CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **348/1990** (ECLI:IT:COST:1990:348)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CHELI**
Udienza Pubblica del **12/06/1990**; Decisione del **11/07/1990**
Deposito del **20/07/1990**; Pubblicazione in G. U. **01/08/1990**
Norme impugnate:
Massime: **15888 15889 15891**
Atti decisi:

N. 348

SENTENZA 11-20 LUGLIO 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. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 4, 6, 7, 8, 9 e 10 della legge della Regione Piemonte riapprovata il 13 marzo 1990 dal Consiglio regionale avente per oggetto "Interventi per l'informazione locale", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 29 marzo 1990, depositato in cancelleria il 3 aprile successivo ed iscritto al n. 24 del registro ricorsi 1990;

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

Udito nell'udienza pubblica del 12 giugno 1990 il Giudice relatore Cheli;

Uditi l'Avvocato dello Stato Franco Favara, per il ricorrente, e l'avv. Ettore Prosperi per la Regione;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 29 marzo 1990 il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto a questa Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale - in relazione agli artt. 117 e 121 della Costituzione - degli artt. 1, 4, 6, 7, 8, 9 e 10 della legge della Regione Piemonte riapprovata il 13 marzo 1990 e recante "Interventi per l'informazione locale".

Le disposizioni impugnate prevedono che la Regione: a) sostiene il pluralismo informativo mediante iniziative di qualificazione e valorizzazione dei mezzi di comunicazione stampata e radiotelevisiva locali e regionali (art. 1); b) concorre, in favore degli organi di informazione locale, alla dotazione di strumenti di comunicazione atti a garantire alle redazioni un continuo flusso di informazioni dalla Regione e da altri soggetti del sistema informativo, concedendo contributi nella misura massima del 50% della spesa ritenuta ammissibile (art. 4, secondo comma); c) può concedere garanzie fidejussorie a beneficio dei soggetti di cui all'art. 10 (in particolare cooperative e consorzi di cooperative) che attuino investimenti per l'acquisizione e la innovazione di strutture, impianti, attrezzature e mezzi di produzione per l'informazione locale scritta e radiotelevisiva, con possibilità per gli stessi soggetti di essere ammessi agli interventi previsti dalla legge regionale 1° dicembre 1986 n. 56, per la promozione e la diffusione delle innovazioni tecnologiche nel sistema delle imprese minori (art. 6); d) interviene, nelle aree a forte concentrazione urbana e ad elevata presenza di emittenti radiofoniche e televisive e di giornali periodici, a sostegno di iniziative per la rilocalizzazione di attività dell'informazione attraverso il riuso degli immobili industriali dismessi ai sensi della legge regionale 9 marzo 1984 n. 17 (art. 7); e) promuove, nell'ambito dei programmi di formazione professionale, la realizzazione di corsi sulle qualifiche professionali maggiormente necessarie per il personale tecnico degli organi di informazione locali (art. 8).

Il ricorrente impugna altresì il richiamato art. 10, dove si individuano i destinatari degli interventi previsti dalla legge e si stabiliscono alcuni criteri di priorità, nonché gli artt. 4, ultimo comma, e 9, ultimo comma, dove si affida alla Giunta regionale sia la deliberazione dei criteri e l'individuazione dei soggetti in favore dei quali erogare i contributi previsti dallo stesso art. 4, sia l'emanazione del bando per un premio giornalistico annuale per servizi realizzati su mezzi di informazione locali.

Tanto premesso, il Presidente del Consiglio afferma che la materia dell'informazione stampata e radiotelevisiva si presenta estranea alle previsioni dell'art. 117 Cost. e nessuna competenza legislativa possono avere riguardo ad essa le Regioni. La legge impugnata sarebbe pertanto illegittima nella parte in cui, in funzione del valore del pluralismo informativo, detta una disciplina di sostegno economico (incentivi, agevolazioni, contributi) alle imprese operanti nel settore dell'informazione. Aggiunge il Presidente del Consiglio che, data l'inderogabilità del limite costituzionale delle materie di cui all'art. 117 Cost., l'intervento regionale nel settore informativo non potrebbe essere giustificato né dalla localizzazione in ambito regionale dell'impresa e della sua attività né dall'ambiguo concetto di informazione di carattere regionale. Nel ricorso si sostiene inoltre che il pluralismo dell'informazione in ambito locale non è che un aspetto del pluralismo informativo interessante la comunità nazionale unitariamente considerata e come tale non potrebbe che formare oggetto e costituire obiettivo della disciplina generale statuale dell'impresa e dell'attività di informazione per l'attuazione dei valori sanciti dall'art. 21 Cost. Sarebbe pertanto da escludere, in materia, una prevalenza dell'interesse regionale tale da giustificare interventi legislativi della Regione anche solo integrativi o suppletivi rispetto alla legislazione statale.

Conclusivamente, il Presidente del Consiglio dei ministri chiede, sotto un primo profilo, che venga dichiarata l'illegittimità, per violazione dell'art. 117 Cost., delle disposizioni contenute nell'art. 1 in relazione a quelle espresse negli artt. 4, 6, 7, 8, 9 e 10 della legge impugnata.

Sotto un secondo profilo risulterebbero poi in contrasto con l'art. 121 Cost. l'art. 4, ultimo comma, e l'art. 9, ultimo comma, della legge in esame, in quanto affidano alla Giunta regionale l'esercizio di una potestà regolamentare. Nel ricorso si sostiene a questo proposito che la determinazione dei criteri secondo i quali procedere alla concessione di contributi per l'acquisizione di strumenti tecnici nonché l'individuazione dei soggetti beneficiari dei contributi medesimi costituirebbero esplicazione di poteri di scelta ampiamente discrezionali che si risolverebbero nella posizione di regole di attuazione delle generiche e meramente finalistiche previsioni della legge. Del pari - sempre secondo la Presidenza del Consiglio - costituirebbe esplicazione di potestà normativa secondaria la fissazione della disciplina attuativa della generica previsione legislativa di un concorso annuale per un premio giornalistico.

2. - Si è costituita in giudizio la Regione Piemonte al fine di contestare l'ammissibilità e la fondatezza del ricorso.

In una memoria presentata nell'imminenza dell'udienza di discussione la Regione sottolinea in particolare come il legislatore regionale, con la legge impugnata, abbia inteso disciplinare, in conformità all'art. 8 dello statuto regionale piemontese, la funzione informativa e comunicativa concernente esclusivamente le attività della Regione e delle realtà locali.

Afferma a questo proposito la resistente che la funzione informativa e comunicativa risulta connessa all'esercizio dei diritti propri della Regione quale persona giuridica e la sua regolamentazione appare pienamente legittima ove riguardi l'esclusivo ambito di svolgimento delle attività istituzionali regionali. Alla base del ricorso vi sarebbe perciò un equivoco di fondo originato dalla confusione tra la regolamentazione legittima di un'attività propria dell'ente in quanto persona giuridica ed una presunta invasione della competenza statale a formulare i principi fondamentali in tema di informazioni e comunicazione. In questa ottica, anche le incentivazioni economiche previste dalla legge regionale dovrebbero essere correttamente considerate come un aiuto ad attività che costituiscono mezzi per il raggiungimento delle finalità proprie della Regione.

Infine, per quanto attiene l'ulteriore censura formulata nei confronti degli artt. 4, ultimo comma, e 9, ultimo comma, in relazione all'art. 121 Cost., la Regione sostiene che l'attività demandata alla Giunta regionale ha carattere meramente esecutivo e non regolamentare.

Considerato in diritto

1. - Con il ricorso in esame vengono impugnate, in relazione agli artt. 117 e 121 Cost., alcune disposizioni della legge della Regione Piemonte, riapprovata il 13 marzo 1990, recante "Interventi per l'informazione locale": legge mediante la quale la Regione, in attuazione dell'art. 8 del proprio Statuto, ha inteso promuovere "l'informazione sui programmi, sulle decisioni e sugli atti di rilevanza regionale e sul loro processo formativo, quale presupposto per favorire lo sviluppo della partecipazione democratica dei cittadini" nonché sostenere "il pluralismo informativo, mediante iniziative di qualificazione e valorizzazione dei mezzi di comunicazione stampata e radiotelevisiva locali e regionali" (art. 1).

L'impugnativa proposta investe due profili.

Secondo un primo ordine di censure le disposizioni espresse negli artt. 1, 4, 6, 7, 8, 9 e 10

della legge in esame verrebbero a violare l'art. 117 Cost., avendo la legge stessa previsto una serie di interventi economici (contributi, agevolazioni, incentivi) a sostegno di imprese locali operanti in un settore (informazione giornalistica e radiotelevisiva) non compreso tra le materie elencate nell'art. 117 Cost. e spettante, per il carattere nazionale degli interessi in gioco, esclusivamente alla competenza statale.

Un secondo ordine di censure riguarda, invece, gli artt. 4, ultimo comma, e 9, ultimo comma, della stessa legge, con riferimento all'art. 121 Cost., dal momento che le disposizioni in questione - ai fini della individuazione dei soggetti ammessi ai contributi di cui all'art. 4 e della definizione del bando di concorso per il premio giornalistico di cui all'art. 9 - avrebbero indebitamente affidato alla Giunta anziché al Consiglio regionale l'esercizio di competenze di natura regolamentare.

2. - La questione non è fondata.

Per quanto concerne l'asserita lesione dell'art. 117 Cost., l'osservazione preliminare da cui occorre muovere è che l'informazione attuata attraverso i mezzi di comunicazione di massa (si tratti di stampa o di radiotelevisione) è attività che - per il fatto di collegarsi, nel nostro sistema, all'esercizio di una libertà fondamentale (quale quella di espressione del pensiero) ed alla presenza di un valore essenziale per la democrazia (quale quello del pluralismo) - non può essere collocata sullo stesso piano delle materie elencate nell'art. 117 Cost.

L'informazione, nei suoi risvolti attivi e passivi (libertà di informare e diritto ad essere informati) esprime, infatti, - al di là delle singole sfere di attribuzioni rispettivamente assegnate allo Stato ed alle Regioni - una condizione preliminare (o, se vogliamo, un presupposto insopprimibile) per l'attuazione ad ogni livello, centrale o locale, della forma propria dello Stato democratico. Nell'ambito di tale forma, qualsivoglia soggetto od organo rappresentativo investito di competenze di natura politica non può, di conseguenza, pur nel rispetto dei limiti connessi alle proprie attribuzioni, risultare estraneo all'impiego dei mezzi di comunicazione di massa. Questo impiego, per quanto concerne le Regioni, quali soggetti costituzionali investiti di competenze sia politiche che amministrative, si riferisce, in particolare, a due aspetti: quello delle informazioni che la Regione è tenuta ad offrire ai cittadini in ordine alle proprie attività ed ai propri programmi e quello delle informazioni che la Regione può ricevere dalla società regionale e che concorrono a determinare la partecipazione di tale società alle scelte attraverso cui si esprime l'indirizzo politico e amministrativo regionale.

Sia l'uno che l'altro di tali profili si trovano rispecchiati nelle norme che molti statuti regionali hanno dedicato al tema dell'informazione, solitamente in connessione con quello della partecipazione (cfr. artt. 5 e 62 Statuto Basilicata; 56 Statuto Calabria; 48 Statuto Campania; 5 Statuto Emilia-Romagna; 4 Statuto Liguria; 5 e 54 Statuto Lombardia; 32 Statuto Marche; 42 Statuto Molise; 4 Statuto Toscana; 11 Statuto Umbria; 35 Statuto Veneto), ed emergono con particolare chiarezza nell'art. 8 dello Statuto piemontese, dove, mentre da una lato si richiama "l'informazione sui programmi, le decisioni e gli atti di rilevanza regionale" come presupposto della partecipazione, dall'altro si prevede l'instaurazione di "rapporti permanenti con gli organi di informazione, anche audiovisivi" e l'istituzione di "forme di comunicazione che consentano alla comunità regionale di esprimere le proprie esigenze".

3. - Ora, la legge regionale in esame, nelle norme che hanno formato oggetto d'impugnativa, non si è distaccata dalla cornice statutaria appena richiamata né ha invaso sfere riservate alla competenza esclusiva del legislatore nazionale. La Regione, con tale legge, non ha preteso, infatti, regolare, in concorrenza o in alternativa con la legislazione statale, le modalità di esercizio della libertà di informazione attivabile attraverso la stampa o la radiotelevisione, bensì soltanto prevedere alcuni incentivi di carattere economico ai fini dell'ammodernamento di imprese di informazione operanti in sede locale e prevalentemente finalizzate a trasmettere informazioni sulla realtà sociale, economica e culturale del Piemonte

(cfr. art. 10, primo comma). E se è vero - come rileva l'Avvocatura dello Stato (anche sulla scorta di quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 94 del 1977) - che il confine tra informazione nazionale e regionale resta incerto e di difficile definizione (data la potenziale diffusività all'intero territorio nazionale del prodotto informativo), è anche vero che, nella specie, il carattere locale degli interventi viene a trovare il suo fondamento, più che nei contenuti dei messaggi informativi, tanto nella collocazione della sede principale dell'impresa quanto nella sfera territorialmente limitata cui risulta riferita l'attività di erogazione delle notizie.

L'insussistenza di sconfinamenti in sfere riservate alla competenza statale può risultare, d'altro canto, convalidata anche dal fatto che alcuni degli interventi previsti nella legge impugnata (e cioè quelli relativi al sostegno all'innovazione tecnologica di cui all'art. 6 e quelli concernenti il riuso di immobili industriali dismessi di cui all'art. 7) si presentano come semplici specificazioni di discipline agevolative già da tempo operanti a livello regionale (ai sensi delle leggi regionali 1° dicembre 1986 n. 56 e 9 marzo 1984 n. 17), mentre la previsione di corsi sulle qualifiche professionali per il personale tecnico degli organi di informazione locale (di cui all'art. 8) appare agevolmente riconducibile alla materia dell'istruzione professionale, assegnata dall'art. 117 Cost. alla competenza regionale.

4. - Per quanto concerne, infine, le censure formulate con riferimento all'art. 121 Cost., v'è solo da rilevare che né l'art. 4, ultimo comma, né l'art. 9, ultimo comma, della legge impugnata, assegnano alla Giunta regionale competenze di natura regolamentare. La previsione dei criteri e l'individuazione dei soggetti (di cui all'art. 4, ultimo comma), al pari del bando di concorso (di cui all'art. 9, ultimo comma), concretano, infatti, una semplice attività amministrativa che, quand'anche si manifesti attraverso formulazioni di carattere generale, non viene ad assumere la natura di attività normativa riconducibile al novero delle fonti secondarie. Nessuna lesione dell'art. 121 Cost. conseguente ad un indebito spostamento di competenze dal Consiglio alla Giunta regionale è stata pertanto operata mediante le norme impugnate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata, con il ricorso di cui in epigrafe, nei confronti degli artt. 1, 4, 6, 7, 8, 9 e 10 della legge della Regione Piemonte riapprovata il 13 marzo 1990, recante "Interventi per l'informazione locale", con riferimento agli artt. 117 e 121 Cost.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 luglio 1990.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CHELI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 20 luglio 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.