

RAFFAELLA NIRO

*Ordinamento delle comunicazioni e Regioni*

*Estratto da*  
EUROPA E INFORMAZIONE  
*a cura di*  
MICHELA MANETTI



**Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2004**

RAFFAELLA NIRO\*

## Ordinamento delle comunicazioni e Regioni

SOMMARIO: 1. Il «posto» del sistema radiotelevisivo nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione. - 2. Il contributo della giurisprudenza costituzionale sul tema dei rapporti Regioni ed informazione: dalla «fase conservatrice» alla «svolta» della sent. n. 348 del 1990 (in margine alla scomparsa dell'informazione come materia). - 3. L'evoluzione legislativa del settore alle soglie della riforma del Titolo V: la «partecipazione regionale» e l'istanza federalistica sottesa alla legge n. 249 del 1997. - 4. La materia «ordinamento della comunicazione»: il senso della formula e la sua difficile interpretazione. - 4.1. La competenza concorrente ed i suoi limiti: a) i «principi fondamentali». - 4.2. *Segue*: b) il limite delle materie di competenza esclusiva dello Stato ed i limiti generali del rispetto dell'ordinamento comunitario e della Costituzione. - 4.3. Le prime decisioni della Corte costituzionale sulla materia. - 5. Lo «stato dell'arte»: le prime soluzioni (o proposte di soluzione) del legislatore statale.

### 1. *Il «posto» del sistema radiotelevisivo nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*

Un esame dei tratti caratterizzanti di quello che si va delineando come il nuovo sistema radiotelevisivo italiano, alla luce della progettata riforma dello stesso, non può prescindere dalla considerazione di un elemento che - pur lateralmente - incide sulla determinazione dei nuovi assetti del medesimo sistema, anche se secondo la particolare prospettiva dei nuovi rapporti che intercorrono tra lo Stato e le Regioni (e gli enti locali). Era, infatti, inevitabile che l'importante riforma costituzionale del Titolo V della parte seconda della Costituzione contenuta nella legge costituzionale n. 3 del 2001, nel ridefinire il riparto delle competenze fra Stato ed autonomie

\* Associato di Diritto Pubblico, Università di Macerata.

territoriali nel nome del riconoscimento di una nuova centralità di queste ultime, investisse anche un settore così delicato come quello dell'informazione attuata attraverso i mezzi di comunicazione di massa ed in particolare attraverso la radiotelevisione, settore che si è rivelato centrale nello sviluppo della forma di stato democratica dell'ordinamento repubblicano, al punto da essere qualificato come la «condizione preliminare» ovvero il «presupposto insopprimibile (...) per l'attuazione ad ogni livello, centrale e locale»<sup>1</sup> della medesima forma di stato.

Nella difficile individuazione di «chi fa che cosa», nell'affannosa (e talora confusa) redistribuzione dei compiti fra centro e periferia, fra Stato e Regioni, operata dal legislatore costituzionale – ed ispirata, come si sa, all'inversione del vecchio criterio di attribuzione delle competenze ed al riconoscimento in favore del legislatore regionale del ruolo di legislatore generale o, più precisamente, residuale, titolare di tutte le competenze innominate, – ai mezzi di informazione, fra cui la radiotelevisione, è toccato per così dire un «posto intermedio», stretto tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, ritenute espressive in maniera diretta ed immediata delle insopprimibili e primarie esigenze dell'unità della Repubblica (art. 5 Cost.), e le materie di competenza regionale residuale, rivelatrici viceversa del nuovo ruolo delle autonomie territoriali collocate «al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica» in linea con la nuova formulazione dell'art. 114 Cost. «quasi a svelarne» – come ci ha spiegato di recente la Corte costituzionale in una breve, ma importante pronuncia – «in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare» (sent. n. 106 del 2002).

È così che essa ha trovato la sua *naturale collocazione* nell'elenco delle materie di competenza concorrente, tipologia di competenza ereditata dal precedente sistema e foriera, come si sa, di non pochi problemi nel passato, oggi «rinverdata» dai richiami operati dalla giurisprudenza costituzionale al vecchio strumentario interpretativo<sup>2</sup>, anche se letta in una prospettiva più coerente con il nuovo dettato costituzionale, il quale esprimerebbe «l'intento di una

<sup>1</sup> Così nella sent. n. 348 del 1998 della Corte costituzionale.

<sup>2</sup> V. sent. n. 282 del 2002 nonché 201 del 2003. V., in tal senso, anche l'art. 1, comma 3, della legge n. 131 del 2003, cd legge La Loggia

più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare» nelle materie elencate e la «competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina» (sent. n. 282 del 2002). Questa collocazione è stata giustificata – e da qui la proposta qualificazione come «naturale» anche se discussa e discutibile<sup>3</sup>, come discussa e discutibile si rivela la stessa configurazione di una competenza legislativa concorrente nel nuovo testo dell'art. 117 Cost.<sup>4</sup> – in ragione della presenza, nell'ambito materiale considerato, di esigenze unitarie il cui soddisfacimento si è ritenuto richiedesse la definizione, da parte del legislatore statale, dei «principi fondamentali» strettamente inerenti alla materia considerata (si pensi, in primo luogo, all'esigenza di garanzia dell'eguale tutela del godimento di un diritto costituzionalmente garantito come il diritto di manifestazione del pensiero di cui all'art. 21 Cost.), non reputandosi sufficiente la «griglia di tenuta» del sistema affidata alle materie di competenza legislativa statale<sup>5</sup>, questa sì esclusiva (come nel caso della tutela della concorrenza o della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali),

<sup>3</sup> Una severa critica alla configurazione della competenza concorrente in tema di ordinamento della comunicazione è espressa da VALASTRO, *Il futuro dei diritti fondamentali in materia di comunicazione dopo la riforma del Titolo V*, in corso di pubblicazione in *Scritti in onore di Paolo Barile*, ora in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it), p. 755, la quale – tuttavia – rileva come, ove riguardata sotto la particolare prospettiva del significato che la dottrina aveva assegnato in particolare a precedenti interventi della Corte costituzionale, la soluzione adottata dal legislatore costituzionale sarebbe potuta sembrare «la risposta più coerente alla prospettiva aperta dalla Corte, e dunque alle risalenti aspettative delle Regioni, oltre che, più in generale, alla filosofia di valorizzazione delle autonomie territoriali che ha animato la riforma del Titolo V».

<sup>4</sup> È infatti noto che fra le critiche più frequentemente rivolte al nuovo testo dell'art. 117 Cost. vi è quella relativa appunto alla discutibile sopravvivenza – difficilmente compatibile con il nuovo criterio di riparto adottato dal secondo e quarto comma – proprio di quella competenza regionale concorrente accusata di aver funzionato, a motivo dell'indefinibile linea di confine con la competenza statale di principio, da strumento di prevaricazione dello Stato nei confronti delle autonomie locali: sul punto v. BIN, *Le potestà legislative regionali dalla Bassanini ad oggi*, in AA.VV., *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, p. 130.

<sup>5</sup> In questo senso v. CARLONI, *L'ordinamento della comunicazione dopo la (ed alla luce della) riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Diritto pubblico* 2002, p. 1002 e ss.

ma rivelandosi ad un tempo la necessità di lasciare degli spazi di intervento al legislatore regionale, considerata l'inestricabile connessione della materia in esame con esigenze ed interessi affidati alla cura delle comunità locali, tale da far profilare la possibilità di pur limitati ambiti di differenziazione di disciplina.

Quest'ultima indicazione – che si riannoda, d'altro canto, alla difficile qualificazione dell'informazione come materia, dai confini nettamente delineati e quindi suscettibile di essere parte della ripartizione di compiti operata dal legislatore costituzionale del 2001 (con una discutibile ripresa del modello «duale» del regionalismo del '48) – sembra trovare il suo fondamento, come è stato da tempo segnalato<sup>6</sup>, in una giurisprudenza costituzionale ormai risalente nella quale, pur nel vigore di un diverso impianto costituzionale (l'enumerazione delle competenze regionali), la Corte era giunta a consacrare la «scomparsa» dell'informazione come materia e la sua trasfigurazione come «condizione preliminare (...) per l'attuazione ad ogni livello, centrale e locale, della forma propria dello Stato democratico», nella quale «qualsivoglia soggetto od organo rappresentativo investito di competenze di natura politica» (e quindi anche le Regioni) «non può, pur nel rispetto dei limiti connessi alle proprie attribuzioni, risultare estraneo all'impiego dei mezzi di comunicazione di massa» così da essere legittimato ad intervenire, in tal modo segnando quella che è stata definita come una sorta di «naturale concorrenza» della competenza regionale con quella statale nel settore dell'informazione<sup>7</sup>.

2. *Il contributo della giurisprudenza costituzionale sul tema dei rapporti Regioni ed informazione: dalla «fase conservatrice» alla «svolta» della sent. n. 348 del 1990 (in margine alla scomparsa dell'informazione come materia)*

Quanto appena ricordato è stato affermato dalla Corte costitu-

<sup>6</sup> Cfr. CARETTI, *Le Regioni nel nuovo ordinamento delle comunicazioni*, in ZACCARIA, *Informazione e telecomunicazione*, in *Trattato di diritto amministrativo* (diretto da Santaniello) XXVIII, Padova, 1999, p. 512 e ss.

<sup>7</sup> È proprio CARETTI, *Le Regioni*, op. cit., p. 513, a parlare di «naturale concorrenza» delle competenze statali e regionali nella realizzazione delle finalità connesse all'informazione, in relazione alla richiamata sent. n. 348 del 1990.

zionale nell'ormai famosa sent. n. 348 del 1990, che – come si sa – ha segnato un punto di svolta nell'indirizzo giurisprudenziale nella materia in esame nella quale, fino a quel momento, si era viceversa consolidata una giurisprudenza «conservatrice».

È noto, infatti, che nel periodo precedente, nelle rare occasioni nelle quali la Corte era stata chiamata a pronunciarsi, aveva sempre espresso una posizione di netta chiusura nei confronti di ogni intervento regionale nel settore dell'informazione, in specie dell'attività radiotelevisiva. Ciò sarebbe accaduto – come è stato efficacemente rilevato<sup>8</sup> – per effetto delle *due grandi «ipoteche»* che hanno pesato a lungo sul ruolo delle Regioni in questo settore: la prima legata alla mancata previsione dell'informazione fra le materie di competenza regionale; la seconda connessa, invece, alla permanenza, per molti anni, del monopolio statale radiotelevisivo. Sotto il peso delle richiamate ipoteche, la Corte, infatti, affermava l'illegittimità costituzionale di interventi autonomi delle Regioni nel settore dell'informazione, da un lato implicitamente ribadendo la conformità alla Costituzione della riserva allo Stato della gestione dei servizi radiotelevisivi, dal momento che solo lo «Stato, per la posizione in cui si trova, può meglio che ogni altro soggetto assicurare l'accesso a tutti gli interessati, in condizioni di obiettività ed imparzialità, al detto mezzo di comunicazione» (sent. n. 46 del 1961); dall'altro sulla base dell'enumerazione espressa delle materie di competenza regionale e della mancanza, fra di esse, di ogni riferimento all'informazione, alla radiotelevisione o alla stampa (sent. n. 94 del 1977).

Nonostante ciò, con riferimento ad entrambi i profili, era già possibile intravedere delle, pur timide, aperture. In particolare, in relazione alla questione del monopolio pubblico radiotelevisivo, l'auspicata introduzione di una disciplina legislativa che aprisse la gestione del servizio radiotelevisivo all'apporto di tutti i soggetti nei quali trova espressione il pluralismo istituzionale e politico voluto dal Costituente e, tra questi, in primo luogo, appunto alle Regioni (sent. 46 del 1961), esprimeva il riconoscimento da parte della Corte della conformità a Costituzione di un ruolo partecipativo delle Regioni nella gestione del servizio radiotelevisivo. Quanto, poi, all'estraneità della materia in esame alla competenza regionale, l'affermazione secondo cui «l'interesse pubblico all'informazione» può

<sup>8</sup> Sul punto CARETTI, *Le Regioni*, cit., p. 511.

«variamente articolarsi e diversificarsi territorialmente» (sent. n. 94 del 1977) – sebbene subito controbilanciata dall'esclusione, nella specie, di una «prevalenza dell'interesse regionale» tale da «giustificare interventi legislativi della Regione, non importa se integrativi o suppletivi rispetto alla legislazione statale», data la «particolare delicatezza» della materia «nella quale confluiscono esigenze diverse (che al limite potrebbero anche essere fra loro contrastanti) che sempre devono essere rapportate al fondamentale principio di libertà di manifestazione del pensiero» – evocava, per certi versi, il possibile superamento del criterio di attribuzione delle competenze sulla base degli elenchi di materie in favore del criterio dell'interesse. Ora, se tali indicazioni lasciavano prefigurare dei pur limitati spazi di intervento regionale – come nel caso della sent. n. 118 del 1981 con la quale la Corte giungeva al punto di salvare una legge della Regione Friuli Venezia-Giulia che prevedeva contributi a favore degli enti locali per l'installazione e la manutenzione di impianti televisivi, riconducendo le agevolazioni per la realizzazione delle infrastrutture occorrenti per l'installazione e la manutenzione di impianti televisivi alla materia «realizzazione di opere pubbliche di interesse locale e regionale» di competenza regionale – è appunto con la sent. n. 348 del 1990 che si determina la «svolta».

E infatti con la più volte richiamata sent. n. 348 del 1990 (avente ad oggetto una legge della Regione Piemonte recante interventi per l'informazione locale volta a promuovere «l'informazione sui programmi, le decisioni e gli atti di rilevanza regionale e sul loro processo formativo, quale presupposto per favorire lo sviluppo della partecipazione democratica dei cittadini» ma anche a sostenere «il pluralismo informativo, mediante iniziative di qualificazione e valorizzazione dei mezzi di comunicazione stampata e radiotelevisiva locali e regionali») la Corte affermava che «l'informazione attuata attraverso i mezzi di comunicazione di massa (...) è attività che – per il fatto di collegarsi, nel nostro sistema, all'esercizio di una libertà fondamentale (quale quella di espressione del pensiero) ed alla presenza di un valore essenziale per la democrazia (quale quello del pluralismo) – non può essere collocata sullo stesso piano delle materie elencate nell'art. 117 Cost.», costituendo piuttosto un «un interesse o un fine il cui perseguimento non può che essere affidato alla Repubblica, intesa come insieme di tutti i soggetti pubblici rappresentativi, investiti di funzioni politiche», ciascuno dei quali è quindi chiamato, «nell'ambito delle rispettive competenze», a con-

tribuirvi. In questa prospettiva la legge regionale impugnata veniva salvata in quanto, lungi dal pretendere di regolare «in concorrenza o in alternativa con la legislazione statale, le modalità di esercizio della libertà di informazione attivabile attraverso la stampa o la radiotelevisione» assegnate alla competenza esclusiva del legislatore statale, aveva provveduto legittimamente, in linea peraltro con una serie di previsioni dello Statuto della Regione Piemonte, a porre «incentivi di carattere economico per le imprese di informazione operanti in sede locale e prevalentemente finalizzate a trasmettere informazioni sulla realtà sociale, economica e culturale del Piemonte».

Detta pronuncia interveniva, in tal modo, a sancire il *venir meno della prima ipoteca* relativa al ruolo delle Regioni nel settore considerato, segnando per quest'ultimo – secondo l'interpretazione che si è poi consolidata – l'abbandono del criterio delle competenze enumerate ed una ricostruzione del riparto di competenze «tra i diversi livelli di governo politici, che non consente, in linea di principio, alcuna distinzione, quanto alla natura e al fondamento delle medesime, trattandosi di competenze che tutte trovano nella Costituzione, e più precisamente nel pluralismo politico-istituzionale che essa descrive, il loro fondamento»<sup>9</sup>. Essa coincideva, d'altro canto, con la *scomparsa della seconda ipoteca*, determinata dall'avvio del sistema misto pubblico-privato di cui alla cd legge Mammì (la legge n. 223 del 1990) e dalla conseguente eliminazione della riserva statale non più solo con riguardo all'emittenza locale (liberalizzata – come si sa – per effetto della sent. n. 202 del 1976), ma anche a quella su scala nazionale. Rimaneva, tuttavia, un dubbio: quello che una simile competenza regionale «concorrente» con quella statale si giustificasse solo in relazione alla cd informazione istituzionale, ovvero all'informazione svolta dagli organi regionali ed avente ad oggetto la loro stessa attività, nonché alla cd pubblicità promozionale ovvero all'insieme delle iniziative dei medesimi organi regionali volte a promuovere e pubblicizzare i diversi aspetti della realtà regionale, escludendo viceversa l'informazione che normalmente ed autonomamente veniva fornita dai soggetti operanti nel settore informativo locale, quale che fosse il contenuto delle informazioni diffuse. A dissipare un simile dubbio interveniva, qual-

<sup>9</sup> Così CARETTI, *Le Regioni*, cit., p. 513.

che tempo dopo, la stessa Corte, con la sent. n. 29 del 1996, nella quale, rigettando le censure di legittimità costituzionale sollevate dal Governo nei confronti di una legge della Provincia autonoma di Bolzano contenente la previsione di contributi in favore di emittenti radiofoniche e televisive locali per «trasmissioni di particolare valore riguardanti specifici problemi dell'Alto Adige» nonché per l'acquisizione di «notizie da un'agenzia di stampa tedesca o ladina», richiamava proprio l'argomento di cui alla citata sent. n. 348 del 1990, della natura dell'informazione quale «condizione preliminare» o «presupposto insopprimibile» per l'attuazione ad ogni livello, centrale o locale, della forma propria dello Stato democratico, con il conseguente riconoscimento in favore di ciascun soggetto o organo rappresentativo investito di competenze politiche del potere di impiegare i mezzi di comunicazione di massa, pur «nel rispetto dei limiti connessi alle proprie attribuzioni». E ciò nonostante che – nel caso di specie – vi fosse un'espressa attribuzione da parte dello Statuto speciale di una competenza legislativa primaria (in favore della Provincia in questione) in tema di «manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative locali,....anche con i mezzi radiotelevisivi, esclusa la facoltà di impiantare stazioni radiotelevisive» (art. 8, numero 4, del d.P.R. n. 670 del 1972), quasi a testimoniare il carattere accessorio – e comunque non esaustivo – della previsione statutaria ai fini dell'individuazione della competenza regionale (*rectius*, provinciale)<sup>10</sup>.

Sulla base di tali premesse, dunque, si riconosceva diritto di cittadinanza ad interventi del legislatore regionale o provinciale alle sole condizioni che fossero di *carattere locale* – fondato questo ultimo «più che nei contenuti dei messaggi informativi» (essendo incerto e di difficile definizione il confine tra informazione nazionale e regionale, «data la potenziale diffusività all'intero territorio nazionale del prodotto informativo»), «nella collocazione della sede principale dell'impresa» e «nella sfera territorialmente limitata cui risulta riferita l'attività di erogazione delle notizie» (sent. n. 348 del

<sup>10</sup> Non a caso, nella decisione in esame, si riconosceva la possibilità che leggi regionali o provinciali prevedessero «ulteriori e diverse misure di sostegno» le quali avrebbero trovato il «loro fondamento in competenze statutarie o in *principi costituzionali*». Sul punto v., in particolare, CARETTI, *L'informazione non come «materia», bensì come «modo» di esercizio delle funzioni regionali*, in *Giur. cost.* 1996, 286-287.

1990) – e tali da non incidere, «in concorrenza o in alternativa con la legislazione statale», sulle «modalità di esercizio della libertà di informazione attivabile attraverso la stampa o la radiotelevisione» (e quindi sulla garanzia dell'eguale godimento di una libertà costituzionale: il che significa determinazione dei requisiti oggettivi e soggettivi degli operatori, regime di autorizzazioni e concessioni, norme anti-trust, pluralismo informativo esterno etc.)<sup>11</sup> i quali si rivelassero eventualmente funzionali ad individuare ulteriori forme di tutela della predetta libertà (ad esempio, mediante agevolazioni in favore di emittenti locali volte a rafforzare il pluralismo esterno locale). A ciò si aggiungeva la riaffermazione della competenza regionale<sup>12</sup> a legiferare in materie «tangenziali» alla materia in esame (quali ad es. l'urbanistica o i lavori pubblici di interesse regionale), di competenza regionale anche sulla base della stessa enumerazione delle materie di cui al vecchio testo dell'art. 117 Cost., ma anche inestricabilmente connesse a competenze statali inerenti alle radiodiffusioni (la definizione del piano di ripartizione ed assegnazione delle frequenze, la localizzazione degli impianti etc.) e dunque tali da proporre comunque all'attenzione la questione della complessa individuazione delle rispettive sfere di competenza. A questo proposito possono rivelarsi utili le indicazioni della sent. n. 21 del 1991, provocata dal ricorso promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano (sempre molto attiva!) seguita da quella di Trento, nei confronti di diverse disposizioni della legge n. 223 del 1990 (la cd legge Mammi) contenenti la disciplina del *piano nazionale di assegnazione delle radiofrequenze per la radiodiffusioni (sonora e televisiva)*. Le Province ricorrenti assumevano che le predette disposizioni fossero lesive di una serie di competenze legislative provinciali (anche primarie!) – relative all'urbanistica, alla tutela del paesaggio, ai lavori pubblici di interesse provinciale etc. – in quanto incidavano sul governo provinciale del territorio senza garantire loro adeguate forme di partecipazione, quanto meno per la localizzazione degli impianti.

In risposta a simili censure la Corte delineava i rispettivi, diversi

<sup>11</sup> In questi termini CARETTI, *Le Regioni*, cit., p. 514. Sul punto v. anche Lamarque, *Informazione e Regioni*, in AA.VV., *Percorsi di diritto dell'informazione*, Torino, 2003, p. 360.

<sup>12</sup> In linea con quanto, del resto, già accaduto nel passato: cfr. in particolare sent. n. 118 del 1981.

anche se «interferenti», spazi di intervento dello Stato e delle Regioni e rintracciava nella «collaborazione» lo strumento per la risoluzione delle «interferenze» e quindi per il contemperamento degli interessi costituzionali coinvolti. Essa, da un lato, rilevava la «forte caratterizzazione unitaria» che pervade la disciplina del piano di assegnazione delle frequenze, la quale è inevitabilmente connessa «all'attuazione del valore costituzionale di una pubblica informazione la più estesa possibile e la più aperta al pluralismo delle fonti nell'intero territorio nazionale», che «condiziona l'effettività dello stesso principio democratico» e si lega quindi all'esigenza che un «valore primario come quello in discorso sia attuato secondo criteri uniformi sull'intero territorio nazionale, ma anche a quella che sia assicurato lo sfruttamento ottimale, e a tale scopo coordinato, dell'etere (...), secondo criteri tecnici idonei in relazione allo scopo ora indicato e agli impegni internazionali e comunitari concernenti l'utilizzazione delle radiofrequenze in modo tale da evitare abusi e interferenze». Da qui l'«affidamento dell'intera operazione all'autorità centrale», nonché la «permanenza dei criteri tecnici enunciati o impliciti nella postulazione della massima intensità numerica e della massima efficienza funzionale degli impianti».

Dall'altro lato, censurava la disciplina impugnata (la quale prevedeva soltanto la facoltà di Regioni e Province autonome di formulare pareri ed avanzare proposte in tema di bacini di utenza) in quanto inidonea a soddisfare le esigenze di partecipazione delle Regioni e delle Province autonome con riguardo soprattutto alla localizzazione degli impianti, «suscettiva di incidere più direttamente, quasi materialmente e comunque più gravemente, sugli interessi locali attinenti alle condizioni geografiche, urbanistiche, economiche e culturali del territorio», dichiarando perciò l'illegittimità costituzionale di quella disposizione di legge statale (della legge Mammi) nella parte in cui non prevedeva il raggiungimento dell'intesa (ed il necessario congruo preavviso della Provincia nel caso di esercizio del potere sostitutivo statale per mancato raggiungimento appunto dell'intesa) fra lo Stato e le Province autonome di Bolzano e Trento proprio relativamente alla localizzazione degli impianti.

### 3. *L'evoluzione legislativa del settore alle soglie della riforma del Titolo V: la «partecipazione regionale» e l'istanza federalistica sottesa alla legge n. 249 del 1997*

Se l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sul tema in esame ha portato, come si è tentato di rilevare, al riconoscimento di forme di competenza regionale «concorrente»<sup>13</sup> ovvero di collaborazione, occorre ora considerare quali siano stati gli sviluppi legislativi sul punto.

Solo per ripercorrere le principali tappe dell'evoluzione legislativa, è agevole rilevare come – in linea con le indicazioni espresse dalla Corte costituzionale sin dal lontano 1961 – già con la prima legge di riforma del settore (la legge n. 103 del 1975)<sup>14</sup> si sia tentato, in pieno regime di monopolio statale, di dare una risposta all'istanza di partecipazione delle Regioni alla gestione del servizio radiotelevisivo, in primo luogo riconoscendo ad esse un potere di designazione di una rosa di nomi tra i quali la Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza sui servizi radiotelevisivi avrebbe scelto quattro dei dieci membri del Consiglio di Amministrazione (art. 8)<sup>15</sup> e poi prevedendo, all'art. 5<sup>16</sup>, l'istituzione di Co-

<sup>13</sup> Qui l'aggettivo ha una sua valenza non tecnica, alludendo al «concorso» inteso quale collaborazione, in varie forme ed entro precisi limiti – come si è visto – delle autonomie regionali in ordine alla disciplina dell'attività radiotelevisiva.

<sup>14</sup> Si trattava della legge 14 aprile 1975, n. 103 contenente «Nuove norme in materia radiofonica e televisiva».

<sup>15</sup> L'art. 8 della legge n. 103 stabiliva infatti che «il Consiglio di amministrazione della concessionaria è composto da 16 membri di cui (...) dieci eletti dalla Commissione parlamentare con la maggioranza di tre quinti dei suoi componenti, dei quali 4 scelti sulla base delle designazioni effettuate dai consigli regionali. Ciascun Consiglio regionale designa da uno a tre nominativi nei trenta giorni anteriori alla scadenza del consiglio di amministrazione e, nella sua prima attuazione della presente legge, entro quindici giorni dalla sua entrata in vigore. Trascorsi i termini, la Commissione procede sulla base delle designazioni pervenute».

<sup>16</sup> L'art. 5 stabiliva, infatti, che «ogni Consiglio regionale elegge, con voto limitato almeno ai due terzi dei membri da eleggere, un comitato regionale per il servizio radiotelevisivo, composto da nove membri», il quale «è organo di consulenza della regione in materia radiotelevisiva; formula indicazioni sui programmi radiotelevisivi destinati alla diffusione regionale», «formula (...) proposte da presentare al consiglio di amministrazione della società concessionaria».

mitati regionali per il servizio radiotelevisivo (CORERAT), eletti dai Consigli regionali e dotati di competenze consultive nei confronti dei medesimi Consigli oltre che di poteri di regolazione dell'accesso alle trasmissioni regionali, anche se «secondo le norme della Commissione parlamentare», le quali – una volta adottate – sortirono un effetto fortemente limitativo, con conseguente delusione della dottrina più sensibile alle ragioni delle autonomie<sup>17</sup>.

Con il successivo organico intervento legislativo di riassetto del settore realizzato con la legge n. 223 del 1990, meglio nota come «legge Mammì»<sup>18</sup>, ormai contraddistinto non più dal monopolio statale (era venuta meno la seconda ipotesi), ma dal «concorso di soggetti pubblici e privati» (art. 1, comma 2, della legge n. 223) ed ispirato ai principi fondamentali del pluralismo, dell'obiettività, della completezza e dell'imparzialità dell'informazione nonché dell'apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche, sociali, culturali e religiose, nel rispetto della libertà e dei diritti garantiti dalla Costituzione, si è confermata la previsione di forme di partecipazione delle Regioni, le quali, mentre hanno perso la capacità di influire sulla composizione del consiglio di amministrazione della concessionaria pubblica, sono state «ricompensate», in primo luogo, con il riconoscimento di una importante competenza consultiva in or-

ria in merito a programmazioni regionali che possono essere trasmesse in reti nazionali» ed infine «regola l'accesso alle trasmissioni regionali, secondo le norme della Commissione parlamentare».

<sup>17</sup> Sulla delusione, prodotta dall'attuazione della legge n. 103 del 1975, delle aspettative delle Regioni e della dottrina più avvertita, v., in particolare, BOCCI, *I CO.RE.COM.: un nuovo ruolo per le Regioni nel settore delle comunicazioni*, in *Il diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni*, 1999, 75 e ss., la quale ricorda che la dottrina aveva subito rilevato come il cd decentramento del servizio pubblico radiotelevisivo di cui alla legge n. 103 del 1975 non fosse stato mai interpretato come «raccordo organico con le istituzioni regionali (né, tantomeno, come raccordo tra le sedi regionali e gli organi rappresentativi della comunità locale), ma solo in termini di mero riassetto organizzativo»: in questo senso, in particolare, CARETTI, *Le competenze delle Regioni e delle Province autonome nel settore dell'informazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale e negli sviluppi legislativi*, in *Atti del Convegno «Il sistema dell'informazione nel quadro della liberalizzazione delle telecomunicazioni»*, Firenze, 20-21 giugno 1997, Padova, 1999.

<sup>18</sup> Si trattava della legge 6 agosto 1990, n. 223 contenente la «Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato».

dine al piano di assegnazione delle frequenze (art. 3, commi 14 e 15), che si è espressa nella previsione di un parere obbligatorio (o anche della formulazione di una proposta sullo schema di piano) da parte di Regioni e Province autonome, le quali tuttavia erano tenute – una volta adottato il piano di assegnazione – ad adeguare i piani territoriali di coordinamento ovvero ad adottarne taluni specifici «per conformarsi alle indicazioni concernenti le localizzazioni degli impianti previste dal piano di assegnazione» (art. 3, comma 19), con il rischio di essere sostituite dallo Stato nel caso di inerzia mediante la nomina di commissari *ad acta*, in un settore, quindi, quello dell'urbanistica, tradizionalmente assegnato alla propria competenza<sup>19</sup>. Alla suddetta competenza consultiva si aggiungeva, poi, la previsione della facoltà delle Regioni di stipulare convenzioni con la concessionaria pubblica ed anche con i concessionari privati in

<sup>19</sup> A sottolineare che la previsione di un parere obbligatorio delle Regioni e delle Province autonome in ordine alla definizione del piano di assegnazione delle frequenze corrispondeva «in pieno alle affermazioni della recente sentenza n. 348 del 20 luglio 1990 della Corte costituzionale, secondo cui «qual-sivoglia soggetto od organo rappresentativo investito di competenze di natura politica non può... pur nel rispetto dei limiti connessi alle proprie attribuzioni, risultare estraneo all'impiego dei mezzi di comunicazione di massa» è CAPOTOSTI, *Commento all'art. 3*, in ROPPO, ZACCARIA (a cura di), *Il sistema radiotelevisivo pubblico e privato*, Milano, 1991, p. 48 e s., il quale osserva che, viceversa, «suscitano perplessità le norme dell'articolo in esame, là dove impongono alle Regioni, anche ad autonomia speciale, di adeguare i propri piani territoriali di coordinamento alle localizzazioni degli impianti previste dal piano di assegnazione, prevedendosi, nel caso di inerzia regionale, la nomina di commissari *ad acta*», in quanto, estendendo in maniera eccessiva il potere ministeriale di determinazione del piano di assegnazione delle radiofrequenze, corrono il rischio di comprimere la competenza regionale in materia urbanistica in contrasto, «innanzi tutto, con l'art. 81 D.P.R. n. 616/1977, che stabilisce, in attuazione dell'art. 117 Cost., che qualora le opere di competenza statale non rispettino le prescrizioni urbanistiche si deve procedere alla ricerca dell'*intesa* tra lo Stato e la Regione, così da rendere partecipi alle scelte finali le diverse Amministrazioni interessate». Una critica alla suddetta previsione del parere delle Regioni in relazione alla formazione del piano di assegnazione delle frequenze è espressa da ZACCARIA, *Commento all'art. 7*, in ROPPO, ZACCARIA (a cura di), cit., p. 147, il quale rileva come si tratti di un «potere limitato (ad un semplice parere), che non sembra tener conto delle ampie competenze riconosciute (soprattutto alle Regioni e Province a statuto speciale) dalla Costituzione e dagli Statuti in materia urbanistica, in materia di tutela del paesaggio e in altri campi ancora».



ambito locale (art. 7, comma 2) per la disciplina di forme di collaborazione «con le realtà culturali e informative delle Regioni» nonché la previsione dell'attribuzione alle medesime Regioni della competenza a regolare (in via attuativo-integrativa) «il funzionamento» dei comitati regionali per i servizi radiotelevisivi, le cui competenze venivano non solo confermate ma anche arricchite, riconoscendosi, fra l'altro, al Ministro delle poste e telecomunicazione ed al Garante per la radiodiffusione e l'editoria, il potere di avvalersi dei medesimi come organi ausiliari per lo svolgimento delle proprie funzioni<sup>20</sup>. Infine, la legge Mammì attribuiva alle Regioni la facoltà di «disporre agevolazioni a favore dei concessionari privati per la radiodiffusione sonora a carattere comunitario in ambito locale, in particolare con riferimento alla copertura dei costi di installazione e gestione degli impianti» (art. 23, comma 2), appunto in un'ottica di sostegno delle emittenti locali in vista della tutela del pluralismo in ambito locale<sup>21</sup>.

È però con la legge n. 249 del 1997, istitutiva dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni<sup>22</sup>, che il ruolo delle Regioni nel settore ha ottenuto un più significativo riconoscimento al punto da indurre taluno ad assegnare a tale legge statale generale in materia di ordinamento della comunicazione «carattere (già) equilibratamente federalista»<sup>23</sup>. E infatti essa non solo ha confermato forme

<sup>20</sup> Sulle principali novità introdotte dalla legge n. 223 del 1990 in relazione alle Regioni, in specie con riferimento ai CO.RE.RAT. v. ZACCARIA, *Commento all'art. 7*, in ROPPO, ZACCARIA (a cura di), cit., p. 142 e ss.

<sup>21</sup> Sull'evoluzione delle competenze regionali in materia di agevolazioni per le emittenti radiotelevisive v. ZACCARIA, *Commento all'art. 23*, in ROPPO, ZACCARIA, cit., p. 421 e ss. L'Autore sottolinea che quello di cui all'art. 23 costituisce «un riconoscimento di potere legislativo in un campo (agevolazioni a favore della radio locale di carattere comunitario) in parte nuovo, anche se in termini più generali le Regioni avevano già avuto modo di intervenire (legittimate in tal senso dalla Corte costituzionale con sentenza n. 118 del 1981) per favorire l'installazione da parte dei Comuni degli impianti radiotelevisivi»: così *Commento all'art. 7*, cit., p. 147.

<sup>22</sup> Si tratta della legge 31 luglio 1997, n. 249 recante «Istituzione dell'Autorità per le Garanzie per le Comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo».

<sup>23</sup> Così ATELLI, *Riforma federalista e «ordinamento della comunicazione» come materia devoluta alla potestà legislativa concorrente: quid iuris?* In *astridonline.it*, p. 1 del dattiloscritto.

partecipative delle medesime Regioni già individuate dalla legge Mammì, come nel caso della elaborazione del piano di assegnazione delle frequenze – di competenza dell'Autorità sentite appunto le Regioni e, a fini di tutela delle minoranze linguistiche, d'intesa con la Regione Friuli Venezia-Giulia, Valle d'Aosta e Provincia autonoma di Bolzano, ai sensi dell'art. 2, comma 6, (in specie come modificato dall'art. 1 della legge n. 122 del 1998)<sup>24</sup> – forme di «collaborazione» destinate ad essere rafforzate negli anni seguenti in quanto strettamente connesse a competenze proprie delle regioni (ad es.: disciplina del territorio)<sup>25</sup>, ma soprattutto ha previsto che, per soddisfare «le esigenze di decentramento sul territorio al fine di assicurare le necessarie funzioni di governo, di garanzia e di controllo in tema di comunicazione» (art. 1, comma 13)<sup>26</sup>, l'Autorità operi – in tutti i settori della comunicazione (stampa, radiotelevisione e telecomunicazioni) – attraverso una rete di «comitati regionali per le comunicazioni» (CO.RE.COM.), chiamati a svolgere

<sup>24</sup> Sul punto v. CARETTI, *Le Regioni*, cit., 516.

<sup>25</sup> È opportuno, infatti, ricordare che, proprio con riferimento al piano di assegnazione delle frequenze, il d.l. 23 gennaio 2001, n. 5, convertito nella legge 20 marzo 2001, n. 66, all'art. 2, commi 1 e 1 bis, riservava alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e Bolzano il compito di «indicare i siti», sentiti i comuni competenti, dove trasferire gli impianti di radiodiffusione che eccedessero i valori compatibili con la salute umana, in attesa dell'attuazione del piano di assegnazione delle frequenze. La legge 22 febbraio 2001, n. 36, cd legge quadro sull'elettromog, ha poi previsto, all'art. 8, comma 1, lettera a), la riserva alla competenza regionale dell'esercizio delle funzioni relative all'individuazione dei siti di trasmissione e degli impianti per radiodiffusione.

<sup>26</sup> L'art. 1, comma 13, dispone, infatti, che «(...) riconoscendo le esigenze di decentramento sul territorio al fine di assicurare le necessarie funzioni di governo, di garanzia e di controllo in tema di comunicazione, sono funzionalmente organi dell'Autorità i comitati regionali per le comunicazioni, che possono istituirsi con leggi regionali entro sei mesi dall'insediamento, ai quali sono altresì attribuite le competenze attualmente svolte dai comitati regionali radiotelevisivi. L'Autorità d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, individua gli indirizzi generali relativi ai requisiti richiesti ai componenti, ai criteri di incompatibilità degli stessi, ai modi organizzativi e di finanziamento dei comitati. (...). L'Autorità d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano adotta un regolamento per definire le materie di sua competenza che possono essere delegate ai comitati regionali per le comunicazioni».

una serie di funzioni «proprie», individuate da leggi statali o regionali, ed eventuali funzioni delegate dalla medesima Autorità su materie definite mediante apposito regolamento adottato dall'Autorità d'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni-Province autonome (regolamento approvato con la delibera n. 53 del 1999)<sup>27</sup>. Tali comitati – le cui competenze sono state nel tempo incrementate, come si desume, ad esempio, dall'attribuzione ai medesimi di delicati compiti di vigilanza sulle emittenti radiofoniche e televisive locali relativi alla comunicazione politica nei periodi di campagna elettorale previsti dalla legge n. 28 del 2000<sup>28</sup> – anche se istituiti con legge regionale e regolati dalle leggi che ne individuano le funzioni, sono comunque definiti «funzionalmente organi dell'Autorità» la quale provvede, quanto alla determinazione delle modalità organizzative e di finanziamento, dello *status* dei componenti nonché delle cause di incompatibilità degli stessi, a porre gli «indirizzi generali», d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni – Province autonome<sup>29</sup>. Il modello accolto dalla legge n. 249 del 1997 (e confermato dalle delibere dell'Autorità, in specie dalle delibere n. 52 e n. 53 del 1999, nonché dalle prime, anche se tardive e sparute, leggi regionali istitutive di siffatti comitati) è dunque quello di un «organo essenzialmente di controllo e di garanzia – forse anche di governo – affatto simile all'Autorità centrale, ma fermamente collocato a livello regionale»<sup>30</sup>, ritenuto corrispondente ad «un'autorità indipendente regionale (...) espressiva dell'autonomia delle Regioni non meno, ma prima ancora che del decentramento di funzioni da

<sup>27</sup> Sulla rilevante novità costituita dalla richiamata previsione della delega di funzioni su materie individuate mediante apposito regolamento, da adottarsi obbligatoriamente da parte dell'Autorità, «i cui contenuti e la cui tempistica di adozione vanno negoziati e concordati d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni» v. BIANCHI, *I comitati regionali per le comunicazioni*, in *Le Regioni* 2001, 687, il quale sottolinea come detta previsione abbia determinato «una valorizzazione, precedentemente non prevista a livello procedimentale, delle autonomie regionali».

<sup>28</sup> Si tratta, com'è noto, della legge 22 febbraio 2000, n. 28 contenente «Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica».

<sup>29</sup> Tali indirizzi sono stati definiti con la delibera 28 aprile 1999 n. 52, sulla quale v., in particolare, BOCCI, *I CO.RE.COM.: un nuovo ruolo*, cit., p. 78 e ss.

<sup>30</sup> Così BIANCHI, *I comitati*, cit., p. 689.

parte dell'Autorità centrale»<sup>31</sup>. Esso ha, tuttavia, sollevato – e solleva – non pochi problemi legati principalmente proprio alla codipendenza funzionale rispetto a soggetti non omogenei, ovvero da un lato rispetto ad un organo statale definito imparziale, dall'altro a soggetti politici locali, con inevitabili ricadute problematiche sulla stessa configurazione della effettiva natura del comitato<sup>32</sup>. Non è perciò strano che l'attuazione di un simile modello abbia incontrato, almeno fino ad ora, grosse resistenze a livello regionale, ambito nel quale la mancata istituzione dei medesimi comitati è stata in qualche modo agevolata dalla disciplina transitoria la quale ha provveduto (all'art. 1, comma 13)<sup>33</sup> ad assegnare le nuove funzioni ai vecchi comitati regionali per la radiotelevisione, organi – come si è accennato – funzionalmente e strutturalmente diversi<sup>34</sup>, la cui sopravvivenza non contribuisce certo alla definizione di un nuovo ruolo delle Regioni nel settore delle comunicazioni.

<sup>31</sup> Ancora BIANCHI, *op. ult. cit.*, p. 689.

<sup>32</sup> Sul punto CARETTI, *Le Regioni*, cit., p. 516, il quale definisce la soluzione accolta dalla legge n. 249 del 1997 in relazione ai Co.Re.Com. una soluzione «interessante ed originale, la quale non è tuttavia priva di elementi di ambiguità e di rischi, posto che si tratta essenzialmente di istituire organi chiamati ad operare per conto dell'Autorità (...) e tuttavia da istituirsi con leggi regionali» i quali potrebbero continuare «com'è logico che avvenga, ad operare anche come organi della Regione per quelle attività che la legislazione statale e la legislazione regionale di settore loro affida e potrà affidare in futuro».

<sup>33</sup> La disposizione in esame prevede, infatti, fra l'altro, che «entro il termine di cui al secondo periodo» (sei mesi dall'insediamento dell'Autorità) «e in caso di inadempienza le funzioni dei comitati regionali per le comunicazioni sono assicurate dai comitati regionali radiotelevisivi operanti».

<sup>34</sup> Sul rilievo secondo cui la mancata istituzione dei comitati da parte delle Regioni sarebbe stata anche agevolata dalla formula impiegata nell'art. 1, comma 13, della legge n. 249 del 1997, secondo la quale «i comitati regionali per le comunicazioni (...) possono istituirsi con leggi regionali entro sei mesi» v. BOCCI, *I CO.RE.COM.*, cit., p. 87, la quale, nel richiamare le altre possibili giustificazioni dell'inerzia regionale, rileva anche come alcune regioni possano essere state indotte a non istituire detti comitati perché «non credono che questi nuovi comitati possano costituire realmente per esse un passo avanti verso una maggiore autonomia nel settore delle comunicazioni; regioni che sono in qualche modo restie a “cancellare” quell'unica realtà tutta regionale che la normativa statale abbia ad esse consentito di avere nel campo delle comunicazioni, per istituire al suo posto un nuovo organo che di regionale avrà sì l'atto normativo istitutivo ed un certo numero di funzionari, ma che sarà principalmente

4. *La materia «ordinamento della comunicazione»: il senso della formula e la sua difficile interpretazione*

Fin qui il quadro (approssimativo) dei rapporti fra Regioni e sistema radiotelevisivo quale si era andato delineando prima della riforma costituzionale del Titolo V di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001. Ora occorre volgere lo sguardo alla maniera nella quale la medesima riforma abbia inciso su tale quadro.

In primo luogo, vale la pena di rilevare come la modifica del Titolo V, con l'inversione del criterio di riparto delle competenze fra Stato e Regioni e l'attribuzione al legislatore regionale del ruolo di legislatore generale (o, meglio, residuale), costituisca una sorta di consacrazione costituzionale del venir meno di quella che abbiamo conosciuto come la *prima ipoteca* posta sul ruolo delle Regioni nel settore considerato e corrispondente alla mancata previsione della radiotelevisione (così come della stampa e degli altri mezzi di informazione) fra le materie di competenza regionale (su cui v. *supra* n. 2). Tale indicazione, che risulterebbe oscura ove non si precisasse che un simile effetto si determina anche in ragione della non inclusione della materia considerata fra quelle – elencate nel secondo comma dell'art. 117 Cost., nuovo testo – di competenza esclusiva statale, richiama subito all'attenzione un'osservazione di non poco rilievo: il recupero – che sembrerebbe doversi desumere dalla nuova formulazione letterale dei disposti costituzionali – di un modello di regionalismo di «garanzia» tutto fondato sulla enumerazione delle materie di competenza esclusiva statale, le sole sottratte alla competenza del legislatore regionale, avrebbe potuto determinare l'azzeramento di decenni di giurisprudenza costituzionale volta a tessere le fila di inevitabili intrecci fra «materie» o «submaterie» formalmente riconducibili a sfere opposte di competenza attraverso i delicati meccanismi della leale collaborazione<sup>35</sup>, di «materie non ma-

un organo della rete periferica dell'Authority». A sottolineare la diversità dei CO.RE.COM. rispetto ai vecchi CO.RE.RAT. è BIANCHI, *I comitati*, cit., p. 703, il quale rileva come i nuovi CO.RE.COM. non siano meri organi tecnico-consultivi della Regione, ma organi chiamati a diventare «vere e proprie autorità regionali per le comunicazioni».

<sup>35</sup> È fin troppo noto che la Corte costituzionale ha ripetutamente affermato, sin da epoca risalente ed in assenza di riferimenti costituzionali espliciti, la necessità di «addivenire a forme di esercizio delle funzioni, da parte del-

terie» che incrociano le competenze di più soggetti, come del resto era stata definita la stessa informazione radiotelevisiva nell'ormai lontano 1990. Un simile settore, infatti, in quanto non menzionato fra le materie di competenza esclusiva statale, avrebbe potuto essere inteso – sulla scia dell'impianto federalistico della riforma – come interamente «guadagnato» alla competenza regionale: e ciò con possibile grave pregiudizio di quelle insopprimibili esigenze unitarie connesse *all'esercizio di una libertà fondamentale (quella di espressione del pensiero) ed alla presenza di un valore essenziale per la democrazia (quello del pluralismo)* (così nella sent. n. 348 del 1990, più volte richiamata) ripetutamente affermate dalla Corte costituzionale. Ove, viceversa, si fosse operato nel segno dell'inclusione della «materia» fra quelle riservate allo Stato, si sarebbe corso il rischio di un «ritorno al passato», con conseguente possibile azzeramento di tutti i riconoscimenti operati sia dalla giurisprudenza costituzionale che dalla legislazione ordinaria in favore di un ruolo partecipativo delle Regioni. Da qui la scelta dell'inserimento della «materia» considerata in un apposito elenco di materie di competenza legislativa regionale concorrente, in cui la fissazione di principi fondamentali da parte del legislatore statale fosse volta appunto a garantire – nell'ottica «statica» di ripartizione delle competenze accolta nel nuovo testo dell'art. 117 Cost. – il soddisfacimento delle predette esigenze unitarie (non adeguatamente soddisfatte dalla «griglia di tenuta del sistema» costituita dalle materie di competenza esclusiva statale, in specie di quella relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali) senza sacrificare del tutto le autonomie territoriali, anzi esaltandone il ruolo di collaborazione nell'attuazione degli stessi principi fondamentali. La predetta scelta è, d'altra parte, dimostrata dall'inclusione, fra le materie di competenza legislativa regionale concorrente

l'ente competente, attraverso le quali siano efficacemente rappresentati tutti gli interessi e le posizioni costituzionalmente rilevanti», il che, nei casi in cui «non sia possibile una netta separazione nell'esercizio delle competenze», data la loro «connessione funzionale», si realizza attraverso il «principio della leale cooperazione, suscettibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità della pur necessaria collaborazione»: così nella recentissima sent. n. 308 del 2003, proprio in tema di «ordinamento della comunicazione». V., fra le più recenti, sentt. nn. 96 del 2003 e 422 del 2002, relative al vecchio testo dell'art. 117 Cost.

elencate nel terzo comma del nuovo testo dell'art. 117 Cost., della materia «ordinamento della comunicazione», formula che si rivela, però, tutt'altro che di univoca interpretazione, la quale pertanto schiude non pochi ed importanti interrogativi con ricadute anche sullo stesso riparto di competenze fra lo Stato e le Regioni. E infatti, al di là dell'uso del termine «ordinamento» – che, in quanto evocativo del fine cui tende l'insieme di norme disposte secondo un certo ordine, che fanno sistema, che lo compongono, da un lato, certo, rivela «l'intento di razionalizzazione di una materia caratterizzata da nota schizofrenia normativa»<sup>36</sup>, ma, dall'altro, esprime, più ancora, la «forte connotazione unitaria» del settore di cui si è detto sopra (e la rilevanza dunque del ruolo del legislatore statale nella definizione dei «principi fondamentali»), profilando il dubbio dell'inesistenza di spazi (adeguati) di intervento per il legislatore regionale<sup>37</sup> – è l'uso del termine comunicazione che propone i più complessi problemi interpretativi. È stata la stessa Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (nell'audizione resa nel corso dell'indagine conoscitiva relativa agli effetti nell'ordinamento della revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione) a segnalare la novità dell'espressione e a ricordare come anche i lavori preparatori della legge costituzionale n. 3 del 2001 non forniscano un valido aiuto all'identificazione del contenuto esatto dell'espressione: e a suggerire come – a voler trarre qualche indicazione utile dalla legislazione previgente (nel «vuoto di riferimenti» espliciti) – sarebbe proprio la legge n. 249 del 1997 (istitutiva dell'Autorità) e la sua destinazione al «sistema della comunicazione», comprensivo ad un tempo delle telecomunicazioni e della radiotelevisione, a fornire una ipotetica traccia interpretativa e a risolvere il dubbio, identifi-

<sup>36</sup> Così VALASTRO, *Il futuro dei diritti*, cit., p. 3.

<sup>37</sup> Una critica all'impiego della formula in esame («ordinamento») è espressa da VALASTRO, *op. ult. cit.*, p. 4, la quale osserva che, se gli obiettivi perseguiti mediante l'uso del suddetto termine erano la razionalizzazione di una materia caratterizzata da schizofrenia legislativa nonché la valorizzazione del ruolo politico delle Regioni nel settore dell'informazione, dovrebbero ritenersi entrambi mancati dal momento che, quanto al primo, esso «sarebbe frustrato se per ordinamento della comunicazione dovesse intendersi la mera sommatoria degli ordinamenti locali (seppure ispirati a principi comuni), mentre sarebbe eluso il senso della riforma (oltre che violato il dettato costituzionale) ove la realizzazione dell'ordinamento della comunicazione prescindesse da un ruolo attivo delle Regioni accanto a quello dello Stato».

cando proprio nel sistema delle comunicazioni posto ad oggetto della medesima legge (e delle sue successive modifiche) l'«ordinamento della comunicazione». Tale legge avrebbe, infatti, «precorso, con lungimiranza, il tema della cosiddetta convergenza multimediale» attribuendo all'Autorità (ed ai CO.RE.COM. di cui si è fatto cenno *supra* al n. 2) competenza sui settori della radiotelevisione e delle telecomunicazioni, come ci ha ricordato il Presidente della Repubblica nel suo messaggio alle Camere del 23 luglio 2002 in materia di informazione e di pluralismo, nel quale peraltro la scelta – operata dal nuovo testo del Titolo V della Costituzione – in favore della configurazione di una competenza legislativa regionale concorrente nella materia considerata viene giustificata proprio nel nome della necessità che, da un lato, lo Stato – nel definire i principi fondamentali – svolga la sua «essenziale funzione di salvaguardia dell'unità della Nazione e della identità culturale italiana», mentre, dall'altro, le Regioni sviluppino una legislazione che «valorizzi il criterio dell'articolazione territoriale della comunicazione come espressione delle identità e delle culture locali», nonché del «pluralismo culturale (...) sorgente di libera formazione della pubblica opinione». Ora, al di là della complessità delle questioni inerenti alla praticabilità – sul piano dei principi (in corrispondenza dei diversi interessi e diritti costituzionalmente tutelati e sottesi all'uno o all'altro settore, come ad esempio il diritto di cui all'art. 21 Cost. per la radiotelevisione o il diritto di cui all'art. 15 Cost. per le telecomunicazioni) – di una simile ipotesi che riconduce alla competenza concorrente radiotelevisione e telecomunicazioni<sup>38</sup> e al di là della possibile identificazione di altri parametri normativi più recenti e più consoni (quale ad esempio l'art. 32 bis del d.lgs. n. 300 del 1999 istitutivo del Ministero delle Comunicazioni)<sup>39</sup>, anch'essi, tuttavia,

<sup>38</sup> È stato rilevato che anche il rinvio alla legge n. 249 del 1997 e successive modifiche – suggerito dalla medesima Autorità – «può condurre ad esiti diversi a seconda che sia inteso con riferimento alla disciplina sostanziale della legge n. 249, relativa essenzialmente alla radiotelevisione e alle telecomunicazioni, o piuttosto alla sfera di competenze attribuite all'Autorità, relative anche alla stampa e all'editoria»: così VALASTRO, *Il futuro*, cit., p. 7.

<sup>39</sup> L'art. 32 bis suddetto attribuisce al Ministero delle comunicazioni «le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di poste, telecomunicazioni, reti multimediali, informatica, telematica, radiodiffusione sonora e televisiva, tecnologie innovative applicate al settore delle comunicazioni, ferme restando

fonti di problemi interpretativi<sup>40</sup>, quel che qui è opportuno segnalare è che, quale che sia la soluzione accolta, non sembra essere messa in discussione la – almeno tendenziale o parziale – riconducibilità della radiotelevisione (che ci interessa) all'«ordinamento della comunicazione»<sup>41</sup>.

Con il che si può passare ad esaminare i successivi snodi argomentativi, inerenti alle «forme» della competenza regionale concorrente nel settore considerato ed ai suoi limiti: questione, quest'ultima, che, per certi versi, riapre il discorso della esatta identificazione della «etichetta» di riferimento, in ragione della possibile individuazione di sottosectori, di submaterie o ancora di materie attigue e tangenziali, più adeguatamente collocabili sotto altre «etichette».

#### 4.1. *La competenza concorrente ed i suoi limiti: a) i «principi fondamentali»*

Si è detto della scelta che può aver giustificato l'inserimento della materia «ordinamento della comunicazione» fra quelle di competenza concorrente: e si è perciò già richiamato il ruolo determinante (e peculiare) assegnato ai cd principi fondamentali. È questo il primo punto sul quale occorre soffermarsi tenuto conto anche del com-

le competenze in materia di stampa ed editoria del Dipartimento per lo spettacolo e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri». In favore del riferimento al suddetto art. 32 bis del d.lgs. n. 300 del 1999 v. PACE, *Considerazioni finali*, in *Comunicazioni: verso il diritto della convergenza?*, a cura di Morbidelli e Donati, Torino 2003, p. 178.

<sup>40</sup> V., sul punto, PACE, *Considerazioni*, cit., p. 179, il quale sottolinea come «gli estensori del nuovo Titolo V della Parte Seconda non hanno considerato che la disciplina delle poste e delle telecomunicazioni deve tener conto di esigenze diverse da quelle a cui deve ispirarsi la disciplina dei contenuti della radiotelevisione e delle comunicazioni telematiche rientranti nell'art. 21 Cost. Il che era stato invece avvertito dal Costituente tedesco già nel 1949».

<sup>41</sup> A tal riguardo occorre infatti ricordare gli interrogativi sollevati da PACE, *Per una lettura*, cit., p. 2342, sul punto: «Ma è proprio vero che la disciplina delle infrastrutture di telecomunicazione ricade nella competenza legislativa regionale concorrente? E la disciplina dei contenuti delle trasmissioni radiotelevisive rientra nella competenza legislativa regionale concorrente anche per ciò che riguarda l'emittente di servizio pubblico nazionale e le emittenti private che operano su scala nazionale?».

pito espressamente ad essi attribuito dal Presidente della Repubblica, nel messaggio già ricordato sul pluralismo dell'informazione, nel quale si afferma che sono proprio i principi fondamentali – definendo i quali lo Stato svolge la sua essenziale funzione di salvaguardia dell'unità della Nazione e della identità culturale italiana – a costituire «la più valida cornice, entro la quale trova esplicitazione il pluralismo culturale, ricchezza inestimabile del nostro Paese, sorgente di libera formazione della pubblica opinione».

Ora, quanto all'identificazione di siffatti principi, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha subito segnalato che «l'assenza in materia di una legge quadro o, comunque, di una disciplina organica recente (...) riferita all'intero comparto della comunicazione (...) rende oggi particolarmente complessa e delicata la soluzione del problema dell'individuazione dei principi fondamentali», nonostante che alcuni principi siano già desumibili dalla legislazione vigente (in particolare, dalla legge n. 249 del 1997 e dalla legge n. 223 del 1990), considerata anche la «naturale mobilità di questa materia»: e così, se da un lato, ha (implicitamente) invocato l'intervento del legislatore nazionale per la definizione appunto dei nuovi principi fondamentali, ha, d'altro canto, anche prospettato la questione delle sorti del settore in attesa di tale intervento.

Può essere utile rilevare come, sotto questo aspetto, sia possibile trarre qualche spunto già nei primi interventi della Corte costituzionale sul nuovo Titolo V. Più precisamente, nell'ormai famosa sent. n. 282 del 2002, è possibile rintracciare una indicazione utile proprio in ordine all'individuazione di «principi fondamentali» inerenti ad una materia di competenza concorrente connessa all'attuazione di un diritto costituzionalmente consacrato: il diritto alla salute. In tale decisione, infatti, la Corte, nel pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di una legge regionale che disponeva l'obbligatoria sospensione di certe pratiche terapeutiche nel territorio regionale, accertata l'assenza di una disciplina statale inerente all'ammissibilità delle pratiche terapeutiche in esame, dunque di una disciplina di principio relativa alle medesime, ha espressamente osservato che «l'assenza di siffatte statuizioni legislative» – lungi dal delineare un quadro, pur temporaneamente, privo di ogni regolamentazione, tale o da paralizzare l'intervento regionale o da consentirlo «a tutto campo» – «concorre a definire la portata dei principi che reggono la materia e, che, nella specie non possono non ricollegarsi anzitutto allo stesso sistema costituzionale», trattandosi

di questione che si pone «all'incrocio di diritti fondamentali» costituzionalmente garantiti e riconosciuti (diritto ad essere curato efficacemente e quello ad essere rispettato come persona, da un lato; l'autonomia del medico nell'esercizio della sua professione dall'altro), che non possono non essere tutelati in condizioni di eguaglianza su tutto il territorio regionale. Ed è appunto in vista della tutela omogenea ed uniforme sull'intero territorio nazionale di siffatti diritti, costituzionalmente imposta, che la Corte «recupera» quelle previsioni poste dalla legislazione statale previgente – difficilmente qualificabili come «di principio» – le quali, non solo disciplinano puntualmente determinati aspetti – in un'ottica di garanzia dei medesimi diritti –, ma provvedono anche ad identificare le autorità eventualmente competenti ad intervenire nel settore esclusivamente in organi nazionali (ove non sovranazionali), estromettendo inevitabilmente – almeno sembrerebbe – da tale ambito il legislatore regionale, al quale residuano, ove possibile, forme di intervento eventualmente finalizzate a rafforzare e specificare le forme di tutela dei predetti diritti predisposte dalla legislazione statale nel proprio territorio<sup>42</sup>.

<sup>42</sup> Ulteriori chiarimenti in tal senso sono stati forniti dalla Corte costituzionale nella sent. n. 338 del 2003, nella quale la Corte era chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di leggi regionali che questa volta provvedevano a vietare, nel territorio regionale, l'uso di certe pratiche terapeutiche, anche se con talune eccezioni e delimitazioni. La Corte, richiamando espressamente la sent. n. 282 del 2002, provvedeva ad accogliere il ricorso governativo precisando che «stabilire il confine fra terapie ammesse e terapie non ammesse, sulla base delle acquisizioni scientifiche e sperimentali, è determinazione che investe direttamente e necessariamente i principi fondamentali della materia, collocandosi "all'incrocio fra due diritti fondamentali della persona malata: quello ad essere curato efficacemente, secondo i canoni e la scienza dell'arte medica; e quello ad essere rispettato come persona e in particolare nella propria integrità fisica e psichica" (...), diritti la cui tutela non può non darsi in condizioni di fondamentale eguaglianza su tutto il territorio nazionale». Pertanto «interventi legislativi regionali, posti in essere nell'esercizio di una competenza legislativa concorrente, come quella di cui le Regioni godono in materia di tutela della salute (...) sono costituzionalmente illegittimi ove pretendano di incidere direttamente sul merito delle scelte terapeutiche in assenza di – o in difformità da – determinazioni assunte a livello nazionale, e quindi introducendo una disciplina differenziata, su questo punto, per una singola Regione». «Nulla vieta invece» – proseguiva la Corte – «che le Regioni, responsabili per il proprio territorio dei servizi sanitari, dettino norme di organizza-

Ora la ricostruzione dei principi fondamentali prospettata nella decisione richiamata, inerente alla materia «tutela della salute», se da un lato, ne rintraccia le basi direttamente nel sistema costituzionale e nei diritti ed interessi costituzionalmente rilevanti sottesi al settore considerato, dall'altro salva e, in prospettiva, giustifica ed impone l'intervento del legislatore statale anche ove non di «principio», nella misura in cui si riveli necessario e funzionale ad assicurare proprio la tutela di quei diritti ed interessi in condizioni di eguaglianza sul territorio nazionale, lasciando che il legislatore regionale intervenga – ove possibile – con misure autonome volte a rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi coinvolti in ambito regionale, misure che non interferiscano, ma semmai specificino, ove ve ne sia lo spazio, le indicazioni generali poste dal legislatore statale. Il che – applicato alla «materia» ordinamento della comunicazione ed in specie al sistema radiotelevisivo – potrebbe indurre (come, del resto, è accaduto, come si vedrà) a salvare ove non ad imporre la predisposizione di quelle misure statali – non solo di «principio» – che siano davvero di garanzia dell'eguale tutela, in tutto il territorio nazionale, della libertà di espressione e del pluralismo dell'informazione (e quindi giustificare il permanere di un'autorità competente nazionale, di una regolamentazione unitaria a tutela del pluralismo, di una disciplina unitaria ed omogenea dei requisiti per il rilascio delle autorizzazioni e delle concessioni etc.); e a lasciare al legislatore regionale un (insopprimibile) margine di intervento autonomo nella predisposizione di strumenti atti a rafforzare gli interessi costituzionalmente rilevanti propri della comunicazione radiotelevisiva di dimensione regionale (come nel caso già sperimentato della previsione di contributi a favore delle emittenti locali) nonché specificativi delle indicazioni generali poste dal legislatore statale (ove ve ne sia lo spazio) che concorrano alla tutela degli interessi coinvolti in un inevitabile spirito di collaborazione, con riguardo sia all'emittenza privata che al servizio pubblico (attraverso, ad esempio, il rafforzamento dei CO.RE.COM. e l'individuazione di ulteriori modalità partecipative delle Regioni alla ge-

zione e di procedura, o l'uso delle risorse pubbliche in questo campo (...)) anche al fine di meglio garantire l'appropriatezza delle scelte terapeutiche e l'osservanza delle cautele necessarie per l'utilizzo di mezzi terapeutici rischiosi o destinati ad impieghi eccezionali e ben mirati», sempre però «nei limiti dei principi fondamentali».

stione del servizio pubblico radiotelevisivo, volte a dare forma a quell'imperativo, già delineato dal lontano 1961, della realizzazione dell'apertura del servizio pubblico a tutti i soggetti nei quali si articola il pluralismo istituzionale e politico voluto dal Costituente, fra cui non possono non rientrare, in prima linea, proprio le Regioni). E ciò in una prospettiva – che è, d'altro canto, la medesima indicata, con lungimiranza, dalla Corte sin dal lontano 1990 – costituita dal comune perseguimento del fine del pluralismo dell'informazione che «non può che essere affidato alla Repubblica, intesa come insieme di tutti i soggetti pubblici rappresentativi, investiti di funzioni politiche», ciascuno dei quali è chiamato a contribuire «nell'ambito delle rispettive competenze»: prospettiva, questa, che si intreccia, peraltro, con l'obiettivo del contestuale soddisfacimento di quegli altri interessi costituzionalmente rilevanti, affidati in tutto o in parte alla cura della comunità regionale (quali, ad esempio, il governo del territorio o la tutela della salute, assegnati anch'essi alla competenza regionale concorrente dal nuovo art. 117 Cost.), toccati dalla disciplina della radiotelevisione, rispetto ai quali, quindi, si giustifica ed anzi si impone, oggi ancor più di ieri tenuto conto dell'inversione del criterio di riparto delle competenze, il necessario intervento delle Regioni e quindi anche la moltiplicazione degli strumenti della partecipazione regionale alla medesima disciplina della radiotelevisione.

#### 4.2. Segue: *b) il limite delle materie di competenza esclusiva dello Stato ed i limiti generali del rispetto dell'ordinamento comunitario e della Costituzione*

Una simile lettura della competenza concorrente in materia di «ordinamento della comunicazione» prospetta una sorta di «concorso di competenze» statali e regionali, i cui rispettivi ambiti di intervento risultano delineati non da una netta linea di confine corrispondente alla distinzione fra normativa di principio (statale)-normativa di dettaglio (regionale) – come dovrebbe essere – ma piuttosto in corrispondenza degli interessi costituzionalmente rilevanti a tale materia sottesi<sup>43</sup>. Essa, pertanto, se, da un lato, svela la con-

<sup>43</sup> Sul punto v. CARETTI, *Le fonti della comunicazione*, Relazione al Convegno «Televisione e Costituzione. Un dibattito sulla "riforma Gasparri"», tenutosi presso l'Università degli studi di Ferrara il 21 novembre 2003, p. 6-7

tinuità con il passato (*rectius*, con gli orientamenti espressi dalla giurisprudenza costituzionale pur nel vigore del vecchio art. 117 Cost.) degli assetti sottintesi dal nuovo art. 117 Cost. nella materia considerata, dall'altro contribuisce a spiegare le ragioni della collocazione della medesima materia fra quelle di competenza, appunto, concorrente. Ed infatti, ad un tempo consacra espressamente, per la prima volta – a livello costituzionale (diversamente dal vecchio testo dell'art. 117 Cost.) – la competenza del legislatore regionale in materia e, tuttavia, conferma l'esistenza di imprescindibili esigenze unitarie del settore, le quali impongono l'intervento del legislatore statale (non necessariamente solo di principio). E ciò al di là delle ipotesi nelle quali quest'ultimo avrebbe potuto imporsi secondo il medesimo dettato dell'art. 117 Cost., il quale – com'è noto – al secondo comma – identifica talune «materie» di competenza esclusiva statale corrispondenti ad altrettanti «luoghi» di manifestazione di esigenze unitarie insopprimibili.

È stato, infatti, subito rilevato – all'indomani dell'entrata in vigore della riforma costituzionale del Titolo V – che la potestà legislativa statale relativa ai principi fondamentali della materia «ordinamento della comunicazione» «si intreccia con la potestà esclusiva di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»<sup>44</sup>, materia «trasversale», in ordine alla quale incombe al legislatore statale, appunto, il compito di «porre le norme per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle»

del dattiloscritto, il quale, pur rilevando come sia «difficile un'applicazione automatica del modello di competenza concorrente fatto proprio dal Titolo V, centrato sulla distinzione tra principi fondamentali, fissati dalla legge dello Stato, e disciplina ulteriore (conforme ai principi), dettata dal legislatore regionale», osserva che nella specie un simile modello deve risultare «centrato non tanto sulla subordinazione formale tra fonti interne (...), quanto piuttosto sul concorso di fonti diverse, e distinte a seconda del diverso livello degli interessi da tutelare, al perseguimento delle finalità e dei principi comuni dettati dalla normativa comunitaria. Un concorso giocato dunque non tanto su elementi di supremazia formale, ma soprattutto su elementi tesi a perseguire una comune condivisione degli obiettivi da raggiungere nell'ambito di un quadro normativo dato, di livello superiore» (che è quello comunitario).

<sup>44</sup> Così PACE, *Per una lettura*, cit., p. 2352.

(sent. n. 282 del 2002), prestazioni fra le quali si è ritenuto di poter ricondurre anche quelle misure volte a soddisfare gli «interessi degli utenti» connessi al pluralismo informativo («come la garanzia di un numero adeguato di programmi in chiaro su scala nazionale e, nell'ambito di questi, di diffusione di alcuni eventi di particolare rilevanza per la società») nonché agli obblighi propri del servizio pubblico di imparzialità e completezza dell'informazione<sup>45</sup>. A ciò può aggiungersi la considerazione che anche la «tutela della concorrenza» costituisce materia «trasversale»<sup>46</sup> che, dunque, incrocia la competenza regionale concorrente in tema di ordinamento della comunicazione, legittimando ed anzi imponendo l'intervento del legislatore statale che delinea le norme anti-trust per il settore, necessarie ad assicurare il soddisfacimento, più ancora che dell'interesse costituzionalmente tutelato dall'art. 41 Cost., del pluralismo dell'informazione sotteso all'art. 21 Cost. che impone misure più penetranti e radicali, uniformi sull'intero territorio nazionale. Senza contare, poi, l'attribuzione al legislatore statale di alcuni «modi di disciplina» interni alle singole materie – e quindi capaci di «attraversare» anche l'ordinamento della comunicazione – volti, come nel caso del diritto penale (identificato nella «materia» ordinamento penale), a consentire al legislatore statale di apprestare la massima forma di tutela (coincidente con la previsione della sanzione penale) ad interessi o beni costituzionalmente rilevanti ritenuti essenziali per l'esistenza stessa dell'ordinamento democratico, la protezione dei quali non può pertanto che essere uniforme sull'intero territorio nazionale.

Ora, se tali competenze statali trasversali – nelle quali è stata rintracciata la «griglia di tenuta del sistema» – garantiscono, come si è ricordato, il soddisfacimento di alcune importanti esigenze unitarie sottese al settore considerato, esse tuttavia «non bastano»: e non solo perché, pur bilanciando i «rischi connessi alla differenziazione delle discipline», esse risultano, tuttavia, «impennate su una rigida separazione che certamente non agevola la realizzazione di quell'ordinamento della comunicazione cui fa riferimento l'art. 117/III comma, il quale implicherebbe piuttosto organicità, sistematicità, armoniosità»<sup>47</sup>, ma più ancora per il motivo che rischiano di non co-

<sup>45</sup> In questi termini VALASTRO, *op. cit.*, p. 15.

<sup>46</sup> In questo senso va la recentissima sent. n. 14 del 2004.

<sup>47</sup> Così ancora VALASTRO, *op. cit.*, p. 3.

prire quelle ipotesi nelle quali, ad esempio, non si faccia questione di «livelli di prestazioni» da garantire, – come la stessa Corte ha osservato ancora in relazione alla tutela della salute, materia anch'essa di competenza concorrente – ma di «fondamentali diritti della persona», la cui tutela uniforme sull'intero territorio nazionale si imponga al legislatore regionale, a prescindere dal riferimento alla lettera m) del secondo comma dell'art. 117 Cost., sulla base direttamente del sistema costituzionale complessivo e di quelle norme costituzionali che a tali diritti si riferiscano. Il che, se da un lato, sembrerebbe confermare il motivo, già accennato, per il quale è stata introdotta la previsione di una competenza «concorrente» nel settore considerato, dall'altro illumina di un significato particolare il ruolo dei cd limiti generali, posti dal primo comma dell'art. 117 Cost. nei confronti del legislatore regionale al pari di quello statale, vale a dire il limite del rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e della Costituzione.

E infatti, quanto al primo, è fin troppo nota l'ampia produzione di direttive comunitarie che, a partire dalla metà degli anni ottanta, ha contraddistinto il settore fino a giungere alla elaborazione di una serie di previsioni (in specie contenute nella cd direttiva «quadro» n. 21/2002 in tema di reti e servizi di comunicazione elettronica) volte ad incidere pesantemente sullo stesso «seguito nazionale del nuovo quadro comunitario», mediante l'individuazione degli organi competenti a regolare il settore nei soli organi nazionali (le Autorità di garanzia), la cui attività è, in parte, direttamente disciplinata dalla normativa comunitaria in specie in ordine a decisioni, rispetto alle quali gli organi comunitari (in particolare, la Commissione) si riservano non solo forme di intervento, ma un «ruolo di grande rilievo»<sup>48</sup>. Ciò, da un lato, giustifica quanto osservato dalla medesima Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, nell'audizione già ricordata, e cioè che «in una materia come questa i principi fondamentali tendono in gran parte a coincidere con i vincoli comunitari», esistendo «una sostanziale sovrapposizione tra il vincolo comunitario e il principio fondamentale»; dall'altro, va al di là, finendo con l'incidere, come si è rilevato, sullo stesso riparto di competenze fra Stato e Regioni, in corrispondenza di norme comuni-

<sup>48</sup> Sul punto v. CARETTI, *Le fonti della comunicazione*, cit., p. 3 del dattiloscritto.



tarie che assegnino ad organi centrali specifiche competenze, coinvolgendo, come nel caso di specie, il legislatore nazionale talora anche nella disciplina di dettaglio<sup>49</sup>, in linea – almeno sembrerebbe – con un’indicazione espressa già diversi anni addietro dalla Corte costituzionale ed allora rimasta isolata secondo la quale la normativa comunitaria avrebbe la capacità di «prevedere, per esigenze organizzative proprie dell’Unione europea, forme attuative di se medesime, e quindi normative statali derogatrici (...) della normale distribuzione costituzionale delle competenze» (sent. n. 126 del 1996).

Quanto, poi, al limite del rispetto della Costituzione, è fin troppo evidente che è in relazione ad esso che potrebbero rintracciarsi, in corrispondenza di diritti ed interessi costituzionalmente rilevanti dei quali non possa non assicurarsi eguale protezione nel territorio nazionale (come si è rilevato nella sent. 282 del 2002), spazi di intervento del legislatore statale non riconducibili a quelli di cui alle materie di competenza statale esclusiva.

#### 4.3. *Le prime decisioni della Corte costituzionale sulla materia*

Il quadro che si è tentato di tratteggiare sembra oggi confermato dalle prime pronunce della Corte costituzionale sull’«ordinamento della comunicazione» nel nuovo Titolo V, pronunce, tutte, nelle quali la «nuova» competenza regionale concorrente tende a delinearasi quasi come la versione costituzionalmente consacrata – pur se entro vesti, come si è detto, mortificanti – di quella competenza regionale che si era andata profilando nel settore già nel vigore del vecchio Titolo V, sebbene al di là di quest’ultimo. E infatti, – nelle recenti pronunce della Corte – si rinviene il (talora espresso) richiamo alla precedente giurisprudenza sul punto<sup>50</sup>, non solo con riferimento all’esaltazione di quelle competenze «tangenziali» all’ordinamento della comunicazione, in ragione delle quali si impone il riconoscimento in favore delle autonomie regionali (e provinciali) di un ruolo di *codeterminazione* e quindi di «concorso» o collaborazione nella disciplina di «segmenti» del medesimo set-

<sup>49</sup> In questo senso v. PACE, *Per una lettura*, cit., p. 2352.

<sup>50</sup> È il caso della sent. n. 21 del 1991, più volte richiamata, nonché della sent. n. 29 del 1996.

tore (come nel caso del piano di assegnazione delle frequenze), anche se sempre nel rispetto delle «esigenze unitarie alla cui tutela sono preordinate le competenze legislative dello Stato nonché le funzioni affidate all’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni»<sup>51</sup>; ma anche in relazione espressamente alla *nuova* materia «ordinamento della comunicazione» attribuita dal terzo comma dell’art. 117 Cost. alla competenza regionale concorrente, della quale si segnala la *non dirompente novità*, atteso che essa, secondo un consolidato orientamento della medesima Corte, già da tempo si era ritenuto esprimesse «non tanto una materia, quanto una “condizione preliminare” per l’attuazione dei principi propri dello Stato democratico», la cui realizzazione, pertanto, non poteva non incombere, già prima della riforma del Titolo V, su «qualsivoglia soggetto od organo rappresentativo investito di competenze di natura politica» (e quindi anche sulle Regioni) «pur nel rispetto dei limiti connessi alle proprie attribuzioni»<sup>52</sup>. In questa chiave di continuità diviene allora

<sup>51</sup> Così nella sent. n. 324 del 2003.

<sup>52</sup> Il riferimento esplicito è contenuto nella sent. n. 312 del 2003, nella quale la Corte rigettava la censura della pretesa estraneità rispetto alla competenza legislativa provinciale della materia servizio radiotelevisivo, sulla base, in primo luogo, della normativa statutaria, la quale attribuiva ed attribuisce (all’art. 8, n. 4) alla sola Provincia autonoma di Bolzano un’espressa competenza legislativa esclusiva in materia di «manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative locali» anche con «i mezzi radiotelevisivi», e poi sulla base della previsione di cui al comma terzo dell’art. 117 Cost. nuovo testo della competenza legislativa concorrente in tema di «ordinamento della comunicazione», «la quale, in virtù dell’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, non può non estendersi anche alla Provincia di Bolzano» e quindi «si aggiunge» alla precedente indicata competenza. Il richiamo – di cui si è detto nel testo – alla sent. n. 29 del 1996 (nella quale – come si sa – si ribadisce l’argomento di cui alla sent. n. 348 del 1990) in relazione alla non estraneità della materia alla competenza legislativa provinciale, essendo quest’ultima, già in precedenza, non tanto una materia quanto un «interesse o un fine il cui perseguimento non può che essere affidato alla Repubblica, intesa come insieme di tutti i soggetti pubblici rappresentativi, investiti di funzioni politiche», ciascuno dei quali è chiamato a contribuirvi nell’ambito delle rispettive competenze, non sembra casuale: e infatti, come del resto era accaduto in relazione alla sent. n. 29 del 1996, la Corte – pur richiamando, ora come allora, la specificità della situazione della Provincia autonoma di Bolzano, titolare di un’espressa competenza statutaria in materia di servizi radiotelevisivi – sembra assegnare alla specifica previsione statutaria un carattere meramente accessorio o, comunque, non dirimente ai fini del riconoscimento della competenza provinciale, rispetto all’argomento di

quasi inevitabile che la Corte rintracci direttamente nella legislazione statale di settore più recente (che va dalla legge n. 249 del 1997 istitutiva dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni alla legge n. 36 del 2001, cd legge quadro sull'elettrosmog), – precedente alla riforma del Titolo V ma contraddistinta, come si è detto, dal sempre maggiore riconoscimento di spazi di intervento delle regioni nella materia considerata – il punto di riferimento necessario per l'identificazione di quei «principi fondamentali» della medesima materia, i quali fungono, ad un tempo, da «cornice» e da delimitazione degli stessi ambiti di intervento delle regioni, determinando, di volta in volta, i termini del «concorso» di competenze.

È così che la Corte, se da un lato salva la normativa statale che fissa le soglie di esposizione ai campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici (di cui alla legge n. 36 del 2001, cd legge quadro sull'elettrosmog) in quanto volta a «consentire, anche attraverso la fissazione di soglie (...) uniformi sul territorio nazionale, (...) la realizzazione degli impianti e delle reti rispondenti a rilevanti interessi nazionali, sottesi alle competenze concorrenti di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione», fra i quali ci sono quelli che fanno capo all'ordinamento della comunicazione, che impongono la «definizione di criteri unitari e di normative omogenee», dall'altro riconosce l'autonoma capacità delle Regioni e degli enti locali «di regolare l'uso del proprio territorio», definendo «criteri localizzativi e standards urbanistici», i quali tuttavia devono rispettare pur sempre le «esigenze della pianificazione nazionale degli impianti» e non essere «nel merito tali da impedire od ostacolare ingiustificatamente l'insediamento degli stessi» in un'inevitabile prospettiva di collaborazione (sent. n. 307 del 2003). Ancora nel segno – questa volta esplicito – della collaborazione la Corte salva anche la normativa statale contenuta nel d.l. n. 5 del 2001, convertito nella legge n. 66 del 2001, in tema di «delocalizzazione» e «risanamento degli impianti radiotelevisivi»: rispetto a quest'ultima, infatti, la Corte, da un lato, ritiene soddisfatto il «preminente interesse nazionale alla definizione di criteri unitari e di normative omogenee» sotteso al settore (e corrispondente, pur sempre, all'esigenza di dare

carattere generale, già impiegato appunto nel 1996 ed oggi confermato anche alla luce della stessa previsione costituzionale di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., valido per tutte le autonomie regionali (e provinciali).

attuazione, secondo criteri uniformi sull'intero territorio nazionale, al «valore costituzionale di una pubblica informazione la più estesa possibile e la più aperta al pluralismo delle fonti» anche attraverso lo «sfruttamento ottimale, e a tale scopo coordinato, dell'etere»); dall'altro, ravvisando la necessità del riconoscimento di un ruolo attivo di regioni e province autonome (nella specie coinvolte), titolari per giunta di una serie di altre competenze che si incrociano con l'ordinamento della comunicazione, reputa tale ruolo adeguatamente soddisfatto dalle norme impugnate, le quali «collocano le regioni e le province autonome in momenti-chiave dei procedimenti destinati a concludersi con quelle determinazioni, assegnate alla competenza delle autorità amministrative statali»<sup>53</sup>, identificando «forme di esercizio delle funzioni da parte dell'ente competente» – che era e resta lo Stato, in ragione delle predette esigenze unitarie – «attraverso le quali siano efficacemente rappresentati tutti gli interessi e le posizioni costituzionalmente rilevanti»<sup>54</sup>. In questa prospettiva vengono pertanto lette – e «delimitate» – le nuove competenze regionali (e provinciali), il cui esercizio viene interpretato ancora una volta nel segno della implicita ma necessaria collaborazione con lo Stato, in vista del perseguimento (ed eventuale temperamento) degli interessi costituzionalmente rilevanti sottesi al settore considerato. È così che vengono salvate le disposizioni di una legge della Provincia autonoma di Bolzano contenente la disciplina del piano provinciale di settore delle infrastrutture delle comunicazioni, accusata di essere intervenuta a regolare una materia preclusa alla Provincia sia dalla normativa statutaria, sia dalle disposizioni del nuovo Titolo V, applicabili come si sa anche alle Province autonome (e alle Regioni ad autonomia speciale) ove tali da configurare forme più ampie di autonomia: posto che una simile competenza trova il suo fondamento proprio nel terzo comma dell'art. 117 Cost. – che, come si è più volte ricordato, ha formalmente consacrato, a livello costituzionale, la competenza regionale e provinciale in materia, pur delimitandola mediante l'inserimento fra le competenze appunto concorrenti –, la legge impugnata si rivela infatti costituzionalmente coerente a condizione che la si interpreti – precisa la Corte – correttamente, a condizione cioè che «pur nel silenzio della norma»,

<sup>53</sup> Cfr. sent. n. 308 del 2003.

<sup>54</sup> Così nella sent. n. 308 del 2003.

si ritenga che essa presupponga «la necessità (...) di una previa intesa tra giunta provinciale e Ministro delle comunicazioni», indispensabile a realizzare il «necessario temperamento fra interessi locali ed interessi nazionali» presenti «in questo delicato settore». Ed è sempre la «logica concertativa» – pur se in tal caso non espressamente richiamata – ad indurre a salvare<sup>55</sup> la previsione di una legge campana la quale, nel più ampio quadro della disciplina della comunicazione ed emittenza radiotelevisiva di dimensione locale nonché dell'istituzione del Comitato regionale per le Comunicazioni, assegna alla regione la competenza a disciplinare la «localizzazione e l'attribuzione dei siti di trasmissione delle reti pubbliche per l'emittenza radiotelevisiva per le telecomunicazioni e gli strumenti di sostegno eventualmente necessari». Già nella legislazione precedente la riforma del Titolo V – puntualizza la Corte – «risultava espressamente riconosciuto un ruolo, per quanto limitato, delle Regioni in tema di localizzazione dei siti degli impianti di comunicazione»: un simile ruolo è, pertanto, «oggi ancor più innegabile sulla base dell'art. 117 della Costituzione», il quale «prevede fra le materie di legislazione concorrente, non soltanto il «governo del territorio» e la «tutela della salute», ma anche l'«ordinamento della comunicazione». Ora, alla luce di ciò, non può pertanto escludersi una competenza della legge regionale in materia – come quella della Regione Campania: e tuttavia essa può intervenire a disciplinare autonomamente solo quegli «aspetti della localizzazione e dell'attribuzione dei siti di trasmissione che esulino da ciò che risponde propriamente a quelle esigenze unitarie alla cui tutela sono preordinate le competenze legislative dello Stato nonché le funzioni affidate all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni». Il che è come dire che – stante l'inestricabile connessione esistente fra le

<sup>55</sup> Si tratta della sent. n. 324 del 2003, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 3, lettera i), della legge della Regione Campania 1 luglio 2002, n. 9, contenente «norme in materia di comunicazione e di emittenza radiotelevisiva ed istituzione del Comitato Regionale per le Comunicazioni», nella parte in cui stabiliva che, in mancanza di un atto legislativo del Consiglio regionale e fino all'approvazione di una legge organica sul sistema integrato della comunicazione in Campania, la Giunta regionale disciplinasse con proprio regolamento «la localizzazione e l'attribuzione dei siti di trasmissione delle reti pubbliche per l'emittenza radiotelevisiva e per le telecomunicazioni e gli strumenti di sostegno eventualmente necessari».

competenze – la competenza del legislatore regionale deve e può svolgersi nell'inevitabile esperimento di forme di collaborazione, preordinate a garantire un temperamento degli interessi costituzionali coinvolti che sia il più aderente possibile al dettato costituzionale: e che quindi soddisfi, al contempo, quelle esigenze unitarie insopprimibili sottese al settore e connesse all'attuazione di interessi costituzionali di cui occorra assicurare l'uniforme tutela sul territorio nazionale (fra cui c'è il pluralismo dell'informazione) e gli interessi costituzionali di «dimensione locale» (fra i quali è possibile ravvisare – entro certi limiti – anche quello al rafforzamento del medesimo pluralismo dell'informazione in ambito locale) che siano più direttamente espressione di quel principio di autonomia collocato, all'art. 5 Cost., fra i principi fondamentali dell'ordinamento repubblicano fin dalla sua nascita.

##### 5. *Lo «stato dell'arte»: le prime soluzioni (o proposte di soluzione) del legislatore statale*

Le notazioni sin qui svolte s'inseriscono – come si è detto in apertura – nel contesto di un tentativo di riflessione sulle prospettive di riforma del sistema radiotelevisivo riguardate nella particolare ottica dei rapporti Stato-Regioni: esse, perciò, risulterebbero «monche» ove non fossero connesse e confrontate proprio con le soluzioni prefigurate (anche se ancora, almeno in parte, «de iure condendo») dal legislatore statale sul tema considerato. È per questo motivo che occorre un, pur primo ed approssimativo, richiamo allo «stato dell'arte» per quel che attiene al «seguito» legislativo di quanto disposto in tema di «ordinamento della comunicazione» dal nuovo Titolo V.

Tale «seguito» – si sa – è costituito da due distinti interventi legislativi, l'uno volto a dare attuazione alle più recenti direttive comunitarie in tema di «reti e servizi di comunicazione elettronica», corrispondente al cd «Codice delle comunicazioni elettroniche», entrato in vigore alla metà di settembre del 2003, l'altro – corrispondente alla cd legge Gasparri contenente «norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana Spa, nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione» –, viceversa, destinato – come è noto – ad incidere esclusivamente sugli assetti del sistema radiotelevisivo (e quindi di maggiore rilievo ai fini della presente rico-

struzione) e contraddistinto da una vicenda ben più tormentata: approvato in via definitiva al Senato lo scorso 2 dicembre 2003, dopo svariate modifiche apportate in prima lettura in quella medesima sede, poi rinviato alle Camere dal Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 74 della Costituzione il successivo 15 dicembre 2003, è tuttora al centro di un acceso dibattito parlamentare<sup>56</sup>.

Al di là della questione della opportunità o meno della scelta di intervenire con due distinti provvedimenti legislativi su un settore contraddistinto da un «quadro normativo comunitario, concepito (...) in modo unitario, nella logica della convergenza»<sup>57</sup> e rispetto al quale, dunque, si profila l'obbligo dell'adeguamento al predetto quadro dell'ordinamento interno, obbligo gravante non più solo sul legislatore statale, ma anche sul legislatore regionale, «tenuto al rispetto del vincolo comunitario, ma altresì abilitato a dare, nelle materie di sua competenza, diretta esecuzione della normativa comunitaria (art. 117, comma 5)»<sup>58</sup>, il raffronto fra i due testi legislativi offre lo spunto per qualche rilievo – «a caldo» – sulle differenti soluzioni accolte proprio in ordine alla determinazione del «concorso» fra la competenza statale e quella regionale nel settore considerato.

E infatti, da un lato, il Codice delle comunicazioni elettroniche (contenuto nel d.lgs. n. 259 del 2003) – pur dando attuazione alla direttiva comunitaria 2002/21/CE, cd direttiva quadro, la quale assegna all'autorità nazionale di regolamentazione, «che non può non essere unica sul territorio di ciascuno Stato membro (art. 3, comma 1)», la competenza a porre in essere la regolamentazione delle reti di comunicazione (art. 8), coinvolgendo per taluni aspetti «anche nella disci-

<sup>56</sup> Mentre il presente lavoro era in bozze, la c.d. legge Gasparri completava il suo iter formativo: veniva, pertanto, pubblicata sulla G.U. (supplemento ordinario) n. 104 del 5 maggio 2004 la legge 3 maggio 2004, n. 112 contenente «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».

<sup>57</sup> Così CARETTI, *Le fonti*, cit., p. 5. L'Autore rileva come una simile scelta, sebbene «forse di per sé plausibile, soprattutto se si tiene conto dei profili relativi ai contenuti che, nel settore radiotelevisivo, è certamente assai più rilevante che non in quello delle telecomunicazioni», si riveli comunque criticabile in ragione della differente disciplina introdotta dai due provvedimenti su aspetti che, viceversa, avrebbero imposto una disciplina uniforme ovvero il regime del rilascio dei titoli abilitativi nonché la normativa antitrust.

<sup>58</sup> Così ancora CARETTI, *op. ult. cit.*, p. 5.

plina di dettaglio, il legislatore nazionale»<sup>59</sup> – prevede, al tempo stesso, all'art. 5, che «lo Stato, le Regioni e gli enti locali, ferme restando le competenze legislative e regolamentari delle Regioni e delle Province autonome, operano in base al principio di leale collaborazione, anche mediante intese e accordi». Tale disposizione prosegue identificando, poi, forme e luoghi della collaborazione e prevedendo, quindi, l'istituzione – presso la cd Conferenza unificata – di un apposito Comitato paritetico al quale viene demandato il compito di «acquisire e scambiare dati ed informazioni dettagliate sulla dinamica del settore» nonché di «elaborare proposte da sottoporre alla Conferenza» sulla cui base Stato, Regioni ed enti locali possano «concordare», proprio in sede di Conferenza unificata, «le linee generali dello sviluppo del settore», destinate – com'è immaginabile – ad incidere sulle competenze di tutti i soggetti coinvolti. Sennonché, dopo aver richiamato i limiti generali che si impongono al rispetto da parte del legislatore regionale (e che vengono selezionati, indifferentemente, ora fra i veri limiti generali di cui al primo comma dell'art. 117 Cost., come nel caso del rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, ora fra le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, individuate dal secondo comma dell'art. 117 Cost., fra cui la tutela della concorrenza, così come fra i «beni» costituzionalmente rilevanti – l'«unità economica» – la tutela dei quali giustifica l'esercizio del potere sostitutivo del Governo di cui all'art. 120 Cost. o ancora fra i principi, come quello di sussidiarietà, ai quali occorre attenersi quanto all'allocazione della funzione amministrativa), i quali vanno ad aggiungersi al doveroso rispetto dei «principi fondamentali di cui al Codice e comunque desumibili dall'ordinamento della comunicazione stabiliti dallo Stato», il medesimo art. 5 del predetto codice – contenuto come si sa in un atto con forza di legge del Governo (il d.lgs. n. 259 del 2003) – passa ad individuare dettagliatamente gli oggetti specifici degli interventi di competenza del legislatore regionale, secondo un elenco tassativo che, proprio in quanto tale, sembrerebbe non solo ridurre il ruolo regionale entro spazi forse troppo angusti, ma anche smentire il principio di collaborazione nella identificazione delle linee di sviluppo del settore poc'anzi richiamato, dal momento che fissa preventivamente ed unilateralmente gli esclusivi ambiti di intervento del legislatore regionale, al di là del rispetto dei «principi fondamentali» ed a prescindere – almeno così sembrerebbe – da qualunque forma di concertazione.

<sup>59</sup> Sul punto PACE, *Per una lettura*, cit., p. 2352.

Ma è proprio sotto il profilo indicato che le soluzioni accolte dalla cd legge Gasparri in tema di radiotelevisione sollevano ancora maggiori perplessità: e ciò non solo per l'assenza – in tal caso – di ogni esplicito riferimento alla necessaria collaborazione fra enti coinvolti nella disciplina del settore (ed alla conseguente assenza di forme e luoghi di concertazione), ma anche in considerazione del fatto che essa, mentre si propone di dettare le norme di principio (i «principi fondamentali») in materia di assetto del sistema radiotelevisivo (complessivamente considerato, comprensivo cioè anche della società concessionaria del servizio pubblico), delimitando così l'esercizio della competenza «concorrente» delle regioni, delega poi il Governo a redigere un testo unico della radiotelevisione (un «codice della radiotelevisione») secondo criteri e principi direttivi che costituiscono al tempo stesso (ulteriori) principi fondamentali vincolanti per il legislatore regionale, destinati ad essere ulteriormente precisati o anche integrati dalle determinazioni del medesimo Governo, al quale finisce così per riconoscersi la competenza a «ritagliare» ulteriormente gli spazi di intervento delle medesime regioni nel settore considerato, secondo una antica tecnica qui rinverdata. E infatti il provvedimento legislativo in questione, all'art. 16, dopo aver stabilito che «le regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia di emittenza radiotelevisiva in ambito regionale o provinciale nel rispetto dei principi fondamentali contenuti nel Capo I», rinviando così alla «generosa quanto generica enunciazione di principi» ivi contenuta e che riguarda talvolta «meri obiettivi da raggiungere e altre volte vere e proprie regole da applicare, con sostanziale sconfinamento nella disciplina di dettaglio»<sup>60</sup>, precisa anche che tale potestà legislativa regionale deve inoltre esplicarsi sulla base di una serie di «principi» – che poi passa ad elencare – «come indicati nel testo unico» delegato al Governo. Ora, al di là del rilievo della difficile configurazione in termini di «principi» in specie di alcuni di essi, che sembrano corrispondere piuttosto a regole di allocazione delle funzioni amministrative inerenti al settore – come ad esempio nel caso della previsione della delega al Governo a provvedere all'attribuzione «a organi della regione o degli enti locali delle competenze in ordine al rilascio dei provvedimenti abilitativi, autorizzatori e concessori necessari per l'accesso

<sup>60</sup> Nei termini indicati v. VALASTRO, *op. cit.*, p. 16.

ai siti previsti dal piano nazionale di assegnazione delle frequenze» (art. 16, comma 2, lettera b) nonché «a organi della regione o della provincia delle 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» (art. 16, comma 2, lettera c)<sup>61</sup> – ed al di là della stessa discutibile scelta del ricorso all'istituto della delega legislativa per la posizione di «principi fondamentali» della materia vincolanti il legislatore regionale, in ragione della logica stessa che presiede all'istituto in questione, che è quella di fissare «principi e criteri direttivi», «nel rispetto dei quali al Governo spetta dettare la disciplina ulteriore di dettaglio», ragione per la quale simili principi fondamentali si tradurrebbero inevitabilmente in previsioni di dettaglio<sup>62</sup> – è principalmente l'attribuzione al Governo del compito di stabilire i suddetti principi fon-

<sup>61</sup> Sul punto CARETTI, *Le fonti*, cit., p. 9, osserva che «se... si scorrono le disposizioni, che si autoqualificano espressamente come principi, ci si accorge subito che il loro contenuto, lungi dal presentare quel carattere di massima generalità che secondo la Corte dovrebbe caratterizzarli, risulta invece particolarmente dettagliato e soprattutto rispondere a finalità del tutto diverse rispetto a quelle dichiarate». In particolare con riguardo alla previsione che nell'esercizio della delega il Governo dovrà attribuire ad un organo delle Regioni o degli enti locali il potere autorizzatorio o concessorio in tema di accesso ai siti previsti dal piano di assegnazione delle frequenze, nonché in tema di accesso alle reti dei fornitori di contenuti e servizi destinati alla diffusione regionale o provinciale, «l'impressione che se ne ricava è che si siano intrecciate (...) due logiche diverse: da un lato quella propria di una delegazione legislativa (...) e quella del tutto diversa della delimitazione dell'oggetto degli interventi locali, che vede attribuito al Governo il potere di allocare funzioni di carattere amministrativo o alle Regioni o agli enti locali».

<sup>62</sup> V., ancora, CARETTI, *op. ult. cit.*, p. 8, il quale critica detta scelta ricordando come la posizione dei principi fondamentali, vincolanti per il legislatore regionale, «sembrerebbe rientrare nei compiti tipici dell'assemblea parlamentare e non del Governo». L'Autore ricorda inoltre che, anche ove volesse accedersi all'idea della differenza fra «principi e criteri direttivi» della delega e «principi fondamentali della materia (i primi di portata più generale, i secondi con un contenuto più puntuale)» – in linea con qualche, pur risalente, indicazione della Corte costituzionale (sent. n. 359 del 1993), non potrebbe non pervenirsi alla conclusione dell'illegittimità costituzionale della soluzione adottata nella specie, stante il carattere di particolare dettaglio delle disposizioni «di principio» nonché il perseguimento di finalità diverse da quelle dichiarate.

damentali della materia (o almeno di contribuire a farlo)<sup>63</sup> a sollevare le maggiori perplessità<sup>64</sup>. E ciò non solo per il motivo che, sulla base delle medesime indicazioni della legge costituzionale di riforma, in specie dall'art. 11, sembrerebbe doversi desumere l'esistenza di una sorta di «riserva di assemblea parlamentare» in tema di definizione dei principi fondamentali, appunto, dal momento che quest'ultima materia è riconducibile a quelle per le quali si prevede il parere obbligatorio della commissione parlamentare per le questioni regionali integrata con i rappresentanti di regioni ed enti locali, superabile – ove negativo – solo con un voto a maggioranza qualificata dell'assemblea<sup>65</sup>, ma anche per motivi di ordine più generale e di «principio». Si è detto che le ragioni dell'inserimento della materia «ordinamento della comunicazione» fra quelle di competenza regionale concorrente si devono rintracciare, da un lato, nella necessità di garantire tutela, in maniera uniforme nel territorio nazionale, agli interessi costituzionali sottesi al settore in questione (il pluralismo dell'informazione, la libertà di espressione) che sono interessi primari ed insopprimibili, condizionanti «l'effettività dello stesso principio democratico» (sent. n. 29 del 1996), dall'altro, nella consacrazione costituzionale della competenza delle regioni ad intervenire sulla materia

<sup>63</sup> Sul rilievo secondo cui la previsione di un doppio parere sullo schema di decreto legislativo, uno espresso dalla Conferenza permanente Stato-Regioni, l'altro espresso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, non attenuerebbe, se non molto parzialmente, gli aspetti negativi della soluzione adottata dell'attribuzione al Governo della definizione dei «principi fondamentali» v. ancora CARETTI, *Le fonti*, cit., p. 10.

<sup>64</sup> Sul punto v. VALASTRO, *op. cit.*, p. 16, la quale osserva che dalla struttura complessiva del provvedimento emerge «una preoccupante appropriazione da parte dell'esecutivo di funzioni e scelte che dovrebbero invece permanere in capo al Parlamento», il quale viceversa «finirebbe per esser sostanzialmente escluso da alcune importanti scelte in tema di libertà fondamentali».

<sup>65</sup> In questi termini v. CARETTI, *Le fonti*, cit., p. 8. L'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 stabilisce infatti, al secondo comma, che «quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e dell'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali» – integrata da rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali – «abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti».

considerata in una prospettiva di collaborazione e quindi di rafforzamento dei predetti interessi in ambito locale (ove possibile) e di contestuale soddisfacimento di quegli altri interessi, con i primi interferenti, affidati, in tutto o in parte, alle cure delle medesime regioni. In una simile prospettiva – che esalta, ad un tempo, la tutela degli interessi costituzionali sottesi al settore della comunicazione (e quindi anche della radiotelevisione) corrispondenti al valore del pluralismo dell'informazione nonché all'esercizio di una libertà fondamentale quale è quella di espressione, e le ragioni dell'autonomia regionale, oggi rappresentate nel nuovo Titolo V ma strettamente connesse al disegno pluralistico dell'ordinamento repubblicano già delineato dal Costituente – l'intervento del legislatore statale, in luogo di quello regionale (a cui il nuovo art. 117 Cost. assegna la competenza legislativa generale o residuale), si giustifica solo in ragione del riconoscimento al Parlamento nazionale, per i suoi caratteri, del ruolo di garante delle insopprimibili esigenze dell'unità. Se, infatti, i Consigli regionali, la cui funzione di produzione legislativa è stata significativamente potenziata dalla riforma, hanno, al pari del Parlamento, carattere di «assemblee democraticamente elette e rappresentative», esse sono tuttavia «parziali»<sup>66</sup>, ragione per cui solo il Parlamento nazionale, «sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), la quale imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica e infungibile», può assolvere quei «compiti di sintesi e di rappresentatività unitaria» connessi al soddisfacimento di quegli interessi costituzionalmente rilevanti di dimensione nazionale sui quali è costruita l'unità della Repubblica, fra i quali ci sono – come si è detto – il pluralismo dell'informazione e la libertà di espressione. In questa prospettiva, appare evidente l'incompatibilità con il disegno costituzionale della soluzione accolta dalla cd legge Gasparri in ordine allo spostamento del suddetto ruolo di garante delle insopprimibili esigenze dell'unità dal Parlamento al Governo nel settore della radiotelevisione: settore nel quale, del resto, sin da epoca assai risalente (sin dalla sent. n. 225 del 1974), proprio in vista della necessità di assicurare, «nel rispetto dei valori fondamentali della Costituzione», la più «ampia apertura a tutte le correnti culturali», l'«imparziale rappresentazione delle idee che si esprimono nella società», «obiettività e completezza dell'informazione» nonché l'«accesso nella misura massima consentita dai mezzi tecnici»,

<sup>66</sup> I brani citati fra virgolette sono tratti dalla sent. n. 106 del 2002.

si era individuato nel Parlamento «che istituzionalmente rappresenta l'intera collettività nazionale» (e non più – come era stato fino ad allora – nel Governo), l'organo che, solo, sarebbe potuto intervenire «per la concretizzazione di siffatte direttive e per il relativo controllo»<sup>67</sup>.

<sup>67</sup> I brani riportati fra virgolette sono tratti dalla sent. n. 225 del 1974, con la quale la Corte costituzionale, nel giustificare la permanenza del monopolio pubblico radiotelevisivo, ne indicò la necessaria riforma dettando i cd «sette comandamenti» fra i quali vi era appunto quello della sostituzione del Parlamento al Governo nel controllo del settore. Sul punto v. VALASTRO, *op. cit.*, p. 16, la quale osserva che nell'ottica della legge Gasparri «il Governo verrebbe a recuperare una significativa posizione di controllo sul settore radiotelevisivo, e sulla RAI in particolare, che come è noto era stata espressamente esclusa dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 225 del 1974».