

COMUNITA' EUROPEA - RADIOCOMUNICAZIONI  
Cass. civ. Sez. I, 09-11-2006, n. 23937

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE  
SEZIONE PRIMA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. LOSAVIO Giovanni - Presidente

Dott. SALVAGO Salvatore - Consigliere

Dott. FORTE Fabrizio - Consigliere

Dott. DEL CORE Sergio - Consigliere

Dott. DE CHIARA Carlo - rel. Consigliere

ha pronunciato la seguente:

sentenza

sul ricorso proposto da:

Avv. C.M. e Dott. L.E., il primo rappresentato e difeso da se medesimo e il secondo rappresentato e difeso dal primo, giusta delega a margine del ricorso, ambedue elett.te dom.ti presso l'avv. C.M. in Roma, Largo del Nazareno n. 8;

- ricorrenti -

contro

R.T.I. - RETI TELEVISIVE ITALIANE s.p.a., in persona del procuratore speciale e legale rappresentante pro tempore Dott.ssa N.G., rappresentata e difesa, per mandato autenticate dal notaio POZZI Giorgio di Milano rep. 60799 del 24 giugno 2002, dal prof. avv. Aldo Frignani, dal prof. avv. Roberto Nania e dall'avv. Avilio Presutti ed elett.te dom.ta presso quest'ultimo in Roma, Piazza San Salvatore in Lauro n. 10;

- controricorrente -

avverso la sentenza della Corte di Appello di Roma n. 1341/01, depositata il 17 aprile 2001;

udita la relazione della causa svolta nella Pubblica udienza dell'11 ottobre 2006 dal Consigliere Dott. Carlo DE CHIARA;

udito per i ricorrenti l'avv. FRIGNANI;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. CAFIERO Dario, che ha concluso per il rigetto del ricorso.

---

<b>Fatto</b>	<b>Diritto</b>	<b>P.Q.M.</b>
--------------	----------------	---------------

### Svolgimento del processo

Con citazione notificata il 28 luglio 1994 i sigg. C. M., C.G., L.E. e D.L. convennero in giudizio la s.p.a. R.T.I. - Reti Televisive Italiane.

Dedussero di essere fruitori dei servizi televisivi delle reti facenti capo alla società convenuta ("Retequattro", "Canale 5" e "Italia 1"), le cui trasmissioni venivano continuamente interrotte da messaggi pubblicitari oltre i limiti stabiliti dalla direttiva CEE n. 582/1989 del 3 ottobre 1989, attuata in maniera incompleta e difforme dalla L. 6 agosto 1990, n. 223, e quindi direttamente applicabile nel territorio nazionale. Chiesero, pertanto, il risarcimento dei conseguenti danni - da accertarsi in corso di giudizio - alla libera e incondizionata formazione del pensiero, all'apprendimento senza illecite interferenze dei contenuti dei programmi televisivi, alla libera autodeterminazione nelle scelte commerciali, alla dignità, alla identità personale, alla salute.

La convenuta resistette e l'adito Tribunale di Roma rigettò la domanda.

La sentenza di primo grado fu gravata, dai soli sigg. C. e L., per i tre seguenti motivi:

1) il Tribunale avrebbe dovuto applicare la [L. 5 ottobre 1991, n. 327](#), che, ratificando e rendendo esecutiva la convenzione europea sulla televisione transfrontaliera, aveva dato piena attuazione alla direttiva comunitaria n. 552/1989, cit., abrogando tacitamente la [L. n. 223 del 1990](#);

2) comunque, la predetta direttiva doveva considerarsi direttamente e immediatamente applicabile ai rapporti intersoggettivi, indipendentemente dalla sua attuazione con legge dello stato;

3) la medesima direttiva era in ogni caso applicabile al rapporto dedotto in

giudizio, in considerazione dell'equiparabilità della convenuta ad un soggetto pubblico, dato che esercitava il servizio televisivo per concessione dello stato.

Resistette ancora la R.T.I., eccependo, tra l'altro, l'inammissibilità del primo motivo, recante domanda nuova per novità della causa petendi, e la Corte di Appello di Roma, con sentenza del 17 aprile 2001, respinse tutti e tre i motivi di gravame, osservando:

che il primo era inammissibile, sia perchè conteneva una prospettazione della domanda del tutto nuova, avendo gli attori invocato la convenzione europea sulla televisione transfrontaliera, e la relativa legge di ratifica, soltanto in sede di discussione finale nel giudizio di primo grado; sia perchè mancava in proposito una statuizione del Tribunale, la cui sentenza si era limitata, sul punto, ad una mera enunciazione dell'irrilevanza della tardiva prospettazione;

che il secondo era infondato, alla luce del consolidato orientamento giurisprudenziale sia della Corte di Cassazione, sia della Corte di Giustizia delle comunità europee, secondo cui la mancata attuazione, o l'attuazione difforme o inadeguata delle direttive europee, da parte dei singoli stati, consente, anche allorchè si tratti di disposizioni incondizionate e sufficientemente specifiche, soltanto l'azione di esponsabilità dei singoli nei confronti dello stato inadempiente;

che del pari infondato era il terzo, non potendosi considerare la R.T.I. concessionaria di un servizio pubblico, cioè rientrante nelle finalità dello Stato, sì da potersi affermare che si tratti di attività pubblica esercitata per delega del medesimo: la concessione statale, infatti, è richiesta al solo scopo di disciplinare il settore televisivo e la R.T.I. svolge un'attività essenzialmente privata, senza alcun contributo dello Stato e senza imposizione di canoni, onde essa non è in alcun modo equiparabile - a differenza della RAI - a un ente pubblico di informazione.

Avverso tale sentenza ricorrono i sigg. C. e L. per due motivi, cui resiste la R.T.I. con controricorso illustrato anche da memoria.

### **Motivi della decisione**

1. - Va preliminarmente dato atto della ritualità della notificazione dell'avviso dell'udienza ai ricorrenti, eseguita presso "la Cancelleria di questa Corte dopo l'esito negativo della notifica tentata presso il domicilio eletto in Roma, Largo del Nazareno n. 8 (dal quale l'avv. C., difensore dei ricorrenti, è risultato trasferito) e in assenza della comunicazione di un nuovo domicilio, della quale i ricorrenti erano onerati (cfr., ex multis, Cass. 6508/2004, 7309/2002, 92/1999).

2.1. - Con il primo motivo, denunciando violazione degli *artt. 345 e 113*

*c.p.c.*, e vizio di motivazione, i ricorrenti censurano la statuizione di inammissibilità del primo motivo di appello, emessa dalla Corte distrettuale sul rilievo che il motivo introduceva una domanda nuova. Osservano:

che essi avevano già invocato nel giudizio di primo grado, anche se non nell'atto di citazione, la *L. n. 327 del 1991*, di ratifica della convenzione europea sulla televisione transfrontaliera;

che la sentenza di primo grado non si era posta affatto il problema - non sussistente - della novità della domanda, ma aveva argomentato in merito alla suddetta legge affermando, sia pure erroneamente, "l'irrilevanza del richiamo fatto dagli attori alla Convenzione Europea sulla televisione transfrontaliera e all'art. 177 del Trattato CEE (...) perchè la causa petendi prospettata dagli attori non ha ipotizzato la derivazione dell'asserito danno dagli spots pubblicitari (rectius, dall'eccessivo affollamento pubblicitario) presenti nelle trasmissioni transfrontaliere (quelle che in qualsiasi modo e per qualsiasi ragione varcano i confini nazionali e sono ricevibili in un altro stato contraente), che sono le uniche di cui si è occupata la citata direttiva";

che mutamento della causa petendi si ha soltanto allorchè l'attore modifichi i fatti costitutivi del diritto fatto valere, non già allorchè integri la sola prospettazione giuridica del medesimo, perchè iura novit curia;

che, d'altra parte, neppure è vero che la *L. n. 327 del 1991*, non sia applicabile nel caso di specie, in quanto: l'operatività della Convenzione di Strasburgo sulla televisione transfrontaliera può essere esclusa soltanto da diverse disposizioni comunitarie vigenti;

la previsione di cui alla *L. n. 223 del 1990, art. 31, comma 3*, che assiste l'obbligo di osservare le convenzioni internazionali in materia di telecomunicazioni, posto a carico delle emittenti dall'art. 15, comma 8, della stessa Legge, comporta la sanzionabilità, ad opera del Garante, delle eventuali violazioni delle regole dettate dalla Convenzione predetta; la Convenzione di Strasburgo ha piena efficacia dalla data della sua entrata in vigore (7 gennaio 1993) e la stessa Legge di Ratifica n. 327 del 1991, stabilisce che "è fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato", tanto che il Garante ebbe ad intimare alle emittenti private di rispettarla anche per quanto attiene all'inserimento degli spots pubblicitari.

2.2. - Il motivo non può esser accolto.

Il chiaro senso della statuizione del Tribunale, testualmente riportata nel ricorso, è che l'invocazione della Convenzione di Strasburgo e della relativa legge di ratifica, da parte degli attori, non aveva alcun rilievo, dato che: la Convenzione si riferisce alle sole trasmissioni transfrontaliere; affinché, pertanto, le sue disposizioni fossero rilevanti nella fattispecie, occorre che gli attori avessero dedotto, appunto, il carattere transfrontaliero delle trasmissioni generatrici del danno lamentato; essi avevano, invece, prospettato una diversa causa petendi (non contemplante il detto carattere

delle trasmissioni).

La medesima ratio decidendi è stata seguita dalla Corte di Appello nell'affermare che il primo motivo di gravame era inammissibile per novità della causa petendi e che il Tribunale si era limitato ad affermare la irrilevanza della Convenzione nella fattispecie.

Tale ratio non è posta in crisi dai rilievi svolti dai ricorrenti, cui può replicarsi:

che la modificazione della causa petendi consiste nell'allegazione - che è allegazione in fatto, non in diritto - del carattere transfrontaliero delle trasmissioni di cui trattasi (ossia della idoneità delle stesse ad essere ricevute anche in altri paesi parti della Convenzione), allegazione necessaria, secondo i Giudici di merito, per dare rilevanza nella specie alla Convenzione medesima, la quale solo a tale tipo di trasmissioni si riferisce;

che i sigg. C. e L. hanno introdotto tale allegazione per la prima volta nel corso della discussione finale davanti al Tribunale, come affermano i Giudici di merito, sul punto non smentiti (o quantomeno non specificamente smentiti) dai ricorrenti, i quali si limitano a far presente, genericamente, che essi, "a seguito dell'eccezione di controparte formulata nel giudizio di primo grado inerente i c.d. effetti verticali e non orizzontali delle direttive dettagliate, avevano già invocate, anche se non nell'atto di citazione, la norma di cui alla [L. n. 327 del 1991](#)";

che, pertanto, la medesima allegazione era tardiva;

che, del resto, il presupposto giuridico del ragionamento dei Giudici di merito (cioè la limitazione, *ratione materiae*, dell'ambito della Convenzione alle sole trasmissioni transfrontaliere) non è oggetto di censura nel ricorso (il quale si limita ad esaminare la questione dell'applicabilità della Convenzione non già sotto il profilo della materia da essa disciplinata, bensì sotto i diversi profili della sua "vigenza e della sua diretta applicabilità nei confronti delle emittenti televisive) e trova, in ogni caso, sicuro fondamento nell'art. 3 della Convenzione ("Tis Convention shall apply to any programme service transmitted or retransmitted by entities or by technical means within the jurisdiction of a Party (...) and which can be received, directly or indirectly, in one or more other Parties").

3.1. - Con il secondo motivo, denunciando violazione e falsa interpretazione della direttiva CEE 89/552 e dell'art. 189 del Trattato CEE, in relazione [all'art. 11 Cost.](#), i ricorrenti deducono che, contrariamente a quanto sostenuto dalla Corte di Appello, la richiamata direttiva era nella specie direttamente applicabile, in quanto:

a) le direttive europee non attuate o non correttamente attuate dai singoli stati sono direttamente applicabili non soltanto nei rapporti tra stato e privati, ma anche nei rapporti tra questi ultimi;

b) il concessionario radiotelevisivo è "sottoposto (...) ad una serie di prerogative e di limitazioni nella sua attività, che lo rendono equiparabile, quanto meno, ad un concessionario di un pubblico servizio"; la Corte di Giustizia delle comunità europee ha stabilito che le società titolari di un rapporto di concessione con lo Stato si considerano reiteranti nel concetto comunitario di stato e, dunque, sono vincolate al rispetto delle direttive non attuate; la R.T.I., rientrando in tale categoria, era quindi soggetta al rispetto della direttiva in questione come qualunque pubblica amministrazione.

3.2. - Il motivo è infondato sotto entrambi i profili dedotti.

3.2.1. - Il primo di essi ripropone la questione dell'applicabilità "orizzontale" (ossia nei rapporti tra privati), e non soltanto "verticale" (ossia nei rapporti tra stato, o in genere pubblica amministrazione, e privati) delle direttive comunitarie non attuate (o non compiutamente o correttamente attuate) dagli stati membri.

Tale questione è stata da tempo risolta in senso negativo dalla giurisprudenza di questa Corte - sulla scorta di quella della Corte di giustizia europea - chiarendo (cfr., da ult., Cass. 3762/2004, 752/2002, 4817/1999, 11571/1997 che le disposizioni di una direttiva comunitaria non attuata hanno efficacia diretta nell'ordinamento dei singoli stati membri - sempre che siano incondizionate e sufficientemente precise e lo stato destinatario sia inadempiente per l'inutile decorso del termine accordato per dare attuazione alla direttiva - limitatamente ai rapporti tra le autorità dello stato inadempiente ed i singoli soggetti privati (cosiddetta efficacia verticale), e non anche nei rapporti interprivati (cosiddetta efficacia orizzontale). Ciò in quanto esclusivamente in tal senso si è pronunciata - sin dalla sentenza 26 febbraio 1986 nella causa n. 152/84 (Marshall/Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority) - la giurisprudenza della Corte di Giustizia europea (vincolante per i Giudici nazionali), la quale non ha affatto superato il principio che le direttive obbligano esclusivamente gli stati alla loro attuazione mediante strumenti normativi interni, talchè l'applicazione delle loro disposizioni ai singoli è soltanto l'effetto indiretto delle disposizioni interne che le recepiscono, ma ha - più limitatamente - stabilito che lo stato non può opporre ai singoli l'inadempimento, da parte sua, degli obblighi impostigli dalla direttiva, per cui risponde, nei loro confronti, dei danni derivanti da tale inadempimento.

3.2.2. - In merito al secondo profilo, va osservato anzitutto che, affinché un soggetto privato possa essere equiparato allo stato ai fini dell'applicabilità nei suoi confronti delle disposizioni di direttive non attuate, non rileva che si tratti di soggetto qualificabile come (o equiparabile ad un) concessionario di pubblico servizio: nozione, questa, propria del diritto interno italiano, non di quello comunitario.

Quanto, poi, al "concetto comunitario di stato", cui fanno riferimento i ricorrenti richiamando la sentenza della Corte europea 12 luglio 1990 nella causa n. 188/89 (Foster/British Gas), va rilevato che esso è definito dalla

Corte, con riguardo al problema dell'applicabilità delle direttive inattuate, nei seguenti termini:

"Unconditional and sufficiently precise provisions of a directive may be relied upon against organizations or bodies which are subject to the authority or control of the State or have special powers beyond those which result from the normal rules applicable in relations between individuals. They may in any event be relied upon against a body, whatever its legal form, which has been made responsible, pursuant to a measure adopted by the State, for providing a public service under the control of the State and has for that purpose special powers beyond those which result from the normal rules applicable in relations between individuals".

Perchè, quindi, un soggetto privato possa essere equiparato allo stato, ai fini dell'applicabilità nei suoi confronti delle disposizioni di direttive non attuate, è necessario non soltanto che si tratti di organismo incaricato con atto della pubblica autorità di prestare, sotto il suo controllo, un servizio di interesse pubblico, ma anche che esso disponga, a tale scopo, di poteri che eccedono i limiti di quelli risultanti dalle norme che si applicano nei rapporti tra singoli.

Di siffatti poteri sono, invece, sprovviste le concessionarie televisive private, come la R.T.I..

4. - Il ricorso va dunque respinto.

Le spese processuali, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza.

### P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso e condanna i ricorrenti al pagamento, in favore della controricorrente, della spese del giudizio di legittimità, liquidate in Euro 3.100,00 di cui Euro 3.000,00 per onorari, oltre spese generali ed accessori di legge.

Così deciso in Roma, il 11 ottobre 2006.

Depositato in Cancelleria il 9 novembre 2006

---

Dir. 03/10/1989 n. 552, epigrafe

Dir. 03/10/1989 n. 552, art. 11

[L. 06/08/1990 n. 223](#), epigrafe

[L. 05/10/1991 n. 327](#), epigrafe

Copyright 2008 Wolters Kluwer Italia Srl. All rights reserved.