si riferisce solo a quelle fra esse localizzate nel territorio della Provincia (come risulta in modo certo dal fatto che essa riguarda le sole stazioni locali) non appare dubbia la sua conformità alle norme statutarie. Ugualmente non è contestabile che la radiotelevisione dia luogo ad una istituzione culturale, ai sensi dell'art. 11, n. 4. Ed infine non può disconoscersi alla medesima il carattere di mezzo di istruzione.

Si aggiunge, poi, che la legge impugnata è giustificata anche in base all'art. 21 della Costituzione. La tutela che essa vuole effettuare, in condizione di parità, delle esigenze culturali ed etniche dei vari gruppi linguistici coesistenti nella Provincia è, infatti, espressione del diritto alla libera manifestazione del pensiero con ogni mezzo di diffusione, e, quindi, pure attraverso la radio e la televisione.

Infine, quanto al rilievo dello Stato che, anche ammessa la competenza della Provincia, essa non potrebbe essere esercitata finché non siano state emanate le norme di attuazione necessarie per il trasferimento agli organi provinciali delle funzioni in materia esercitate attualmente da organi statali secondo dispone il D.L.C.P.S. 3 aprile 1947, n. 428, la difesa della Provincia, dopo avere osservato che le norme di attuazione vincolano l'esercizio dei poteri amministrativi e non anche di quelli legislativi, solleva in via incidentale la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 8 di quel decreto, nonché degli artt. 1 e 168 del Codice postale, per il caso che si volesse far derivare da queste norme la illegittimità della legge in esame. In proposito, essa afferma che per la radio non sussistono le ragioni che hanno indotto questa Corte a dichiarare costituzionale il monopolio della televisione; e ciò perché per la medesima si deve tener conto, oltre che del costo relativamente basso dei programmi, della possibilità di assegnazione di un maggior numero di frequenze, e, nell'ambito della stessa frequenza, della compresenza di numerose stazioni locali di media e piccola potenza, senza pericoli di interferenze fra loro, o con altre stazioni. Sicché, nell'impossibilità di invocare l'art. 43 Cost. a sostegno del monopolio, quest'ultimo risulta in contrasto con l'art. 21.

L'incostituzionalità del decreto legislativo del 1947 è poi sostenuta con riguardo e al citato

art. 21 Cost. e agli artt. 1, 2, 82, 84 Statuto Trentino - Alto Adige, perché esso non disciplina l'uguale accesso ai mezzi radiotelevisivi di tutti i cittadini e in particolare degli esponenti, nella Provincia di Bolzano, dei vari gruppi etnici.

Con memoria depositata il 17 maggio, l'Avvocatura dello Stato prende preliminarmente in considerazione le questioni sollevate in via incidentale dalla difesa regionale perché siano dichiarate illegittime sia le norme contenute nel tit. XIV e negli artt. 30 e 31 D.P.R. 30 giugno 1951, n. 574 (per contrasto con gli artt. 1, 2, 82, 84 St. e 6 Cost.); e sia ancora degli artt. 1 e 168 Codice postale, nonché del D.L.C.P.S. 3 aprile 1947, n. 428 (per violazione degli artt. 6 e 21 Cost., 1, 2, 82, 84 dello Statuto).

In ordine a tali eccezioni l'Avvocatura osserva come esse siano inammissibili sotto molteplici profili. E ciò, anzitutto, in considerazione del difetto di ogni interesse da parte della Provincia a far valere le eccezioni stesse. Infatti, la legge impugnata lungi dal contrastare, presuppone il mantenimento del monopolio radiotelevisivo e tende solo a sostituire la Provincia allo Stato nell'esercizio del medesimo, sicché l'eliminazione del monopolio in parola, quando ne fosse dichiarata l'incostituzionalità, farebbe cadere la legge stessa.

Si aggiunge che, per quanto riguarda il monopolio televisivo, la Corte con la sentenza n. 59 del 1960 ne ha ammesso la costituzionalità, e su questo punto nessun rilievo muove la difesa della Provincia. E poiché il disegno di legge impugnato pretende di disciplinare anche l'esercizio di tale mezzo di diffusione, l'eventuale dichiarazione di incostituzionalità del monopolio radiofonico non varrebbe ad evitare a carico del disegno medesimo la censura di invadenza nella sfera di competenza riservata allo Stato.

Le eccezioni si palesano, poi, irrilevanti quando si tenga presente che presupposto per l'incidente di costituzionalità di una norma di legge, nel corso di un giudizio avanti alla Corte relativo alla legittimità costituzionale di altra norma di legge ordinaria, è che la prima concorra (insieme ad una norma costituzionale) a formare la premessa maggiore del sillogismo in cui si concreta il giudizio di costituzionalità: il che può avvenire quando essa ne completi il dettato, o ponga in essere uno dei principi dell'ordinamento nazionale limitativi della potestà legislativa regionale o provinciale. Tale ipotesi non si verifica né nei confronti delle norme del Codice postale e del D.L. 428 del 1947, né in quelli delle norme di attuazione di cui al D.P.R. 30 giugno 1951, n. 574, perché il giudizio sulla competenza della Provincia è da effettuare esclusivamente sulla base degli artt. 11 e 12 dello Statuto, i quali elencano in modo tassativo i casi di competenza legislativa della Provincia.

Subordinatamente, l'Avvocatura dello Stato fa valere l'infondatezza nel merito della questione di costituzionalità. Infatti, gli artt. 30 e 31 delle norme di attuazione non contengono alcuna discriminazione in relazione al gruppo linguistico di appartenenza, né per quanto attiene alle trasmissioni, né per ciò che riguarda il personale della R.A.I.-TV, e neppure riguardano l'uso della lingua tedesca e ladina nella vita pubblica, sicché non possono dar vita ad alcun contrasto con l'art. 2 St., rivolto a garantire la parità di diritto dei cittadini dei vari gruppi linguistici, e neppure con gli artt. 82 e 84 St. relativi all'uso della lingua da parte delle minoranze etniche nella vita pubblica e nei rapporti con organi ed uffici della Provincia.

D'altra parte, la statualità del servizio televisivo esige che ogni settore della sua organizzazione, ivi compreso il contenuto dei programmi, competa di diritto e di fatto allo Stato. Lo Stato ha validamente dato il servizio in concessione, e la Provincia non ha potere d'interferirvi, ancorché avesse competenza in materia.

Passando nel merito del ricorso l'Avvocatura richiama la sentenza di questa Corte n. 1 del 1961, che ha riaffermato il principio, risultante dal titolo X dello Statuto, della esclusività della competenza statale in ordine all'uso della lingua, quale che sia la materia con riferimento alla quale l'uso stesso debba essere regolato. Dalla stessa sentenza, poi, trae argomento per

respingere la tesi dell'ente secondo cui l'indicazione delle materie contenuta nelle norme statutarie dovrebbe essere interpretata secondo un criterio strumentale, così da comprendere ogni competenza finalisticamente indirizzata all'esercizio delle medesime, e sostiene che, invece, l'indicazione risultante dai nn. 2, 4 e 5 dell'art. 11, è così netta e ben delineata da precludere ogni estensione ai programmi radiotelevisivi, e soprattutto alla lingua da usare nella loro emissione. In particolare, osserva che l'istruzione, di cui al n. 2, è quella che si impartisce nelle scuole; che i programmi televisivi non s'identificano con le manifestazioni artistiche, tanto meno locali, come sono quelle alle quali ha riguardo il n. 5; e, infine, che la R.A.I. - TV non può definirsi un istituto culturale a carattere locale, del tipo considerato al n. 4.

Dopo aver riaffermato quanto già dedotto in ordine alla mancanza delle norme di attuazione e alla lesione dell'interesse nazionale, conclude chiedendo l'annullamento del disegno di legge impugnato.

Anche la difesa della Provincia ha in data 25 maggio depositato una memoria illustrativa. Essa fa precedere all'esame dei singoli motivi di ricorso delle considerazioni di carattere generale. Dopo aver premesso che la Costituzione, lungi dal contrapporre l'unità all'autonomia, ha considerato quest'ultima come una forma di estrinsecazione della prima, mette in rilievo come nei confronti del Trentino - Alto Adige l'autonomia debba avvalersi di una doppia tutela, corrispondente alle due specie della medesima, quali sono considerate dalla Costituzione; quella propria degli enti locali e l'altra riguardante le formazioni sociali, rappresentate nella specie dai gruppi etnici che ivi coesistono, ed aggiunge che tale tutela deve estrinsecarsi nel creare le condizioni obiettive le quali consentano ad enti e formazioni il godimento effettivo dell'autonomia medesima.

Passando alla confutazione dei motivi di impugnativa la difesa della Provincia contesta che la legge che ne è oggetto abbia disciplinato l'uso della lingua, essendosi, invece, proposto solo di realizzare una connessione fra il servizio radiotelevisivo ed i gruppi di lingua tedesca e ladina, allo scopo di assicurare la parità effettiva del suo godimento da parte di quanti entrano a comporli.

Quanto, poi, alla censura di invasione della competenza statale, fa osservare come si renda necessario distinguere il monopolio del mezzo radiotelevisivo, considerato sotto l'aspetto tecnico, da quello della sua utilizzazione: il primo ha la sua ragion d'essere proprio in quanto assicuri a tutti la concreta utilizzabilità dello strumento diffusivo, secondo è stato affermato da una recente pronuncia della Corte costituzionale della Repubblica federale tedesca. Si mette, poi, in rilievo come la sentenza di questa Corte n. 59 del 1960 ha statuito l'obbligo per lo Stato di assicurare a tutti la possibilità di usare del servizio radio per la manifestazione del pensiero e la conseguente esigenza di leggi dirette a disciplinare tale uso: leggi che si dovrebbero ritenere possibili sia allo Stato che alle Regioni o Provincie.

Dalla stessa sentenza n. 59 la difesa trae, poi, argomento di conferma della tesi da essa sostenuta, secondo cui la radiotelevisione è un'istituzione culturale, manifestandosi pel suo tramite la cultura di un corpo sociale nella sua unità. Tale principio non può non farsi valere anche nei confronti di qualsiasi collettività minore, com'è per esempio il gruppo etnico. Se il gruppo di lingua tedesca ha diritto alla salvaguardia del proprio sviluppo culturale secondo le caratteristiche etniche, e se la televisione è strumento idoneo a tale sviluppo, deve concludersi che la disciplina del suo uso rientra nella fattispecie prevista nel n. 4 dell'art. 11 dello Statuto, che, appunto, ha riguardo alle istituzioni culturali aventi carattere provinciale: senza che a ciò possa fare ostacolo l'enumerazione delle istituzioni culturali contenuta nel citato art. 11, n. 4, perché la medesima non riveste carattere tassativo. Inoltre, la competenza della Provincia può dedursi anche dal n. 5 dello stesso articolo, dato che le trasmissioni radio sono adoperate, almeno in parte, ma in larga misura, per divulgare manifestazioni artistiche. Né potrebbe sostenersi che le riproduzioni sono diverse dalle manifestazioni cui si riferisce l'art. 11 poiché il termine "manifestare" è adoperato da questo nel senso di rendere pubblico,

indipendentemente dal modo in cui ciò avvenga.

Non varrebbe, poi, obiettare che il servizio di radiodiffusione ha sempre carattere nazionale, poiché lo stesso ente radiofonico distingue le sue trasmissioni secondo che abbiano carattere nazionale o locale: e quelle cui si riferisce la legge impugnata assumono quest'ultimo carattere, essendo limitate alla popolazione della Provincia e diffuse da stazioni colà poste, senza alcuna interferenza sui programmi nazionali.

Passando, infine, ad illustrare alcune delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in via incidentale (omettendo di considerare quelle che nelle deduzioni erano state rivolte contro le norme di attuazione approvate con il decreto n. 574 del 1951), la difesa contesta, anzitutto, l'obiezione avversaria circa il difetto di interesse a sollevarle da parte della Provincia, desunta dal fatto che la legge impugnata dà per ammesso il monopolio statale, ed a tal'uopo fa considerare che l'interesse della Provincia sta nel negare l'allegato carattere di servizio pubblico nazionale dell'attività radiotelevisiva, mentre le è indifferente la questione della proprietà degli impianti o la natura del monopolio esercitato dalla R. A. I., monopolio che, poi, non verrebbe meno di fatto anche nel caso di accoglimento dell'eccezione.

Quanto alla prima eccezione, rivolta contro l'art. 1 D.L.C.P.S. n. 428 del 1947, osserva come, ove si ammetta che esso sancisca l'esistenza di un solo concessionario per quanto riguarda la parte culturale delle trasmissioni, non potrebbe desumere la sua giustificazione dall'art. 43, ed, invece, verrebbe a porsi in contrasto con l'art. 21 della Costituzione.

La seconda questione, riferentesi all'art. 8 del predetto decreto, è subordinata alla precedente, poiché, quando fosse ritenuta regolare l'unicità della concessione, verrebbe in rilievo la incostituzionalità della sottoposizione dei programmi all'autorizzazione di un organo centrale, com'è il Ministro delle poste, per la lesione che da ciò deriva alle autonomie locali.

Infine, l'eccezione rivolta contro gli artt. 1 e 168 del Codice postale poggia sulla considerazione che la pronuncia della Corte circa la costituzionalità del monopolio televisivo non tocca la questione che qui si solleva relativa a quello della radio, data la diversità del mezzo tecnico. Dal che deriva che la legge impugnata potrebbe essere riconosciuta parzialmente legittima, per lo meno per la parte riferentesi alla radio.

Conclude facendo presente la possibilità che la decisione del ricorso possa effettuarsi anche senza addentrarsi nell'esame delle questioni sollevate, dato che nessuna norma esiste né nel Codice postale, né nel decreto del 1947, e neppure in quello del 1952 di approvazione della convenzione con la R.A.I., che imponga a questa di elaborare programmi solo in modo unitario ed in sede nazionale, ed esclude l'assoggettamento della programmazione ad una disciplina locale; e che d'altra parte gli interventi degli organi centrali sono previsti limitatamente all'approvazione del piano e delle direttive di massima, lasciando al concessionario una larga discrezionalità. Ed è nella sfera di tale discrezionalità che intende operare la legge provinciale, disponendo l'intervento della Giunta nell'approvazione degli orari e dei programmi delle stazioni locali e ponendo così rimedio allo stato di cose attuale, caratterizzato dall'affidare a dirigenti del gruppo etnico italiano la programmazione e la redazione delle trasmissioni in lingua tedesca.

Conclude chiedendo la reiezione del ricorso prodotto dallo Stato.

Nella discussione orale i rappresentanti delle parti hanno ribadito, illustrandole, le rispettive tesi.

1. - La pretesa fatta valere dalla Provincia di Bolzano con la legge impugnata, di provvedere alla predisposizione dei programmi per le trasmissioni radio e televisive delle stazioni locali, nonché alla loro approvazione ed alla vigilanza sull'esecuzione, viene sostanzialmente fondata sull'art. 11, nn. 2, 4 e 5, dello Statuto regionale, nella considerazione che la radiotelevisione, in quanto utilizzabile, secondo il diverso contenuto delle trasmissioni, quale mezzo di istruzione, oppure di manifestazioni artistiche o culturali, deve essere considerata vera e propria "istituzione di cultura", e, pertanto, la disciplina del suo uso, se localizzata nel territorio provinciale, è da ritenere compresa in quella delle materie che l'articolo predetto affida alla potestà normativa della Provincia.

Tale tesi non può essere accolta essendo chiaro che la competenza provinciale in dette materie (analoghe a quelle previste da altri Statuti speciali, secondo risulta dall'art. 14, lett. z, Statuto siciliano, dagli artt. 3, lett. q, e 4, lett. m, Statuto sardo, art. 2, lett. r e s, Statuto Valle d'Aosta), sia che si consideri con riferimento a ciascuna di esse o al loro insieme, debba rimanere limi tata alla creazione o al potenziamento di istituti scolastici o culturali o artistici i quali appartengano alla disponibilità dell'ente che intende disciplinarli, senza potersi mai esercitare nei confronti di mezzi che sono propri di un soggetto diverso.

Così essendo, non interessa accertare se l'elencazione delle istituzioni culturali di cui al n. 4 del cit. art. 11 rivesta carattere tassativo o sia suscettibile di estensione. Poiché, anche ad ammettere quest'ultima ipotesi, l'ampliamento delle fattispecie ivi considerate si renderebbe possibile solo con riferimento ad altre ad esse analoghe, mentre analogia non può esservi con istituti sottratti del tutto al potere della Provincia.

2. - La difesa dell'Ente sostiene che le norme statutarie richiamate sono da interpretare teleologicamente, con riferimento cioè alla funzione propria delle competenze in materia, che, secondo risulta dall'art. 1 della legge impugnata, dovrebbe essere quella della salvaguardia del carattere etnico e dello sviluppo culturale del gruppo di lingua tedesca, nonché della garanzia dell'effettiva parità dei tre nuclei linguistici risiedenti nella zona.

In contrario, è da osservare in primo luogo che, come la Corte ha avuto occasione di affermare più volte, le competenze normative attribuite alle Regioni o Provincie autonome sono da contenere entro i limiti risultanti dalla specificazione delle singole materie elencate negli Statuti, secondo il contenuto delle medesime da determinare in base a criteri obiettivi, e non se ne può consentire l'estensione a rapporti non rientranti nelle medesime, in base alla mera considerazione dei fini che ne hanno ispirato il conferimento.

Ancor più rilevante, per escludere la fondatezza della tesi della difesa, è il rilievo dell'esclusività della competenza statale nell'adozione delle misure, dirette ad assicurare le esigenze collegate alla varietà dei gruppi etnici in quella parte del territorio statale, che non possano ricondursi a quelle espressamente attribuite alla Provincia (e tali non sono, come risulta dall'esame compiuto dell'art. 11, le funzioni che la legge in esame ha voluto esercitare).

Che il Costituente abbia inteso affidare solo allo Stato la disciplina dell'uso della lingua tedesca, e ciò allo scopo di meglio effettuare il coordinamento fra l'esigenza della protezione delle caratteristiche etniche e dello sviluppo culturale di quel gruppo alloglotta e l'altra della parità del trattamento con gli altri gruppi, si desume chiaramente dall'art. 84, che ha fatto rinvio alle disposizioni dello Statuto ed a quelle delle leggi speciali della Repubblica per la regolamentazione del detto uso "nella vita pubblica".

Formula questa comprensiva di tutte le manifestazioni le quali implicino contatti con uffici pubblici o con enti dipendenti o collegati con lo Stato, come sono quelli relativi alla R.A.I., ente concessionario di un servizio statale.

Nessun dubbio può, poi, sorgere circa il tipo delle "leggi speciali" richiamate dal detto articolo, poiché, come la Corte ha già avuto occasione di affermare nella sentenza n. 32 del 1960, la parola "Repubblica" è adoperata negli Statuti regionali in un significato diverso da quello che di solito ricorre nel testo della Costituzione, e cioè per indicare l'organizzazione centrale dello Stato.

Deduzioni in contrario non possono trarsi dall'art. 85 St. o dall'art. 71 del D.P.R. 30 giugno 1951, n. 574, poiché questi, nello svolgere, per determinati effetti, il principio sancito nell'art. 84, stabiliscono, fra l'altro, che gli organi ed uffici della pubblica Amministrazione usano nei rapporti orali con cittadini del gruppo tedesco la lingua parlata da costoro. E chiaro, infatti, come del resto la stessa difesa della Provincia riconosce, che le trasmissioni radiotelevisive, anche se si svolgono oralmente, non rientrano nell'ipotesi prevista dagli articoli citati in quanto non realizzano rapporti con singoli rivolgendosi, invece, unilateralmente, senza dar luogo ad alcuno scambio di comunicazione, ad una collettività indeterminata, qual'è quella formata da tutti coloro che ne effettuano l'ascolto. In ogni caso, anche ad interpretare diversamente le disposizioni richiamate, mai potrebbe dedursi dalle medesime che rapporti del genere siano regolabili dalla legge regionale. Né può ritenersi influente l'affermazione della difesa della Provincia secondo cui la legge impugnata non ha inteso disciplinare l'uso della lingua, bensì solo "effettuare una connessione della radio con i gruppi etnici onde assicurarne la parità" poiché, a parte la considerazione che l'allegata connessione si risolve proprio nella disciplina di un particolare modo di uso della lingua, la garanzia della parità sfugge, come si è detto, alla competenza dell'ente.

3. - Non diversa è la conclusione alla quale si deve giungere quando si risalga (come fa la difesa) ai principi costituzionali dell'autonomia (art. 5) e della protezione delle minoranze (art. 6) poiché tali principi sono da assumere quali criteri direttivi per il legislatore, ma non possono giustificare alcuno spostamento dell'ordine delle competenze.

Tanto meno, poi, un effetto di tal genere potrebbe farsi discendere dall'accordo di Parigi, essendo incontrovertibile il principio che affida allo Stato, e solo ad esso, l'esecuzione all'interno degli obblighi assunti in rapporti internazionali con altri Stati. Principio in nessun modo derogato dallo Statuto, poiché il rispetto degli obblighi internazionali sancito nell'art. 4 è posto a limite solo dell'autonomia della Regione e della Provincia e, quindi, può essere fatto valere per invalidare le norme emesse da queste in violazione del medesimo, ma non può mai invocarsi per legittimare l'assunzione, da parte dei predetti enti, di competenze non previste dalla legge costituzionale. La Corte ha avuto altre volte occasione (sent. n. 32 del 1960 e n. 1 del 1961) di affermare che all'accordo di Parigi possa esser fatto riferimento solo, quando occorra, quale sussidio interpretativo delle norme statutarie dettate, appunto, allo scopo di dargli esecuzione, mentre è da queste ultime solamente, oltre che da quelle della Costituzione, che sono da trarre i criteri per la risoluzione delle questioni relative all'ordine delle competenze.

4. - La difesa della Provincia, ha invocato anche, a sostegno della legge in esame, il principio della libertà di manifestazione del pensiero con ogni mezzo, qual'è garantito a tutti dall'art. 21, sostenendo che la legge predetta deve considerarsi esplicazione del diritto della Provincia alla divulgazione del proprio pensiero, per la tutela delle specifiche esigenze locali.

Riguardo alla questione così sollevata, occorre ricordare che la Corte, con sentenza n. 59 del 1960, ha ritenuto che l'art. 21 non risulta violato per effetto della riserva a favore dello Stato, stabilita per i servizi radiotelevisivi dalle leggi vigenti e dalla conseguente possibilità di farne oggetto di concessione in esclusiva, e ciò nella considerazione che il diritto di cui all'art. 21, non implica sempre e necessariamente la pretesa alla disponibilità del mezzo di diffusione del pensiero, e che anzi, allorché (come si verifica per gli impianti relativi ai detti servizi) la naturale limitatezza del mezzo stesso consenta solo a pochi tale disponibilità, l'accordare allo Stato la esclusività del medesimo, lungi dal contrastare alle esigenze che l'art. 21 ha voluto

tutelare, ne rende più agevole la soddisfazione, dato che lo Stato, per la posizione in cui istituzionalmente si trova, può meglio che ogni altro soggetto assicurare l'accesso di tutti gli interessati, in condizione di obiettività e di imparzialità, al detto mezzo di comunicazione. Alla stregua di tale pronuncia la sola pretesa da riconoscere alla Provincia è quella di richiedere al concessionario delle trasmissioni radiotelevisive di essere ammessa ad avvalersi della stazione locale, o anche, eventualmente, delle altre, per trasmissioni da essa proposte, pur se in lingua tedesca, naturalmente nei limiti e modi già messi in rilievo dalla citata sentenza, quali sono richiesti dalle esigenze tecniche e di funzionalità, nonché da quelle del coordinamento dei programmi.

È vero che la Corte ha affermata l'esigenza di leggi destinate a meglio disciplinare la possibilità potenzialmente riconosciuta a tutti di essere ammessi all'utilizzazione del servizio, ma le leggi in tal senso non possono derivare che dallo Stato, non mai dalle Regioni o da enti minori, proprio per la ragione messa in rilievo che lo Stato è l'ente meglio idoneo a disporre in materia con il necessario criterio di imparzialità.

Ma comunque si pensi di ciò, in nessun caso la legge impugnata sfuggirebbe alla censura di incostituzionalità dato che, come si è visto, essa si propone non già di provvedere all'equa distribuzione dell'uso della stazione locale tra i vari richiedenti, ma, invece, di effettuare l'attribuzione in esclusiva della disponibilità della stazione medesima alla Provincia, venendo così a porsi in netta contraddizione con l'esigenza dedotta dalla Corte dal disposto dell'art. 21.

Non è, poi, da indugiare sulle affermazioni della difesa circa la diversità di trattamento che sarebbe da fare alle trasmissioni radio rispetto a quelle televisive, per effetto della larga disponibilità di lunghezze d'onda, di cui le prime (a differenza della limitatezza dei canali possibili per le altre) potrebbero disporre, e della conseguente possibilità di impianto di molteplici stazioni nella stessa località senza pericolo che diano luogo ad interferenze fra loro o con altre stazioni. Infatti, la pretesa di cui alla legge impugnata si rivolge non già all'istituzione di nuove stazioni radiotrasmettenti, bensì solo all'uso di quella locale appartenente allo Stato, senza disconoscere, ed anzi ammettendo, la legittimità del monopolio degli impianti tecnici da parte di questo, sicché diviene irrilevante ogni distinzione circa il tipo di trasmissione.

5. - Le considerazioni che precedono sono sufficienti a fare argomentare l'irrilevanza dell'altra eccezione di incostituzionalità sollevata in via incidentale dalla difesa della Provincia avverso il D.L.C.P.S. 3 aprile 1947, n. 428, nonché gli artt. 1 e 168 del Codice postale, approvato con R.D. 27 febbraio 1936, n. 645. Infatti, tali eccezioni sarebbero ammissibili solo nell'ipotesi che l'eventuale dichiarazione di incostituzionalità delle norme contro cui esse si rivolgono valesse a legittimare il provvedimento impugnato. Ma è chiaro che tale effetto non potrebbe mai discendere dall'accoglimento della doglianza fatta valere avverso le leggi predette, poiché se, come essa richiede, dovesse ritenersi illegittima l'attribuzione allo Stato dell'uso in esclusiva delle trasmissioni radio, con più forte ragione un analogo giudizio dovrebbe colpire la legge provinciale, la quale si propone di sostituire a quello dello Stato un proprio regime di gestione monopolistica.

Del tutto irrilevante è, poi, quanto la difesa della Provincia afferma in ordine alla mancanza di ogni norma di legge che imponga alla R.A.I. di elaborare i programmi in modo unitario e solo in sede nazionale; circostanza questa dalla quale si dovrebbe, poi, dedurre la legittimità dell'assunzione da parte della Giunta provinciale del compito della approvazione dei programmi locali.

A parte l'inesattezza della premessa (poiché risulta in modo tassativo dall'art. 1 D.P.R. 26 gennaio 1952, n. 180, di approvazione della convenzione con la R.A.I., l'esclusività della gestione del servizio concesso a detto ente, al quale l'art. 10 impone di esaminare richieste relative a manifestazioni teatrali solo nel caso che esse provengano da Amministrazioni dello Stato), e pure ammesso che le direttive di massima culturali per i programmi affidate alle

Commissioni di cui all'art. 8 del decreto del 1947, n. 428, lascino un potere discrezionale alla R.A.I. di disporre in ordine allo svolgimento delle direttive medesime, non potrebbe mai da ciò discendere la facoltà della Provincia di statuire, come ha fatto, la totale sostituzione di un proprio potere dispositivo in luogo di quello assegnato all'ente concessionario, ma, se mai, solo quella già ricordata di richiedere la presa in considerazione delle proposte di programmi da essa predisposte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale del disegno di legge della Provincia di Bolzano, riapprovato il 6 ottobre 1960, concernente "norme sulla parità dei gruppi linguistici nelle radiotrasmissioni";

dichiara inammissibili le eccezioni di incostituzionalità sollevate dalla Provincia avverso gli artt. 30 e 31, nonché il tit. XIV del D.P.R. n. 574 del 1951, ed avverso il D.L.C.P.S. n. 428 del 1947 e gli artt. 1 e 168 R.D. n. 645 del 1936.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 luglio 1961.

GIUSEPPE CAPPI - GASPARE AMBROSINI - MARIO COSATTI - FRANCESCO PANTALEO
GABRIELI - GIVSEPPE CASTELLI AVOLIO - ANTONINO PAPALDO - NICOLA JAEGER - GIOVANNI
CASSANDRO - BIAGIO PETROCELLI - ANTONIO MANCA - ALDO SANDULLI GIUSEPPE BRANCA
- MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI - GIUSEPPE CHIARELLI.

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.