CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **102/1990** (ECLI:IT:COST:1990:102)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **SPAGNOLI**
Udienza Pubblica del **30/01/1990**; Decisione del **21/02/1990**
Deposito del **02/03/1990**; Pubblicazione in G. U. **07/03/1990**
Norme impugnate:
Massime: **15573 15578**
Atti decisi:

N. 102

SENTENZA 21 FEBBRAIO-2 MARZO 1990

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 240 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni), promossi con cinque ordinanze emesse il 29 maggio 1989 dal Pretore di Frascati ed iscritte ai nn. 374, 386, 387, 388 e 389 del registro ordinanze 1989 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 35 e 36, prima serie speciale, dell'anno 1989;

Visti gli atti di costituzione della s.r.l. Telaltitalia, della s.p.a. Telemarsicabruzzo, della s.r.l. E.R.T., della s.p.a. Telelazio e della s.r.l. Studio Toscana, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 30 gennaio 1990 il Giudice relatore Ugo Spagnoli;

Uditi l'avv. Livia Magrone Furlotti per Telaltitalia, Gianfilippo Delli Santi per Telemarsicabruzzo, Gino Tomei per la E.R.T. e l'Avvocato dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Decidendo sui ricorsi ex art. 700 cod. proc. civ. proposti dalle emittenti radiotelevisive private Telaltitalia s.r.l., Telemarsicabruzzo s.p.a., E.R.T. Italiana s.r.l., Telelazio s.p.a. e Studio Toscana s.r.l. avverso i provvedimenti di disattivazione dei relativi impianti emessi dal Circostel di Roma in quanto trasmettevano senza autorizzazione su bande di frequenza non consentite dal vigente piano di ripartizione delle frequenze (D.M. 31 gennaio 1983), il Pretore di Frascati ha sollevato, con cinque ordinanze di identico tenore emesse il 29 maggio 1989, una questione di legittimità costituzionale dell'art. 240 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, assumendone il contrasto con gli artt. 3, 21 e 41 Cost.

Tale disposizione fa divieto di "arrecare disturbi o causare interferenze alle telecomunicazioni ed alle opere ad esse inerenti" e prevede che "Nei confronti dei trasgressori provvedono direttamente, in via amministrativa, i direttori dei circoli delle costruzioni telegrafiche e telefoniche, ed i capi degli ispettorati di zona della Azienda di Stato per i servizi telefonici, competenti per territorio".

Il giudice a quo muove dal presupposto secondo cui, a seguito della sentenza n. 202 del 1976 di questa Corte, esisterebbe un diritto soggettivo del privato di radiodiffondere in sede locale, come tale comprimibile solo in presenza di un prevalente interesse pubblico, con precise garanzie e in base ad accertati disturbi o interferenze che siano tali da impedire il concreto funzionamento del servizio pubblico.

Ciò premesso, pone a raffronto la disciplina posta dalla norma impugnata con quella prevista dalla legge 8 aprile 1983, n. 110, che nel vietare "emissioni, radiazioni o induzioni tali da compromettere sia il funzionamento dei servizi di radionavigazione sia la sicurezza delle operazioni di volo" (art. 1), prevede che l'inosservanza sia "accertata sentendo anche il titolare dell'impianto", che la disattivazione di questo sia adottata solo in caso di inottemperanza ad uno specifico ordine di eliminazione delle cause delle interferenze e che la sanzione per la turbativa consista solo in una pena pecuniaria. Rispetto a tale disciplina, la norma impugnata comporta, secondo il Pretore, un'ingiustificata disparità di trattamento in danno del titolare del diritto di radiodiffondere in sede locale, sotto il profilo: dell'omessa garanzia del contraddittorio in sede di accertamento; dell'"assoluta genericità" delle nozioni di disturbo o interferenza e dell'intervento amministrativo della P.A.; della mancanza di graduazione di questo e della "ben minore sanzione prevista per le interferenze in materia di volo".

Tale disparità di trattamento darebbe altresì luogo a violazione degli artt. 21 e 41 Cost., in quanto, "incide profondamente sulla libertà di manifestazione del pensiero e sulla libertà di impresa" e "non trova alcuna corrispondenza con poteri di polizia esistenti in altri settori e nei confronti di altre autorità amministrative".

Il giudice a quo rileva poi che, per il caso di incompatibilità tra l'attività delle emittenti private temporaneamente consentita dall'art. 3 legge n. 10 del 1985 e quella dei pubblici servizi, la giurisprudenza amministrativa (T.A.R. Lombardia, sez. I, sentenza n. 646 del 1986) ha ritenuto l'applicabilità dell'impugnato art. 240, precisando però che il potere ripristinatorio conferito da tale norma non consiste nella sola disattivazione, ma comporta una graduazione di interventi correlata alla possibilità tecnica di eliminare l'incompatibilità (emanazione di

prescrizioni idonee, eliminazione d'ufficio degli inconvenienti, assegnazione al privato di altra frequenza, rimozione o sequestro degli impianti) e richiede al riguardo una specifica motivazione. Dal fatto che gli artt. 3, primo comma e 4, terzo comma di tale legge non prevedono, per le interferenze che danno luogo alla detta incompatibilità, la misura radicale della disattivazione degli impianti, "rinviando a quei diversi poteri di intervento che l'art. 240 C. P., correttamente interpretato rimette al Circostel a livello tecnico", il giudice a quo deduce una "disparità di trattamento tra gli utenti che hanno effettuato o, come nel caso sono accusati ingiustamente di aver effettuato disturbi o interferenze ai danni di servizi pubblici ed emittenti della stessa natura che abbiano potuto beneficiare del trattamento ben più favorevole di cui alla legge n. 10/85": ciò che darebbe luogo ad un ulteriore profilo di violazione degli artt. 3, 21 e 41 Cost.

2. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto nei predetti giudizi - per il tramite dell'Avvocatura dello Stato - con memorie di tenore identico, eccepisce innanzitutto l'inammissibilità della questione per difetto di giurisdizione del giudice a quo, data l'inesistenza di un diritto soggettivo del privato all'attivazione di impianti radiotelevisivi. Richiama, al riguardo, la giurisprudenza di questa Corte - e particolarmente le sentenze nn. 826 e 1030 del 1988 - nonché della Corte di cassazione (S.U., n. 6337 de 1984) e del Consiglio di Stato (sez. VI, nn. 361 del 1982 e 409 del 1988).

Nel merito, l'Avvocatura nega la dedotta violazione dell'art. 3 Cost., sottolineando l'essenziale diversità di presupposti tra le fattispecie poste a raffronto dal giudice a quo.

Nelle ipotesi considerate nell'impugnato art. 240 si tratta infatti, a suo avviso, di interferenze permanenti, determinate - come nei casi di specie - dall'occupazione di frequenze riservate ad altri servizi: sicché l'accertamento in contraddittorio sarebbe superfluo, la disattivazione costituirebbe un atto dovuto e la riattivazione sarebbe ingiustificata. Nei casi considerati dalla legge n. 110 del 1983 si tratterebbe, invece, di interferenze solo temporanee ed occasionali sulle frequenze utilizzate dai servizi di radionavigazione, che vanno accertate in contraddittorio e sanzionate con le dovute garanzie in quanto non sono di per sé evidenti e che consentono la riattivazione in quanto ne possono essere eliminate le cause. Tale legge conterrebbe quindi una disciplina che presuppone e completa quella generale di cui al citato art. 240, rafforzando gli strumenti di tutela di radiocomunicazioni particolarmente importanti.

La libertà di pensiero e d'impresa non sarebbero d'altra parte violate, in quanto esse vanno regolamentate quando incidano su altri beni costituzionalmente protetti o si esplichino con modalità tali da potersi reciprocamente ostacolare.

3. - Si sono altresì costituite le parti private ricorrenti nei giudizi a quibus, Telaltitalia s.r.l., Telelazio s.p.a., Studio Toscana s.r.l., Telemarsicabruzzo s.p.a. e E.R.T. Italiana s.r.l., rappresentate e difese, rispettivamente, dagli avv.ti L. Magrone Furlotti, F. Paoletti, M. Petronio, A. Terranova e G. Tomei.

La difesa della Telaltitalia s.r.l. precisa innanzitutto, in punto di fatto: che l'utilizzazione della banda di frequenza da essa occupata le era stata preventivamente inibita dal Ministero P.T. onde evitare disturbi pregiudizievoli ai servizi del Ministero della Difesa, cui essa era attribuita in uso promiscuo; che dopo l'inizio delle trasmissioni il Circostel di Roma l'aveva diffidata a farle cessare, pena la disattivazione d'ufficio dell'impianto, ma senza addurre concreti disturbi o interferenze ai servizi predetti; che il T.A.R. del Lazio, da essa adìto, dopo aver provvisoriamente sospesa l'efficacia di detto provvedimento, aveva rigettato il ricorso (sez. II, 5 aprile 1988, n. 539), sostenendo tra l'altro che il citato art. 240 giova non solo a sanzionare concrete interferenze, ma anche a prevenire disturbi ai servizi di telecomunicazioni; che detto T.A.R. aveva anche dichiarato inammissibile il ricorso contro un successivo provvedimento di disattivazione, in quanto meramente confermativo del primo (sentenza 21 aprile 1989, n. 663); che nelle more del primo giudizio essa aveva anche adìto,

con ricorso ex art. 700 cod. proc. civ., i Pretori di Roma e Frascati, il quale ultimo, con ordinanza del 23 dicembre 1987, aveva sospeso l'esecuzione dei predetti provvedimenti.

Ciò premesso, la difesa assume che, nell'attuale carenza di disciplina del procedimento autorizzatorio, sussisterebbe - alla stregua delle sentenze di questa Corte nn. 202 del 1976 e 237 del 1984 - un diritto soggettivo del privato all'occupazione delle bande di frequenza assegnate al servizio pubblico ed a quello privato e non utilizzate dal primo, diritto comprimibile solo in caso di interferenze concrete. Sostiene, inoltre, che la condotta del Ministero P.T. consistente nella mancata emanazione del piano nazionale di assegnazione delle frequenze e nella disattivazione delle emittenti private non rientranti - perché attivate successivamente - nella disciplina provvisoria di cui alla legge n. 10 del 1985, sarebbe qualificabile come abuso di posizione dominante in favore della RAI ai sensi dell'art. 86 del Trattato C.E.E.: sicché l'art. 240, se interpretato nel senso anzidetto, dovrebbe essere disapplicato dal giudice nazionale. Se poi detta norma viene intesa nel senso di sanzionare con la disattivazione immediata qualsiasi disturbo o interferenza causati da un impianto privato ai servizi pubblici di telecomunicazione, essa incorre - ad avviso della difesa - nelle censure prospettate dal giudice a quo, in quanto non osserva quel giusto contemperamento tra utilità sociale e sicurezza della collettività, da un lato, e diritti del singolo, dall'altro, che è stato viceversa realizzato con le leggi nn. 110 del 1983 e 10 del 1985.

Anche le difese delle soc. Telelazio, Studio Toscana, Telemarsicabruzzo e E.R.T. Italiana aderiscono alla prospettazione del giudice a quo. Le prime due contestano, in particolare, un'applicazione della norma impugnata che prescinda da interferenze concrete. La quarta sostiene, in via preliminare, l'irrilevanza della questione, assumendo che agli impianti di radiodiffusione sono applicabili le disposizioni di cui agli artt. 396 e segg. (Capo VII del titolo IV) del d.P.R. n. 156 del 1973, e non anche l'art. 240; e che, comunque, questo non conferirebbe alla P.A. un potere di disattivazione degli impianti, che sarebbe riservato all'autorità giudiziaria ex art. 15 Cost.

4. - Nel giudizio instaurato con l'ordinanza n. 374 del 1989 l'Avvocatura dello Stato ha presentato una memoria aggiunta, nella quale insiste per l'inammissibilità della questione, rilevando che la necessità di una previa autorizzazione dell'attività di trasmissione era stata riconosciuta dalla stessa società Telaltitalia con l'istanza di ripartizione della banda di frequenza poi abusivamente occupata e con l'impugnazione al T.A.R. del relativo diniego. L'autorizzazione sarebbe del resto imposta dagli accordi internazionali sulla ripartizione delle frequenze radioelettriche. Di conseguenza, non solo non potrebbe configurarsi in materia un'assoluta libertà d'impresa, ma sarebbe infondata la tesi della predetta società circa una pretesa incompatibilità tra l'art. 240 cod. post. e l'art. 86 del Trattato C.E.E., dato che quest'ultima disposizione andrebbe coordinata con gli artt. 228 e 234 dello stesso Trattato.

La censura che assume come tertium comparationis l'art. 3 della legge n. 10 del 1985 è infondata - secondo l'Avvocatura - in quanto il divieto ivi previsto "di determinare situazioni di incompatibilità con i pubblici servizi" è concetto non diverso da quello di "arrecare disturbi o causare interferenze alle telecomunicazioni" di cui al predetto art. 240: con la conseguenza che quest'ultimo deve ritenersi applicabile anche alle emittenti già in funzione alla data del 31 ottobre 1984 e che quindi non sussiste l'assunta disparità di trattamento. L'art. 4 della citata legge n. 10, d'altra parte, prevede un'ulteriore ed autonoma ipotesi di esercizio del potere di disattivazione.

L'art. 240 cod. post., peraltro, non escluderebbe una gradualità di interventi, rimessa alla discrezionale valutazione della P.A.: e perciò la questione non investirebbe la costituzionalità di tale norma, ma solo la legittimità del concreto provvedimento adottato.

5. - Hanno presentato memorie aggiunte anche le parti private, Telaltitalia s.r.l., Telelazio s.p.a., Telemarsicabruzzo s.p.a., E.R.T. Italiana s.r.l. e Studio Toscana s.r.l. (quest'ultima,

peraltro, oltre il termine stabilito al riguardo).

La difesa della soc. Telaltitalia contesta la tesi dell'Avvocatura sull'inammissibilità della questione per carenza di giurisdizione del giudice a quo, sostenendo che essa potrebbe essere dichiarata solo quando la carenza di giurisdizione risulti ictu oculi e sia confermata da un orientamento giurisprudenziale costante e da una normativa inequivoca.

Nel caso di specie, viceversa, la normativa sarebbe del tutto carente e vi sarebbe incertezza e confusione circa la necessità della previa autorizzazione amministrativa.

D'altra parte, la questione oggetto nel giudizio non concernerebbe la necessità o meno dell'autorizzazione, bensì la sussistenza o no del potere di disattivazione in assenza dei presupposti (interferenze o disturbi) per i quali esso è attribuito.

La predetta società afferma, inoltre, che il potere di disattivazione, in quanto incide su libertà costituzionalmente protette (art. 21 Cost.) dovrebbe potersi esercitare solo quando concorrano gravi motivi e sia stata seguita una procedura idonea a tutelare il soggetto passivo e garantire l'eventuale successivo controllo giurisdizionale. Ciò sarebbe confermato dal raffronto con la disciplina di cui alla legge n. 110 del 1983, ove esso è applicabile solo al termine di una procedura amministrativa che verifichi l'impossibilità di misure meno restrittive.

Contestando quanto sostenuto in proposito dall'Avvocatura, la difesa nega che quest'ultima fattispecie sia diversa da quella di cui all'impugnato art. 240, in quanto a suo avviso questo non sanziona la violazione delle (inesistenti) regole di accesso all'utilizzazione dei canali televisivi liberi, la cui occupazione non potrebbe quindi essere qualificata come disturbo o interferenza alle telecomunicazioni.

La difesa della Telelazio s.p.a. insiste sull'omogeneità delle fattispecie poste a raffronto dal giudice a quo, nonché sull'applicabilità della norma impugnata solo in caso di effettivo disturbo o interferenza, non potendo a suo avviso ritenersi assoggettato ad autorizzazione l'esercizio del diritto soggettivo di radiodiffondere in ambito locale.

Anche la difesa della Telemarsicabruzzo s.p.a. insiste sulla qualificazione come diritto soggettivo di tale attività, che non sarebbe soggetta a concessione od autorizzazione amministrativa. A suo avviso, l'art. 240 cod. post. sarebbe applicabile solo nei confronti dei soggetti titolari di concessione o autorizzazione.

La difesa della E.R.T. Italiana s.r.l., a sua volta, ribadisce la propria tesi circa l'irrilevanza della questione, fondata sull'assunto dell'inesistenza del potere di disattivazione in caso di c.d. "disturbo giuridico", che prescinde da concrete interferenze e della riserva all'autorità giudiziaria, ex art. 15 Cost., del potere di apporre limiti al diritto di radiodiffondere.

Considerato in diritto

1. - Le cinque ordinanze di rimessione del Pretore di Frascati sono di identico tenore e propongono le medesime questioni di legittimità costituzionale. I relativi procedimenti vanno perciò riuniti.

2. - Con le predette ordinanze il Pretore dubita della legittimità costituzionale dell'art. 240 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni) in quanto, stabilendo che si provveda "direttamente, in

via amministrativa" nei confronti di chi arrechi disturbi o causi interferenze alle telecomunicazioni, prevede che possa essere disposta la disattivazione degli impianti radiotelevisivi privati sprovvisti di autorizzazione e suscettibili di arrecare disturbi ai servizi cui sono attribuite le bande di frequenza occupate.

Tale disposizione contrasterebbe, a suo avviso, con l'art. 3 Cost. in quanto:

a) diversamente da quanto stabilito dall'art. 3 della legge 8 aprile 1983, n. 110 per le turbative ai servizi di radioassistenza al volo, non prescrive il previo contraddittorio con l'interessato né dispone - stante la genericità delle previsioni sulle interferenze e sulle modalità dell'intervento della P.A. - che questo sia graduato in relazione alle possibilità tecniche di eliminazione dei disturbi e dia luogo alla disattivazione solo come extrema ratio;

b) la disattivazione degli impianti non sarebbe prevista dagli artt. 3 e 4 della legge 4 febbraio 1985, n. 10 per i casi di incompatibilità con i pubblici servizi dell'attività delle emittenti televisive private.

Tale disparità di trattamento, inoltre, in quanto "incide profondamente sulla libertà della manifestazione del pensiero e sulla libertà di impresa" comporterebbe la violazione anche degli artt. 21 e 41 Cost.

3. - L'Avvocatura dello Stato ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità della questione per carenza di legittimazione del giudice a quo, data l'inesistenza di un diritto soggettivo del privato all'attivazione di impianti radiotelevisivi che il Pretore ha affermato come presupposto per la proposizione dell'incidente.

L'eccezione è fondata.

Deve innanzitutto ribadirsi che il difetto di giurisdizione del giudice a quo fa escludere la rilevanza della questione di costituzionalità quando risulti chiaramente dalla legge o corrisponda ad un univoco orientamento giurisprudenziale, sì da rivestire il carattere dell'evidenza (cfr. sentenze nn. 159 del 1983, 190 del 1985, 346 del 1987, 777 del 1988, 575 del 1989, ordinanze nn. 100 del 1988 e 523 del 1989). In tal caso, infatti, l'eventuale pronuncia di incostituzionalità verrebbe privata delle conseguenze che le sono proprie in quanto resterebbe inapplicabile ai casi concreti che l'hanno occasionata.

Rispetto alla fattispecie in esame, la carenza di giurisdizione del giudice ordinario, anche ai soli fini dell'adozione di provvedimenti urgenti, risulta dal costante ed univoco orientamento sia della Corte di cassazione (cfr. da ultimo, ad es., Sez. Un. civ., sentenza n. 6766 del 1988) e del Consiglio di Stato, sia di questa medesima Corte (sentenze nn. 237 del 1984, 826 e 1030 del 1988).

In tali decisioni si è chiaramente esclusa la configurabilità di un diritto soggettivo del privato all'attivazione ed esercizio di impianti radiotelevisivi, dato che questi comportano l'utilizzazione di un bene comune - l'etere - naturalmente limitato e perciò non fruibile da tutti e presuppongono necessariamente, di conseguenza, un provvedimento di assegnazione della banda di frequenza che, in quanto immette un quid novi nella sfera giuridica del privato, ha indubbio carattere costitutivo.

In particolare, nelle citate sentenze nn. 826 (par. 22) e 1030 (par. 9) del 1988, questa Corte ha sottolineato la necessità di un provvedimento abilitativo, che nel settore in esame implica un ambito di discrezionalità non solo tecnica, ma anche amministrativa (cfr. anche la sentenza n. 153 del 1987, par. 9). Ciò discende da disposizioni di diritto sia interno (artt. 2 e 183, quarto comma, d.P.R. n. 156 del 1973) che internazionale, e si fonda sull'esigenza di assicurare un razionale ed ordinato governo dell'etere, la quale comporta tra l'altro che venga garantito il coordinamento e la compatibilità reciproca tra i vari servizi di telecomunicazione, ivi compresa

l'emittenza radiotelevisiva. Coerente a tale esigenza, e correlato al potere di assegnazione e di disciplina delle modalità d'impiego delle frequenze, è il potere di disattivazione conferito alla P.A. dall'impugnato art. 240, che è appunto preordinato a prevenire e reprimere usi non consentiti o concrete interferenze. A fronte di poteri - di assegnazione e di disattivazione - così strutturati e finalizzati, la posizione soggettiva del privato non può che essere di interesse legittimo al loro corretto esercizio, e perciò essa è tutelabile, nel vigente ordinamento, solo innanzi al giudice amministrativo (che del resto, nel giudizio di cui all'ordinanza n. 374 del 1989, era già stato adi'to dalla parte privata).

Pertanto la questione, in quanto sollevata da un giudice carente di giurisdizione nella materia, va dichiarata inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 240 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni) sollevate in riferimento agli artt. 3, 21 e 41 della Costituzione dal Pretore di Frascati con cinque ordinanze del 29 maggio 1989.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 1990.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: SPAGNOLI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 2 marzo 1990.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

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.