

I tre codici

L'ordinamento della comunicazione nel quadro costituzionale, comunitario e comparato
Amministrazione digitale, telecomunicazioni, sistema radiotelevisivo

Convegno promosso dalle Università di Firenze, di Genova e di Napoli-FedericoII

Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Firenze

Venerdì 9 giugno 2006

Comunicazione di
Stefano Rolando¹

Vorrei dare un **contributo più ricognitivo che analitico** alla discussione che questo convegno ha impostato con premesse di indubbio rilievo scientifico e conclusioni di rilevante responsabilità politico-istituzionale². Ancorché interessato a queste materie per pregresse funzioni, per attuali radicamenti universitari e per uno sguardo all'evoluzione di un segmento rilevante del rapporto tra politica, economia, tecnologia e società – come lo è quello delle comunicazioni – il prof. Zaccaria mi ha chiesto di fare qualche riflessione nella mia qualità di segretario generale della *Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Regionali italiane*, organismo di coordinamento e rappresentanza della componente legislativa del sistema regionale, ruolo che svolgo collateralmente all'Università dal 2001.

Dico subito che lo farò con una certa informalità perché su queste materie, per varie ragioni, non è possibile riportare in questa fase una sintesi di orientamenti convenuti dei decisori politici. Soprattutto in questo momento in cui siamo **in attesa delle imminente verifica referendaria** e che quindi contiene specifici rilevanti punti di sospensione.

Proverò piuttosto a **cogliere spunti di posizionamento che vengono dal sistema regionale** e ad indicare qualche orientamento di metodo e di finalità circa un percorso – che questo Convegno e il suo animatore scientifico mi pare auspichino – affinché su una materia in larga parte di natura concorrente il tavolo del confronto inter-istituzionale rafforzi le componenti di proposta che si richiamano alle ragioni della territorialità.

Colgo dall'impostazione del convegno e dai principali contributi forniti alcune questioni che si riferiscono al quadro dei soggetti regionali e propongo alcune distinte riflessioni.

In premessa vorrei spendere due parole su ciò che va preso in considerazione – nel profilo della legislazione concorrente e dal punti di vista del sistema regionale – come parte del tema "*comunicazione*" o in prima istanza come materia estranea ad esso.

L'interpretazione dottrinale **comprende senza dubbio** nel profilo :

- ⇒ RADIOTELEVISIONE
- ⇒ TELECOMUNICAZIONI

¹ Stefano Rolando è a Milano professore di *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica*, Università IULM Milano e Segretario Generale della *Fondazione Università IULM*. E a Roma è Segretario generale della *Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali italiane* e Vice-Presidente di *ISIMM- Istituto di studi sull'innovazione nel media e sulla multimedialità*.

² Ringrazio per la collaborazione prestata, sia fornendo documenti di base sia intervenendo nel loro trattamento, l'avv. Marco Zanini (Consigliere Giuridico della *Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Regionali italiane*), il dott. Pietro Curzio (Direttore Generale dell'*Assemblea Regionale dell'Emilia-Romagna*), la dott.ssa Mara Veronese e la dott.ssa Cecilia Odone (dell'ufficio legislativo dell'*Assemblea Regionale dell'Emilia-Romagna*) l'avv. Arianna Borghetti (della Conferenza dei Presidenti delle Regioni), l'avv. Anna Alessi (Presidente del *Corecom Sicilia* e consigliere giuridico di *ISIMM – Istituto di studi sull'innovazione nel media e sulla multimedialità*), la dott.ssa Maria Luisa Sangiorgio (Presidente del *CORECOM Lombardia*).

- ⇒ STAMPA (in modo non univoco; vd. A. Pace (2006), che esclude funzioni legislative regionali in materia, si tratterebbe altresì di funzioni amministrative).

E' problematica o controversa l'inclusione o l'esclusione di:

- ⇒ EGOVERNMENT (vd. E. Carloni (2005) *"La dottrina è orientata alla non riconducibilità di questo sottosettore all'ordinamento della comunicazione. Da notare, però, che, ad esempio il confine tra "servizi on line tramite reti radiotelevisive" (cd. iGovernment) e "contenuti digitali per la radiotelevisione" (digitale terrestre) non è sempre di facile individuazione"*). In ogni caso, l'intervento statale in materia è più propriamente riconducibile alla competenza statale esclusiva ex 117, 2° comma lett. r) della Costituzione, in materia di *coordinamento (...) informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale*.
- ⇒ COMUNICAZIONE POLITICA (controversa, anche se le conseguenze della sua riconducibilità o meno all'interno della materia, non sono irrilevanti. Vd. E. Carloni 2005: *ci troviamo di fronte ad una sovrapposizione tra le due competenze, e può considerarsi rientrante nell'ordinamento della comunicazione la definizione dei tratti fondamentali della comunicazione politica attraverso mass media nell'arco di tutto l'anno, mentre la comunicazione più propriamente elettorale può essere soggetta ad una disciplina ulteriore, legata alla regolazione dei comizi. (...) Quale che sia la posizione assunta (vale a dire: sia che si ritenga di collegare la comunicazione politica alla disciplina elettorale, sia che la si ritenga legata all'ordinamento della comunicazione) un ruolo regionale in ordine alla comunicazione politica riferita alle elezioni regionali pare innegabile. Ne discende che il silenzio del legislatore regionale è stato probabilmente legato più a ragioni di opportunità ...).*
- ⇒ DISCIPLINA DEL SERVIZIO POSTALE (vd. A. Valastro (2003): *"l'articolazione territoriale del servizio postale potrebbe renderlo idoneo a discipline parzialmente differenziate"*)

E' generalmente condivisa l'esclusione di:

- ⇒ Spettacoli (teatrali e cinematografici)
- ⇒ Informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni (Legge 150/2000)

Si segnala la tesi sostenuta dal prof. Enzo Cheli nell'Audizione al Senato del 27 novembre 2001 (Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del titolo V della parte II della Costituzione) secondo cui: *ordinamento della comunicazione e "campo visuale" dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni finiscono quasi per coincidere*. In sostanza si tratta dei settori: radiotelevisione, telecomunicazioni e stampa.

E' naturalmente opportuno anche collocare il **quadro costituzionale di riferimento** in ordine alle competenze che la legge ordinaria attribuisce alle Regioni.

Prima di entrare nel merito delle competenze che la legge ordinaria attribuisce oggi alle Regioni in materia di comunicazione, appare opportuno **richiamare brevemente il quadro costituzionale di riferimento** che meglio aiuta ad inquadrare il tema nel suo complesso.

E' noto come il titolo V della Costituzione italiana, modificato dalla legge n. 3 del 2001, abbia disposto all'art. 117 **la competenza legislativa concorrente delle Regioni** sulla materia "ordinamento della comunicazione". E' di competenza del legislatore nazionale, dunque, dettare una cornice di principi generali della materia, all'interno della quale poi i legislatori regionali eserciteranno la loro competenza concorrente attraverso l'adozione delle normative di dettaglio.

Alla citata modifica costituzionale è seguita una **lunga fase di assestamento**, determinata fondamentalmente dalla necessità di individuare con chiarezza il contenuto riconducibile alla locuzione "ordinamento della comunicazione", che in quell'occasione viene utilizzata per la prima volta dal nostro legislatore.

Tale esigenza è riferibile, peraltro, non tanto o non solo agli aspetti legati all'informazione del servizio radiotelevisivo, quanto e soprattutto a quelli relativi al sistema delle trasmissioni, alla gestione delle reti, alla assegnazione delle frequenze e dei nuovi titoli abilitativi per operare nel nuovo ambiente digitale.

Si tratta cioè di trovare, nell'ambito della materia ordinamento della comunicazione, un punto di equilibrio tra interessi necessariamente unitari e non frazionabili sul territorio nazionale e dunque necessariamente soggetti all'intervento del legislatore statale, e **interessi che, al contrario, sono legati ad esigenze di diversificazione a livello territoriale** e che dunque devono rientrare nella competenza del legislatore regionale.

Ai fini di una più chiara individuazione degli spazi di competenza regionale, un **ruolo importante è stato svolto negli ultimi anni dalla Corte Costituzionale** chiamata più volte a pronunciarsi sulla legittimità di leggi nazionali e regionali (che interessavano sotto diversi profili la materia della comunicazione) in relazione alla formulazione dell'articolo 117 Cost. E ciò, tra l'altro, anche in considerazione del fatto che, in base alla novella dell'art. 117 Cost., continuano invece a rimanere di esclusiva competenza statale tutta una serie di materie che per alcuni aspetti sono strettamente connesse a quella della comunicazioni come la tutela dell'ambiente, la disciplina della concorrenza, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, la tutela delle opere dell'ingegno, ecc.

Sintetizzando, si può infatti affermare che vi sono **tre ordini di ragioni che, letti in stretta interconnessione tra di loro, rendono di particolare complessità la collocazione dell'ordinamento della comunicazione** tra le materie di competenza concorrente tra Stato e regioni.

- In primo luogo, il **venir meno della tradizionale impostazione normativa sulla materia che ha visto, nel corso degli anni, discipline differenti per ciascuno dei singoli segmenti** che compongono il mondo della comunicazione (radiotelevisione, telecomunicazioni, ecc.). L'innovazione tecnologica applicata al mondo dei media ha infatti prodotto oggi **una situazione di convergenza multimediale** nella quale è venuto meno, o per lo meno si è notevolmente attenuato, il confine tra segmenti di mercato separati e come tali, fino a poco tempo fa, non contendibili di diritto e di fatto. Il fattore tecnologico ha cioè innescato un processo che, attraverso aggregazioni, incroci tra media diversi, produzione di contenuti multiplatforma, ecc., rende oggi qualsiasi posizione sul mercato almeno potenzialmente contendibile. Ciascun soggetto, nuovo o già presente nel sistema delle comunicazioni, può adesso scegliere su quale piattaforma operare e se farlo in modo tradizionale, cioè su tutta la catena del valore verticalmente integrata, ovvero ritagliarsi una posizione di nicchia in una soltanto delle attività che caratterizzano adesso il mondo televisivo. E' il dato tecnologico che, abbattuti gli steccati tra i diversi media, ha indotto il dato normativo ad adeguarsi, dunque, imponendo la riconduzione sotto un unitario assetto ordinamentale dell'intera materia delle comunicazioni.
- La seconda ragione che rende particolarmente complessa la ricostruzione in termini chiari dello spazio lasciato alla autonomia normativa delle Regioni (pur sempre, come si è già detto, nel quadro dei principi generali dettati dallo Stato), è poi riconducibile al fatto che **le caratteristiche peculiari della materia delle comunicazioni**, soprattutto sotto il **profilo del suo essere trasversale rispetto a numerosi ed importanti altri ambiti della società civile**, comportano che la stessa, oltre ad incidere in modo diretto sull'esercizio dei due diritti fondamentali enunciati negli articoli 15 e 21 della nostra Costituzione, **finiscano con l'essere strumentali all'esercizio di molti altri diritti e libertà costituzionalmente garantiti**, alcuni dei quali rimasti alla esclusiva competenza dello Stato.
- Infine, è da evidenziare come **la materia della comunicazione risenta ormai in modo significativo della incidenza della normativa europea**, quantomeno in alcuni dei segmenti che la compongono, come ad es. quello delle telecomunicazioni. Il vincolo comunitario è, peraltro, adesso riconosciuto esplicitamente anche all'art 117 Cost, laddove si afferma che la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni venga esercitata nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

La rimodulazione delle competenze regionali in materia di comunicazione, deve dunque tenere conto non soltanto dei principi generali dettati dallo Stato (come è richiesto all'esercizio di una competenza concorrente) e degli ulteriori limiti che discendono dalle regole poste in essere da quest'ultimo nell'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva (sulle materie, come si è detto, incidenti su quella della comunicazione), ma anche dai sempre più **numerosi vincoli provenienti dagli obblighi internazionali** e dalla **prevalenza delle normative comunitarie** sulla legislazione nazionale.

Si viene cioè a realizzare un **modello di competenza cd "a rete"**, basato sul concorso di fonti distinte a seconda del diverso livello degli interessi da tutelare e delle finalità da perseguire. **Il processo di**

regolazione viene così adesso ad essere articolato, non più soltanto sul rapporto tra legislatore nazionale e comunitario, bensì anche sul potere normativo delle Regioni, che, nelle materie di loro competenza, dettano le discipline di dettaglio rispetto ad uniformi principi generali e danno diretta esecuzione alla normativa comunitaria.

Prima di passare all'analisi delle norme in essi contenute, è opportuno ricordare che la c.d. "riforma dell'ordinamento della Repubblica", approvata in Senato lo scorso 16 novembre, ha apportato significative modifiche anche nella formulazione dell' art. 117 Cost, andando nuovamente a rimodulare anche le competenze sull' "ordinamento della comunicazione".

In base al nuovo testo dell'articolo 117 Cost, infatti, la materia torna tra quelle di competenza esclusiva dello Stato, rimanendo invece espressamente attribuita alle Regioni la potestà normativa concorrente sulle comunicazioni di interesse regionale, ivi compresa l'emittenza in ambito regionale, e la promozione dello sviluppo delle comunicazioni elettroniche.

Da una prima e superficiale lettura della nuova disposizione, sembra:

- che la stessa risponda alla esigenza di **superare definitivamente ed esplicitamente quei dubbi interpretativi** (che, come già detto, avevano più volte imposto l'intervento della Corte Costituzionale) legati alla difficoltà di individuare con chiarezza l'esatta linea di confine tra competenze dello Stato e delle Regioni sulla materia;
- che **la riscrittura di quelle competenze debba adesso porsi, tra l'altro, in linea con gli orientamenti espressi dal giudice costituzionale** nelle sue sentenze ed ai quali si era comunque già uniformato il legislatore ordinario all'atto di dettare i principi generali della materia nel Codice delle Comunicazioni elettroniche e nella legge 3 maggio 2004, n. 112 (c.d. legge Gasparri) adesso contenuta nel T.U. della radiotelevisione;
- che **la nuova riforma costituzionale non sembra quindi, almeno ad una prima lettura, che vada ad inficiare la validità di quei principi generali già vigenti**, anche se qualche incertezza interpretativa potrà ancora essere riscontrata, ad es., con riferimento alla dizione "promozione dello sviluppo" di cui al nuovo testo dell'art. 117 Cost e che, per la sua genericità, potrebbe consentire i più diversi interventi delle Regioni in materia di comunicazioni elettroniche.

Un successivo argomento di ricognizione riguarda la condizione della "capacità di iniziativa" del sistema regionale nel campo oggi disegnato e come potrebbe evolvere (ovvero su quali ambiti generali e specifici) il pluralismo legislativo senza compromettere elementi essenziali di coesione e di visione integrata e competitiva della legislazione.

Da uno sguardo globale alle **proposte di legge all'esame oggi dei vari Consigli Regionali** si evince che sul tavolo dell'iniziativa regionale attuale sono fondamentalmente presenti **due filoni di progetti**:

- quello volto ad **incentivare e valorizzare il pluralismo informatico e la diffusione del software libero**;
- quello finalizzato alla **diffusione della cultura e delle problematiche "identitarie"**, articolato in vario modo.

Specificamente, all'esame delle *Regioni Campania, Piemonte, Umbria e Toscana* si trova un disegno di legge volto a creare una normativa in materia di pluralismo informatico, sull'adozione e la diffusione del software libero e sulla portabilità dei documenti informatici nella Pubblica Amministrazione al fine di garantire l'accesso e la libertà di scelta nella realizzazione di piattaforme informatiche ed eliminando, altresì, ogni barriera dovuta alla diversità di standard informatici.

Dall'altro lato, affinché le trasmissioni radiofoniche e televisive concorrano allo sviluppo sociale e culturale del Paese e contribuiscano concretamente alla formazione culturale dell'individuo, alcune proposte promuovono l'**erogazione di contributi alle emittenti radiofoniche e televisive locali** per la realizzazione di programmi culturali e scientifici, anche attraverso la collaborazione con le Università (Regione Lombardia).

Diversamente, la *Regione Piemonte*, sempre nel quadro dello sviluppo sociale ed economico, mira ad **ampliare il numero degli utenti ed il loro grado di operatività dei servizi forniti tramite reti di telecomunicazioni**, sostenendo l'accesso a tali servizi per i suoi abitanti con minori opportunità economiche, culturali e territoriali, impegnati nella formazione professionale nell'apprendistato, nelle politiche attive per il

lavoro e nella formazione permanente. Il Piemonte, al fine di sostenere la cultura e lo sviluppo del sistema di comunicazione di massa del proprio territorio, il pluralismo delle fonti informative, l'innovazione tecnologica delle imprese del settore, le relazioni e gli scambi fra il sistema locale ed altre realtà nazionali ed internazionali, promuove, inoltre, interventi a sostegno dell'informazione e dell'editoria locale in modo da valorizzare la piccola imprenditoria editoriale, quale componente del patrimonio culturale della Regione stessa, nonché strumento della diffusione delle conoscenze.

La crescita sociale, culturale ed economica è anche alla base di due progetti di legge della *Regione Sardegna* miranti a **valorizzare le realtà esistenti attraverso la promozione dello sviluppo di una cinematografia isolana** volta al recupero ed alla salvaguardia della memoria audiovisiva della Regione stessa. Oltre alla predisposizione di una disciplina *ad hoc* delle attività cinematografiche, è stata, altresì, proposta l'istituzione di un fondo regionale di investimento per l'audiovisivo ("Sardegna Film Fund spa"). Al raggiungimento del medesimo obiettivo risponde anche la proposta di promuovere la ricerca scientifica e l'innovazione tecnologica in Sardegna.

Allo scopo di promuovere ed attuare ogni iniziativa diretta alla formazione ed alla ricerca nell'ambito dell'informazione ed a favorire il collocamento lavorativo in tale settore mira, altresì, il disegno di legge della *Regione Veneto* di istituire una **Scuola Internazionale di Giornalismo (SIGI)**.

La panoramica fin qui descritta richiama i disegni di legge attualmente all'esame dei vari Consigli regionali, mentre sul piano della legislazione regionale vigente appare opportuno segnalare **due recentissime leggi**.

- L'obiettivo della crescita della comunità regionale viene perseguito dalla legge regionale n. 8 del 2006 della *Regione Friuli – Venezia Giulia* denominata "**Interventi speciali per la diffusione della cultura informatica nel Friuli Venezia Giulia**" e finalizzata a promuovere e diffondere l'alfabetizzazione informatica e telematica al livello territoriale al fine di migliorare le condizioni di accesso della popolazione ai servizi pubblici nonché l'efficienza nella erogazione di prestazioni dei servizi stessi ed elevare la qualità dei consumi e del tenore di vita delle fasce di popolazione a reddito più basso.
- La *Regione Liguria* con la legge n. 10 del 2006 "**Disciplina della diffusione dell'esercizio cinematografico**, istituito della Film Commission regionale e istituzione della Mediatica regionale" persegue, invece, il fine di favorire la più adeguata presenza del pubblico promuovendo la migliore distribuzione, qualificazione e sviluppo delle attività cinematografiche sul territorio.

Si segnalano poi i seguenti interventi regionali in materia di **Società dell'Informazione** per quanto, secondo la dottrina prevalente, rientranti nella materia ordinamento della comunicazione soltanto per gli aspetti relativi alla generale disciplina delle reti di comunicazione elettronica, mentre ne rimarrebbero esclusi in via generale intendendo la società dell'informazione regionale come *applicazione delle ICT alla stessa attività ed organizzazione delle amministrazioni territoriali operanti al livello di ciascuna Regione*:

- EMILIA – ROMAGNA L. R. 11/2004 *Sviluppo regionale della Società dell'Informazione* modificata dalla LR 22/2005
- TOSCANA L. R. 1/2004 *Promozione dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza nel sistema regionale. Disciplina della "Rete telematica regionale toscana"*
- VALE D'AOSTA L. R. 32/2004 Disposizioni per le attività di coordinamento, promozione e sostegno del sistema dell'informazione e della comunicazione regionale

Esistono poi diversi interventi legislativi regionali contenuti all'interno di leggi finanziarie che prevedono **contributi all'editoria** (es. *Abruzzo* L. R. n. 7/2003 e n. 20/2003; *Lazio* L.R. n. 2/2003 e n. 2/2004; *Marche* L.R. n. 17/2004).

Altri interventi legislativi regionali si riscontrano con riferimento alla **rivendita di quotidiani e periodici**, pur se rintracciabili all'interno della legislazione regionale sul commercio:

- TOSCANA L. R. n. 28/2005 *Codice del Commercio. Testo unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburante*
- LAZIO L. R. n. 4/2005 *Sistema di vendita della stampa quotidiana e periodica*
- PUGLIA L. R. N. 11/2003 *Nuova disciplina del commercio*

Circa il quadro dei contenuti qui presi in considerazione (amministrazione digitale/ comunicazioni elettroniche/ t.u. radioty) è dunque ora possibile allargare la nostra riflessione un poco sui profili della capacità legislativa del sistema regionale.

In attuazione dell'art. 117 della Costituzione, il legislatore ha, negli ultimi due anni e con riferimento alla materia "ordinamento della comunicazione", adottato due distinti provvedimenti normativi che costituiscono la cornice di principi generali all'interno della quale le Regioni possono oggi esercitare la loro competenza concorrente:

- il **Codice delle Comunicazioni elettroniche** (D.Lgs 1 agosto 2003, n. 259), che detta i principi normativi comuni per le reti (comprese quelle radiotelevisive) ed i servizi di comunicazione elettronica;
- il **Testo Unico della Radiotelevisione** (D.Lgs 31 luglio 2005, n. 177 che recepisce anche la Gasparri), che costituisce adesso il quadro legislativo di riferimento del settore radiotelevisivo. I principi fondamentali ai quali il legislatore regionale dovrà uniformarsi nell'esercizio della sua potestà legislativa concorrente in materia di emittenza radiotelevisiva in ambito regionale o provinciale, sono contenuti nel Titolo I, "Principi", e nell'articolo 12, "Competenze delle Regioni", del **Testo Unico della Radiotelevisione**.

Per ciò che concerne il Titolo I, lo stesso contiene i principi fondamentali del settore radiotelevisivo, garantiti dalla Costituzione, dal diritto comunitario e dalle norme internazionali vigenti nell'ordinamento italiano, dalle leggi nazionali e da quelle regionali (tutela della libertà dei mezzi di comunicazione di massa e del pluralismo, nella sua duplice accezione di pluralismo interno ed esterno, la libertà di espressione, il rispetto della dignità della persona e la promozione e tutela del benessere, della salute e dello sviluppo psico-fisico dei minori, ecc).

Vale la pena richiamare, in quanto specificamente dettati a tutela dell'emittenza radiotelevisiva in ambito locale, anche i principi generali contenuti nell'art. 8 del T.U., ovvero l'obbligo di valorizzazione e promozione delle culture regionali o locali, nel quadro della unità politica, culturale e linguistica del Paese e l'obbligo di riservare un terzo della capacità trasmissiva (sulla base del *Piano nazionale di assegnazione delle frequenze*) per la diffusione televisiva su frequenze terrestri ai fornitori di contenuti autorizzati per l'ambito locale.

Ulteriori principi di **riferimento per i legislatori regionali** sono contenuti, come già detto, nell'**art. 12 del T.U.** Il citato articolo, infatti, prevede :

- innanzitutto **l'obbligo per le Regioni di regolare le trasmissioni dei programmi televisivi in tecnica digitale in ambito regionale e provinciale** conformemente all'utilizzo delle bande di frequenza come previsto dalle norme vigenti (nazionali, europee ed internazionali) e dai Piani nazionali di ripartizione ed assegnazione delle frequenze;
- individua poi i livelli di adeguatezza per la collocazione delle **competenze amministrative in materia radiotelevisiva**, richiamando anche i principi di correttezza amministrativa tipici della attività delle pubbliche amministrazioni;
- esso dispone, infatti, **che siano adesso gli organi della regione o degli enti locali ad essere titolari delle competenze in ordine al rilascio dei provvedimenti** abilitativi, autorizzatori e concessori necessari per l'accesso ai siti previsti dal Piano nazionale di assegnazione delle frequenze e per l'installazione di reti e di impianti; nell'esercizio della loro competenza, le Regioni dovranno tuttavia rispettare, oltre che le vigenti disposizioni nazionali e regionali interessate, anche i **principi di non discriminazione, proporzionalità ed obiettività**, nonché quelle ulteriori disposizioni in materia di tutela della salute, di tutela del territorio, dell'ambiente, del paesaggio e delle bellezze naturali, che potrebbero subire interferenze dall'esercizio dell'attività amministrativa;
- è ancora l'articolo 12 a prevedere che vengano adesso attribuite agli organi della regione o della provincia anche le competenze in ordine al **rilascio delle autorizzazioni per fornitore di contenuti o per fornitore di servizi interattivi associati o di servizi di accesso** condizionato destinati alla diffusione in ambito, rispettivamente, regionale o provinciale; anche in questo caso l'articolo indica quali siano i criteri oggettivi che dovranno guidare gli organi regionali e provinciali nel rilasciare i predetti titoli abilitativi, ovvero la potenzialità economica del soggetto richiedente, la qualità della programmazione prevista e dei progetti radioelettrici e tecnologici, la pregressa presenza sul mercato, le ore di trasmissione effettuate, la qualità dei programmi, le quote percentuali di spettacoli e di servizi informativi autoprodotti, il personale dipendente, con particolare riguardo ai giornalisti iscritti all'Albo professionale, gli indici di ascolto rilevati.

A fini di completezza, sembra opportuno ricordare che:

- **in sede di parere reso dalla Conferenza Stato-Regioni sul T.U.**, la stessa aveva evidenziato come, nel rispetto della potestà legislativa concorrente, la formulazione dell'articolo 12 avrebbe dovuto limitarsi al richiamo dei principi generali di cui al Titolo I e non prevedere il dettaglio di ulteriori principi ritenuti limitativi della autonomia regionale; il rilievo della Conferenza, come si è appena visto esaminando il contenuto di quell'articolo, non è però stato accolto;
- allo stesso modo, **in sede di definitiva approvazione del T.U.** non si è ritenuto di dover tenere conto delle osservazioni espresse dalla Conferenza Stato-Regioni, questa volta in relazione all'art. 41 del T.U. in tema di pubblicità istituzionale; il citato art. 41, prevede che le somme che le amministrazioni pubbliche o gli enti pubblici anche economici destinano, per fini di comunicazione istituzionale, all'acquisto di spazi sui mezzi di comunicazione di massa devono risultare complessivamente impegnate, sulla competenza di ciascun esercizio finanziario, per almeno il 15 per cento a favore dell'emittenza privata televisiva locale e radiofonica locale e per almeno il 50 per cento a favore dei giornali quotidiani e periodici. Le somme, sono quelle destinate alle spese per acquisto di spazi pubblicitari esclusi gli oneri relativi alla loro realizzazione;
- nella **fase di transizione alla trasmissione in tecnica digitale**, tuttavia, l'art. 41 dispone che le somme che le amministrazioni pubbliche o gli enti pubblici anche economici destinano singolarmente, per fini di comunicazione istituzionale, all'acquisto di spazi sui mezzi di comunicazione di massa, devono essere riservate per almeno il 60 per cento a favore dei giornali quotidiani e periodici. Infine, l'ultimo comma dell'art. 41 afferma che, le richiamate quote, possono essere modificate dalle Regioni nell'ambito della propria autonomia finanziaria.

La **Conferenza Stato-Regioni**, nel parere reso sul T.U., come precedentemente accennato, ha evidenziato la non applicabilità della norma in questione alle Regioni che, ai sensi dell'articolo 119 Cost., hanno una propria autonomia finanziaria. Si tratterebbe dunque di una invadenza statale anticostituzionale, secondo la Conferenza.

Nella stessa ottica va quindi letto anche l'art. 5, comma 1, lettera b) del T.U., che, adattando alla evoluzione tecnologica un divieto già imposto dalla legge Mammi (legge 6 agosto 1990, n. 223, art. 16, comma 12) impedisce alle Pubbliche Amministrazioni di **avvalersi della multicanalità adesso offerta dalla televisione digitale**.

L'art. 5 afferma infatti che "fatto salvo quanto previsto per la società concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo, le amministrazioni pubbliche, gli enti pubblici, anche economici, le società a prevalente partecipazione pubblica e le aziende e gli istituti di credito non possono, ne' direttamente ne' indirettamente, essere titolari di titoli abilitativi per lo svolgimento delle attività di operatore di rete o di fornitori di contenuti".

Come già evidenziato all'inizio della presente nota, anche il Decreto Legislativo 1 agosto 2003, n. 259, recante il "**Codice delle comunicazioni elettroniche**", detta dei principi generali su alcuni aspetti della materia dell'ordinamento della comunicazione che dovranno essere di riferimento per i legislatori regionali nell'esercizio della potestà legislativa concorrente (è necessario ricordare che, a differenza del T.U. sulla Radiotv, quella contenuta nel Codice è una disciplina di derivazione comunitaria). Evidenziamo alcuni punti.

- La disciplina introdotta dal Codice, che, nel recepire le istanze di convergenza tecnologica del settore, include nel proprio campo di applicazione tutte le reti e i servizi relativi sia al settore delle telecomunicazioni sia a quello della radiodiffusione e televisivo, si ispira ai **principi di promozione della concorrenza**, razionalizzazione dell'intervento regolamentare, semplificazione e unificazione del regime giuridico di ingresso e fornitura dei servizi e delle reti di comunicazione elettronica, neutralità tecnologica, uso efficiente e trasparente delle risorse frequenziali.
- L'art. 5 del Codice, specificamente dedicato alle Regioni ed Enti locali, richiama innanzitutto quel **principio di leale collaborazione**, anche mediante intese ed accordi, che deve necessariamente operare in questo settore tra tutti i livelli territoriali. L'art. 5 prevede infatti che lo Stato, le Regioni e gli Enti locali concordino, in sede di Conferenza Unificata, le linee generali dello sviluppo del settore, anche per

l'individuazione delle necessarie risorse finanziarie. A tal fine e' prevista l'istituzione, nell'ambito della Conferenza Unificata, di un Comitato paritetico, con il compito di verificare il grado di attuazione delle iniziative intraprese, di acquisire e scambiare dati ed informazioni dettagliate sulla dinamica del settore e di elaborare le proposte da sottoporre alla Conferenza.

- Al fine di rendere più efficiente l'azione dei soggetti pubblici locali, di soddisfare le esigenze dei cittadini e degli operatori economici e coerentemente con i principi di tutela dell'unità economica, di tutela della concorrenza e di sussidiarietà, nell'ambito dei principi fondamentali dettati dal Codice e, comunque, desumibili dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato e in conformità con il diritto comunitario, le Regioni e gli Enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, dettano adesso disposizioni in materia di:
 - a) individuazione di **livelli avanzati di reti e servizi di comunicazione elettronica a larga banda**, da offrire in aree locali predeterminate nell'ambito degli strumenti di pianificazione e di sviluppo, anche al fine di evitare fenomeni di urbanizzazione forzata ovvero di delocalizzazione di imprese;
 - b) **agevolazioni per l'acquisto di apparecchiature terminali d'utente** e per la fruizione di reti e servizi di comunicazione elettronica a larga banda; Per conseguire gli obiettivi indicati in entrambi i citati punti a) e b), l'art. 5 prevede che l'utilizzo di fondi pubblici, ivi compresi quelli previsti dalla normativa comunitaria, avvenga nel rispetto dei principi di trasparenza, non distorsione della concorrenza, non discriminazione e proporzionalità.
 - c) **promozione di livelli minimi di disponibilità di reti e servizi di comunicazione elettronica a larga banda**, nelle strutture pubbliche localizzate sul territorio, ivi comprese quelle sanitarie e di formazione, negli insediamenti produttivi, nelle strutture commerciali ed in quelle ricettive, turistiche ed alberghiere;
 - d) **definizione di iniziative volte a fornire un sostegno alle persone anziane, ai disabili, ai consumatori di cui siano accertati un reddito modesto o particolari esigenze sociali** ed a quelli che vivono in zone rurali o geograficamente isolate.
- Il successivo articolo 6 del Codice delle comunicazioni elettroniche, poi, detta delle “**misure di garanzia**”, affermando che lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, o loro associazioni, non possono fornire reti o servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico, se non attraverso società controllate o collegate. (vi è un conflitto tra la citata disposizione e l'art. 5, comma 1, lett. b) del T.U della radiotelevisione, che prevede un divieto assoluto di titolarità della licenza (in futuro autorizzazione) di operatore di rete in capo alle Amministrazioni ed agli Enti pubblici e alle società a prevalente partecipazione pubblica, che è risolto dal legislatore nel senso della prevalenza delle norme del T.U).
- Ancora con riferimento allo spazio lasciato, sulla materia, alla autonomia delle Regioni, sembra opportuno ricordare che in base all'art. 93 del Codice delle Comunicazioni elettroniche, le Pubbliche Amministrazioni, le Regioni, le Province ed i Comuni non possono imporre, per l'impianto di reti o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, oneri o canoni che non siano stabiliti per legge.
- Si evidenzia infine come, anche nel procedimento di adozione del Codice delle Comunicazioni elettroniche, sono state recepite solamente alcune delle osservazioni espresse dalla **Conferenza unificata** nel suo parere del 3 luglio 2003. Tra quelle rimaste insoddisfatte, la richiesta delle Regioni di poter “definire” e non solamente “promuovere” (come è invece previsto dall'art. 5, comma 2 lett c), i livelli minimi di disponibilità di reti e di servizi di comunicazione elettronica a larga banda, in entrambi i settori del pubblico e del privato, localizzate sul territorio regionale e la mancata previsione della destinazione dei proventi derivanti dall'applicazione delle misure sanzionatorie previste dal Codice alle risorse finanziarie necessarie per lo sviluppo del settore in ambito locale (di cui all' art. 5, comma 1).

Nel panorama dell'iniziativa dei sistemi regionali un punto di attenzione va dedicato alla **problematica dei Corecom** istituiti con leggi regionali dal gennaio 2000 (l'Umbria per prima) al 2005 (la Provincia di Trento per ultima

Superando ogni questione di principio relativamente alla natura unitaria e non frazionabile degli interessi sottesi alla disciplina delle comunicazioni, l'**istituzione dei Corecom** risponde oggi a quelle esigenze di decentramento ritenute ormai necessarie anche in questo campo. Tale scelta, peraltro, non è soltanto volta ad assicurare un maggior coinvolgimento delle autonomie regionali nel governo di un settore delicato e di vitale importanza anche sotto il profilo economico, ma costituisce uno degli elementi maggiormente caratterizzanti

la nuova disciplina delle comunicazioni che, privilegia adesso il ricorso ai principi di flessibilità e adattabilità alle condizioni concrete del mercato. In tale contesto, l'essere i Corecom, insieme, articolazioni funzionali dell'Autorità e organi di espressione delle autonomie regionali, li rende un osservatorio privilegiato per fotografare le esigenze ed i mutamenti che vanno caratterizzando i diversi contesti locali.

E' da evidenziare, interpretandolo come un sintomo della volontà di valorizzare le autonomie locali, come nel passaggio dai Corerat ai Corecom, il modello di funzionamento risulti fortemente rafforzato dalla sostituzione dell'istituto dell'"avvalimento" con quello della delega, che non ha in questo contesto efficacia traslativa configurandosi invece come semplice esercizio di funzioni che rimangono però in capo all'Autorità, che di fatto ne mantiene anche la relativa responsabilità.

Per la individuazione degli indirizzi generali relativi ai requisiti dei componenti, al modello organizzativo e al finanziamento dei Corecom, è la stessa legge n.249 a richiedere che si utilizzi lo strumento dell'intesa tra l'Autorità e la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

In attuazione della citata disposizione, l'Autorità ha, nel marzo del 1999, raggiunto un'intesa con la Conferenza, a seguito della quale ha poi adottato le Delibere n. 52/99 e n. 53/99.

La delibera n. 52/99 detta, in particolare, gli indirizzi relativi alla composizione dei Corecom, individuando i requisiti di professionalità e indipendenza richiesti ai loro componenti, le modalità del procedimento di nomina e la durata in carica, il quadro delle incompatibilità, l'organizzazione interna e le modalità di finanziamento. Relativamente a quest'ultimo aspetto, in sede d'intesa, viene scelta la strada di una forma mista di finanziamento: al funzionamento dei Corecom, oggi, provvedono le Regioni relativamente all'esercizio dei compiti legati a specifiche esigenze regionali, e l'Autorità per ciò che, invece, attiene all'esercizio delle funzioni delegate.

Sul piano strutturale poi, la delibera dispone che per l'espletamento dei propri lavori i Comitati siano assistiti da un'apposita struttura, il cui organico viene determinato in sede regionale. Nell'esercizio della delega i comitati possono, nel rispetto dei principi e dei criteri stabiliti dall'Autorità, far ricorso all'ausilio degli organi periferici dell'amministrazione statale e, in particolare, possono avvalersi degli ispettorati territoriali del Ministero delle comunicazioni.

Nonostante l'adozione da parte dell'Autorità di queste linee di indirizzo, le Regioni se ne sono spesso discostate, di modo che il panorama dei Corecom attualmente operanti risulta essere fortemente disomogeneo sia sotto il profilo della struttura che dell'organizzazione interna e del funzionamento.

L'Autorità ha poi adottato con la delibera n. 53/99 il Regolamento con il quale ha individuato le materie su cui, in linea di principio, possono essere delegate le funzioni ai Corecom. L'articolo 5 della delibera afferma in particolare che sono delegabili le seguenti funzioni: di tipo consultivo, in materia, ad es. di tariffe telefoniche, di qualità dei servizi, di disciplina dei sondaggi; di natura gestionale, in materia, ad es. di monitoraggio radiotelevisivo e di tenuta del registro degli operatori della comunicazione; di vigilanza, in materia, ad es. di interferenze elettromagnetiche, di interconnessioni tra le reti, di pubblicità, di tutela dei minori, di tutela del pluralismo politico durante le campagne elettorali, di tutela delle minoranze linguistiche e del diritto di rettifica; e di tipo istruttorio, relativamente ai procedimenti di risoluzione delle controversie tra operatori della comunicazione ed utenza³.

Le deleghe vengono conferite direttamente ai Corecom, nell'ambito di una procedura negoziale che prevede innanzitutto la stipula di una apposita convenzione, che dovrà specificare di volta in volta le funzioni oggetto della delega, le modalità di espletamento delle stesse e le risorse finanziarie assegnate a tal fine.

Nel 2003 l'Autorità ha approvato e sottoscritto un Accordo-quadro, d'intesa con la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome e con la Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea dei Consigli regionali e delle province autonome, che ha consentito di conferire, in via sperimentale e limitata solo ad alcuni tipi di funzioni, le deleghe sul territorio regionale.

³L'esercizio della delega in materia dei tentativi di conciliazione da parte dei Corecom si è rivelata essere certamente la più interessante. Il numero dei procedimenti di conciliazione trattati, naturalmente con le dovute differenze tra una regione e l'altra connesse alle diverse dimensioni territoriali, è cresciuto costantemente di anno in anno. Da un riscontro effettuato presso la quasi totalità dei Corecom, è infatti emersa una buona media dei casi positivamente risolti. Per un approfondimento sull'argomento v. R. Giarda, "Il Codice delle comunicazioni elettroniche", a cura di M. Clarcih - G.F. Cartei, Milano, Giuffrè, 2004, 360 ss.; A. Luciano, "Il nuovo ruolo dell'Autorità nazionale di regolazione", in "Il nuovo ordinamento della comunicazioni elettroniche" a cura di R. Perez, Milano, Giuffrè, 2004, 55 ss.

Le funzioni individuate dall'accordo – quadro sono quindi quelle che oggi vengono in concreto esercitate dai Corecom:

- **vigilanza in materia di tutela dei minori**, con riferimento al settore radiotelevisivo locale;
- **vigilanza sul rispetto delle norme in materia di pubblicazione e diffusione dei sondaggi** sui mezzi di comunicazione di massa in ambito locale;
- istruzione e applicazione delle procedure in materia di esercizio del **diritto di rettifica**, con riferimento al settore radiotelevisivo locale;
- esperimento del **tentativo di conciliazione obbligatorio nell'ambito delle controversie** tra organismi di telecomunicazioni e utenti.

Un'ulteriore delega originariamente prevista e relativa alla funzione di vigilanza in materia di **abuso di posizioni dominanti** con riferimento al mercato dell'editoria, è ormai venuta meno a seguito dell'entrata in vigore della legge 3 maggio 2004, n. 112.

Con le due Delibere n. 402/03/CONS e n. 18/04/CONS, l'Autorità ha infine proceduto alla **firma delle convenzioni per il trasferimento delle funzioni delegate con numerose Regioni**. Si è così raggiunta una tappa importante nel processo lento e faticoso che, avviato nel 1997 dalla legge n. 249 è riuscito soltanto nel 2004 a dare concreta attuazione al principio del decentramento.

Alla luce dell'esperienza fatta in questi primi anni di attività, l'Autorità ed i Corecom si sono recentemente proposti di dare un **nuovo slancio al rapporto funzionale** che li lega. La volontà di compiere questo ulteriore passo avanti in direzione di un maggiore decentramento, dovrà però adesso confrontarsi con le nuove disposizioni introdotte dalla legge 3 maggio 2004, n. 112 e ora contenute nel Testo unico della radiotelevisione. L'articolo 13 del T.U., specificamente dedicato al funzionamento dei Corecom, ne riconferma la natura di articolazioni funzionali dell'Autorità, specificando che gli stessi possono concorrere allo svolgimento delle funzioni che l'articolo 10 del T.U. affida a quest'ultima in materia di radiotelevisione. Sono, queste dell'art. 10, tutte le competenze assegnate all'Autorità dalle leggi vigenti, nell'esercizio delle quali la stessa è anche chiamata ad assicurare il rispetto dei diritti fondamentali della persona nel settore delle comunicazioni.

La genericità del richiamo operato dall'art. 13 del T.U. alle competenze dell'Autorità in materia radiotelevisiva, ha sollevato numerosi dubbi circa la perdurante necessità dell'attivazione di un vero e proprio procedimento di delega (secondo le macchinose forme fino adesso seguite e prima descritte) per consentire ai Corecom l'esercizio di queste nuove funzioni.

Lo stesso tipo di dubbi interpretativi ha sollevato l'art. 41 del T.U., nella parte in cui afferma che la vigilanza sulla diffusione della comunicazione pubblica a carattere pubblicitario, sui diversi mezzi di comunicazione di massa, di competenza dell'Autorità, possa essere ora anche svolta attraverso i Corecom.

Per una trattazione esaustiva del ruolo dei Corecom nel sistema radiotelevisivo locale, devono ancora essere richiamate due funzioni, entrambe assegnate dalla legge statale, l'esercizio delle quali è particolarmente delicato. Ci si riferisce in particolare ai compiti di vigilanza sulla corretta applicazione delle regole in materia di comunicazione politica da parte della emittente televisiva locale e ai compiti istruttori, da esercitarsi in base ai criteri tecnici fissati con decreto del Ministero delle Comunicazioni ai sensi dell'art. 45, comma 3, della legge 23 dicembre 1988, n. 448, relativi alla graduatoria annuale sulla base della quale vengono concesse le provvidenze statali alle emittenti locali.

I comitati regionali per le comunicazioni costituiscono ormai delle realtà operative altamente specializzate a livello locale. Rimane ferma tuttavia l'esigenza di una rinnovata riflessione sulla loro fisionomia, aprendo, eventualmente, anche un dibattito in merito alla opportunità che questi organismi, in futuro, possano divenire delle vere e proprie autorità amministrative indipendenti regionali.

L'ultimo punto va brevemente dedicato al **profilo delle prospettive** e cioè – a legislatura ormai radicata – all'ipotesi di un ampliamento qualitativo del presidio politico e legislativo delle Regioni nelle materie qui prese in considerazione.

Ho potuto percepire solo per cenni, negli abstract, forniti nei giorni scorsi, che molte comunicazioni predisposte nell'organizzazione di questi lavori da ricercatori e dottorandi delle tre università fanno specifico riferimento alla materia delle competenze regionali (Roberto Grazi, Marina Pietrangelo, Marina Avvisati, Domenico Siniscalchi, tra gli altri).

Ne emerge un **quadro di chiaroscuri** (chiarezza sugli ambiti di iniziativa) e di **auspici** (crescita dei fattori di prossimità intesi come stimoli e opportunità per la qualità regolatoria). Quadro che è da condividersi immaginando in questa legislatura un passo avanti. Innanzi tutto la **competenza coordinante in seno alla Conferenza dei Presidenti di Regione** è ancora rimasta nell'ambito degli Affari istituzionali, dunque legata più ai profili di chiarificazione della normativa di riferimento che allo sviluppo dell'iniziativa legislativa.

Non sta a me ipotizzare un diverso approccio ma se nella passata legislatura emergeva in alcune regioni la volontà di istituire addirittura una competenza assessorile è immaginabile ormai una diversa specificità del presidio di analisi e di orientamento in sede coordinante.

Quanto al **ruolo dei Legislativi** la fase di accompagnamento al lungo processo di istituzione dei *Corecom* (200-2005) è terminata. Non va esclusa un'**iniziativa seminariale specifica** (questo strumento è stato attivato dall'attuale Coordinatore della Conferenza Alessandro Tesini attorno a materie di particolare attualità nell'elaborazione di un aggiornamento di metodo e di contenuti, con una prima scadenza prevista Venezia il 7 luglio dedicata al tema del federalismo fiscale) che possa beneficiare anche della ricognizione critica che questa pregevole iniziativa fiorentina ha determinato.

Al di là del posizionamento interno, **il sistema regionale sarà anche sollecitato dall'interazione inter-istituzionale** perché l'ambito concorrente spinge da una parte a agevolare le chiarificazioni sui profili di competenza; e su materie che incidono sui processi innovativi l'attuale Ministro per gli Affari Regionali on. Linda Lanzillotta credo non tralascierà l'opportunità di proporre o favorire occasioni per una nuova coesione. Dall'altra parte è da considerarsi terreno pressoché vergine quello di un **confronto con le autonomie locali** che nelle materie in questione rappresentano il cuore del mercato, la concentrazione delle tecnologie della distribuzione finale al consumatore, un'area di servizi al cittadino che fa efficienza solo se assistita da un continuo progresso tecnologico e molti altri profili connessi ad una nozione modernamente intesa dei diritti di cittadinanza.