

SENTENZA N. 151 ANNO 2005

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Fernanda CONTRI; Giudici: Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi da 1 a 6, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), promosso con ricorso della Regione Emilia-Romagna, notificato il 24 febbraio 2004, depositato in cancelleria il 4 marzo 2004 ed iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

uditio nell'udienza pubblica dell'8 marzo 2005 il Giudice relatore Annibale Marini;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon, Franco Mastragostino e Luigi Manzi per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- La Regione Emilia-Romagna, con ricorso ritualmente notificato e depositato, ha impugnato alcune norme della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), tra l'altro censurando l'art. 4, commi da 1 a 6, in riferimento all'art. 117, commi terzo e sesto, della Costituzione.

Il comma 1 del citato art. 4 prevede un contributo, per l'anno 2004, di 150 euro per ogni utente che, in regola con l'abbonamento, acquisti o noleggi un “decoder” per la ricezione dei segnali televisivi in tecnica digitale terrestre, fissando il limite di spesa in 110 milioni di euro.

Il comma 2 prevede un contributo di 75 euro, nel limite di 30 milioni di euro, a favore di chi acquista, noleggia o detiene in comodato un apparecchio per la trasmissione o la ricezione a larga banda dei dati via internet, limitandosi il successivo terzo comma ad indicare le modalità di attribuzione di tale contributo.

Il comma 4 demanda ad un decreto del Ministro delle comunicazioni, di concerto con quello dell'economia e delle finanze, la definizione di criteri e modalità di attribuzione dei contributi di cui ai commi 1 e 2.

Il comma 5 incrementa, a partire dal 2004, di 27 milioni di euro il finanziamento, originariamente previsto dall'art. 10 del decreto-legge 27 agosto 1993, n. 323 (Provvedimenti urgenti in materia radiotelevisiva), convertito, con modificazioni, nella legge 27 ottobre 1993, n. 422, a favore dell'emittenza televisiva locale e dell'emittenza radiofonica locale e nazionale, successivamente più volte aumentato.

Il comma 6, infine, prevede un'estensione del beneficio previsto dall'art. 28 della legge 5 agosto 1981, n. 416 (Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria), a favore delle imprese editrici, applicando la riduzione del 50% delle tariffe telefoniche fatturate a tali imprese anche nel caso di utilizzo delle linee telefoniche con strumenti informatici, prevedendo la copertura di tale onere con le risorse stanziate nel successivo comma 8.

Secondo la ricorrente, i suddetti contributi agli utenti – nonostante la rubrica dell'art. 4 (Finanziamenti agli investimenti) possa far pensare a misure di intervento diretto sul mercato che questa Corte, con la sentenza n. 14 del 2004, ha riconosciuto di competenza statale – si inquadrerebbero piuttosto nella materia del «sostegno all'innovazione tecnologica», essendone beneficiari i «soggetti comuni» e non le imprese. In tale materia, tuttavia, spetterebbe allo Stato la sola legislazione di principio, essendo rimessa alle Regioni la disciplina concreta degli interventi e la loro erogazione; né sussisterebbe l'esigenza di una gestione unitaria in sede nazionale di tali contributi, stante la loro esiguità.

A conclusioni analoghe dovrebbe del resto pervenirsi anche se si volessero ricondurre gli interventi di cui si tratta alla materia dell'ordinamento della comunicazione, essendo anche questa una materia nella quale lo Stato, così come affermato da questa Corte nella sentenza n. 324 del 2003, dispone di competenza limitata alla legislazione di principio preordinata alla cura di esigenze unitarie.

Ricollocate, quindi, nell'ambito della potestà legislativa concorrente, le disposizioni impugnate sarebbero illegittime sotto tre diversi profili: perché contengono disposizioni di dettaglio; perché dispongono finanziamenti diretti senza alcun coinvolgimento delle Regioni; e perché, infine, attribuiscono, al comma 4, al Ministro delle comunicazioni, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, l'esercizio di poteri regolamentari in ordine alla definizione dei criteri e delle modalità di attribuzione dei contributi, così violando la regola posta dall'art. 117, sesto comma, della Costituzione.

2.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, limitandosi a concludere per la declaratoria di inammissibilità o infondatezza del ricorso.

3.- In prossimità dell'udienza pubblica, entrambe le parti hanno depositato memorie illustrate.

3.1.- La Regione ricorrente rileva che le norme censurate, pur concernendo diritti fondamentali, quali quello all'informazione e al pluralismo informativo, non fissano i «livelli essenziali» di prestazioni pubbliche.

Tanto meno esse potrebbero ricondursi alla tutela della concorrenza, non rispondendo ai criteri elaborati dalla giurisprudenza costituzionale al fine di individuare l'area dei legittimi interventi statali in tale materia-funzione di carattere trasversale.

Ad avviso della Regione le disposizioni impugnate avrebbero, anzi, la obiettiva funzione di prorogare – secondo la soluzione escogitata dalla legge 3 maggio 2004, n. 112 (Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana S.p.a., nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione) – l'attuale situazione anticoncorrenziale dell'emittenza televisiva con tecnologia tradizionale.

3.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, nella sua memoria, preliminarmente rileva che gli interventi di cui ai commi 1, 2 e 5 sono stati rifinanziati dalla legge finanziaria per il 2005 e che le somme stanziate dalle norme impugnate sono state già spese o comunque totalmente impegnate nel 2004.

Eccepisce poi l'Avvocatura, in via ancora preliminare, la genericità del ricorso, in quanto sembrerebbe non considerare che le disposizioni censurate attengono a quattro fondi diversi; ne conseguirebbe perciò l'inammissibilità dell'impugnativa riferita ai commi 1, 5 e 6 dell'art. 4, nonché al comma 4 nella parte che concerne l'attuazione del comma 1, riguardando tali disposizioni oggetti del tutto estranei ai motivi del ricorso.

Quanto al fondo di cui al comma 2, l'Avvocatura osserva che esso è finalizzato ad incentivare la diffusione di una tecnologia informatica più efficiente e dovrebbe perciò ritenersi – secondo i

principi enucleabili in materia di diffusione della cultura informatica dalla sentenza di questa Corte n. 307 del 2004 – non invasivo di competenze legislative regionali.

Anche le questioni relative agli altri tre interventi statali previsti dalle disposizioni impugnate, qualora si volesse superare l'eccezione di inammissibilità, sarebbero, comunque, secondo il Governo, infondate.

Il fondo di cui al comma 5 non riguarderebbe – come assume la Regione ricorrente – la diffusione delle tecnologie digitali bensì il sostegno all'emittenza televisiva locale e, dal 2002, anche all'emittenza radiofonica, previsto originariamente dall'art. 10 del decreto-legge n. 323 del 27 agosto 1993, convertito, con modificazioni, nella legge n. 422 del 27 ottobre 1993. Sarebbe altresì inesatta l'affermazione secondo cui tale sostegno sarebbe rivolto ai «soggetti comuni» e non alle imprese, giovandosene invece le imprese che gestiscono le emittenti radiofoniche e televisive locali.

L'intervento finanziario previsto dal comma 1 è indubbiamente diretto a garantire la diffusione delle tecnologie digitali mediante la previsione di un contributo in favore degli utenti, che però avvantaggia indirettamente anche le imprese.

Entrambi gli interventi non potrebbero comunque dirsi invasivi – secondo l'Avvocatura – delle competenze legislative regionali. Non solo, infatti, il settore dell'emittenza radiofonica e televisiva richiederebbe, per sua natura, «esercizio unitario», ai sensi dell'art. 118, primo comma, della Costituzione, ma tale esigenza risulterebbe ulteriormente rafforzata dalla considerazione che il settore coinvolge in profondità valori e diritti riconosciuti e garantiti dalla prima parte della Costituzione.

Inconferente – ad avviso dell'Avvocatura – sarebbe il riferimento alla materia dell'ordinamento della comunicazione operato dalla Regione ricorrente, in quanto gli interventi di cui alle norme censurate non attengono all'ordinamento ma alla diffusione di una nuova tecnologia ed alla sovvenzione di talune emittenti.

Quanto, infine, al comma 6, l'Avvocatura osserva che nessuna specifica censura lo riguarda e che le due disposizioni in esso contenute comunque non ledono l'autonomia finanziaria delle Regioni.

Considerato in diritto

1.- La Regione Emilia-Romagna impugna l'art. 4, commi da 1 a 6, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), lamentandone il contrasto con l'art. 117, commi terzo e sesto, della Costituzione.

Ad avviso della Regione ricorrente le disposizioni impugnate – in quanto finalizzate a promuovere l'acquisto, da parte dei privati, degli strumenti necessari per accedere alle nuove tecnologie della comunicazione radiotelevisiva – si collocherebbero a cavallo tra le materie della innovazione tecnologica e dell'ordinamento della comunicazione, nelle quali spetterebbe allo Stato la sola legislazione di principio, restando invece del tutto estranee alla funzione di tutela della concorrenza, di competenza statale. Ne conseguirebbe l'illegittimità del previsto intervento finanziario diretto dello Stato.

2.- La questione, per quanto riguarda i commi 2, 3, 5 e 6 dell'art. 4, nonché il comma 4, nella parte in cui fa riferimento al contributo previsto dal comma 2, è inammissibile.

Tanto il ricorso quanto la memoria illustrativa, successivamente depositata, sono infatti esclusivamente incentrati sulla disposizione di cui al comma 1 dell'art. 4 (ed a quella di cui al comma 4, in riferimento al comma 1), riguardante il contributo per l'acquisto di un “decoder” per la ricezione dei segnali televisivi in tecnica digitale terrestre, senza che sia rinvenibile alcuna specifica censura relativa alle altre disposizioni, la cui impugnazione difetta quindi dei requisiti minimi per l'instaurazione del giudizio di legittimità costituzionale.

3.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 4 (quest'ultimo nella parte in

cui si riferisce al contributo previsto dal comma 1), non è fondata.

Il citato comma 1 prevede l'erogazione di un contributo statale pari a 150 euro in favore di ciascun utente del servizio di radiodiffusione, in regola con il pagamento del relativo canone di abbonamento, per l'acquisto o il noleggio di un apparecchio idoneo a consentire la ricezione in chiaro dei segnali televisivi in tecnica digitale terrestre.

Il comma 4 demanda al Ministro delle comunicazioni, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, l'emanazione di un decreto per la definizione, tra l'altro, dei criteri e delle modalità di attribuzione del suddetto contributo statale.

3.1.- L'impugnativa proposta dalla Regione Emilia-Romagna si fonda sull'assunto che tali norme ineriscano a materie, quali l'innovazione tecnologica e l'ordinamento della comunicazione, nelle quali spetterebbe allo Stato la sola legislazione di principio, con la conseguente illegittimità dei previsti interventi di carattere amministrativo.

Tale assunto non può tuttavia essere condiviso.

Occorre infatti muovere dalla considerazione che la finalità delle norme impugnate è, con ogni evidenza, quella di favorire la diffusione della tecnica digitale terrestre di trasmissione televisiva, quale strumento di attuazione del principio del pluralismo informativo esterno, che rappresenta uno degli imperativi ineludibili emergenti dalla giurisprudenza costituzionale in materia di emittenza televisiva (sentenza n. 466 del 2002), esprimendo l'informazione una condizione preliminare per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico (così le sentenze n. 312 del 2003 e n. 29 del 1996).

Ne deriva, pertanto, che le disposizioni impugnate attingono sicuramente pluralità di materie e di interessi (tutela della concorrenza, sviluppo tecnologico, tutela del pluralismo di informazione), appartenenti alla competenza legislativa esclusiva o concorrente dello Stato, senza che alcuna tra esse possa dirsi prevalente così da attrarre l'intera disciplina.

Ciò posto, avuto anche riguardo all'eccezionalità della situazione caratterizzata dal passaggio alla tecnica digitale terrestre, l'assunzione diretta di una funzione amministrativa da parte dello Stato, nella forma dell'erogazione di un contributo economico in favore degli utenti, previa adozione di un regolamento che stabilisca criteri e modalità di attribuzione di tale contributo, appare nella specie giustificata – alla stregua del principio di sussidiarietà sancito dall'art. 118, primo comma, della Costituzione – da una evidente esigenza di esercizio unitario della funzione stessa, non potendo un siffatto intervento a sostegno del pluralismo informativo non essere uniforme sull'intero territorio nazionale.

L'intervento appare d'altro canto “ragionevole e proporzionato”, secondo i criteri individuati dalla giurisprudenza costituzionale, in relazione al fine perseguito, a prescindere dalla sua relativa modestia dal punto di vista finanziario (sentenza n. 272 del 2004), atteso che l'incentivazione economica all'acquisto del *decoder*, da parte degli utenti, appare all'evidenza uno strumento non irragionevole di diffusione della tecnica digitale terrestre di trasmissione televisiva.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle questioni di legittimità costituzionale, proposte dalla ricorrente Regione Emilia-Romagna, nei confronti di altre disposizioni della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), qui non esaminate;

a) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 2, 3, 4 (per quanto riferito al comma 2), 5 e 6, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, sollevata, in riferimento all'art. 117, commi terzo e sesto, della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso

indicato in epigrafe;

b) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 4 (per quanto riferito al comma 1), della stessa legge, sollevata, in riferimento ai medesimi parametri, dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 2005.

F.to:

Fernanda CONTRI,
Presidente

Annibale MARINI,
Redattore

Giuseppe DI PAOLA,
Cancelliere

Depositata in
Cancelleria il 12 aprile
2005.

Il Direttore della
Cancelleria

F.to: DI PAOLA