CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **6/1993** (ECLI:IT:COST:1993:6)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **BORZELLINO** - Redattore: - Relatore: **CHELI**
Udienza Pubblica del **03/11/1992**; Decisione del **12/01/1993**
Deposito del **19/01/1993**; Pubblicazione in G. U. **27/01/1993**
Norme impugnate:
Massime: **19065 19066**
Atti decisi:

N. 6

SENTENZA 12-19 GENNAIO 1993

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giuseppe BORZELLINO; Giudici: 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. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorsi delle Province di Bolzano e Trento notificati il 29 ed il 30 aprile 1992, depositati in Cancelleria il 7 ed il 18 maggio successivi, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del d.P.R. 20 gennaio 1992, recante "Approvazione del piano nazionale di assegnazione delle radiofrequenze per l'emittenza televisiva", ed iscritti ai nn. 18 e 20 del registro conflitti 1992;

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

Udito nell'udienza pubblica del 3 novembre 1992 il Giudice relatore Enzo Cheli;

Uditi gli avvocati Roland Riz e Sergio Panunzio per la Provincia di Bolzano, l'avvocato Valerio Onida per la Provincia di Trento e l'Avvocato dello Stato Ivo M. Braguglia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - La Provincia autonoma di Bolzano, con ricorso notificato il 29 aprile 1992, ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al d.P.R. 20 gennaio 1992 (Approvazione del piano nazionale di assegnazione delle radiofrequenze per l'emittenza televisiva) con riferimento agli artt. 8, primo comma, nn. 4, 5, 6, 17, 18 e 22; 14; e 16, primo comma, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), alle relative norme di attuazione nonché al principio di leale cooperazione.

La ricorrente espone che con il decreto impugnato è stato approvato il piano nazionale di assegnazione delle radiofrequenze per le emittenti televisive disciplinato dalla legge 6 agosto 1990, n. 223 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato), dove, nella formulazione originaria dell'art. 3, comma 14°, veniva previsto il "parere" delle Regioni e delle Province autonome sullo schema di piano nazionale predisposto dal Ministero delle poste e delle telecomunicazioni. Al riguardo la ricorrente richiama la sentenza di questa Corte n. 21 del 1991, con la quale è stata dichiarata l'incostituzionalità del citato art. 3, comma 14°, della legge n. 223, nella parte in cui prevedeva il parere anziché "l'intesa, nei sensi espressi in motivazione, fra lo Stato e le Province autonome di Bolzano e di Trento" relativamente alla localizzazione degli impianti.

Ora, a giudizio della Provincia, nella definizione del piano delle radiofrequenze approvato con il decreto impugnato non si sarebbe tenuto conto delle disposizioni della legge n. 223, come risultanti dalla sentenza n. 21 del 1991, sotto il profilo della mancata realizzazione della prescritta procedura di intesa, con conseguente violazione delle competenze provinciali interessate dalla assegnazione delle radiofrequenze.

Infatti, il Ministero delle poste, dopo aver inviato alle Regioni ed alle Province autonome lo schema di piano, si sarebbe limitato a ricevere le osservazioni e le proposte della Provincia di Bolzano - illustrate nel corso di una riunione presso il Ministero in data 18 ottobre 1991 - per poi dare immediatamente corso alla successiva fase procedurale che ha portato alla emanazione del decreto, senza alcuna trattativa volta alla ricerca dell'intesa e senza che delle osservazioni e proposte della Provincia si tenesse alcun conto o fosse altrimenti motivato il rigetto.

In tal modo - insiste la ricorrente - il piano nazionale sarebbe stato approvato avendo soltanto "sentito" il parere provinciale, ma senza realizzare il meccanismo proprio dell'intesa, che consiste in una trattativa volta a comporre le divergenze o quantomeno a verificare, entro un termine ragionevole, la sussistenza di un disaccordo non superabile. L'intervento della Provincia, previsto dalla legge e dalla sentenza n. 21 del 1991, sarebbe stata così illegittimamente declassato a mera funzione consultiva, in violazione delle prerogative provinciali costituzionalmente tutelate.

2. - Anche la Provincia autonoma di Trento, con ricorso notificato il 30 aprile 1992, ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione allo stesso d.P.R. 20 gennaio 1992, con riferimento agli artt. 8, nn. 5 e 6; e 16 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, svolgendo argomenti in gran parte identici a quelli formulati dalla Provincia di Bolzano.

In particolare, la ricorrente richiama il provvedimento della Giunta provinciale n. 17283

del 13 dicembre 1991 che, nell'approvare il parere sullo schema di piano inviato dal Ministero delle poste, formulava l'espressa avvertenza che tale atto era destinato al raggiungimento dell'intesa con lo Stato, necessaria ai sensi della già ricordata sentenza n. 21 del 1991. La Provincia lamenta di non aver ricevuto alcun riscontro al proprio parere da parte del Ministero che, con nota del 28 febbraio 1992, si limitava a comunicare la prossima pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale del d.P.R. 20 gennaio 1992.

A giudizio della ricorrente, la mancata attuazione della necessaria procedura di intesa non potrebbe giustificarsi neppure tenendo conto del fatto che il piano approvato - in quanto primo piano di assegnazione - è stato formulato ai sensi delle disposizioni transitorie di cui all'art. 34 della legge n. 223 del 1990. Infatti, l'art. 34, pur introducendo un termine specifico ed alcune particolarità procedurali per il primo piano nazionale, non consentirebbe alcuna deroga ai requisiti procedimentali richiesti dall'art. 3 ed in particolare alla necessità di ricercare l'intesa con le Province autonome.

3. - Si è costituito in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per chiedere il rigetto dei ricorsi.

In una successiva memoria, depositata in prossimità dell'udienza, l'Avvocatura rileva che erroneamente le Province ricorrenti fanno riferimento al procedimento di cui all'art. 3, commi dal 14° al 17°, della legge n. 223 per quanto concerne la predisposizione del primo piano di assegnazione delle radiofrequenze per l'emittenza televisiva, dal momento che, per tale piano, la procedura sarebbe interamente regolata dalle disposizioni transitorie e derogatorie di cui all'art. 34 della stessa legge. In virtù di queste disposizioni il Ministro delle poste e delle telecomunicazioni, nella redazione del primo piano, sarebbe vincolato ad effettuare la localizzazione degli impianti con riferimento a quelli già esistenti e disciplinati in via transitoria dall'art. 32 della medesima legge n. 223 e ad acquisire soltanto il parere dell'apposita commissione nominata dal Ministro.

Risulterebbero, pertanto, privi di fondamento i riferimenti sia all'art. 3 della legge n. 223 che alla sentenza n. 21 del 1991, in quanto nel caso di specie la procedura verrebbe ad essere interamente regolata dalla diversa normativa disposta nell'art. 34.

4. - Anche le Province ricorrenti hanno presentato memorie, insistendo per l'accoglimento dei ricorsi.

A loro giudizio, il richiamo agli impianti già esistenti, disposto dalle norme transitorie per il primo piano di assegnazione, costituendo solo un elemento di riferimento, non comporterebbe alcun obbligo di recepimento automatico della situazione preesistente, obbligo che, se posto, priverebbe il piano di ogni logica utilità. Non verrebbe meno, pertanto, neppure in relazione al primo piano di assegnazione, la necessità di una procedura di intesa con le Province autonome in ordine alle possibili modifiche della localizzazione degli impianti già esistenti.

Nel caso in cui, poi, si dovesse ritenere che l'art. 34 della legge n. 223 del 1990 disciplini un procedimento a sé stante, non integrabile con le disposizioni dell'art. 3, come risultanti a seguito della sentenza n. 21 del 1991, ne conseguirebbe - secondo le ricorrenti - l'illegittimità costituzionale di detto art. 34 nella parte in cui non prevede l'intesa con le Province autonome, per le stesse ragioni che hanno indotto la Corte a ritenere illegittimo, in parte qua, l'art. 3.

Considerato in diritto

1. - I ricorsi in esame - proposti, rispettivamente, dalla Provincia di Bolzano (n. 18/92) e

dalla Provincia di Trento (n. 20/92) - muovono da premesse analoghe e sono diretti all'accoglimento di domande identiche nella sostanza. I giudizi relativi vanno, pertanto, riuniti per poter essere decisi mediante un'unica pronuncia.

2. - Le Province di Bolzano e di Trento sollevano conflitto di attribuzione nei confronti del d.P.R. 20 gennaio 1992 (Approvazione del piano nazionale di assegnazione delle radiofrequenze per l'emittenza televisiva) al fine di sentir dichiarare che non spetta allo Stato approvare il piano nazionale di assegnazione delle radiofrequenze per l'emittenza televisiva senza aver promosso la previa intesa con ciascuna delle due Province in ordine alla localizzazione degli impianti nell'ambito del territorio provinciale: e questo in relazione all'art. 3, comma 14°, della legge 6 agosto 1990, n. 223 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato), così come modificato a seguito della sentenza di questa Corte n. 21 del 1991. Conseguentemente le ricorrenti chiedono l'annullamento del piano approvato con il d.P.R. 20 gennaio 1992 per la parte relativa alla localizzazione degli impianti nei territori di loro spettanza.

3. - I ricorsi sono fondati.

Va innanzitutto ricordato che questa Corte, con la sent. n. 21 del 1991, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 14°, della legge n. 223 del 1990, nella parte in cui prevedeva il parere anziché "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.

Tale pronuncia ha richiamato l'esigenza di riconoscere alle Province autonome - in quanto titolari, ai sensi dell'art. 8 dello Statuto speciale, di competenze esclusive nel governo del territorio e nella tutela del paesaggio - "una partecipazione di maggior peso" rispetto al semplice parere relativo alla localizzazione degli impianti (di cui all'originaria formulazione dell'art. 3, comma 14°) e, di conseguenza, ha indicato come necessaria l'intesa tra Stato e Province in ordine a tale localizzazione. Intesa che - ha precisato la stessa sentenza - "di fronte ai preminenti interessi alla sollecita approvazione e realizzazione del piano ed allo sfruttamento ottimale delle radiofrequenze ... non può essere 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", ma che, in ogni caso, richiede che "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 ad una più agevole espressione delle esigenze dell'autonomia e ad una più informata e sensibile valutazione di esse da parte del Ministro".

Nelle due fattispecie che formano il presupposto dei ricorsi in esame, tale procedimento - diretto a perseguire l'intesa o, quanto meno, a constatare, attraverso una trattativa, l'impossibilità di raggiungerla - per quanto avviato, non si è, di fatto, compiuto, in conseguenza del comportamento che gli organi del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni hanno tenuto nel corso dei contatti intrapresi con le ricorrenti ai fini della redazione del piano.

Per quanto concerne la Provincia di Bolzano risulta, infatti, dagli atti di causa che, dopo la riunione tenutasi il 18 ottobre 1991 tra i rappresentanti dell'amministrazione statale ed i rappresentanti della Provincia - riunione nel corso della quale i rappresentanti provinciali avevano avuto modo di formulare varie proposte, motivate e documentate, di modifica della bozza di piano predisposta dall'amministrazione statale - il Ministero non ha promosso contatti ulteriori con la Provincia né ha controdedotto motivatamente alle proposte alternative dalla stessa avanzate, limitandosi a sottoporre ad approvazione, senza alcuna variazione, il piano secondo la bozza originaria.

Analoga situazione si è verificata nei confronti della Provincia di Trento che, dopo la trasmissione dello schema di piano da parte del Ministero delle poste, ha inviato allo stesso Ministero (con lettera in data 18 dicembre 1991) il parere espresso dalla Giunta provinciale con delibera n. 17283 del 13 dicembre 1991, dove si proponevano numerose varianti allo schema ministeriale e dove si precisava che lo stesso parere doveva intendersi destinato, per quanto concerne la localizzazione degli impianti, "al raggiungimento dell'intesa con lo Stato, intesa necessaria ai sensi della sentenza della Corte costituzionale n. 21 del 1991". Ma, anche in questo caso, non sopravveniva alcun riscontro da parte dello Stato ed il piano veniva successivamente approvato senza variazioni rispetto allo schema inizialmente trasmesso e senza alcuna motivazione in ordine alla mancata considerazione delle proposte formulate dalla Provincia.

In ambedue i casi, pertanto, il procedimento richiesto al fine di conseguire l'intesa - secondo quanto previsto dall'art. 3, comma 14°, della legge n. 223 del 1990, così come modificato dalla sentenza costituzionale n. 21 del 1991 - non è stato completato: con una conseguente lesione della sfera di autonomia spettante alle Province autonome ai sensi dell'art. 8, nn. 5 e 6, dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige.

4. - L'Avvocatura dello Stato - pur senza disconoscere che nei due casi in esame non è stata realizzata l'intesa tra Stato e Province autonome di cui all'art. 3, comma 14°, della legge n. 223 del 1990 - considera erroneo il richiamo al procedimento regolato da tale disposizione, dal momento che il procedimento di approvazione del primo piano di assegnazione della radiofrequenza - quale è quello in contestazione - risulterebbe regolato in via esclusiva dalla disciplina transitoria posta dall'art. 34, primo comma, della legge n. 223 del 1990, dove non si prevede alcuna presenza delle Regioni e delle Province autonome. Sempre ad avviso dell'Avvocatura, la mancata previsione, nel procedimento di cui all'art. 34, primo comma, di un'intesa con le Province autonome in ordine alla localizzazione degli impianti troverebbe giustificazione sia nel fatto che il primo piano di assegnazione delle radiofrequenze sarebbe tenuto a ricalcare, senza margini di diversa scelta, la localizzazione degli impianti censiti ai sensi dell'art. 4 del decreto-legge 6 dicembre 1984, n. 807 (convertito, con modificazioni, dalla legge 4 febbraio 1985, n. 10); sia nel fatto che, per il primo piano, risulta previsto nella disciplina transitoria di cui all'art. 34 soltanto il parere di un'apposita commissione nominata dal Ministro delle poste e delle telecomunicazioni.

Tale prospettazione difensiva non può essere accolta. Innanzitutto perché, anche per quanto concerne il primo piano di assegnazione, le scelte relative alla localizzazione degli impianti - pur dovendo considerare quelli già esistenti e censiti come "elementi" per la definizione dello stesso piano - non possono considerarsi vincolate, ma rispondenti a criteri di discrezionalità, essendo in ogni caso consentito all'amministrazione statale di apportare variazioni rispetto allo stato preesistente risultante dal censimento; in secondo luogo perché il parere dell'apposita commissione di cui all'art. 34, investendo valutazioni connesse a interessi attinenti al settore delle telecomunicazioni, non può ritenersi idoneo a surrogare l'intesa con le Province autonome, la cui necessità va, invece, giustificata con riferimento alla protezione di interessi diversi, di natura urbanistica e paesaggistica.

L'intesa con le Province autonome in ordine alla localizzazione degli impianti va, dunque, perseguita - nei termini indicati nella sentenza n. 21 del 1991 - anche in sede di approvazione del primo piano di assegnazione delle radiofrequenze, dal momento che non sussistono motivi idonei a giustificare, in questa ipotesi, una compressione della sfera delle competenze esclusive provinciali ed una deroga al procedimento ordinario di cui all'art. 3, nella parte in cui impone come necessario l'intervento nel procedimento dei soggetti di autonomia.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i ricorsi, dichiara che non spetta allo Stato approvare il piano nazionale di assegnazione delle radiofrequenze per l'emittenza televisiva di cui al d.P.R. 20 gennaio 1992, senza aver promosso, ai fini della localizzazione degli impianti, l'intesa con le Province autonome di Bolzano e Trento ai sensi dell'art. 3, comma 14°, della legge 6 agosto 1990, n. 223, e conseguentemente annulla detto piano ed il relativo decreto di approvazione nella parte relativa al territorio delle Province autonome di Bolzano e di Trento.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 1993.

Il presidente: BORZELLINO

Il redattore: CHELI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 19 gennaio 1993.

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.