CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **314/1992** (ECLI:IT:COST:1992:314)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CORASANITI** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**
Udienza Pubblica del **05/05/1992**; Decisione del **18/06/1992**
Deposito del **01/07/1992**; Pubblicazione in G. U. **15/07/1992**
Norme impugnate:
Massime: **18627 18628 18630**
Atti decisi:

N. 314

SENTENZA 18 GIUGNO-1 LUGLIO 1992

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Aldo CORASANITI; Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, 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, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, 16, 32 e 38 della legge 6 agosto 1990, n. 223 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato), promosso con ordinanza emessa il 19 giugno 1991 dal Pretore di Modena - Sezione distaccata di Pavullo, nel procedimento civile vertente tra Saltarin Angelo e Ministero delle Poste e telecomunicazioni - Circolo delle costruzioni telegrafiche e telefoniche di Bologna, iscritta al n. 575 del registro ordinanze 1991 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 1991;

Visti gli atti di costituzione di Saltarin Angelo e dell'Associazione Nazionale Teleradio

Indipendenti, nonché gli atti di intervento della S.p.A. TV Internazionale e del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 5 maggio 1992 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi gli avvocati Eugenio Porta per Saltarin Angelo e per l'Associazione Nazionale Teleradio Indipendenti e Alessandro Pace per la S.p.A. TV Internazionale e l'Avvocato dello Stato Giorgio D'Amato per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di un procedimento instaurato ai sensi dell'art. 700 c.p.c. dal titolare della ditta Telestudio Modena contro il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni per ottenere la sospensione in via cautelare dell'ordine di disattivazione dell'impianto di telediffusione emesso dal Circolo Costruzioni Telegrafiche e Telefoniche di Bologna in data 30 gennaio 1989, il Pretore di Modena - Sezione di Pavullo ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 16, 32 e 38 della legge 6 agosto 1990, n. 223 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato), per violazione dell'art. 21 della Costituzione.

L'ordinanza di rimessione precisa che il giudizio a quo è stato promosso a seguito di un ordine di disattivazione dell'impianto radioelettrico della emittente privata Telestudio Modena, adottato dal Circostel di Bologna a tutela della Società TV Internazionale, sulla base del fatto che la predetta Telestudio Modena trasmetteva sul medesimo canale (53 VHF), in relazione al quale la società TV Internazionale era stata abilitata, con decreto 18 gennaio 1988 del Ministro delle poste e telecomunicazioni, a installare e a esercitare impianti ripetitori via etere nel territorio nazionale dei programmi irradiati dalla "Societé Speciale de Enterprise". Di fronte alla richiesta di tutela cautelare da parte di Telestudio Modena il Ministero resistente ha eccepito, fra l'altro, il difetto di giurisdizione del giudice ordinario. Ma, in ordine a tale eccezione, la parte ricorrente ha prospettato il dubbio che il regime amministrativo previsto dalla legge fosse contrario all'art. 21 della Costituzione, il quale, a suo dire, riconosce un diritto soggettivo perfetto. Tale questione di legittimità costituzionale è apparsa al giudice a quo non manifestamente infondata e rilevante.

In ordine al primo profilo, il pretore rimettente osserva, innanzitutto, che il regime concessorio introdotto per la diffusione di programmi radiofonici e televisivi dagli artt. 2 e 16 della legge n. 223 del 1990 determina un affievolimento del diritto soggettivo garantito dall'art. 21 della Costituzione, diritto che è parte del primigenio e insopprimibile patrimonio di ciascun soggetto ed è comprensivo tanto dell'aspetto sostanziale relativo alla libertà di manifestazione del pensiero quanto dell'aspetto strumentale relativo alla libertà di utilizzazione dei mezzi necessari per attuare quella libertà.

Del resto, aggiunge il giudice a quo, la stessa Corte costituzionale, allo scopo di rendere tale diritto compatibile con il soddisfacimento del pubblico interesse, ha esplicitamente affermato l'esigenza di sottoporlo a un regime autorizzatorio, regime che, a differenza di quello concessorio previsto dalla legge impugnata, presuppone l'esistenza del diritto. La concessione, invece, essendo di carattere costitutivo, vulnera in radicibus il diritto soggettivo garantito dall'art. 21 della Costituzione, per il fatto che lo svuota della sua originaria portata degradandolo a interesse occasionalmente protetto.

Né si potrebbe dire, nota ancora il giudice a quo, che il regime concessorio sarebbe imposto dall'appartenenza delle radiofrequenze al demanio dello Stato, poiché, come ha insegnato recentemente la Corte di cassazione, una siffatta appartenenza va sicuramente esclusa in ragione della insuscettibilità di un loro solitario possesso.

In secondo luogo, sempre ad avviso del giudice a quo, il diritto garantito dall'art. 21 della Costituzione sarebbe ulteriormente violato dal regime transitorio dettato dagli artt. 32 e 38 della legge n. 223 del 1990, che equipara irragionevolmente l'esercizio di impianti di ripetizione di segnali esteri all'esercizio di impianti per la radiodiffusione di programmi radiofonici e televisivi in ambito nazionale e locale. Poiché la ripetizione di programmi esteri si esaurisce senza residui in un'attività imprenditoriale di natura commerciale, costituzionalmente protetta dall'art. 41 della Costituzione, e poiché tale attività incontra un limite invalicabile nella tutela, eventualmente antagonista, del diritto protetto dall'art. 21 della Costituzione, ne deriva che il legislatore nelle disposizioni impugnate avrebbe dovuto prevedere un criterio di assegnazione delle frequenze diretto a rispettare la priorità della trasmissione di programmi nazionali e locali rispetto alla ripetizione di programmi esteri. La mancanza nella legge di un criterio del genere comporta, secondo il giudice a quo, la lesione del diritto garantito dall'art. 21 della Costituzione sotto un duplice profilo: a) perché lo sottopone a una troppo ampia discrezionalità amministrativa; b) perché comporta una disparità di trattamento tra il regime autorizzativo, previsto dall'art. 38 della legge 14 aprile 1975, n. 103, per i ripetitori di programmi esteri e conservato in vigore dalle norme impugnate, e il regime concessorio previsto dalle nuove disposizioni per le emittenti nazionali e locali.

In ordine alla rilevanza delle questioni, il giudice a quo osserva, innanzitutto, che la risoluzione della questione di legittimità costituzionale relativa alla natura della posizione soggettiva contestata è indubbiamente pregiudiziale rispetto alla decisione che lo stesso giudice a quo deve adottare sulla proponibilità del ricorso innanzi alla autorità giudiziaria ordinaria, non potendosi stabilire se sussista la giurisdizione del giudice adito anziché quella del giudice amministrativo prima che sia deciso dalla Corte costituzionale se all'istante spetti, in base alla Costituzione, un diritto soggettivo ovvero, come prevedono le norme sospettate d'incostituzionalità, un interesse legittimo. In secondo luogo, il pretore osserva che, ove fosse riconosciuta dalla Corte la sussistenza di un diritto soggettivo, la dichiarazione d'incostituzionalità delle disposizioni impugnate comporterebbe l'illegittimità in via derivata del provvedimento amministrativo in relazione al quale il ricorrente nel giudizio a quo ha chiesto la tutela cautelare.

2. - Si è costituito in giudizio il titolare dell'emittente Tele-studio Modena, ricorrente nel giudizio a quo, per chiedere l'accoglimento della questione sulla base di motivi analoghi a quelli esposti nell'ordinanza di rimessione, salvo una più forte accentuazione della lesione del principio costituzionale del pluralismo, dovuta al favor che sarebbe accordato dalla legge n. 223 del 1990 agli oligopoli privati rispetto alle piccole emittenti locali.

3. - Con un'amplissima memoria si è costituita nel giudizio di costituzionalità anche l'Associazione Nazionale Teleradio Indipendenti (A.N.T.I.), interveniente volontario nel giudizio a quo, per chiedere l'accoglimento della questione sulla base dei medesimi motivi addotti dall'ordinanza di rimessione.

4. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri per chiedere che le questioni siano dichiarate inammissibili o manifestamente infondate.

A sostegno della propria richiesta d'inammissibilità, l'Avvocatura dello Stato, dopo aver ricordato che la giurisprudenza costituzionale e di legittimità ritiene unanimamente il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, anche in sede di procedimento cautelare, in relazione alla disattivazione di impianti radiotelevisivi, sottolinea che le questioni sollevate sono prive di rilevanza, sia perché la ricorrente nel giudizio a quo non opera in regime di concessione, sia perché l'autorizzazione ministeriale contestata nello stesso giudizio è stata rilasciata ai sensi della disciplina legislativa previgente. Nel merito, l'Avvocatura dello Stato si limita a sottolineare la genericità delle argomentazioni addotte, in ragione della quale apparirebbe evidente l'infondatezza della questione.

5. - Si è costituita nel giudizio di costituzionalità anche la TV Internazionale s.p.a., la quale, a suo dire, non è potuta intervenire nel processo a quo, poiché ad essa non è stato notificato né il ricorso proposto da Telestudio Modena, nonostante che con questo venisse contestata la legittimità del decreto ministeriale con il quale la TV Internazionale era stata abilitata a trasmettere, né il contestuale provvedimento pretorile di fissazione dell'udienza per la comparizione delle parti. La TV Internazionale afferma di essere venuta a conoscenza della pendenza del giudizio a quo nel corso di altro processo, di fronte al Pretore di Genova, durante il quale è stata depositata da parte del difensore dell'ANTI, intervenuta ad adiuvandum nel giudizio a quo, copia dell'ordinanza di rimessione introduttiva del presente processo costituzionale, al fine di sollevare analoga questione di costituzionalità (non accolta dal Pretore di Genova perché ritenuta irrilevante e manifestamente infondata).

In base a tali elementi di fatto, la TV Internazionale, dopo aver ricordato che essa è litisconsorte necessario nel giudizio a quo e che perciò il Pretore di Pavullo, all'esito del giudizio di costituzionalità, non potrebbe validamente adottare alcun provvedimento provvisorio, sottolinea che, ove la Corte costituzionale accogliesse la questione sollevata, la TV Internazionale non potrebbe più giovarsi dell'autorizzazione provvisoria ex lege di cui gode sul canale 53VHF, né potrebbe ottenere la autorizzazione ministeriale definitiva ex art. 38 della legge n. 103 del 1975 (che l'art. 38 della legge n. 223 del 1990 equipara alle concessioni televisive su scala nazionale). Di modo che, nell'ipotesi di dicharazione d'incostituzionalità delle disposizioni impugnate, il Ministro dovrebbe considerare la TV Internazionale tamquam non esset, senza che quest'ultima, ove la Corte continuasse a escludere l'intervento nel giudizio costituzionale dei controinteressati, abbia modo di difendersi in sede giurisdizionale. Il grave e irreparabile pregiudizio che la TV Internazionale riceverebbe da una pronunzia di accoglimento, eventualmente resa a conclusione di tale giudizio, giustificherebbe, secondo l'interveniente, la sua legittima presenza nel processo stesso, ai sensi dell'art. 24, secondo comma, della Costituzione. Tanto più che una lettura degli artt. 23 e 25 della legge n. 87 del 1953 e dell'art. 3 delle norme integrative, se effettuata alla luce del predetto art. 24 della Costituzione, dovrebbe indurre a considerare "parti del giudizio a quo", non solo quelle che erano tali "storicamente", ma anche quelle che tali devono ritenersi "giuridicamente" (cioè ai sensi dell'art. 101 c.p.c.).

In relazione alla questione sollevata, la TV Internazionale eccepisce l'inammissibilità della stessa: innanzitutto, perché sicuramente irrilevante, considerato che nel giudizio a quo sono dedotte situazioni regolate dalla disciplina legislativa vigente anteriormente a quella impugnata; in secondo luogo, perché il giudice a quo difetterebbe di giurisdizione, essendo il ricorrente titolare di un interesse legittimo, e non di un diritto soggettivo. Nel merito, comunque, la questione, se non è inammissibile per la discrezionalità politica della scelta operata dal legislatore, è sicuramente infondata, sia perché tanto le attività di trasmissione quanto quelle di ripetizione sono contemporaneamente soggette all'art. 21 e all'art. 41 della Costituzione, sia perché l'autorizzazione per l'attività di ripetizione ha indubbiamente un carattere costitutivo.

6. - Nel corso dell'udienza pubblica, su richiesta della Società TV Internazionale comparsa in giudizio, la Corte costituzionale, riunitasi in Camera di consiglio, ha ammesso l'intervento nel giudizio di legittimità costituzionale della predetta Società TV Internazionale.

Considerato in diritto

1. - Nel corso di un procedimento civile instaurato ai sensi dell'art. 700 c.p.c. dal titolare della Telestudio Modena per ottenere la sospensione in via cautelare dell'ordine di

disattivazione nei confronti di un proprio impianto di telediffusione emesso in data 30 gennaio 1989 dal Circolo Costruzioni Telegrafiche e Telefoniche di Bologna, il Pretore di Modena - Sezione di Pavullo ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, 16, 32 e 38 della legge 6 agosto 1990, n. 223 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato), per violazione dell'art. 21 della Costituzione.

Più precisamente, il giudice a quo contesta, innanzitutto, la legittimità costituzionale degli artt. 2 e 16 della legge n. 223 del 1990, nella parte in cui, subordinando la radiodiffusione sonora o televisiva da parte di soggetti diversi dalla concessionaria pubblica al rilascio di un provvedimento di concessione, contrasterebbero con l'art. 21 della Costituzione, il quale garantisce il diritto di libera manifestazione del pensiero, diritto che, per effetto del regime concessorio introdotto dalle disposizioni impugnate, soffrirebbe illegittimamente un affievolimento o una degradazione a interesse occasionalmente protetto a causa della natura costitutiva del provvedimento amministrativo prescritto.

In secondo luogo, lo stesso giudice a quo contesta la legittimità costituzionale degli artt. 32 e 38 della legge n. 223 del 1990, nella parte in cui equiparano, quanto agli effetti, le concessioni rilasciate ai sensi del combinato disposto formato dai ricordati artt. 2 e 16 con le autorizzazioni previste, a favore dei ripetitori di programmi esteri, dall'art. 38 della legge 14 aprile 1975, n. 103 (Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva), e successive modifiche. Secondo il giudice rimettente, tale irragionevole equiparazione si porrebbe in contrasto con l'art. 21 della Costituzione, dal momento che la ripetizione di segnali esteri, esaurendosi senza residui in un'attività economica tutelata dall'art. 41 della Costituzione, dovrebbe incontrare un limite invalicabile e, quindi, cedere di fronte al diritto di libera manifestazione del proprio pensiero. Di modo che, essendo le frequenze utilizzate dai ripetitori le medesime fruite dalle emittenti nazionali o locali, si sarebbe dovuto stabilire nella legge un criterio di assegnazione, che invece manca, volto a rispettare la priorità delle emittenti nazionali o locali rispetto ai ripetitori di programmi esteri.

2. - In ordine all'ammissibilità dell'intervento nel giudizio di costituzionalità della Società TV Internazionale, non costituita nel giudizio a quo, occorre ricordare che questa Corte ha affermato che il principio di corrispondenza formale delle parti del giudizio incidentale di legittimità costituzionale con quelle costituite nel giudizio principale, più volte enunciato dalla stessa Corte (v., ad esempio, ordd. nn. 25 e 30 del 1956, 22 del 1958, nonché sentt. nn. 1022 del 1988, 124 del 1990, 63 e 356 del 1991), è derogabile allorché con l'ordinanza di rimessione viene sollevata una questione di legittimità costituzionale dalla cui risoluzione dipende l'intervento nel giudizio a quo del soggetto che ha chiesto di costituirsi nel processo costituzionale (sent. n. 429 del 1991). In altra occasione la stessa Corte ha derogato al principio della corrispondenza formale fra le parti dei due giudizi, quando ha ammesso l'intervento nel processo costituzionale di soggetti, che non erano parti nel procedimento a quo, in ragione del rilievo che il loro interesse a stare nel giudizio di costituzionalità sorgeva dall'ordinanza di rimessione con la quale la stessa Corte aveva sollevato questione di legittimità costituzionale di fronte a se medesima (v. sent. n. 20 del 1982).

Con riferimento al caso di specie, occorre osservare che, avendo ad oggetto il giudizio a quo la domanda di Telestudio Modena vòlta ad ottenere una pronuncia cautelare onde conseguire la sospensione del provvedimento interdittivo emesso a suo carico dal Circostel di Bologna ed essendo la Società TV Internazionale abilitata a esercitare la propria attività di ripetizione di programmi esteri avvalendosi della medesima frequenza (canale 53 VHF) in relazione alla quale la ricorrente era stata colpita da ordine di disattivazione, non vi può esser dubbio che la predetta Società TV Internazionale era titolare di un interesse dipendente da quello che costituiva l'oggetto principale della controversia: un interesse che, comunque, avrebbe potuto legittimare un intervento nel giudizio cautelare, ove la Società TV Internazionale ne fosse venuta a conoscenza, e, a maggior ragione, nella successiva fase di merito, allorquando l'esame della fondatezza della pretesa di Telestudio Modena a diffondere i

propri programmi comporta necessariamente la valutazione della situazione soggettiva che abilita la Società TV Internazionale a trasmettere programmi esteri sulla stessa banda di frequenza nella quale anche Telestudio Modena diffonde i propri programmi.

Poiché con l'adozione della ordinanza di rimessione il giudice del processo cautelare ha sollecitato questa Corte a pronunziarsi sulla natura giuridica della situazione soggettiva che la ricorrente pretende di avere sulla stessa banda di frequenza sulla quale la Società TV Internazionale si dice abilitata a trasmettere e poiché, inoltre, lo stesso giudice ha sollevato questione di costituzionalità su quella parte della legge n. 223 del 1990 che equipara alle emittenti televisive private i ripetitori di programmi televisivi esteri autorizzati ai sensi dell'art. 38 della legge n. 103 del 1975 (e successive modificazioni), si deve concludere che l'interesse di cui è titolare la Società TV Internazionale, pur se formalmente esterno rispetto al giudizio cautelare, inerisce immediatamente al rapporto sostanziale, rispetto al quale, per come è stata concretamente formulata dal giudice rimettente la questione di costituzionalità, un'eventuale pronunzia di accoglimento eserciterebbe una influenza diretta, tale da produrre un pregiudizio irrimediabile nei confronti della posizione giuridica soggettiva vantata dalla stessa Società TV Internazionale.

Per tali motivi, non potendosi ammettere, alla luce dell'art. 24 della Costituzione, che vi sia un giudizio direttamente incidente su posizioni giuridiche soggettive senza che vi sia la possibilità giuridica per i titolari delle medesime posizioni di "difenderle" come parti nel processo stesso, questa Corte ha ammesso l'intervento della Società TV Internazionale nel presente giudizio di legittimità costituzionale.

3. - Le questioni di costituzionalità sollevate sono inammissibili.

Sebbene il giudice a quo, in ordine alla rilevanza delle questioni, dimostri la pregiudizialità della decisione sul merito costituzionale, relativa alla qualificazione della natura giuridica della posizione soggettiva contestata, al fine di valutare la sussistenza della propria giurisdizione sulla domanda introduttiva del giudizio principale, nondimeno una pronunzia di inammissibilità per irrilevanza si impone sotto altro profilo.

Come già riferito, il giudizio a quo è stato promosso dalla ricorrente Telestudio Modena prima dell'entrata in vigore della legge impugnata, al fine di ottenere, in via d'urgenza, un provvedimento cautelare in ordine a fatti interamente ricompresi nella disciplina previgente. Pertanto - anche in considerazione della mancanza di qualsiasi motivazione nell'ordinanza di rimessione circa la rilevanza, ai fini dell'adozione della pronuncia cautelare, delle disposizioni entrate in vigore successivamente al verificarsi dei fatti dedotti nel ricorso - occorre osservare che la disciplina concessoria censurata con l'impugnazione degli artt. 2 e 16 della l. n. 223 del 1990 non può concorrere in alcun modo a qualificare la situazione soggettiva del ricorrente.

Inoltre, la protrazione degli effetti dell'autorizzazione rilasciata alla Società TV Internazionale, così come disposta dagli artt. 32 e 38 della legge n. 223 del 1990, non può minimamente incidere sulla valutazione della legittimità dell'esercizio di fatto di trasmissione televisiva da parte della stessa Telestudio Modena, poiché, semmai, sono le norme contenute nell'art. 38 della legge n. 103 del 1975, a essere rilevanti in ordine alla qualificazione di quell'esercizio. Ma tali norme non costituiscono oggetto della questione sollevata con l'ordinanza di rimessione emessa dal giudice a quo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, 16, 32, 38 della l. 6 agosto 1990, n. 223 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato), sollevate, in riferimento all'art. 21 della Costituzione, dal Pretore di Modena - Sezione di Pavullo, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 giugno 1992.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° luglio 1992.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

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.