CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **21/1991** (ECLI:IT:COST:1991:21)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CONSO** - Redattore: - Relatore: **CORASANITI**
Udienza Pubblica del **11/12/1990**; Decisione del **17/01/1991**
Deposito del **24/01/1991**; Pubblicazione in G. U. **30/01/1991**
Norme impugnate:
Massime: **16865 16866 16867 16869 16870 16873 16875**
Atti decisi:

N. 21

SENTENZA 17-24 GENNAIO 1991

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giovanni CONSO; Giudici: prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 3 e 4 della legge 6 agosto 1990, n. 223 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato), promossi con ricorsi delle Province autonome di Bolzano e di Trento, notificati l'8 settembre 1990, depositati in Cancelleria il 12 e 19 settembre successivi ed iscritti ai nn. 61 e 62 del registro ricorsi 1990;

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica dell'11 dicembre 1990 il Giudice relatore Aldo Corasaniti;

Uditi gli avvocati Roland Riz e Sergio Panunzio per la Provincia di Bolzano e Umberto Pototschnig per la Provincia di Trento e l'Avvocato dello Stato Giorgio D'Amato per il Presidente del Consiglio dei Ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato l'8 settembre 1990 (R. ric. n. 61/1990) la Provincia autonoma di Bolzano ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 3 (in particolare del comma 19) e 4 della legge 6 agosto 1990, n. 223, "Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato", in riferimento agli artt. 8, n. 3, 4, 5, 6, 10, 17 e 22; 14, primo comma; 16, primo comma, dello Statuto speciale Trentino-Aldo Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) e relative norme di attuazione (in particolare del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, "Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche", e del d.P.R. 1° novembre 1973, n. 690, "Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige concernente tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare"), ed all'art. 42, terzo comma, della Costituzione.

La legge 6 agosto 1990, n. 223, che reca la disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato, premesso (art. 1: "Principi generali") che "la diffusione di programmi radiofonici o televisivi" "ha carattere di preminente interesse generale" e che il pluralismo, l'obiettività, l'apertura alle diverse opinioni, tendenze politiche, sociali, culturali e religiose, nel rispetto delle libertà e dei diritti garantiti dalla Costituzione, rappresentano princìpi fondamentali del sistema radiotelevisivo, dopo aver stabilito (art. 2) che la diffusione "è effettuata dalla società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo", ma "può inoltre essere affidata mediante concessione" a soggetti diversi, all'art. 3 dispone che la pianificazione delle radiofrequenze sia effettuata mediante il piano nazionale di ripartizione - che indica le bande di frequenza utilizzabili dai vari servizi di telecomunicazioni, è predisposto dal Ministro delle poste e telecomunicazioni ed approvato con d.P.R., all'esito del procedimento previsto, e su proposta del Ministro medesimo previa deliberazione del Consiglio dei Ministri -, ed il piano nazionale di assegnazione che, nel rispetto delle indicazioni del piano di ripartizione, determina - una volta raccolti, sulla base di uno schema di piano, il parere, ed eventuali proposte di ipotesi diverse di bacini di utenza, di regioni e province autonome - le aree di servizio degli impianti, e per ciascuna area la localizzazione possibilmente comune degli impianti, nonché la frequenza assegnata a ciascuno di essi.

Espone la Provincia di Bolzano che l'art. 3, e segnatamente il comma 19, della legge n. 223 del 1990, nell'imporre alle province autonome di adeguare i propri piani territoriali di coordinamento ovvero di adottarne di specifici per conformarsi alle localizzazioni degli impianti, con rispettive aree di servizio, previste dal piano di assegnazione, prevedendo, in difetto, la nomina di commissari ad acta su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri da parte del Ministro delle poste e telecomunicazioni, costringe esse province a conformare la propria programmazione urbanistica al piano nazionale di assegnazione, privandole di ogni potere decisionale, di ogni potestà di controllo e di autorizzazione preventiva, e quindi, in sostanza, di ogni potere di valutazione in materia urbanistica nonché, in particolare, in ordine alla pianificazione del territorio e la tutela del paesaggio.

Le norme denunciate violano, quindi, le attribuzioni primarie della Provincia previste dallo Statuto all'art. 8, n. 5 (urbanistica e piani regolatori), n. 6 (tutela del paesaggio) e dalle relative norme di attuazione (d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, e d.P.R. 1° novembre 1973, n. 690), nonché le attribuzioni previste dall'art. 8, n. 3 (tutela del patrimonio storico), n. 4 (tutela di usi e costumi locali), n. 8 (tutela delle minime unità culturali), n. 17 (viabilità e lavori pubblici di interesse provinciale) e n. 22 (espropriazione di interesse provinciale), con relative norme di

attuazione; esse violano altresì l'art. 16, primo comma, dello Statuto, che attribuisce alla Provincia le potestà amministrative nelle materie in cui essa ha competenza legislativa.

Di particolare gravità, ad avviso della Provincia, sono la mancata previsione della possibilità di apportare o concordare modifiche o integrazioni al piano di assegnazione, per contemperare i diversi interessi pubblici in gioco; la mancata previsione di una valutazione autonoma da parte delle Province di Trento e Bolzano nonché di possibili intese fra le due province ed i competenti organi statali.

Oggetto della censura della Provincia di Bolzano è altresì l'art. 4 della legge n. 223 del 1990, che al comma primo dispone che il rilascio della concessione ai concessionari privati o alla concessionaria pubblica "equivale a dichiarazione di pubblica utilità indifferibilità e urgenza per le opere connesse a dà titolo per richiedere alle autorità competenti le necessarie concessioni ed autorizzazioni per la installazione degli impianti nelle località indicate dal piano di assegnazione e, conseguentemente, nei piani territoriali di coordinamento", disciplinando poi minuziosamente - ad avviso della ricorrente - tutti gli aspetti relativi alle attività urbanistiche ed espropriative, affidando le relative competenze ai comuni, che diventano così una sorta di longa manus della Presidenza del Consiglio e del Ministro delle poste e telecomunicazioni.

Anche le norme contenute nell'art. 4, osserva la ricorrente, spogliano la Provincia di ogni possibilità di giudizio e di valutazione in ordine all'installazione degli impianti e al rilascio della concessione edilizia, che diviene così un atto vincolato e dovuto, con conseguente violazione delle attribuzioni primarie della Provincia stabilite dallo Statuto all'art. 8, n. 5 (urbanistica e piani regolatori), n. 6 (tutela del paesaggio), n. 3 (tutela del patrimonio storico, artistico e popolare), n. 10 (edilizia ed attività di enti a carattere extraprovinciale esercitate nelle province con finanziamenti pubblici) e n. 4 (usi e costumi, attività artistiche, culturali ed educative locali "anche con i mezzi radiotelevisivi").

Tale ultima attribuzione statutaria mal si concilierebbe, in particolare, con la estromissione della Provincia da ogni intesa sulla localizzazione degli impianti, sulle attività urbanistiche di pianificazione territoriale e sulle attività inerenti all'espropriazione ed assegnazione dei terreni.

L'art. 4 della legge n. 223 del 1990, poi, introduce il principio del silenzio assenso sulla domanda di concessione edilizia, mentre nell'ordinamento urbanistico provinciale, attuato in forza della competenza primaria di cui all'art. 8, nn. 5 e 6 dello Statuto, vige il principio opposto del silenzio rifiuto (art. 24, settimo comma, del d.P.G.P. 23 giugno 1970, n. 20).

Numerose altre censure della Provincia si appuntano sull'art. 4 della legge n. 223 del 1990; esso si porrebbe infatti in contrasto:

con l'art. 8, n. 5 dello Statuto, che riserva alla Provincia i servizi di interesse sovracomunale, laddove le norme denunciate prevedono che le aree necessarie agli impianti siano espropriate in favore dei comuni ed ascritte al loro patrimonio indisponibile;

con l'art. 8, n. 22, dello Statuto, che attribuisce competenza esclusiva alle province autonome in tema di espropriazione per pubblica utilità in "tutte le materie di competenza provinciale", mentre il citato art. 4 prevede al secondo comma che il comune dovrà rilasciare la concessione edilizia ai concessionari della radiodiffusione anche nelle more della procedura di esproprio e che esso dovrà contestualmente concedere ai richiedenti il diritto di superficie sulle aree acquisite o espropriate, seguendo la particolare procedura prevista dall'art. 4;

con l'art. 42 della Costituzione, nella parte in cui prevede che l'espropriazione può avvenire solo per motivi di interesse generale: appare infatti dubbio che le "televisioni private"

perseguano prevalentemente "motivi di interesse pubblico"; ad avviso della ricorrente, il carattere di "servizio pubblico" che ad esse avrebbe attribuito il legislatore ordinario non può sovvertire il principio costituzionale.

Gli artt. 3 e 4 della legge n. 223 del 1990, infine, si porrebbero in contrasto con l'art. 14 dello Statuto, che prevede come obbligatorio il parere della provincia per le concessioni "in materia di comunicazioni e trasporti riguardanti linee che attraversano il territorio provinciale": su tutte indistintamente le iniziative previste dalle norme censurate, e non solo su alcune, sarebbe obbligatorio il parere della provincia.

2. - Con ricorso notificato l'8 settembre 1990 (R. ric. n. 62/1990) ha sollevato questioni la Provincia autonoma di Trento. Oggetto dell'impugnazione sono gli artt. 3, commi 14, 15, 16 e 19; 4, secondo comma, della legge n. 223 del 1990, mentre vengono invocati come parametro costituzionale gli artt. 8, nn. 5 e 6; 9, n. 10; 16 dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige, anche in relazione all'art. 21 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 e all'art. 81 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

Dopo avere esposto il contenuto degli articoli denunciati, la Provincia di Trento, ribadita la competenza primaria ad essa attribuita dallo Statuto in materia di urbanistica e di tutela del paesaggio, osserva come la legge n. 223 del 1990 ha ricondotto una serie di competenze in tali materie alla titolarità dello Stato, declassando regioni e province autonome ad organismi consultivi ovvero coinvolgendole come uffici dipendenti del Ministro delle poste, traendo a pretesto la circostanza che nella legge in esame i profili urbanistici sono accessori rispetto alla disciplina del sistema radiotelevisivo, materia a sé, di esclusiva competenza dello Stato.

Tale argomentazione non può, ad avviso della ricorrente, essere condivisa. Se è vero, infatti che già in passato, sulla base della precedente legge ed a seguito dell'art. 185 del t.u. 29 marzo 1973, n. 156, era stata confutata tale tesi, sottolineando come, quando un'iniziativa privata coinvolga più settori di intervento amministrativo, è necessario che essa si sottoponga alla potestà di ciascun organo competente per materia, il criterio allora applicato a maggior ragione deve trovare applicazione nella vigenza della nuova disciplina.

La legge n. 223 del 1990, infatti, pone in particolare evidenza, nella fase della localizzazione degli impianti, gli interessi pubblici diversi coinvolti nella pianificazione delle radiofrequenze (cfr. art. 3, comma 8), imponendo che la suddivisione del territorio in bacini di utenza tenga conto, tra l'altro, delle "condizioni urbanistiche della zona", lasciando intendere che le scelte che si impongono hanno anche valore urbanistico.

Ciò premesso, non appare però adeguata la distribuzione delle competenze operate dalla stessa legge n. 223 del 1990.

Essa infatti, osserva la ricorrente, non rispetta il procedimento, previsto dall'art. 21 del d.P.R. 24 marzo 1974, n. 381, recante norme di attuazione dello Statuto in materia di urbanistica ed opere pubbliche, che consente di armonizzare con gli interessi di competenza statale i piani urbanistici provinciali ed i piani territoriali di coordinamento, approvati con legge provinciale, raccogliendo le osservazioni, a scopo di coordinamento, del Ministero dei lavori pubblici cui i progetti vanno inviati prima dell'approvazione.

Le norme denunciate, ed in particolare l'art. 3, commi 14, 15, 16 e 17 appaiono poi in contrasto, deduce la ricorrente, con l'art. 81 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, applicabile alla Regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome in forza dell'art. 12 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, che, per la localizzazione delle opere pubbliche di interesse statale, nell'ipotesi di difformità dalle norme o dai piani urbanistici, prevede lo strumento dell'intesa con la regione interessata. La legge n. 223 del 1990 riserva invece all'Amministrazione statale ogni scelta sulla localizzazione degli impianti, violando così la competenza provinciale in

materia urbanistica.

Quest'ultima, peraltro, al pari della competenza in materia di tutela del paesaggio, anch'essa primaria, non risulta rispettata, sotto un ulteriore profilo, dalla legge in esame che, nel procedimento per il piano di assegnazione delle radiofrequenze, non hanno differenziato la posizione delle regioni a statuto speciale e le province autonome da quella della altre regioni. A proposito delle interferenze e degli intrecci tra la disciplina di materie di competenza statale e l'urbanistica od altre materie di competenza regionale, la ricorrente richiama la sent. n. 1031 del 1988 di questa Corte, che invita ad una puntuale verifica dei poteri esercitati dallo Stato al fine di evitare che una estensione eccessiva dei confini di una data materia non realizzi una sostanziale compressione delle attribuzioni regionali. Quanto al potere sostitutivo dello Stato, previsto nella seconda parte del comma 19 dell'art. 3 della legge n. 223 del 1990, nel caso di inerzia delle regioni o delle province autonome, non risultano rispettate le rigorose prescrizioni previste dalla sent. n. 177 del 1988 di questa Corte, e segnatamente le modalità per l'esercizio di tale potere previste dall'art. 2 della legge 22 luglio 1975, n. 382, poi sostanzialmente riprodotte nell'art. 2 della l. 23 agosto 1988, n. 400, per le funzioni delegate, prescrizioni che a maggior ragione dovrebbero essere vincolanti quando i tratti di funzioni proprie delle regioni. 3. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato che si era costituita in entrambi i giudizi, riservandosi di dedurre, in prossimità dell'udienza ha depositato memorie in buona parte di identico contenuto, tanto per la questione sollevata dalla Provincia di Bolzano (R. ric. n. 61/1990), che per quella sollevata dalla Provincia di Trento (R. ric. n. 662 del 1990). Dopo aver illustrato, per linee generali, la disciplina (artt. 3 e 4) di pianificazione delle radiofrequenze recata dalla legge n. 223 del 1990, sottolineando come la realizzazione del valore fondamentale del pluralismo, rispondente ad un interesse nazionale imperativo e non frazionabile, costituisce il presupposto di attuazione di tutti i principi (enunciati dall'art. 1) che dal primo rimangono condizionati, l'Avvocatura dello Stato richiama, in proposito, le sentenze di questa Corte che hanno affermato il valore centrale del pluralismo in un ordinamento democratico (n. 826 del 1988) - inerente ai diritti sanciti dall'art. 21 Cost., "pietra angolare dell'ordine democratico" (n. 84 del 1969) e "coessenziali al regime di libertà" garantito dalla Carta fondamentale (n. 11 del 1968), e condizione pleliminare (o presupposto insopprimibile) per l'attuazione ad ogni livello della forma propria dello Stato democratico (n. 348 del 1990) - al fine di dare ingresso nell'emittenza televisiva al maggior numero di voci consentito dai mezzi tecnici, evitando il pericolo di emarginazioni connesse a processi di concentrazione delle risorse. Le ragioni del pluralismo, osserva l'Avvocatura, congiunte a quelle del rispetto degli impegni internazionali che non possono rimanere minacciate da decisioni a livello locale, in un quadro di riconoscimento del diritto di iniziativa privata, postulano la necessità di una razionale, nonché efficace ed economica, utilizzazione delle risorse naturali (l'etere), garantendo al massimo numero possibile di voci, su scala nazionale ed in ambito locale, l'ingresso e la presenza nel sistema dell'emittenza radiotelevisiva senza interferenze, e tenendo conto dell'incidenza che le caratteristiche geografiche delle varie località presentano sulle condizioni di propagazione delle onde elettromagnetiche, evitando fenomeni di emarginazione tanto sul versante passivo del diritto di informazione (diritto ad essere informati) che sul versante attivo (diritto ad informare). L'Avvocatura ricorda poi, richiamando la giurisprudenza della Corte sul punto, la necessità che, nell'ambito del regolamento internazionale delle radiocomunicazioni - e l'elaborazione del piano di assegnazione delle radiofrequenze assume particolare rilievo per le aree geografiche di frontiera come il Trentino-Alto Adige - sia l'Autorità centrale a pianificare l'assegnazione delle frequenze, di cui la localizzazione degli impianti, cui le radiofrequenze si riferiscono, costituisce momento fondamentale, strumentale all'effettivo governo dell'etere sotto un profilo tecnico-strutturale. A proposito del quadro normativo internazionale, l'Avvocatura fa riferimento alla Convenzione di Nairobi del 6 novembre 1982, ratificata e resa esecutiva con l. 9 maggio 1986, n. 149 (art. 33 n. 154 ed art. 35 n. 158) ed alla Convenzione di Malaga-Torremolinos 25 ottobre 1973, ratificata e resa esecutiva con l. 7 ottobre 1977, n. 790. Il legislatore statale, deduce ancora l'Avvocatura, ha inteso garantire il perseguimento dell'interesse nazionale salvaguardando nel contempo il principio di cooperazione, prevedendo

un dettagliato procedimento consultivo sullo schema di piano di assegnazione delle frequenze, realizzando così una forma di collaborazione proporzionata agli interessi regionali e provinciali coinvolti nell'esercizio del potere statale di disciplina dell'etere. Nel potere di individuare le aree destinate all'installazione degli impianti, che possono peraltro accedere anche a bacini di utenza interregionali, si esprime la complessa valutazione dell'interesse nazionale, di valenza generale; in ipotesi siffatte questa Corte ha ritenuto (sent. n. 177 del 1986) che i limiti a tutela delle autonomie possono essere valutati con minor rigore, come ha del pari affermato (sentt. nn. 177 e 217 del 1988; 459 del 1989) che, ove sia necessario per la soluzione di problemi propriamente attinenti al soddisfacimento dell'interesse nazionale, lo Stato possa legittimamente adottare anche una disciplina legislativa di dettaglio nell'ambito di materie attribuite in via generale alla competenza regionale o provinciale. Alle stesse finalità obbedisce la previsione dell'art. 4 della l. 223 del 1990 di un intervento sostitutivo statale, nel caso di inerzia regionale o provinciale, per l'adeguamento ovvero per l'adozione dei piani territoriali di coordinamento, senza dei quali risulterebbe compromesso il perseguimento degli interessi essenziali connessi alla pianificazione delle radiofrequenze. Quanto ai rilievi mossi dalla sola Provincia di Bolzano, l'Avvocatura osserva: a proposito della previsione, nell'art. 4 denunciato, di un silenzio assenso sulla domanda di concessione edilizia, in difformità della regola del silenzio rifiuto vigente nell'ordinamento locale, che essa non è illegittima in ragione dell'eccezionalità della disciplina legislativa nazionale; a proposito dell'art. 8 n. 22, e 14 dello Statuto, entrambi richiamati dalla ricorrente, che, in ordine al primo, non vengono in rilievo espropriazioni per "materie di competenza provinciale", e che, in ordine al secondo, l'endiadi "comunicazioni e trasporti" si riferisce chiaramente ai trasporti di persone e di cose e non alle telecomunicazioni. 4. - Le difese svolte dal Presidente del Consiglio dei ministri nel giudizio promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano (R. ric. n. 62 del 1990) sono, come detto, in buona parte di identico tenore. Specifiche considerazioni sono svolte in ordine al procedimento, dettato dall'art. 21 del d.P.R. n. 381 del 1974, per l'armonizzazione della pianificazione locale con le esigenze di carattere nazionale. Il richiamo, osserva l'Avvocatura, non è pertinente in quanto l'art. 3 della legge n. 223 del 1990 denunciato ha come oggetto una pianificazione nazionale di carattere unitario, che viene a costituire un prius logico della pianificazione locale, in quanto la prima, realizzando interessi di valore costituzionale, si pone come presupposto della seconda.

Considerato in diritto

1. - La Provincia autonoma di Bolzano ha sollevato questione di legittimità costituzionale di alcune norme contenute nella legge 6 agosto 1990, n. 223 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato), e precisamente:

a) della regolamentazione, dettata con l'art. 3 della legge, del procedimento di formazione del piano nazionale di assegnazione delle radiofrequenze per la radiodiffusione (sonora e televisiva) e della incidenza del piano (che determina anche le aree di servizio degli impianti e la localizzazione di questi ultimi) sui piani territoriali provinciali di coordinamento (art. 3, diciannovesimo comma, della legge n. 223), regolamentazione ritenuta dalla Provincia lesiva di competenze primarie ad essa conferite da disposizioni dello Statuto per la Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), quali l'art. 8, n. 5 (urbanistica e piani regolatori), n. 6 (tutela del paesaggio) e delle relative norme di attuazione (d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 e d.P.R. 1° novembre 1973, n. 690), nonché di attribuzioni ad essa Provincia parimenti conferite da disposizioni del detto Statuto, quali: l'art. 8, n. 3 (tutela del patrimonio storico, artistico e popolare), n. 4 (usi e costumi locali, istituzioni culturali aventi carattere provinciale, manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative locali, e, per la Provincia di Bolzano, anche con i mezzi radiotelevisivi), n. 8 (ordinamento delle minime unità culturali); n. 17

(viabilità e lavori pubblici di interesse provinciale), l'art. 8, n. 22 (espropriazioni per pubblica utilità per tutte le materie di interesse provinciale) e relative norme di attuazione; l'art. 16, primo comma (in materia di potestà amministrative della Provincia); e quindi in violazione delle disposizioni anzidette;

b) della regolamentazione, dettata con l'art. 4 della stessa legge n. 223 del 1990, della concessione edilizia sulle aree espropriate ai fini degli impianti radiotelevisivi e del trattamento giuridico delle aree stesse, regolamentazione ritenuta dalla Provincia lesiva delle competenze e attribuzioni ad essa conferite dall'art. 8, nn. 3, 4, 5, 6, dello Statuto sulle materie sopra indicate (per quanto concerne il n. 5 la riserva alla Provincia dei servizi di interesse sovracomunale) e ancora dall'art. 8, n. 10 (in materia di edilizia e di attività di enti a carattere extra-provinciale esercitate nelle province con finanziamenti pubblici) e dall'art. 8, n. 22, dello Statuto stesso; e quindi in violazione delle disposizioni anzidette, nonché di normative regionali adottate in base alle cennate competenze (come quella che accoglie il principio del silenzio-rifiuto in materia di concessioni edilizie), e altresì dell'art. 42 della Costituzione, secondo il quale l'espropriazione per pubblica utilità può essere disposta soltanto per motivi di interesse generale (tali non sarebbero quelli sottesi all'espropriazione a favore dei concessionari privati di radiodiffusione di programmi radiofonici e televisivi);

c) di entrambe le dette regolamentazioni, regolamentazioni ritenute dalla Provincia lesive della attribuzione ad essa conferita dall'art. 14, primo comma, dello Statuto, concernente l'obbligatorietà del parere della Provincia stessa per le concessioni in materia di comunicazioni e trasporti riguardanti linee che attraversano il territorio provinciale.

Anche la Provincia di Trento ha sollevato questione di legittimità costituzionale:

delle normative suindicate (artt. 3 e 4 della stessa legge n. 223 del 1990), normative ritenute dalla Provincia lesive delle competenze primarie ad essa conferite dallo Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in tema di urbanistica e di tutela del paesaggio, di espropriazione per pubblica utilità per tutte le materie di competenza provinciale (nonché di altre competenze provinciali attinenti alla protezione della natura, alla tutela dagli inquinamenti, alla protezione igienico-sanitaria) e così perturbatrici dell'ordine costituzionale delle competenze, come ulteriormente precisato: dall'art. 21 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, recante norme di attuazione del detto Statuto (che prevede un particolare sistema per il coordinamento fra i vigenti piani urbanistici provinciali e gli interessi statali, mediante l'invio dei progetti di piano urbanistico provinciale e di piano territoriale di coordinamento - da approvare poi con legge provinciale - al Ministero dei lavori pubblici per le sue osservazioni); dall'art. 81 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (che stabilisce, con norma da ritenere estesa alla Provincia dall'art. 12 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, un particolare procedimento per la realizzazione delle opere pubbliche di interesse statale, la cui localizzazione o il cui tracciato sia difforme dalle prescrizioni urbanistiche ed edilizie, mediante l'intesa fra Stato e regioni interessate); dall'esigenza di una differenziazione fra autonomia ordinaria e autonomia speciale, almeno per le competenze primarie come quelle appunto in materia di urbanistica e di tutela del paesaggio; dalle esigenze espresse dalla dottrina e dalla giurisprudenza di questa Corte in tema di limitazione dei poteri sostitutivi dello Stato rispetto alle regioni e alle province autonome e della efficacia delle leggi statali di dettaglio.

Trattandosi di questioni identiche e comunque connesse, i giudizi così promossi vanno riuniti per la definizione con unica sentenza.

2. - Il nucleo essenziale delle censure qui esaminate sta nella denunciata compressione di competenze esclusive delle province autonome derivante dalla prevista elaborazione del piano di assegnazione delle radiofrequenze - piano implicante la determinazione, sulla base di bacini di utenza (coincidenti di regola con il territorio regionale o provinciale, ma definiti tenendosi conto fra l'altro delle condizioni geografiche, urbanistiche, socio-economiche e culturali della

zona) delle aree di servizio degli impianti radiotelevisivi e quindi della localizzazione di tali impianti, e destinato a incidere in modo vincolante sul governo provinciale del territorio mediante l'imposto adeguamento dei piani territoriali di coordinamento preesistenti o la imposta adozione di appositi piani, nonché mediante l'imposto adeguamento degli strumenti urbanistici comunali, ed ancora mediante una speciale regolamentazione delle espropriazioni dei suoli prescelti, del regime di essi e delle concessioni edilizie - senza una effettiva partecipazione di esse Province, quanto meno per quel che concerne la localizzazione degli impianti.

Che questo sia il nucleo essenziale è dimostrato da ciò che, pur avendo toccato con le proprie censure anche distintamente le disposizioni concernenti le varie incidenze del piano sopra indicate, le ricorrenti hanno insistito primariamente sulla cennata mancanza di partecipazione, propugnando la tesi che essa avrebbe dovuto attuarsi, almeno per quanto concerne la localizzazione degli impianti - che è l'implicazione più rilevante della pianificazione delle frequenze in ordine al governo del territorio - mediante lo strumento giuridico dell'intesa.

E d'altra parte dalla valutazione complessiva delle censure appare evidente che queste presuppongono la stretta interdipendenza fra il piano di assegnazione delle frequenze e le denunciate violazioni di ambiti funzionali delle Province.

La questione così delineata può dunque considerarsi (quella) centrale ai fini del presente giudizio.

3. - La questione come sopra definita centrale è fondata.

Il piano nazionale di assegnazione delle radiofrequenze per la radiodiffusione, diretto a distribuire le radiofrequenze fra gli impianti, è formato (nel rispetto delle indicazioni contenute nel piano nazionale di ripartizione, diretto a distribuire le radiofrequenze fra i vari servizi di telecomunicazione) determinandosi le aree di servizio degli impianti in modo tale da consentire, per ciascuna area, la ricezione senza disturbi del maggior numero possibile di programmi di radiodiffusione sonora e televisiva (settimo comma dell'art. 3 della legge n. 223 del 1990). Viene così suddiviso il territorio nazionale in bacini di utenza, risultanti dalla aggregazione di una pluralità di aree di servizio (corrispondenti, di regola, quelli per la radiodiffusione televisiva al territorio regionale, e quelli per la radiodiffusione sonora al territorio provinciale, ma), definiti tenendosi conto dell'entità della popolazione servita, della distribuzione della popolazione residente, delle condizioni geografiche, urbanistiche, economiche e culturali della zona, secondo il criterio finalistico di consentire (così come in ordine alle aree di servizio), per la radiodiffusione televisiva la coesistenza del maggior numero possibile di impianti e una adeguata pluralità di emittenti e di reti, e, per la radiodiffusione sonora, la coesistenza del maggior numero di emittenti e di reti, specificamente nelle zone con maggiore densità di popolazione (ottavo comma dell'art. 3). Nell'ambito di ciascuna area di servizio il piano determina la localizzazione degli impianti (settimo comma dell'art. 3).

Il procedimento di formazione del piano - oggetto delle censure provinciali - si articola attraverso due fasi. La prima comprende la predisposizione, ad opera del Ministro delle poste e delle comunicazioni, dello schema di piano e la sottoposizione di esso al parere delle regioni e delle province autonome, le quali possono avanzare proposte di ipotesi diverse di bacini in relazione alle proprie caratteristiche naturali, socio-economiche e culturali, nonché, di intesa fra loro, proporre bacini di utenza confinanti, purché ciò avvenga entro sessanta giorni dalla ricezione dello schema di piano, decorsi inutilmente i quali, il parere si intende dato in senso favorevole (quattordicesimo e quindicesimo comma dell'art. 3). Nella seconda fase lo stesso Ministro, acquisiti come sopra i pareri delle regioni e delle province autonome, redige un nuovo schema di piano che è sottoposto al parere del Consiglio superiore tecnico delle poste, delle telecomunicazioni e dell'automazione (parere che anche esso si intende reso in senso favorevole se non sia dato altrimenti entro sessanta giorni) e quindi approvato con decreto del

Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri (sedicesimo comma dell'art. 3).

È evidente che una simile disciplina è pervasa da una forte caratterizzazione unitaria, connessa all'attuazione del valore costituzionale di una pubblica informazione la più estesa possibile e la più aperta al pluralismo delle fonti nell'intero territorio nazionale, attuazione considerata quale contenuto di un interesse stringente e impellente, in quanto essa condiziona l'effettività dello stesso principio democratico.

L'unitarietà qui risponde non soltanto alla esigenza - collegata al principio di eguaglianza - che un valore primario come quello in discorso sia attuato secondo criteri uniformi nell'intero territorio nazionale, ma anche a quella che sia assicurato lo sfruttamento ottimale, e a tale scopo coordinato, dell'etere (e così delle radiofrequenze) secondo criteri tecnici idonei in relazione allo scopo ora indicato e agli impegni internazionali e comunitari concernenti l'utilizzazione delle radiofrequenze in modo tale da evitare abusi e interferenze (legge 7 ottobre 1977, n. 790, sulla ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale di Malaga-Torremolinos del 25 ottobre 1973; legge 9 maggio 1986, n. 149, sulla ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale di Nairobi del 6 novembre 1982; Direttiva C.E.E. n. 552 del 3 ottobre 1989): il tutto con la speditezza resa necessaria dalla stringenza e impellenza del fine.

Ciò spiega: l'affidamento della intera operazione alla competenza dell'autorità centrale, secondo la scelta della legge in sé non contestata; la preminenza dei criteri tecnici enunciati o impliciti nella postulazione della massima intensità numerica e della massima efficienza funzionale degli impianti; la spinta acceleratoria impressa al procedimento.

Nella esposta costruzione normativa la valutazione delle caratteristiche del territorio e quindi delle esigenze dell'autonomia non è del tutto obliterata. Alle regioni e alle province autonome è stato infatti attribuito il potere di rendere pareri e di avanzare proposte in tema di bacini di utenza, anche se la valutazione dei pareri e delle proposte è rimessa, nell'ulteriore corso del procedimento, al Ministro, il quale, se dovrà tenerne conto in quanto essi riflettano esigenze connesse alle "condizioni geografiche, urbanistiche, economiche e culturali della zona", non potrà non avere decisivo riguardo alla definizione dei bacini di utenza secondo criteri tecnici, che consentano lo sfruttamento ottimale e corretto delle radiofrequenze.

Ma proprio qui la disciplina si presta alle censure delle Province ricorrenti, svelando la inadeguatezza della considerazione delle autonomie (in particolare di quelle speciali, cui il governo del territorio e la tutela del paesaggio sono affidati in via esclusiva, al pari di altre attribuzioni previste dall'art. 8 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige), là dove cioè non attribuisce una partecipazione di maggior peso alle dette autonomie speciali per quel che concerne la localizzazione degli impianti. Ciò tanto più che tale localizzazione, determinata nell'ambito di ciascun bacino di utenza, per un verso è suscettiva di incidere più direttamente, quasi materialmente e comunque più gravemente, sugli interessi locali attinenti alle condizioni geografiche, urbanistiche, economiche e culturali del territorio; per altro verso non è, almeno nella normalità dei casi, suscettiva di simile incidenza sulle valutazioni tecniche che devono presiedere alla determinazione dei bacini di utenza.

Ond'è che, se le dette autonomie possono far sentire la loro voce sotto forma di pareri e di proposte persino in ordine ai bacini di utenza, esse risultano ingiustificatamente compresse se alle medesime non sia riconosciuto un potere di maggiore intensità e forza in ordine alla localizzazione degli impianti, dichiarandosi illegittima la normativa qui esaminata in quanto non prevede, su tale localizzazione, l'intesa fra Stato e province.

Al riguardo non può trascurarsi di considerare che si è molto discusso, nei lavori preparatori che hanno condotto all'approvazione della presente legge, della necessità di prevedere l'intesa delle regioni in ordine alla cennata localizzazione, ipotizzandosi che questa

potesse ledere gravemente interessi urbanistici e paesaggistici.

Si intende che, di fronte ai preminenti interessi alla sollecita approvazione e realizzazione del piano ed allo sfruttamento ottimale delle radiofrequenze, l'intesa non può esser concepita in senso "forte", e cioè nel senso che il mancato raggiungimento di essa sia di ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento, e quindi al soddisfacimento degli interessi anzidetti. Né d'altra parte la garanzia delle autonomie esige l'inserzione nel procedimento stesso di strumenti quali quelli previsti dall'art. 21 del d.P.R. n. 381 del 1974 (armonizzazione fra interessi dell'autonomia espressi nei piani territoriali e interessi statali, che, per essere necessariamente preventiva e per avere come termine il Ministero dei lavori pubblici, non sarebbe qui praticabile) o dall'art. 81 del d.P.R. n. 616 del 1977 (che sarebbe incompatibile con la preminenza degli interessi suindicati).

È pertanto sufficiente che, fermo restando, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, l'ulteriore corso del procedimento quale previsto dalla legge - anche per quel che concerne i tempi ivi stabiliti -, la fase attinente al contatto con le autonomie si articoli, per quel che concerne lo specifico punto della localizzazione degli impianti, attraverso una trattativa che superi, per la sua flessibilità e bilateralità, il rigido schema della sequenza non coordinata di atti unilaterali (invio dello schema di piano da parte del Ministro, parere o equipollente silenzioso, ovvero proposta da parte delle Province), e così si presti a una più agevole espressione delle esigenze dell'autonomia e a una più informata e sensibile valutazione di esse da parte del Ministro.

4. - Quanto alle altre questioni concernenti la compressione che si assume esercitata sulle competenze delle Province mediante le incidenze del procedimento di formazione del piano di assegnazione e del piano già formato, è da osservare che dalle ragioni sopra esposte circa il preminente interesse all'attuazione del valore primario dell'informazione radiotelevisiva, e quindi alla sollecita realizzazione del piano di assegnazione che a tal fine è preordinato, è in ogni caso giustificata (tanto più in presenza della pronuncia che questa Corte rende sulla costituzionalmente necessaria partecipazione delle Province autonome al procedimento di formazione relativamente alla localizzazione degli impianti) la normativa oggetto di censura.

Ciò vale, e anzi particolarmente, per quel che riguarda l'imposizione alle Regioni e alle Province autonome dell'obbligo di adeguare i piani territoriali o di adottare specifici piani territoriali per conformarsi alle indicazioni del piano di assegnazione concernenti la localizzazione degli impianti (salvo, in caso di inadempimento, l'esercizio da parte del Presidente del Consiglio dei ministri dei poteri sostitutivi di cui si dirà appresso) e per quel che riguarda l'imposizione ai comuni dell'obbligo conseguenziale di adeguare gli strumenti urbanistici ai piani territoriali di coordinamento adeguati o specificamente come sopra adottati (salva, in caso di inadempimento, l'equivalenza ex lege delle indicazioni ivi contenute a variante degli strumenti senza bisogno di autorizzazione regionale o provinciale): art. 3, comma diciannovesimo, della legge n. 223 del 1990.

Ma vale anche per la speciale regolamentazione delle espropriazioni delle aree, del regime dei suoli in esse compresi, e delle concessioni edilizie preordinati alla installazione degli impianti per la radiodiffusione sonora o televisiva (acquisizione da parte dei comuni, una volta ricevuta la domanda di concessione edilizia dai concessionari privati o dalla concessionaria pubblica del servizio radiotelevisivo, mediante occupazione d'urgenza ed espropriazione, ai sensi della legge 22 ottobre 1971, n. 865 e successive modificazioni, dell'area indicata dal piano di assegnazione e dal piano territoriale di coordinamento per l'installazione degli impianti, anche se già di proprietà degli stessi richiedenti; assunzione dell'area nel patrimonio indisponibile dei comuni; rilascio della concessione edilizia, da intendere rilasciata se essi non deliberino entro novanta giorni dalla domanda secondo lo schema del cosiddetto silenzio-assenso, anche nelle more della procedura di esproprio; concessione contestuale ai richiedenti di un diritto di superficie sulle aree acquisite o espropriate ai fini dell'installazione degli

impianti, correlato alla concessione per radiodiffusione sonora o televisiva o per servizio di telecomunicazione: art. 4, commi secondo e successivi della legge n. 223 del 1990). Regolamentazione la cui efficacia cogente (al pari della sua puntualità) trova, ovviamente, oltre alla sua giustificazione, i suoi limiti nel rapporto di strumentalità delle previsioni che ne sono il contenuto rispetto all'attuazione del piano di assegnazione.

Le relative questioni sono dunque non fondate, tranne, almeno parzialmente, quella riguardante le garanzie volute dal rispetto delle autonomie costituzionalmente garantite, particolarmente delle autonomie qui considerate, nell'esercizio nei loro confronti dei poteri sostitutivi statali.

Tali poteri sono conferiti, come si è accennato, al Presidente del Consiglio dei ministri per il caso di inadempimento, da parte delle province autonome, dell'obbligo di adeguamento della propria pianificazione territoriale, ma senza stabilirsi che ciò avvenga mediante preavviso.

Ora, pur in concorso del preminente interesse alla sollecita realizzazione del piano di assegnazione, il principio di leale cooperazione nei rapporti fra Stato e autonomie esige che alle Province autonome, in considerazione della loro competenza primaria in tema di governo del territorio, sia dato preavviso in ordine all'esercizio dei poteri sostitutivi suindicati, e che tale preavviso sia congruo, fermo restando peraltro che la congruità va valutata tenendosi conto dell'indicato preminente interesse alla sollecita realizzazione del piano di assegnazione, cui si inspira la regolamentazione dei tempi stabilita dalla legge.

In questi limiti la questione concernente i poteri sostitutivi in argomento, formulata espressamente dalla Provincia di Trento, ma da ritenere implicitamente posta anche dalla Provincia di Bolzano, è fondata, con la conseguenza che va dichiarata la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 3, diciannovesimo comma, della legge n. 223 del 1990.

5. - Va dichiarata inammissibile la specifica censura mossa dalla Provincia di Bolzano contro l'art. 4, secondo comma, della legge impugnata per violazione dell'art. 42 della Costituzione, questione della quale è sufficiente dire che l'impugnazione in via principale delle leggi nazionali è data alle regioni e alle Province autonome solo per far valere la lesione di proprie competenze costituzionalmente garantite (art. 2, primo comma, legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, quattordicesimo comma, della legge 6 agosto 1990, n. 223 (Disciplina del servizio radiotelevisivo pubblico e privato), nella parte in cui non prevede l'intesa, nei sensi espressi in motivazione, fra lo Stato e le Province autonome di Bolzano e di Trento relativamente alla localizzazione degli impianti di cui al settimo comma dello stesso art. 3;

Dichiara l'illegittimità costituzionale dello stesso art. 3, diciannovesimo comma, nella parte in cui non prevede un congruo preavviso, nei sensi espressi in motivazione, alle Province di Bolzano e di Trento in ordine all'esercizio dei poteri sostitutivi ivi previsti;

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 42, terzo comma, della Costituzione, dell'art. 4, secondo comma, della legge 6 agosto 1990, n. 223,

sollevata dalla Provincia di Bolzano con il ricorso in epigrafe;

Dichiara non fondate le altre questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 8, nn. 3, 4, 5, 6, 10, 17, 22; 9, n. 10; 14, primo comma; 16, primo comma, dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige, degli artt. 3 e 4 della legge n. 223 del 1990, sollevate dalle Province di Bolzano e di Trento con i ricorsi in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 gennaio 1991.

Il Presidente: CONSO

Il redattore: CORASANITI

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 24 gennaio 1991.

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.