

Il modello dell'*amministrazione comune* delle comunicazioni tra omogeneizzazione della legislazione regionale sulle funzioni proprie, funzioni delegate e garanzie di indipendenza dei Co.re.com.

di Andrea Cardone

Sommario

1. *Il governo delle comunicazioni e il “mito” dell’amministrazione comune.* – **2.** *Le funzioni proprie dei Co.re.com. nella disciplina regionale: omogeneizzazione come garanzia o come limite?* – **3.** *Le funzioni delegate dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni: dimensione attuale e prospettive future (in particolare l’esperienza dei R.o.c.).* – **4.** *Composizione e formazione dei Co.re.com. nella legislazione regionale.* – **4.1.** *(segue): I Co.re.com. come Autorità indipendenti?* – **5.** *I limiti dell’attuale amministrazione comune e le ipotesi sul futuro del governo regionale delle comunicazioni.* – **6.** *Un’appendice conclusiva: la materia dell’«ordinamento della comunicazione» nella prospettiva dei Co.re.com.*

1. Il governo delle comunicazioni e il “mito” dell’amministrazione comune

Come noto, la legge n. 249 del 1997 all’art. 1, comma 13, definisce i Comitati regionali per le comunicazioni – da istituirsi con leggi regionali – “funzionalmente organi” dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, attraverso cui assicurare le esigenze di decentramento sul territorio delle funzioni in tema di comunicazioni.

È altrettanto noto, però, che la nascita dei Co.re.com. è stata preceduta da innumerevoli ed eterogenei tentativi di coinvolgere le Regioni nel settore delle comunicazioni e dell’informazione, sebbene, in base all’assetto costituzionale precedente alla riforma del 2001, l’esercizio della potestà legislativa nel settore suddetto fosse riservato in via esclusiva allo Stato.

A spingere verso tale coinvolgimento sono state, in primo luogo, le diverse pronunce della Corte costituzionale che, nel tempo, hanno riconosciuto crescenti spazi all'intervento normativo delle Regioni nella materia delle comunicazioni. La mente corre, innanzitutto, alla prima, pionieristica, sentenza in materia radiotelevisiva, ossia la n. 59 del 1960⁽¹⁾, ma anche alla n. 105 del 1972⁽²⁾ ed alla n. 225 del 1974⁽³⁾ che hanno avviato un'opera di progressiva erosione delle attribuzioni riservate allo Stato nell'attività radiotelevisiva, con l'esposizione dei cd. "comandamenti" dettati al legislatore, il quale – come noto – si è conformato a tali moniti già con la legge n. 103 del 1975. Legge, quest'ultima, che – tra le altre cose – ha previsto, all'art. 5, l'elezione dei Comitati regionali per i servizi radiotelevisivi (Co.re.rat.) da parte dei Consigli regionali, con compiti consultivi, propulsivi e di regolamentazione dell'accesso alle trasmissioni regionali della Rai.

A fronte di tale nuova normativa e delle sue deformazioni determinate dalla logica della lottizzazione partitica che aveva dominato la composizione del Consiglio di amministrazione della Rai travolgendo l'effettività della partecipazione regionale⁽⁴⁾, la Corte è intervenuta ancora diverse volte sul punto⁽⁵⁾, sostenendo sempre che lo sviluppo dell'informazione in ambito locale dovesse essere considerato presupposto ineludibile di un sistema democratico multilivello, essenziale per praticare in concreto uno Stato di ispirazione pluralista⁽⁶⁾.

(1) Corte cost. 13 luglio 1960, n. 59, in *Giur. cost.*, 1960, p. 759 ss.

(2) Corte cost. 15 giugno 1972, n. 105, in *Giur. cost.*, 1972, p. 1196 ss.

(3) Corte cost. 10 luglio 1974, n. 225, in *Giur. cost.*, 1974, p. 1775 ss.

(4) Come noto, infatti, la legge del 1975 prevedeva che, dei dieci membri del Consiglio di amministrazione, quattro fossero scelti tra rappresentanti espressi dai Consigli regionali. Di recente ricostruisce il ruolo assolutamente recessivo delle Regioni rispetto ai partiti nell'individuazione di tali soggetti A. BARBERA, *Intervento alla Tavola Rotonda del Convegno "Regioni e servizio pubblico radiotelevisivo"* (Bologna 3 - 4 febbraio 2006), in questa *Rivista*, supplemento 1/2006, p. 234.

(5) Tra tutte si vedano: Corte cost. n. 202 del 1976, in *Giur. cost.*, 1976, p. 1267 ss.; Corte cost. 14 luglio 1988, n. 826, *ivi*, 1988, p. 3893 ss.; Corte cost. 6 marzo 1993, n. 112, *ivi*, 1993, p. 2118 ss.; Corte cost. 7 dicembre 1994, n. 420, *ivi*, 1994, p. 3716 ss.

(6) P. CARETTI, *L'evoluzione del servizio pubblico in Italia*, in questa *Rivista*, supplemento 1/2006, pp. 31-2.

Nella prospettiva imposta dalla giurisprudenza costituzionale, quindi, l'informazione, rappresentando una, se non la, condizione preliminare per l'attuazione dello Stato democratico, non costituiva più un settore estraneo alle enumerate competenze normative delle Regioni, ma un valore essenziale perseguibile ad opera di (e condiviso da) ogni soggetto pubblico rappresentativo ed investito di funzioni di indirizzo politico. Con le categorie sviluppate da dottrina e giurisprudenza costituzionale *post* riforma del Titolo V potrebbe oggi dirsi che in quegli anni la materia in questione veniva progressivamente assumendo lo statuto costituzionale della trasversalità *ante litteram*. Nella prospettiva indicata, infatti, sono stati il pluralismo rappresentativo ed il pluralismo informativo a rendere lo Stato e le Regioni enti politici sempre più compartecipi delle funzioni normative coinvolte ⁽⁷⁾.

È in tale quadro normativo e giurisprudenziale in continua evoluzione che – dopo un quindicennio di sostanziale stasi, in cui l'abbandono del monopolio pubblico radiotelevisivo non aveva inciso sul ruolo delle Regioni nel governo del settore – si è inserita la cd. legge Maccanico, la quale configura i Co.re.com. come organi di un'*amministrazione comune*, che ha in parte come referenti le Regioni ed in parte l'Autorità di garanzia nazionale, con compiti di natura composita, per conto delle Regioni e per conto dell'Autorità. Non a caso, infatti, tali organi sono istituiti con leggi regionali, ma sulla base di principi comuni, definiti d'intesa tra l'Autorità e la Conferenza permanente Stato-Regioni.

Allo stato attuale della legislazione statale e della giurisprudenza costituzionale sembra, quindi, potersi affermare che i Co.re.com. presentino una doppia natura: sono organi regionali dal punto di vista strutturale e delle modalità di funzionamento; organi riconducibili all'area di influenza dell'Autorità nazionale ove si abbia riguardo alle funzioni concretamente delegate ed esercitabili ⁽⁸⁾. Se, poi, si volesse preliminarmente guardare ai

(7) Si veda, in tal senso, M. AVVISATI, *Autorità e funzioni di regolazione nel sistema delle comunicazioni locali*, in *Democrazia e diritto*, 2005, p. 92 ss.

(8) In questo senso si veda l'autorevole opinione di E. CHELI, *Intervento* alla Seconda

Co.re.com. inquadrando la loro natura sullo sfondo dell'evoluzione subita dal regionalismo italiano a partire dagli anni Settanta, si potrebbe dire che la loro anfibologica natura si presenta agli occhi dell'interprete come il concreto inveramento, dal punto di vista organico, della scelta progressivamente maturata nell'ordinamento di impostare i rapporti tra Stato, nelle sue diverse articolazioni territoriali e funzionali, e Regioni in termini di collaborazione e cooperazione e non più, invece, di separazione e subordinazione⁽⁹⁾.

Per poter concretamente verificare fino a che punto il processo in atto ha trovato piena attuazione in relazione al funzionamento dei Co.re.com., è necessario, a sommo parere di chi scrive, volgere lo sguardo a tre distinti aspetti, che possono essere così sinteticamente individuati: *a)* profili di differenziazione della disciplina regionale delle "funzioni proprie"; *b)* dimensione ed importanza delle "funzioni delegate"; *c)* garanzie di indipendenza e professionalità nella composizione dell'organo.

Solo, infatti, dalla considerazione analitica, ed allo stesso tempo congiunta, di questi tre profili potrà scaturire un contributo non meramente ricostruttivo alla valutazione del grado di integrazione funzionale dei diversi livelli di governo tecnico-territoriale nel settore delle comunicazioni. E ciò per l'evidente ragione che comprendere l'esatta collocazione dei Co.re.com. in questa fase di transizione tanto del nostro regionalismo che del sistema del diritto pubblico dell'informazione complessivamente considerato significa anzitutto fare il punto sull'attuale configurazione che tali organi hanno assunto per effetto della

Sessione del congresso delle Regioni, Roma, Palazzo Montecitorio, 29 giugno 2001, in *www.parlamentiregionali.it*, p. 2, il quale definisce i Co.re.com. come "organi misti in rapporto diretto tanto con la sfera regionale quanto con l'apparato dell'Autorità". Ancor più esplicitamente parla di "natura bifronte" F. DONATI, *L'ordinamento amministrativo delle comunicazioni*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 72.

(9) Cfr. P. SICONOLFI, *Funzioni e ruolo dei Co.re.com.*, in questa *Rivista*, supplemento 1/2006, p. 104; F. DEL CAMPO, *Legislazione "concorrente" in materia di comunicazione e "modello Co.re.com."*, ivi, 2007, pp. 7-9 ma soprattutto E. CHELI, *Intervento alla Tavola Rotonda del Convegno "Regioni e servizio pubblico radiotelevisivo"*, cit., p. 214, il quale sottolinea che il fattore tecnologico legato allo sviluppo dei processi di convergenza rende "sempre più sfumata la linea distintiva che in questa materia corre tra interesse nazionale e interesse regionale".

legislazione che ne ha definito i profili funzionali ed organizzativi.

D'altro canto, la ricostruzione che ci si propone di effettuare dovrebbe consentire anche di comprendere l'esatta misura in cui il "diritto della convergenza" ⁽¹⁰⁾ ha portato ad un'*amministrazione unica* di settore non solo dal punto di vista *funzionale* dei rapporti tra i vari livelli territoriali ma anche da quello *materiale* dell'integrazione del governo della radiotelevisione e della comunicazione politica (in cui – come detto – già operavano i Co.re.rat.) con quello delle telecomunicazioni.

2. *Le funzioni proprie dei Co.re.com. nella disciplina regionale: omogeneizzazione come garanzia o come limite?*

Se si prendono le mosse dalle funzioni esercitate, ci si avvede immediatamente che i Co.re.com. sono attributari di due distinti gruppi di funzioni, ossia le funzioni proprie – quali organi di consulenza delle Regioni nella materia delle comunicazioni – e le funzioni delegate dall'Autorità centrale. Il che, non si può non accennarlo, accentua la loro ambivalente e diarchica natura. I Comitati, infatti, appaiono, da un lato, strumenti necessari per un migliore svolgimento a livello locale dei compiti dell'Autorità nazionale e, dall'altro, potenziali destinatari di tutte le funzioni di governo, garanzia e controllo proprie della medesima Autorità quando le relative attività insistono in maniera circoscritta sul territorio regionale. Il risultato è un rilevante allonta-

(10) Come noto, con tale espressione (valorizzata soprattutto da P. CARETTI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione: stampa, radiotelevisione, telecomunicazioni, teatro e cinema*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 140) ci si riferisce all'evoluzione ordinamentale, indotta dallo sviluppo dei mezzi tecnologici, che ha progressivamente sfumato la distinzione/separazione tra diritto delle telecomunicazioni e diritto della radiodiffusione. Sul punto, cfr. P. COSTANZO, *Problemi costituzionali delle telecomunicazioni*, in F. BONELLI, S. CASSESE (a cura di), *La disciplina giuridica delle telecomunicazioni*, Milano, Giuffrè, 1999; E. CHELI, *Conclusioni*, in G. MORBIDELLI, F. DONATI (a cura di), *Comunicazioni: verso il diritto della convergenza?*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 183. Più in generale, sui rapporti tra evoluzione tecnologica e normativa in materia di telecomunicazioni, cfr. P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 308 ss.

namento dal semplice schema dell'avvalimento che, ai sensi della l. n. 223 del 1990, consentiva al Garante per l'editoria e la radiotelevisione e al Ministero di settore di avvalersi dei già ricordati Co.re.rat. per lo svolgimento delle loro funzioni.

Tentando una sintesi del materiale legislativo analizzato, pare potersi notare che le funzioni proprie dei Comitati vengono, in alcuni casi, suddivise per categoria (attraverso una ricorrente tripartizione: funzioni di consulenza per il Consiglio e la Giunta regionale, funzioni gestionali e funzioni di controllo) ⁽¹¹⁾, in altri elencate, senza alcuna suddivisione tipologica, oppure ancora, semplicemente richiamate facendo riferimento alla normativa statale e regionale.

Si devono ricordare, innanzitutto, tra le funzioni proprie dei Comitati, generalmente previste dalle discipline istitutive, il parere sullo schema del piano nazionale di assegnazione e di ripartizione delle frequenze trasmesso alle Regioni ai sensi dell'art. 1, comma 6 della l. n. 249 del 1997 ⁽¹²⁾, lo svolgimento di attività consultiva in merito ai provvedimenti consiliari e di Giunta ⁽¹³⁾, la realizzazione di analisi, studi e ricerche di settore

(11) Cfr. l.r. Calabria 22 gennaio 2001 n. 2, art. 3; l.r. Campania 1 luglio 2002 n. 9, art. 12; l.r. Piemonte 7 gennaio 2001 n. 1, art. 14; l.r. Valle d'Aosta 4 settembre 2001 n. 26, art. 12.

(12) Cfr. l.r. Abruzzo 24 agosto 2001 n. 45, art. 14, comma 2; l.r. Basilicata 27 marzo 2000 n. 20, art. 13, punto 2); l.r. Calabria 22 gennaio 2001 n. 2, art. 3, lett. a), punto 1); l.r. Campania 1 luglio 2002 n. 9, art. 12, comma 2, lett. a), punto 1); l.r. Emilia-Romagna 30 gennaio 2001 n. 1, art. 13, comma 2, lett. a); l.r. Friuli-Venezia Giulia 10 aprile 2001 n. 11, art. 23; l.r. Lazio 3 agosto 2001 n. 19, art. 12, comma 2, lett. a); l.r. Liguria 24 gennaio 2001 n. 5, art. 13, comma 2; l.r. Lombardia 28 ottobre 2003 n. 20, art. 9, comma 2, lett. a); l.r. Marche 27 marzo 2001 n. 8, art. 10, comma 2, lett. a); l.r. Molise 26 agosto 2001 n. 18, art. 13, comma 2, lett. a); l.r. Piemonte 7 gennaio 2001 n. 1, art. 14, comma 1, lett. a), punto 1); l.r. Puglia 28 febbraio 2000 n. 3, art. 13, comma 2; l.r. Sardegna 24 febbraio 1994 n. 7, art. 5, comma 2, lett. a); l.r. Sicilia 26 marzo 2002 n. 2, art. 101, comma 3 e l.r. 12 gennaio 1993 n. 12, art. 5, comma 1; l.r. Toscana 25 giugno 2002 n. 22, art. 29, comma 1, lett. a), punto 2); l. p. Trento 16 dicembre 2005 n. 19, art. 12, comma 1, lett. b), punto 2); l. p. Bolzano 18 marzo 2002 n. 6, art. 4, comma 1, lett. f); l.r. Umbria 11 gennaio 2000 n. 3, art. 16; l.r. Valle d'Aosta 4 settembre 2001 n. 26, art. 12, comma 1, lett. a), punto 1); l.r. Veneto 10 agosto 2001 n. 18, art. 11, comma 1, lett. a).

(13) Cfr. l.r. Abruzzo 24 agosto 2001 n. 45, art. 14, comma 2, lett. b) e comma 3; l.r. Basilicata 27 marzo 2000 n. 20, art. 13, punti 2) e 3); l.r. Calabria 22 gennaio 2001 n. 2, art. 3, lett. a), punti 3) e 5); l.r. Campania 1 luglio 2002 n. 9, art. 12, comma 1, lett. a), punti 3) e 5); l.r. Emilia-Romagna 30 gennaio 2001 n. 1, art. 13, comma 2, lett. c)

(¹⁴), nonché la predisposizione di rapporti relativi allo stato di sviluppo del settore nella specifica realtà regionale (¹⁵).

Dall'analisi delle elencazioni delle funzioni proprie previste dalle singole leggi regionali emerge, inoltre, la pressoché gene-

ed e) e comma 3, lett. b); l.r. Friuli Venezia Giulia 10 aprile 2001 n. 11, art. 7, comma 4; l.r. Lazio 3 agosto 2001 n. 19, art. 12, comma 2, lett. c); l.r. Liguria 24 gennaio 2001 n. 5, art. 13, comma 2; l.r. Lombardia 28 ottobre 2003 n. 20, art. 9, comma 2, lett. b) e d); l.r. Marche 27 marzo 2001 n. 8, art. 10, comma 2, lett. e); l.r. Molise 26 agosto 2001 n. 18, art. 13, comma 2, lett. e) e comma 3; l.r. Piemonte 7 gennaio 2001 n. 1, art. 14, comma 1, lett. a), punti 3) e 5); l.r. Puglia 28 febbraio 2000 n. 3, art. 13, comma 2, lett. b); l.r. Sardegna 24 febbraio 1994 n. 7, art. 5, comma 2, lett. c) e art. 6, comma 1; l.r. Sicilia 26 marzo 2002 n. 2, art. 101, comma 3 e l.r. 12 gennaio 1993 n. 12, art. 5, comma 1; l.r. Toscana 25 giugno 2002 n. 22, art. 29, comma 1, lett. a), punti 1) e 4); l. p. Trento 16 dicembre 2005 n. 19, art. 12, comma 1, lett. a), punti 1) e 5) e lett. b), punto 3); l. p. Bolzano 18 marzo 2002 n. 6, art. 4, comma 1, lett. a), b); l.r. Valle d'Aosta 4 settembre 2001 n. 26, art. 12, comma 1, lett. a), punti 3) e 5); l.r. Veneto 10 agosto 2001 n. 18, art. 11, comma 1, lett. c) e d).

(14) Cfr. l.r. Calabria 22 gennaio 2001 n. 2, art. 3, lett. a), punti 3), 5), 6) e 9); l.r. Campania 1 luglio 2002 n. 9, art. 3, comma 2, lett. a), punti 3), 5), 6) e 9); l.r. Emilia-Romagna 30 gennaio 2001 n. 1, art. 13, comma 2, lett. c) e comma 4; l.r. Friuli Venezia Giulia 10 aprile 2001 n. 11, art. 7, comma 4; l.r. Lazio 3 agosto 2001 n. 19, art. 12, comma 2, lett. l) e q); l.r. Lombardia 28 ottobre 2003 n. 20, art. 9, comma 2, lett. d), g) ed i); l.r. Marche 27 marzo 2001 n. 8, art. 10, comma 2, lett. n); l.r. Molise 26 agosto 2001 n. 18, art. 13, comma 2, lett. c); l.r. Piemonte 7 gennaio 2001 n. 1, art. 14, comma 1, lett. a), punti 3), 5), 6) e 9); l.r. Sicilia 26 marzo 2002 n. 2, art. 101, comma 3 e l.r. 12 gennaio 1993 n. 12, art. 5, comma 5; l.r. Toscana 25 giugno 2002 n. 22, art. 29, comma 1, lett. a), punti 4), 5) e 9); l. p. Bolzano 18 marzo 2002 n. 6, art. 4, comma 1, lett. e); l.r. Umbria 11 gennaio 2000 n. 3, art. 25, comma 3; l.r. Valle d'Aosta 4 settembre 2001 n. 26, art. 12, comma 1, lett. a), punti 3), 5), 6) e 10); l.r. Veneto 10 agosto 2001 n. 18, art. 11, comma 1, lett. i).

(15) Cfr. l.r. Abruzzo 24 agosto 2001 n. 45, art. 17, comma 3, lett. a); l.r. Basilicata 27 marzo 2000 n. 20, art. 15, punto 3), lett. a); l.r. Calabria 22 gennaio 2001 n. 2, art. 10, comma 2; l.r. Campania 1 luglio 2002 n. 9, art. 3, comma 2, lett. a), punti 4) e 9); l.r. Emilia-Romagna 30 gennaio 2001 n. 1, art. 15, comma 3, lett. a); l.r. Friuli Venezia Giulia 10 aprile 2001 n. 11, art. 11, comma 2; l.r. Lazio 3 agosto 2001 n. 19, art. 14, comma 2; l.r. Liguria 24 gennaio 2001 n. 5, art. 15, comma 3, lett. a); l.r. Lombardia 28 ottobre 2003 n. 20, art. 12, comma 2; l.r. Marche 27 marzo 2001 n. 8, art. 12, comma 2; l.r. Molise 26 agosto 2001 n. 18, art. 17, comma 3, lett. a); l.r. Piemonte 7 gennaio 2001 n. 1, art. 14, comma 1, lett. a), punti 4) e 9) e art. 15, comma 2, lett. a); l.r. Puglia 28 febbraio 2000 n. 3, art. 15, comma 3, lett. a); l.r. Sardegna 24 febbraio 1994 n. 7, art. 11; l.r. Sicilia 26 marzo 2002 n. 2, art. 101, comma 3 e l.r. 12 gennaio 1993 n. 12, art. 10; l.r. Toscana 25 giugno 2002 n. 22, art. 29, comma 1, lett. a), punto 9) e art. 31, comma 2; l. p. Trento 16 dicembre 2005 n. 19, art. 15, comma 2, lett. a); l. p. Bolzano 18 marzo 2002 n. 6, art. 5, comma 5; l.r. Umbria 11 gennaio 2000 n. 3, art. 27, comma 2; l.r. Valle d'Aosta 4 settembre 2001 n. 26, art. 12, comma 1, lett. a), punto 10) e art. 14, comma 3, lett. a); l.r. Veneto 10 agosto 2001 n. 18, art. 14, comma 2.

ralizzata attribuzione di altre funzioni. Si fa riferimento, in special modo: alla funzione di vigilanza, in collaborazione con l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente, sul rispetto della normativa nazionale e regionale relativa ai limiti di esposizione alle radiofrequenze compatibili con la salute umana⁽¹⁶⁾; alla tenuta dell'archivio dei siti delle postazioni delle emittenti radiotelevisive e degli impianti di trasmissione e/o ripetizione dei segnali di telefonia fissa e mobile⁽¹⁷⁾; all'attività di monitoraggio sull'utilizzazione dei fondi destinati alle emittenti private locali per la pubblicità⁽¹⁸⁾.

Se, poi, si passa ad indagare più da vicino il novero delle funzioni proprie nella prospettiva degli ambiti materiali di intervento, si possono rinvenire quattro macroaree tematiche comuni alla gran parte delle leggi regionali analizzate: monitoraggio e vigilanza, comunicazione politica ed istituzionale, accesso radiotelevisivo e, infine, sostegno alle imprese⁽¹⁹⁾.

a) Le attività di monitoraggio e vigilanza sui *media* locali sono tra i più rilevanti compiti svolti dal Co.re.com., sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo e ricomprendono, oltre ad un monitoraggio trimestrale per il Consiglio regionale sulle trasmissioni di informazione istituzionale di alcuni programmi radiofonici e televisivi locali, anche forme di collaborazione con i Comitati ministeriali preposti all'attuazione dei codici di autoregolamentazione su "Televendite", "Tv e minori" e "Internet e minori", forme di monitoraggio per il rispetto della

(16) Cfr. l.r. Calabria, 22 gennaio 2001 n. 2, art. 3, lett. c); l.r. Campania, 1 luglio 2002 n. 9, art. 12, lett. c); l.r. Lazio, 3 agosto 2001 n. 19, art. 12, lett. n); l.r. Molise, 26 agosto 2002 n. 18, art. 13, comma 7, lett. a); l. p. Trento, 16 dicembre 2005 n. 19, art. 12, lett. c); l.r. Valle d'Aosta, 4 settembre 2001 n. 26, art. 12, lett. c), n. 1; l.r. Veneto, 10 agosto 2001 n. 18, art. 11, comma 1, lett. p).

(17) Così l.r. Campania, 1 luglio 2002 n. 9, art. 12, lett. b), n. 1; l.r. Emilia-Romagna 30 gennaio 2001 n. 1, art. 13, lett. i); l.r. Lazio, 3 agosto 2001 n. 19, art. 12, lett. o); l.r. Marche, 27 marzo 2001 n. 8, art. 10, lett. m); l.r. Molise, 26 agosto 2002 n. 18, art. 13, comma 6, lett. a); l.r. Veneto, 10 agosto 2001 n. 18, art. 11, lett. m).

(18) Cfr. l.r. Calabria, 22 gennaio 2001 n. 2, art. 3, lett. a), n. 4; l.r. Campania, 1 luglio 2002 n. 9, art. 12, lett. a), n. 4; l.r. Sardegna, 24 febbraio 1994 n. 7, art. 5, comma 2, lett. d); l.r. Valle d'Aosta, 4 settembre 2001 n. 26, art. 12, lett. a), n. 4.

(19) Più precisi riferimenti si trovano nei *Programma di attività 2007* predisposti dai vari Commare.com. nell'ambito della pianificazione annuale delle proprie attività istituzionali.

par condicio nelle trasmissioni dedicate alle attività istituzionali del Consiglio regionale e la vigilanza sulla diffusione sui mezzi di comunicazione di massa di ricerche e sondaggi promossi o realizzati dalla Regione.

b) Per quanto concerne la comunicazione politico-istituzionale, l'attività del Comitato riguarda sia i periodi di campagna elettorale o referendaria sia quelli "ordinari". Nei primi è tenuto a svolgere l'attività di verifica del rispetto della *par condicio*, così come introdotta dalla l. n. 28 del 2000 e modificata dalla l. n. 313 del 2003 ed integrata, per ciascuna elezione, da specifiche delibere di attuazione emanate dall'Autorità nazionale e dal Codice di autoregolamentazione delle emittenti private locali. Nei periodi, invece, non interessati da campagne elettorali o referendarie il Comitato collabora con la sede regionale della Rai alla programmazione delle tribune politiche tematiche a diffusione regionale, scegliendo, d'intesa con le forze politiche, i temi da trattare, individuando i soggetti politici partecipanti e ripartendo i tempi di intervento. Esso, inoltre, è di sovente chiamato a svolgere attività consultiva in materia di politiche regionali sull'informazione e la comunicazione di pubblica utilità⁽²⁰⁾.

c) Va anche ricordato che, in tema di accesso radiotelevisivo, il Co.re.com è competente, in base alla l. n. 103 del 1975, ad effettuare l'istruttoria e l'esame delle richieste per l'accesso ad uno spazio settimanale sulla Rai regionale provenienti da soggetti collettivi a ciò abilitati (associazioni culturali, partiti politici, sindacati, confessioni religiose, ecc.), nonché ad adottare le relative delibere di ammissione o esclusione dai programmi.

d) Infine, per quanto riguarda il sostegno alle imprese, le televisioni locali che intendono beneficiare dei contributi ministeriali, ai sensi dell'art. 45, comma 3, della l. n. 448 del 1998 (legge finanziaria 1999) e delle successive leggi finanziarie,

(20) Su questa funzione cfr. R. BIN, *Assemblee elettive e comunicazione istituzionale*, in questa *Rivista*, supplemento 1/2006, p. 71, il quale osserva come dall'analisi dei *Programmi di attività* si desume che il suo esercizio è sostanzialmente trascurato dai Co.re.com.

devono presentare apposita domanda al Co.re.com che ha il compito di accertare i requisiti richiesti e predisporre la relativa graduatoria. Il Comitato, inoltre, fornisce un parere non vincolante sui progetti presentati dalle imprese di comunicazione per l'accesso alle agevolazioni finanziarie destinate dalla Regione allo sviluppo del sistema dell'informazione locale. Da ultimo, si tenga presente che la maggior parte dei Co.re.com. aggiornano e/o gestiscono gli Elenchi o Registri regionali delle imprese radiotelevisive e/o di editoria locale, laddove istituiti dalle leggi regionali al fine di consentire ai soggetti iscritti di accedere alle iniziative di sostegno regionale del settore ⁽²¹⁾.

Da quanto sin qui sommariamente detto emerge con una certa nettezza che la legislazione regionale che ha attribuito ai Co.re.com. le funzioni proprie è contraddistinta da un elevato grado di omogeneità. Tale circostanza si presta ad ispirare considerazioni di segno opposto. Per un verso, infatti, l'esistenza di una fitta e condivisa trama di funzioni estese su tutto il territorio nazionale, ancorché esercitate da organi di livello regionale, garantisce l'uniformità della disciplina e, conseguentemente, del livello di tutela accordato alle posizioni soggettive dei privati (utenti ed imprese) dal governo locale delle comunicazioni. Per l'altro, però, la sostanziale omogeneità delle scelte effettuate dai legislatori regionali denota una scarsa valorizzazione delle peculiarità locali, tanto dal punto di vista culturale che da quello politico-socio-economico. Nel complesso pare potersi dire che qualsivoglia punto di equilibrio tra uniformità e differenziazione il legislatore intenda raggiungere, la consapevolezza del *trade off* tra garanzia generalizzata e valorizzazione dell'*acquis* regionale insito nella definizione delle funzioni proprie del Comitato rappresenta certamente un fondamentale

(21) Cfr. l.r. Calabria 22 gennaio 2001 n. 2, art. 3, lett b), punto 3); l.r. Campania 1 luglio 2002 n. 9, art. 12, comma 1, lett. b), punto 3); l.r. Molise 26 agosto 2001 n. 18, art. 13, comma 6, lett. a); l.r. Piemonte 7 gennaio 2001 n. 1, art.14, comma 1, lett. b), punto 3); l.r. Sardegna 24 febbraio 1994 n. 7, art. 5, comma 3, lett. b); l.r. Umbria 11 gennaio 2000 n. 3, art. 12; l.r. Valle d'Aosta 4 settembre 2001 n. 26, art. 12, comma 1, lett. b), punto 3) e art. 14, comma 3, lett. a); l.r. Veneto 10 agosto 2001 n. 18, art. 11, comma 1, lett. o).

viatico per l'edificazione di un efficiente sistema di *governance* locale delle comunicazioni.

3. *Le funzioni delegate dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni: dimensione attuale e prospettive future (in particolare l'esperienza dei R.o.c.)*

Le funzioni delegate dall'A.g.com, che ne stabilisce anche i principi e criteri direttivi di svolgimento, sono state oggetto nel tempo di un progressivo rafforzamento.

Alla delibera dell'Autorità nazionale n. 53/1999, con cui è stato adottato il regolamento per la definizione delle funzioni delegabili, comprendenti, in linea di principio, tutte le funzioni di governo, garanzia e controllo di rilevanza locale del sistema delle comunicazioni, è seguita, infatti, l'approvazione, il 23 giugno 2003, dell'accordo quadro tra l'Autorità garante, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province autonome, nonché la Conferenza dei Presidenti di Assemblea dei Consigli regionali e delle Province autonome. Tale accordo ha fissato i criteri per l'esercizio delle funzioni delegate e ha prefigurato il contenuto delle singole convenzioni. Esse hanno durata triennale, ma sono tacitamente rinnovabili, salvo motivata determinazione di una delle parti, da far precedere da una ricognizione congiunta delle funzioni effettivamente delegabili, degli interventi richiesti e delle risorse finanziarie disponibili.

A questo proposito, l'accordo ha convenuto di ripartire le risorse disponibili tra le varie Regioni in ragione di una quota fissa ed una quota rapportata alla popolazione, alla superficie ed al numero delle emittenti televisive e radiofoniche attive aventi sede sul territorio regionale.

L'accordo quadro ha, inoltre, posto il principio di leale collaborazione quale elemento fondante del rapporto convenzionale, impegnando le parti ad istituire commissioni paritetiche per la risoluzione di eventuali problemi di coordinamento.

Fissati i principi generali, è stata prevista una prima fase di attuazione, di durata semestrale, relativa a cinque deleghe,

comprendenti la vigilanza in materia di tutela dei minori, la vigilanza in materia di sondaggi, la tutela del diritto di rettifica, la conciliazione delle controversie concernenti i servizi di telecomunicazione e, infine, la vigilanza sul rispetto della normativa *antitrust* nel mercato dell'editoria regionale. Quest'ultima delega è, poi, come noto, venuta meno a causa dell'abrogazione dell'art. 3, co. 1, della l. n. 67 del 1987 da parte dell'art. 28, comma 1, lett. b), della l. n. 112 del 2004.

È stata, inoltre, prevista l'attuazione di cinque ulteriori deleghe (vigilanza in materia di diritti di interconnessione e di accesso, di conformità dei servizi e dei prodotti, nonché delle modalità di distribuzione degli stessi, tenuta del Registro degli operatori di comunicazione e monitoraggio delle trasmissioni radiotelevisive locali), previo periodico riscontro della disponibilità finanziaria e dell'adeguatezza delle strutture.

In relazione a queste cinque ulteriori deleghe, pare opportuno evidenziare la posizione all'avanguardia sostenuta dal Comitato toscano e da quello lombardo, i quali hanno richiesto all'Autorità la concessione, anche in via sperimentale, di tutte le deleghe, in particolare di quella sul R.o.c. (Registro degli operatori della comunicazione) e di quella sul monitoraggio delle emittenti regionali. Nello stesso senso si è mossa anche la meritoria azione della Regione Emilia-Romagna, la quale già dal 2004 ha adottato un "Catasto regionale degli impianti di telecomunicazione" finalizzato all'azione di governo, di pianificazione, controllo e vigilanza nel settore regionale delle telecomunicazioni. Lo stesso Direttore del Servizio Relazioni Istituzionali dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, intervenendo al "Salone della Comunicazione Pubblica" del 2004, ha chiarito che tali iniziative si pongono in piena sintonia con la prossima devoluzione ai Co.re.com della tenuta del R.o.c. ⁽²²⁾.

Giova, inoltre, ricordare che sulla base di uno schema-tipo di convenzione approvato dall'A.g.com. con la delibera n.

(22) Cfr. il comunicato stampa relativo all'evento sul sito istituzionale della Regione Emilia-Romagna, disponibile all'indirizzo internet [/www.regione.emilia-romagna.it/cons_stmp/visualizza.asp?id_comunicato=17468](http://www.regione.emilia-romagna.it/cons_stmp/visualizza.asp?id_comunicato=17468).

402/2003 sono state, quindi, approvate le convenzioni con i singoli Comitati regionali.

Coerentemente con la scelta dell'istituto della delega, il quale presuppone una scissione tra titolarità ed esercizio delle funzioni amministrative, le convenzioni prevedono che le funzioni delegate vengano esercitate sulla base degli indirizzi stabiliti dall'Autorità centrale, la quale resta competente, comunque, ad assicurare il necessario coordinamento sull'intero territorio nazionale e ad intervenire in sostituzione dei Comitati, in caso di inerzia, ritardo, inadempimento o ripetuta violazione delle direttive impartite, previa contestazione dell'addebito ⁽²³⁾.

(23) Il procedimento di sostituzione delineato risulta, dunque, pienamente compatibile con i principi posti da quella giurisprudenza costituzionale che ha chiarito l'ammissibilità di poteri sostitutivi ulteriori rispetto a quelli attribuiti al Governo dal novellato testo dell'art. 120, comma 2, Cost. (per una completa rassegna di tale giurisprudenza – e della dottrina che l'ha commentata – si veda, di recente, L. BUFFONI, *Alcuni spunti per un inquadramento dogmatico della sostituzione amministrativa alla luce dell'evoluzione della funzione di controllo*, in *Nuove Autonomie*, n. 2-3, 2006, p. 399 ss.; ID., *La metamorfosi della funzione di controllo nella Repubblica delle Autonomie. Saggio critico sull'art. 120, comma II, della Costituzione*, in corso di pubblicazione per i tipi della Giappichelli, cap. IV, § 4; S. PAJNO, *I poteri sostitutivi nei confronti degli enti territoriali*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 407 ss.; C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 289 ss.). In particolare, come noto, la legittimità costituzionale delle previsioni legislative che hanno introdotto poteri sostitutivi atipici è stata vagliata dalla Corte costituzionale con riguardo alla presenza di meccanismi idonei a salvaguardare il grado di autonomia riconosciuto al soggetto sostituito. Sotto questo punto di vista, dunque, la giurisprudenza costituzionale ha finito per tipizzare una serie di istituti (come la previa diffida, il decorso necessario di un termine, l'inesauribilità della funzione amministrativa) che esprimono la regolarità strutturale minima del procedimento sostitutivo. Nel rilevare che la disciplina dettata nella materia in esame risulta in armonia con i principi statuiti dal Giudice costituzionale non può, però, non osservarsi che la giurisprudenza sommariamente richiamata è venuta maturando in relazione ai poteri sostitutivi che sono riconosciuti al livello di governo territoriale "superiore" nei confronti di quello "inferiore". Il rilievo non pare privo di importanza se si pone mente al fatto che la Corte ha sempre ricostruito tali poteri con riguardo alle funzioni amministrative c.d. "proprie", ricollegando la titolarità degli interventi sostitutivi alla responsabilità politica del soggetto attivo della sostituzione. Nel caso di specie, invece, il potere sostitutivo si spiega tutto nella logica del rapporto tra delegante e delegato, in cui la sostituzione assolve al compito di consentire al primo di correre al necessario riparo in tutti quei casi in cui l'inerzia del sostituito lo espone a responsabilità in relazione al mancato esercizio di funzioni di cui esso resta pur sempre titolare. Ciò, però, non toglie naturalmente nulla al fatto che gli accorgimenti

Procedendo con l'analisi della prassi applicativa delle singole convenzioni di recepimento, tutte dal tenore letterale pressoché identico, emerge, tuttavia, come i Co.re.com. abbiano, almeno in materia di tutela dei minori in ambito televisivo locale ed in quella di vigilanza della pubblicazioni e della diffusione dei sondaggi sui *media* locali, un ruolo esclusivamente di controllo e monitoraggio (*i.e.* ausiliario) sulla rispondenza della condotta degli operatori privati alla normativa di settore, rimanendo del tutto privi di poteri di intervento diretto e repressivo.

Più incisivo sembra, invece, il ruolo dei Comitati nella tutela del diritto di rettifica nel settore radiotelevisivo locale.

Tale diritto consiste nella facoltà, riconosciuta a soggetti di cui siano state diffuse immagini o ai quali siano state attribuite opinioni, atti o dichiarazioni contrarie a verità da parte di una radio o di una televisione, di richiedere all'emittente la diffusione di proprie dichiarazioni di replica, in condizioni paritarie rispetto all'affermazione iniziale.

In tali casi, il Co.re.com. verifica la fondatezza della richiesta ed ordina, eventualmente, la rettifica. In caso di inadempimento, il Comitato trasmette la documentazione all'A.g.com. che può decidere l'irrogazione di sanzioni. Anche in quest'eventualità, pertanto, il potere realmente repressivo è rimasto in capo all'Autorità nazionale. A ciò si deve aggiungere che la possibilità del soggetto di rivolgersi al Comitato o all'Autorità per ottenere la tutela indicata non esclude la facoltà di un ricorso al giudice ordinario ai sensi dell'art. 700 c.p.c. per la tutela dell'identità personale⁽²⁴⁾.

La delega relativa al tentativo obbligatorio di conciliazione fra utenti e gestori dei servizi di telecomunicazione, infine, conferisce un potere istruttorio ai Comitati, che hanno trenta giorni

procedurali ricordati, ancorché non possano considerarsi direttamente imposti dallo "statuto costituzionale del potere sostitutivo" delineato dalla giurisprudenza della Consulta, debbano considerarsi quanto mai opportuni, visto che nel caso di specie la delega si declina in senso autonomistico-territoriale, imponendo il massimo grado di rispetto del livello "inferiore", anche se tale livello può essere considerato un livello di governo solo in senso tecnico-settoriale.

(24) Sul punto, per tutti, R. ZACCARIA, *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, Padova, Cedam, 2004, p. 240 ss.

di tempo per concludere il procedimento conciliativo, con contestuale sospensione dei termini per l'azione giurisdizionale⁽²⁵⁾. Di recente, l'A.g.com., con deliberazione n. 137 del 2007, ha introdotto un *Regolamento sulle procedure di risoluzione delle controversie tra operatori di comunicazioni elettroniche ed utenti*, il quale prevede, tra l'altro, l'adozione da parte del Co.re.com. di provvedimenti temporanei diretti a garantire la continuità dell'erogazione del servizio o a far cessare forme di abuso o di scorretto funzionamento da parte dell'operatore (art. 5, comma 3), la possibilità per le parti di comparire personalmente, anche a mezzo di videoconferenza (art. 9, commi 1 e 2) e l'esperibilità del tentativo di conciliazione anche in via telematica dinnanzi agli "organi di composizione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo", di cui all'articolo 141, co. 2 e 3, del Codice del consumo.

Tale funzione delegata dei Co.re.com., nata in un'ottica deflattiva e di semplificazione del contenzioso, è, peraltro, stata da alcuni⁽²⁶⁾ reputata lesiva del principio di uguaglianza in quanto costringerebbe gli utenti dei servizi di telecomunicazioni ad esperire una fase conciliativa, a differenza delle altre categorie di consumatori legittimati ad adire immediatamente l'autorità giudiziaria. Tali remore appaiono, però, eccessive ove si tenga conto che, da un lato, tentativi obbligatori di conciliazione non sono affatto sconosciuti ad altri rami dell'ordinamento che coinvolgono valori costituzionali non meno rilevanti e delicati (ad es. il diritto del lavoro), dall'altro, la giurisprudenza costituzionale è pacifica nell'affermare che la facoltà di agire in giudizio per la difesa dei propri diritti ed interessi legittimi non può essere in alcun modo compressa da forme di arbitrato obbligatorio⁽²⁷⁾.

(25) Sui profili procedurali della tutela accordabile in questa sede vedi F. DONATI, *L'ordinamento amministrativo delle comunicazioni*, cit., p. 216 ss.

(26) Tra tutti, F. LUONGO, *L'improcedibilità dell'azione giudiziaria e la conciliazione obbligatoria nelle controversie con gli organismi di telecomunicazioni*, in www.filodiritto.com.

(27) Ciò fondamentalmente a partire dalla celebre sentenza n. 152 del 1996 (su cui, per una prima approssimazione, S. CASSESE, *Arbitrato e diritto comune della pubblica amministrazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, 6, p. 523), con cui – come noto – è

Del resto, sul punto dell'obbligatorietà del previo tentativo di conciliazione fra utenti e organismi di telecomunicazione si è, non a caso, più volte pronunciata la giurisprudenza di merito, sostenendo che l'omesso esperimento non fosse ostativo al promovimento diretto dell'azione giudiziaria⁽²⁸⁾. Tale interpretazione diventa, però, oggi difficilmente percorribile alla luce dell'art. 3 del citato Regolamento che prevede espressamente l'improcedibilità dell'azione giurisdizionale fino a che non sia stato esperito il tentativo obbligatorio di conciliazione dinanzi al Co.re.com competente per territorio. Sul punto non si può che ribadire che il tentativo di conciliazione dovrebbe essere considerato, se opportunamente ricostruito, un esempio di *Alternative Dispute Resolution* (c.d. *A.D.R.*), avente natura simile ad un negozio processuale, ispirato alla transazione reciproca fra le richieste delle parti⁽²⁹⁾. Solo se così "congegnato", il ten-

stato dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 16 della legge 10 dicembre 1981, n. 741, che prevedeva un arbitrato obbligatorio per la risoluzione delle controversie in materia di opere pubbliche.

(28) Tra tutte si veda: Giudice di Pace di Taranto, 18 dicembre 2004, n. 5623; Giudice di Pace di Bari, 19 settembre 2005; Giudice di Pace di Bari, 1 luglio 2005. *Contra*, nel senso dell'improponibilità dell'azione giudiziaria in assenza del previo tentativo di conciliazione innanzi al Co.re.com, cfr. Giudice di Pace di Genova, Sez. I, 9 gennaio 2006; Giudice di Pace di Bologna, Sez. III, 29 aprile 2004. Sul punto vedi anche Corte cost. (ord.), 24 marzo 2006, n. 125, in *Consulta on line*, di manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, della legge 31 luglio 1997, n. 249, e degli artt. 3, 4 e 12 della Del. A.g.com. 19 giugno 2002, n. 182/02/CONS, sollevata, per l'appunto, in riferimento agli artt. 3, 24 e 25 Cost. Sulla medesima norma la Corte si è pronunciata anche con la recensissima sentenza 30 novembre 2007, n. 403, in *Consulta on line*, la quale ha chiarito che l'interpretazione conforme a Costituzione impone di ritenere che il mancato esperimento del tentativo di conciliazione non è da considerare preclusivo neppure della tutela giurisdizionale cautelare.

(29) Sui metodi alternativi per la risoluzione delle controversie si vedano, anche al fine di reperire ulteriori indicazioni bibliografiche, i lavori di M. P. CHITI, *Le forme di risoluzione delle controversie con la pubblica amministrazione alternative alla giurisdizione*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2000, p. 1 ss.; S. CADEDDU, *Strumenti alternativi di soluzione delle controversie tra erogatori e utenti di servizi pubblici*, ivi, 2001, p. 679 ss.; G. DELLA CANANEA, *La risoluzione delle controversie nel nuovo ordinamento dei servizi pubblici*, ivi, p. 737 ss.; G. GRECO, *Le procedure di conciliazione nelle direttive comunitarie sui servizi pubblici*, ivi, p. 755 ss.; e, più di recente, L. BEDINI, *Le Alternative Dispute Resolutions (ADR) e il "servizio giustizia" nel contesto costituzionale*, in A. MASSERA (a cura di), *Le tutele procedurali. Profili di diritto comparato*, Napoli, Jovene, 2007, p. 221 ss.

tativo di conciliazione potrebbe sottrarsi ai dubbi di costituzionalità sollevati con riferimento, come ovvio, all'art. 24 della Costituzione. Rappresenterebbe, cioè, soltanto una strada ulteriore ed alternativa per la soluzione delle controversie in materia di comunicazioni, idonea a limitare la tutela in via giurisdizionale solo nel senso che, una volta scelto tale percorso extragiudiziario attraverso la presentazione dell'istanza al Co.re.com., non sarà più possibile adire l'autorità giudiziaria ordinaria fino a quando non sarà interamente esaurito il giudizio innanzi al Comitato. D'altro canto, che in nessun caso la disciplina in questione possa essere considerata una deroga di settore al divieto costituzionale di istituire giudici speciali è inequivocabilmente testimoniato dalla circostanza che il tentativo obbligatorio di conciliazione è previsto solo se l'iniziativa da cui si origina il contenzioso proviene dall'utente contro il gestore del servizio ma non viceversa.

Ad ogni modo, è da sottolineare che in caso di fallimento della fase conciliativa, l'Autorità centrale recupera la funzione delegata, su richiesta congiunta delle parti o del solo utente, con la conseguente apertura di una fase contenziosa interamente gestita dall'A.g.com., destinata a concludersi, dopo un'istruttoria informata al principio del contraddittorio, con un provvedimento vincolante. Naturalmente, tale provvedimento sarà poi impugnabile dinnanzi all'autorità giurisdizionale amministrativa, con la particolarità che il relativo giudizio seguirà il rito abbreviato delineato dall'art. 23 *bis* della l. n. 1034 del 1971, così come introdotto dall'art. 4 della l. n. 205 del 2000. I Comitati, in definitiva, rivestono in tale campo il ruolo di semplici arbitri con giudizio limitato, in quanto efficace solo se ad esito positivo.

Dalla sintetica analisi dei profili funzionali, sembra potersi concludere che i compiti affidati ai Comitati sono, per lo più, riconducibili ad attività di monitoraggio del settore delle comunicazioni a livello locale. Non pare, quindi, azzardato ricondurre le funzioni svolte dai Comitati alla categoria ferrariana dell'ausiliarità, idonea a ricomprendere tanto le funzioni consultive quanto quelle di controllo sotto l'egida della dimensione

garantistica ⁽³⁰⁾. A tale categoria, invece, restano estranee la maggior parte delle funzioni normative e sanzionatorie, le quali sembrano, in linea di massima, essere state trattenute dall'Autorità centrale. A tale regola tendenziale fa eccezione la situazione di alcune Regioni, tra cui, per esempio, la Regione Toscana. Il Co.re.com. Toscana, infatti, ai sensi delle leggi statali in materia e della propria legge regionale istitutiva che, all'art. 29, prevede espressamente, tra le funzioni proprie, quella in materia di regolamentazione dell'accesso radiofonico e televisivo regionale, con atto adottato nella seduta del 23 aprile 2002 e modificato con la delibera n. 13 del 14 dicembre 2004, ha approvato il *Regolamento per l'accesso radiofonico e televisivo regionale*, disponendo, in tal modo, in chiave eteronoma le norme generali ed astratte relative all'accesso dei gruppi esponenziali alla sede regionale della concessionaria pubblica ⁽³¹⁾

4. *Composizione e formazione dei Co.re.com. nella legislazione regionale*

Esaurita l'analisi dei profili funzionali, è necessario saggiare l'attuale configurazione del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di Co.re.com. sotto il profilo organico-strutturale. Tale disciplina offre, infatti, l'occasione per chiarire quale sia l'effettivo tasso di differenziazione che è venuto maturando nelle esperienze regionali che hanno percorso la via indicata dal legislatore statale. Segnatamente, nell'analizzare la disciplina regionale va tenuto presente che, con la delibera n. 52 del 1999, l'Autorità nazionale di garanzia aveva adottato gli indirizzi generali destinati a guidare l'attività dei legislatori regionali, con l'intento di armonizzare quanto più possibile la disciplina istitutiva dei Co.re.com. con quella prevista dalla l.

(30) G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Milano, Giuffrè, 1956, *passim*.

(31) Per un'altra eccezione si veda il *Regolamento attuativo per l'accesso a spazi autogestiti su radio e televisioni private locali dell'Emilia-Romagna*, approvato dal Co.re.com. Emilia-Romagna con delibera n. 16/II/2005 del 15 luglio 2005.

n. 249 del 1997 ⁽³²⁾.

Per quanto qui di più prossimo interesse, la delibera prevede che i membri dei Comitati debbano possedere i “necessari requisiti di competenza ed esperienza nel settore della comunicazione nei suoi aspetti culturali, giuridici, economici e tecnologici” e che “diano garanzia di assoluta indipendenza sia dal sistema politico istituzionale che dal sistema degli interessi di settore”, con una conseguente elencazione dei casi di incompatibilità sia per le cariche politiche sia per innumerevoli cariche economiche e professionali ⁽³³⁾.

In tema di organizzazione e funzionamento, inoltre, la delibera detta alcuni indirizzi che prevedono forme di consultazione di soggetti esterni, pubblici e privati, la presentazione al Consiglio regionale ed all’Autorità nazionale di un programma annuale di attività e di una relazione a consuntivo dell’attività svolta, la ripartizione del finanziamento dei Comitati tra Regioni ed Autorità nazionale e, infine, una struttura effettivamente indipendente, determinata nella sua consistenza organica in sede regionale, d’intesa con l’Autorità stessa.

Dall’analisi comparata delle varie leggi regionali istitutive dei Co.re.com. emerge come tali criteri siano stati formalmente rispettati, pur se con lievi differenze.

Se consideriamo la composizione dei Comitati, l’indicazione contenuta nella delibera di cui sopra (cinque membri, compreso il Presidente) è stata seguita da numerose Regioni ⁽³⁴⁾; altre,

(32) Sul punto, si veda meglio *infra*, § 4.1.

(33) Il puntuale regime di incompatibilità previsto dal n. 6) della delibera in questione riguarda: *a)* le cariche politiche, ed in particolare quelle di: membro del Parlamento europeo e nazionale, del Governo, dei Consigli o delle Giunte regionali, provinciali e comunali; Sindaco; Presidente o direttore, di nomina governativa, parlamentare o dei Consigli e delle Giunte regionali, provinciali e comunali, di enti pubblici economici e non; titolare di incarichi elettivi o di rappresentanza in partiti politici; *b)* le cariche economico-professionali, ed in particolare quelle di: amministratore o dipendente di imprese pubbliche o private operanti nel settore radiotelevisivo o delle telecomunicazioni, della pubblicità, dell’editoria anche multimediale, della rilevazione dell’ascolto e del monitoraggio della programmazione, a livello sia nazionale che locale; dipendente regionale; titolare di rapporti di collaborazione o consulenza attivi con i soggetti sopra indicati.

(34) Si veda: l.r. Abruzzo, 24 agosto 2001 n. 45, art. 3, comma 1; l.r. Basilicata, 27 marzo 2000 n. 20, art. 3, comma 1; l.r. Calabria, 22 gennaio 2001 n. 2, art. 5, comma

avvalendosi della possibilità di prevedere una composizione più ampia in relazione alle dimensioni della Regione, hanno, per converso, previsto, in un caso, una composizione allargata a sei membri ⁽³⁵⁾, più spesso a sette membri ⁽³⁶⁾, in un isolato caso a otto membri ⁽³⁷⁾, fino ad arrivare in alcuni casi addirittura a nove ⁽³⁸⁾.

Di estrema delicatezza appare il profilo attinente al procedimento di nomina dei singoli componenti e del Presidente dei Comitati, laddove l'Autorità ha sì previsto un forte coinvolgimento dei Consigli regionali, con idonee garanzie del ruolo delle opposizioni, ma non ha, al contempo, escluso la possibilità di una nomina del Presidente ad opera direttamente della Giunta, sentita la competente Commissione consiliare, con un modello, quindi, tendenzialmente bilanciato tra organo di indirizzo/controllo politico ed organo esecutivo.

Quanto all'elezione dei componenti dei Comitati, tutte le Regioni, tranne la Sicilia, hanno previsto l'elezione da parte del Consiglio regionale e quasi tutte, tranne la Provincia di Bolzano, le Marche ed il Lazio, hanno introdotto un meccanismo di voto a garanzia delle opposizioni consiliari, con voto variamente limitato da uno a cinque.

La Regione Sicilia, senza distinguere tra semplici componenti e Presidente, prevede che, dei cinque membri, due siano designati dal Presidente della Regione, due dal Presidente dell'Assemblea Regionale e uno dall'Assessore regionale per il

1; l.r. Friuli-Venezia Giulia, 10 aprile 2001 n. 11, art. 8, comma 1; l.r. Molise, 26 agosto 2002 n. 18, art. 3, comma 1; l.r. Puglia, 28 febbraio 2000 n. 3, art. 3, comma 1; l. p. Trento, 16 dicembre 2005 n. 19, art. 3, comma 1; l.r. Sicilia, 26 marzo 2002 n. 2, art. 101, comma 1; l.r. Umbria, 11 gennaio 2000 n. 3, art. 18, comma 1; l.r. Valle d'Aosta, 4 settembre 2001 n. 26, art. 3, comma 1.

(35) Cfr. l. p. Bolzano, 18 marzo 2002 n. 6, art. 2, comma 1.

(36) Cfr. l.r. Lazio, 3 agosto 2001 n. 19, art. 3, comma 1; l.r. Liguria, 24 gennaio 2001 n. 5, art. 3, comma 1; l.r. Lombardia, 28 ottobre 2003 n. 20, art. 2, comma 1; l.r. Marche, 27 marzo 2001 n. 8, art. 2, comma 1; l.r. Toscana, 25 giugno 2002 n. 22, art. 21, comma 1; l.r. Veneto, 10 agosto 2001 n. 18, art. 3, comma 1.

(37) Cfr. l.r. Piemonte, 7 gennaio 2001 n. 1, art. 3, comma 1.

(38) Si vedano: l.r. Campania, 1 luglio 2002 n. 9, art. 3, comma 1; l.r. Emilia-Romagna, 30 gennaio 2001 n. 1, art. 3, comma 1; l.r. Sardegna, 24 febbraio 1994 n. 7, art. 2, comma 1.

bilancio e le finanze.

Per quanto concerne l'elezione del Presidente, molte Regioni hanno optato per la sua nomina, tra gli altri componenti, ad opera del solo Consiglio regionale ⁽³⁹⁾. Altre Regioni, invece, hanno previsto la nomina effettuata d'intesa tra Presidente della Giunta e Presidente del Consiglio ⁽⁴⁰⁾, oppure la nomina del Consiglio su proposta della Giunta ⁽⁴¹⁾, delineando un ruolo meramente ratificatorio del Consiglio stesso.

La Provincia di Bolzano ha, infine, previsto una nomina del Presidente e del Vice Presidente, appartenenti a gruppi linguistici differenti, ad opera della sola Giunta provinciale ⁽⁴²⁾, men-

(39) Così l.r. Basilicata, 27 marzo 2000 n. 20, art. 3, comma 3; l.r. Calabria, 22 gennaio 2001 n. 2, art. 5, comma 3; l.r. Marche, 27 marzo 2001 n. 8, art. 3, comma 1; l.r. Molise, 26 agosto 2002 n. 18, art. 3, comma 3; l.r. Piemonte, 7 gennaio 2001 n. 1, art. 3, comma 3; l.r. Puglia, 28 febbraio 2000 n. 3, art. 3, comma 3; l.r. Sardegna, 24 febbraio 1994 n. 7, art. 2, comma 5; l.r. Veneto, 10 agosto 2001 n. 18, art. 3, comma 3.

(40) Si vedano: l.r. Abruzzo, 24 agosto 2001 n. 45, art. 3, comma 2; l.r. Friuli-Venezia Giulia, 10 aprile 2001 n. 11, art. 8, comma 2; l.r. Lombardia, 28 ottobre 2003 n. 20, art. 2, comma 1; l.r. Toscana, 25 giugno 2002 n. 22, art. 21, comma 2; l.p. Trento, 16 dicembre 2005 n. 19, art. 3, comma 2; l.r. Valle d'Aosta, 4 settembre 2001 n. 26, art. 3, comma 2.

(41) Cfr. l.r. Campania, 1 luglio 2002 n. 9, art. 3, comma 2; l.r. Emilia-Romagna, 30 gennaio 2001 n. 1, art. 3, comma 5; l.r. Liguria, 24 gennaio 2001 n. 5, art. 3, comma 2; l.r. Umbria, 11 gennaio 2000 n. 3, art. 18, comma 2.

(42) Per la legittimità costituzionale di tale previsione, contemplata all'art. 2, co. 2 della l.p. Bolzano, 18 marzo 2002 n. 6, si veda Corte cost., 15 ottobre 2005, n. 312, in *Consulta on line*, la quale ha statuito che "non è fondata, in riferimento all'art. 117 commi 2, lettera m), e 3, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 comma 2, l.p. Bolzano 18 marzo 2002 n. 6, nella parte in cui dispone che il Comitato provinciale per le comunicazioni è composto dal Presidente e dal Vicepresidente, che devono appartenere a gruppi linguistici diversi, nominati dalla Giunta provinciale all'inizio di ogni legislatura, nonché da quattro ulteriori componenti eletti dal Consiglio provinciale a scrutinio segreto". A tale conclusione la Corte giunge senza sottovalutare il dato che, nell'ambito della disciplina dei Comitati decentrati per le comunicazioni, l'Autorità nazionale di garanzia, nella delibera d'indirizzo n. 52 del 28 aprile 1999 (adottata ai sensi dell'art. 1, comma 13, l. n. 249 del 1997) ha stabilito che, a tutela delle opposizioni consiliari, le nomine dei componenti dei Comitati predetti debbono essere di competenza del solo organo consiliare (sia esso regionale o provinciale), escluso il Presidente, il quale può essere nominato direttamente dall'esecutivo (sempre regionale o provinciale). L'evidente contrasto della disciplina impugnata con l'appena ricordato atto di indirizzo viene, però, considerato superabile in virtù della considerazione che l'attribuzione alla Giunta provinciale del potere di nomina, oltre che del Presidente, anche del Vicepresidente del Comitato (che debbo-

tre la Regione Lazio ha optato per la nomina da parte del Presidente della Giunta, sentita la competente Commissione consiliare permanente⁽⁴³⁾.

Tutte le Regioni recepiscono, invece, la previsione sulla competenza ed esperienza dei membri e sulla loro assoluta indipendenza con articolate enumerazioni dei casi di incompatibilità, che, almeno nel contenuto minimo, non si discostano da quanto previsto dalla delibera n. 52/1999⁽⁴⁴⁾.

Ultimo aspetto degno di nota in questa sede appare la durata in carica dei Co.re.com.: la maggior parte delle Regioni⁽⁴⁵⁾ ha recepito il termine di cinque anni proposto dall'Autorità, mentre altre⁽⁴⁶⁾ l'hanno corretto, agganciandolo alla durata della

no appartenere necessariamente a gruppi linguistici diversi), pur derogando alla predetta delibera, è pienamente conforme allo statuto speciale, che vincola la legislazione provinciale a garantire la rappresentanza delle minoranze linguistiche locali.

(43) L.r. Lazio, 3 agosto 2001 n. 19, art. 3, comma 1.

(44) Come osserva F. DONATI, *op. ult. cit.*, p. 73, nota 122, in questo quadro normativo sostanzialmente omogeneo si segnala l'originalità della più volte citata disciplina regionale marchigiana, la quale – all'art. 4 – esclude che possano far parte del Co.re.com. i funzionari pubblici preposti o assegnati ad uffici cui compete la vigilanza sugli enti od istituti interessati (comma 1, lett. b)), nonché gli amministratori, i titolari o i loro parenti o affini fino al quarto grado, i soci o dipendenti delle imprese pubbliche o private operanti nel settore radiotelevisivo o delle telecomunicazioni, della pubblicità, dell'editoria anche multimediale, della rilevazione dell'ascolto e del monitoraggio della programmazione, a livello sia nazionale sia locale (comma 1, lett. e)). La norma, inoltre, estende l'incompatibilità – con una clausola residuale – a chiunque si trovi in posizione di influenza dominante nei confronti delle suddette imprese sia perché contravviene alla disciplina del codice civile sia perché somma alla proprietà dei soggetti sopra indicati le partecipazioni degli appartenenti allo stesso nucleo familiare.

(45) Cfr. l.r. Abruzzo, 24 agosto 2001 n. 45, art. 4, comma 1; l.r. Basilicata, 27 marzo 2000 n. 20, art. 3, comma 4; l.r. Emilia-Romagna, 30 gennaio 2001 n. 1, art. 3 bis, comma 1; l.r. Friuli-Venezia Giulia, 10 aprile 2001 n. 11, art. 8, comma 5; l.r. Lazio, 3 agosto 2001 n. 19, art. 3, comma 3; l.r. Liguria, 24 gennaio 2001 n. 5, art. 3, comma 4; l.r. Lombardia, 28 ottobre 2003 n. 20, art. 2, comma 1; l.r. Marche, 27 marzo 2001 n. 8, art. 2, comma 2; l.r. Molise, 26 agosto 2002 n. 18, art. 3, comma 5; l.r. Piemonte, 7 gennaio 2001 n. 1, art. 3, comma 4; l.r. Puglia 28 febbraio 2000 n. 3, art. 3, comma 5; l.r. Toscana, 25 giugno 2002 n. 22, art. 21, comma 3; l.r. Sicilia, 26 marzo 2002 n. 2, art. 101, comma 2; l.r. Umbria, 11 gennaio 2000 n. 3, art. 18, comma 3; l.r. Valle d'Aosta, 4 settembre 2001 n. 26, art. 3, comma 4.

(46) Cfr. l. p. Bolzano, 18 marzo 2002 n. 6, art. 2, comma 2; l.r. Calabria, 22 gennaio 2001 n. 2, art. 5, comma 4; l.r. Campania, 1 luglio 2002 n. 9, art. 3, comma 3; l.r. Sardegna, 24 febbraio 1994 n. 7, art. 2, comma 4; l. p. Trento, 16 dicembre 2005 n. 19, art. 3, comma 3; l.r. Veneto, 10 agosto 2001 n. 18, art. 3, comma 6.

legislatura e consolidando, così, il collegamento con la maggioranza politica.

Quasi tutte le Regioni, infine, hanno previsto la non immediata rieleggibilità dei membri dei Comitati⁽⁴⁷⁾, fatta eccezione, da un lato, per le Regioni Puglia e Friuli-Venezia Giulia, le quali tacciono sul punto e, dall'altro, per la Sardegna, la quale ha previsto espressamente la loro eleggibilità per non più di due mandati⁽⁴⁸⁾.

4.1. (segue): *I Co.re.com. come Autorità indipendenti?*

Esaminata brevemente la duplice natura dei Comitati (organi a struttura regionale e, al contempo, organi di decentramento territoriale dell'Autorità centrale) e la loro struttura organizzativa, non resta che verificare quanto, nella prassi attuativa, gli stessi Comitati possano dirsi concretamente percepibili come una vera e propria autorità di regolazione e, così, saggiare la tenuta di quelle ricostruzioni dottrinali che li configurano quali modelli di Autorità amministrative indipendenti di tipo regionale nel settore dell'informazione locale (49). Si tratta, in altri termini, di capire se i Co.re.com., sospesi – come visto – tra attuazione delle deleghe concesse e prossimi conferimenti di funzioni, possano allo stato attuale della loro configurazione essere

(47) Cfr. l.r. Abruzzo 24 agosto 2001 n. 45, art. 4, comma 1; l.r. Basilicata 27 marzo 2000 n. 20, art. 3, punto 4; l.r. Calabria 22 gennaio 2001 n. 2, art. 5, comma 4; l.r. Capania 1 luglio 2002 n. 9, art. 3, comma 3; l.r. Emilia-Romagna 30 gennaio 2001 n. 1, art. 3 *bis*, comma 1; l.r. Lazio 3 agosto 2001 n. 19, art. 3, comma 4; l.r. Liguria 24 gennaio 2001 n. 5, art. 3, comma 4; l.r. Lombardia 28 ottobre 2003 n. 20, art. 2, comma 1; l.r. Marche 27 marzo 2001 n. 8, art. 2, comma 2; l.r. Molise 26 agosto 2002 n. 18, art. 3, comma 5; l.r. Piemonte 7 gennaio 2001 n. 1, art. 3, comma 4; l.r. Sicilia 26 marzo 2002 n. 2, art. 101, comma 2; l.r. Toscana 25 giugno 2002 n. 22, art. 21, comma 3; l. p. Trento 16 dicembre 2005 n. 19, art. 3, comma 3; l. p. Bolzano 18 marzo 2002 n. 6, art. 2, comma 2; l.r. Umbria 11 gennaio 2000 n. 3, art. 18, comma 3; l.r. Valle d'Aosta 4 settembre 2001 n. 26, art. 3, comma 4; l.r. Veneto 10 agosto 2001, art. 3, comma 7.

(48) Cfr. l.r. Sardegna, 24 febbraio 1994 n. 7, art. 2, comma 6.

(49) In questo senso, L. BIANCHI, *Le autorità regionali indipendenti*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, vol. III, 2001, p. 297 ss. e F. DONATI, *op. ult. cit.*, p. 74, il quale assimila – sotto questo punto di vista – i Co.re.com. al Difensore civico regionale.

ricondotti al modello delle Autorità indipendenti.

Per quanto concerne i requisiti soggettivi, spie disvelatrici dell'indipendenza di un'Autorità operante in ambito nazionale sono normalmente considerate, come noto, da un lato, l'assoluta mancanza di condizionamenti e forme di controllo da parte dei gruppi di potere (politico, economico e sociale), dall'altro, la capacità di promuovere un proprio indirizzo tecno-politico di settore ⁽⁵⁰⁾.

Le Autorità svolgono, infatti, come altrettanto noto, una funzione di garanzia nei confronti di quei valori costituzionali che per essere tutelati ed attuati abbisognano di specifiche conoscenze tecniche; funzione che richiede l'assenza di condizionamenti derivanti dall'indirizzo politico di maggioranza e la riconduzione del valore costituzionale da difendere unicamente ad un proprio e tecnicizzato indirizzo ⁽⁵¹⁾.

Tutto ciò richiede, però, come ovvio, particolari forme di garanzia, oltre che nel funzionamento dell'Autorità, anche nella nomina dei componenti, nei loro requisiti di eleggibilità e nella durata e revocabilità del mandato.

Alla luce di quanto osservato in precedenza ⁽⁵²⁾, non sembra potersi ravvisare nei Co.re.com. il requisito dell'indipendenza strutturale e funzionale, consustanziale alle Autorità amministrative autenticamente indipendenti. In relazione alle modalità di investitura, infatti, i membri dei Comitati sono eletti dai Consigli regionali e, malgrado i prescritti requisiti di competenza, esperienza ed assoluta indipendenza dal sistema politico-istituzionale e da quello degli interessi economici di settore, non emerge, tranne rari casi, alcuna disposizione che espressamente garantisca la partecipazione delle minoranze o la previsione di maggioranze qualificate.

Oltre a ciò, si deve ricordare che la durata dei Comitati è pari a cinque anni o addirittura espressamente collegata alla durata

(50) Per tutti, cfr. M. PASSARO, *Le amministrazioni indipendenti*, Torino, Giappichelli, 1996, p. 36 ss.

(51) Cfr. S. NICCOLAI, *I poteri garanti e le autorità amministrative indipendenti*, Pisa, Ets, 1996, p. 98 ss. e p. 248.

(52) Vedi *supra*, § 4.

della legislatura consiliare, mentre una normativa che avesse voluto tutelare realmente il requisito dell'indipendenza dalla contingente maggioranza politica avrebbe dovuto più correttamente prevedere una sfasatura nella durata delle cariche, ad esempio, con una durata in carica del Co.re.com. pari a sei anni. Si osserva, inoltre, che il ricorso, come visto operato da alcune Regioni⁽⁵³⁾, al voto limitato per l'elezione dei membri non risulta necessariamente sufficiente per garantire un effettivo coinvolgimento delle minoranze⁽⁵⁴⁾.

Anche la previsione, in molte leggi istitutive dei Comitati, di una elezione del Presidente ad opera della Giunta regionale sembra rafforzare la qualificazione dei Comitati stessi quali espressione della maggioranza politica regionale, contribuendo ad un "conflitto fra potenziale vocazione regolatoria degli organi e loro intrinseca derivazione politica"⁽⁵⁵⁾.

D'altro canto, le considerazioni svolte⁽⁵⁶⁾ sulla relativa inconsistenza delle funzioni normative e sanzionatorie svolte nella prassi dai Comitati e, soprattutto, sull'eccezionalità delle competenze regolatorie inducono a ritenere che, anche dal punto di vista funzionale, non siano riscontrabili in capo agli stessi i poteri caratterizzanti l'attività propria di una Autorità amministrativa indipendente.

Pressioni per la modifica dello stato attuale potrebbero derivare dalla legittimazione dei Comitati in ambito statutario, così come prevedono l'art. 73 dello Statuto della Regione Liguria e l'art. 53, comma 2, dello Statuto della Regione Marche⁽⁵⁷⁾. Del tutto singolare, invece, il caso della Regione Puglia, il cui Statuto, all'art. 50, prevede un organo, con sede presso il Consiglio

(53) *Ibidem*.

(54) A. SPADARO, *Elezione della Giunta: sei problemi di diritto parlamentare regionale nell'analisi di un "caso" controverso*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1987, p. 292.

(55) In questi termini, M. AVVISATI, *op. ult. cit.*, p. 98.

(56) Si veda *supra*, § 3.

(57) Su cui cfr. M. OLIVETTI, *Nuovi organi regionali "non necessari"*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 366, il quale osserva che la menzione a livello statutario di tali organi è il segno tangibile "della centralità del fenomeno della comunicazione nella società attuale", nonché delle accresciute competenze regionali in materia.

regionale, denominato “Comitato per l’informazione e la comunicazione” e contraddistinto sempre dalla sigla Co.re.com., il quale viene investito di tutte le funzioni in materia di “tutela della conoscenza e trasparenza dell’azione legislativa e amministrativa”, con contestuale devoluzione alla legge regionale del compito di organizzarne e disciplinarne tutti i profili strutturali e funzionali. La peculiarità del caso risiede nella circostanza che, a differenza di quanto previsto nelle altre Regioni citate, non ci si trova dinnanzi alla legittimazione statutaria di un organo preesistente ma alla previsione di un nuovo organo, con la stessa sigla, il quale si aggiunge al Comitato già previsto dalla legislazione regionale vigente senza che sia chiarito espressamente quale sia il rapporto intercorrente tra i medesimi. Ad ogni modo, per quanto è dato comprendere in attesa della disciplina attuativa, sembra trattarsi di un organo consultivo del Consiglio specializzato in materia di comunicazione istituzionale. In termini più generali, proprio prendendo spunto dalla vicenda pugliese, pare potersi dire che siffatta duplicazione di organi non giova alla funzionalità del sistema, nella misura in cui pone le premesse per l’insorgenza di conflitti di competenza, determina indebolimento dell’indirizzo tecnico-politico di settore e rende più complesso il coordinamento dell’azione pubblica⁽⁵⁸⁾. E ciò pare tanto più vero in quei casi in cui, come in quello di specie, nulla osta a che le funzioni attribuite all’istituendo organo vengano invece affidate alla cura di quello preesistente, potenziandone l’attività.

5. *I limiti dell’attuale amministrazione comune e le ipotesi sul futuro del governo regionale delle comunicazioni*

Nel paragrafo introduttivo di questo scritto ci si è proposti di

(58) Così anche L. COEN, *Comunicazione e specialità regionale: il quadro normativo previsto dal progetto di nuovo Statuto del Friuli-Venezia Giulia*, in questa *Rivista*, 2007, p. 93, commentando criticamente la scelta statutaria della Regione Lazio (cfr. art. 34 st.) di istituire una Commissione consiliare di vigilanza sul pluralismo dell’informazione.

verificare fino a che punto si sia concretizzato, con riferimento ai Co.re.com., il modello dell'*amministrazione comune* delle comunicazioni, tanto dal punto di vista *materiale*, ossia dell'integrazione del governo della radiotelevisione e della comunicazione politica con quello delle telecomunicazioni, quanto da quello *funzionale*, ossia dell'embricazione dei diversi livelli di governo tecnico-territoriale nel settore delle comunicazioni.

Quanto al primo profilo, in forza delle considerazioni svolte sulle funzioni proprie e su quelle delegate, pare di poter osservare che le delibere dell'Autorità garante ma, soprattutto, la legislazione regionale e le relative prassi hanno determinato una progressiva unificazione degli ambiti materiali tradizionalmente individuati dalle due sfere della radiotelevisione (e comunicazione politica) e delle telecomunicazioni. Ancorché si possa continuare a segnalare una prevalenza delle attività riconducibili alla prima delle due sfere, infatti, appare innegabile che oggi i Co.re.com. sono ormai impegnati in entrambe e che tale impegno si realizza attraverso moduli procedurali, organizzativi e forme di garanzia sostanzialmente unitari.

Meno soddisfacenti, invece, le conclusioni che è dato trarre in ordine all'integrazione funzionale dei Co.re.com. con il livello tecnico di governo statale. A tal proposito, infatti, si può osservare che la rilevata inadeguatezza delle previsioni legislative dettate a garanzia dell'autonomia ed indipendenza dell'organo dall'indirizzo politico regionale rendono difficile che esso possa agire in sintonia con l'Autorità garante, la quale opera in tutt'altro ordine di rapporti col potere politico e dispone di rilevanti poteri sanzionatori e paranormativi.

Per tale ragione, secondo alcuni, la più radicale rivitalizzazione dei Co.re.com. sarebbe quella derivante da una formale regionalizzazione dell'Autorità centrale, ipotizzabile dopo la collocazione della materia dell'ordinamento della comunicazione nell'ambito della potestà legislativa concorrente⁽⁵⁹⁾. In tale ultimo caso, si darebbe vita ad un sistema multilivello, co-

(59) Sul punto G. GRASSO, *Autorità amministrative indipendenti e Regioni tra vecchio e nuovo Titolo V della Costituzione. Alcuni elementi di discussione*, in AA. VV., *Scritti in Onore di Fausto Cuocolo*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 617 ss.

stituito da un'Autorità statale federata, disciplinata da una legge statale recante i principi generali e da singole Autorità regionali, istituite da leggi regionali, partecipanti alla nomina dei membri dell'Autorità centrale ed esercenti le funzioni non espressamente attribuite all'Autorità nazionale.

Tale configurazione appare, tuttavia, recessiva se considerata alla luce dei recenti interventi comunitari ⁽⁶⁰⁾ che, almeno nella materia delle telecomunicazioni, propendono, invece, per un'unica Autorità nazionale, al fine di favorire il processo di convergenza e liberalizzazione dei mercati e dei servizi di comunicazione elettronica ⁽⁶¹⁾.

Si potrebbe, allora, pensare ad un coordinamento tra i livelli territoriali di tipo orizzontale ⁽⁶²⁾, con una legge statale indicativa dei principi fondamentali e recettiva dei principi comunitari e con un rafforzamento delle leggi regionali istitutive dei Comitati.

In questa direzione sembra porsi anche il d.lgs. n. 177 del 31 luglio 2005 (cd. testo unico in materia radiotelevisiva), laddove stabilisce che le funzioni dell'Autorità centrale relative al rispetto dei diritti fondamentali nel settore delle comunicazioni e le sue competenze risalenti anche alle previgenti leggi di settore (in particolare alle leggi nn. 223/1990, 481/1995 ed, infine, 249/1997) siano svolte anche attraverso i Co.re.com.

Ciò potrebbe favorire un significativo aumento delle funzioni dei Comitati, per volontà dello stesso legislatore nazionale, concretantesi non solo nell'attribuzione di funzioni in nuovi

(60) Si veda, ad esempio, il pacchetto di Direttive comunitarie del 2002 (specialmente la direttiva 2002/21/CE), intervenute a regolamentare il settore delle comunicazioni elettroniche.

(61) Senza, peraltro, ritenere che la normativa comunitaria (secondaria) possa incidere sulla distribuzione delle competenze istituzionali degli ordinamenti interni. In tal senso, P. BILANCIA, *Autorità amministrative indipendenti tra Europa, stato e regioni*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2003, p. 150. Per una ricostruzione dei rapporti tra Commissione europea ed Autorità nazionali nel settore delle telecomunicazioni cfr. S. AMADEO, *La disciplina comunitaria delle comunicazioni. Tra regolamentazione "decentrata" e liberalizzazione del mercato*, in questa *Rivista*, supplemento 1/2006, p. 39 ss.

(62) Si pensi ai già esistenti Coordinamento nazionale Co.re.com. e Assemblea nazionale dei Presidenti Co.re.com.

settori, ma anche nella differenziazione tipologica delle funzioni, non più di mera vigilanza, ma, altresì, di reale regolazione, ossia normative e sanzionatorie.

Si potrebbe, inoltre, pensare di passare da un sistema di conferimento di funzioni tramite delega ad un sistema di tipo collaborativo in cui gli obiettivi vengano previamente concordati e definiti da tutti i soggetti interessati, fino a poter arrivare ad una enumerazione delle funzioni dell'Autorità centrale, necessarie a mantenere una certa uniformità in ambito nazionale, lasciando in via residuale alle Autorità regionali decentrate le funzioni inerenti le specifiche realtà locali.

Non senza qualche forzatura, la possibile attribuzione di funzioni normative e, nella specie, regolamentari ai Comitati, quali Autorità di regolazione regionali, potrebbe trovare, del resto, il proprio fondamento nell'art. 117, comma 6, Cost. che, come noto, ha comportato la sottrazione delle materie di competenza concorrente, quale quella in esame, al potere di normazione secondaria dello Stato e, di conseguenza, anche delle Autorità indipendenti centrali e la sua simmetrica attribuzione alle amministrazioni regionali ⁽⁶³⁾.

Tale potere di intervento regolamentare dovrà, tuttavia, essere circoscritto a quei settori della materia dell'ordinamento della comunicazione in cui non sia possibile riscontrare un interesse nazionale bisognoso di una disciplina unitaria.

Il potere di regolamentazione potrebbe, infine, trovare esplicazione a livello di organizzazione interna dei Comitati, con una sorta di autonormazione che rispetti i caratteri dei codici di autoregolamentazione operanti nel settore a livello nazionale. Primo esempio in tal senso si rinviene nell'allegato A) alla l.r. Calabria 22 gennaio 2001, istitutiva del Co.re.com., recante un Codice etico rivolto ai componenti del Comitato stesso, i quali, al momento dell'accettazione dell'incarico e dell'investitura

(63) Per una ricognizione degli attuali confini della potestà normativa dell'Autorità centrale alla luce della prassi attuativa della disciplina istitutiva, cfr. diffusamente F. DONATI, V. BONCINELLI, *I regolamenti dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2003-2004*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 119 ss.

formale, devono rendere apposita dichiarazione con la quale si obbligano ad osservarne le disposizioni.

6. Un'appendice conclusiva: la materia dell'“ordinamento della comunicazione” nella prospettiva dei Co.re.com.

Le riflessioni fin qui svolte rappresentano il contesto giuridico minimo che è necessario tenere presente per comprendere la rinnovata importanza che l'argomento in esame assume alla luce della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione e, in special modo, dell'art. 117, comma 3 che, come noto, riconduce alla potestà legislativa concorrente la materia dell'“ordinamento della comunicazione”⁽⁶⁴⁾. In particolare, si tratta di comprendere quali siano le forme concrete attraverso cui la sintesi dell'unità politica, culturale e linguistica del Paese si può auspicabilmente comporre con la varietà delle culture e delle identità locali. E, quindi, in definitiva, di apprezzare come in questa “sensibilissima” materia alla definizione dei principi fondamentali da parte dello Stato si può aggiungere l'articolazione regionale delle disposizioni di dettaglio⁽⁶⁵⁾.

È questa, infatti, la chiave di lettura che al costituzionalista sembra più idonea per dare una risposta alle sempre più pressanti domande “di differenziazione” che provengono dalle composite realtà sociali ed economiche circa l'effettivo significato e le prospettive di sviluppo dei Co.re.com. A tal fine, però, è innanzitutto necessario individuare i contenuti dell'“ordinamento della comunicazione”.

La formula, infatti, nella “sua absolutezza semantica”⁽⁶⁶⁾, potrebbe indurre a pensare che tutte le forme di comunicazione, sia quelle interindividuali e riservate che quelle pubbliche ed

(64) Cfr. P. CARETTI, *I Corecom nel sistema locale delle comunicazioni*, in *Le Regioni*, 2005, p. 339 ss.

(65) Ancora in tal senso, M. AVVISATI, *op. ult. cit.*, p. 92 ss.

(66) L'espressione si deve ad A. PACE, *L'ordinamento della comunicazione tra la riforma del 2001 e la controriforma del 2005*, in questa *Rivista*, supplemento 1/2006, p. 46.

impersonali, trasmesse con qualsiasi mezzo, possano essere ricondotte nell'ambito della competenza legislativa concorrente e nella corrispondente competenza amministrativa delle Regioni.

Anche al fine di delimitare l'ambito di un futuro intervento regionale di riforma dei Co.re.com., pare tuttavia opportuno rilevare in questa sede che tale ricostruzione non può essere condivisa per un duplice ordine di motivi.

In primo luogo, perché nel nostro ordinamento non esiste una specifica disciplina settoriale per la materia della comunicazione intesa in senso così ampio, ma unicamente “[...] una serie di spezzoni normativi che disciplinano i diversi segmenti di cui si compone il sistema della comunicazione sociale, [...] ancora lontani da un vero e proprio ordinamento”⁽⁶⁷⁾.

In secondo luogo, perché l'art. 15 della Costituzione conferisce alle comunicazioni interindividuali e personali, tali per la riservatezza che si ritiene essere assicurata da un certo mezzo di comunicazione, una tutela contenutistica e procedimentale che esclude qualsiasi intervento del legislatore regionale⁽⁶⁸⁾.

Da qui deriva l'esclusiva competenza del legislatore statale relativamente alla disciplina attuativa dell'art. 15 della Costituzione.

Pertanto, ai fini dell'individuazione contenutistica della materia in esame, sarebbe opportuno discorrere non dell'“ordinamento della comunicazione” in quanto tale (ossia monoliticamente ed indistintamente considerato) ma di un “ordinamento delle comunicazioni”, intendendo con tale locuzione solo le te-

(67) Così P. CARETTI, *Il ruolo delle Regioni nell'ordinamento della comunicazione. Profili generali e problemi aperti*, in ID., *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 128. Nello stesso senso, A. VALASTRO, *Il futuro dei diritti fondamentali in materia di comunicazione dopo la riforma del Titolo V*, in AA. VV., *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Padova, Cedam, 2003, p. 860 ss. ed A. PACE, *op. e loc. ult. cit.*

(68) In questo senso, A. PACE, in *Art. 15*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro it., 1977, p. 80 ss.; ID., *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, II ed., Padova, Cedam, 1992, p. 241 ss.; ID., *Appendice di aggiornamento 2002 alla cit. Problematica*, Padova, Cedam, 2002, p. 12 ss.; ID., *L'ordinamento della comunicazione tra la riforma del 2001 e la controriforma del 2005*, cit., p. 46.

lecomunicazioni e la radiotelevisione. Una significativa conferma in questa direzione pare potersi trarre proprio dall'appena tentata disamina della disciplina nazionale e regionale in tema di Co.re.com. Soprattutto dopo la ricordata abrogazione dell'art. 3, comma 1, della l. n. 67 del 1987 da parte dell'art. 28, co. 1, lett. b), della l. n. 112 del 2004 (che – come detto ⁽⁶⁹⁾ – ha fatto venir meno la delega dell'Autorità nazionale in tema di vigilanza sul rispetto della normativa *antitrust* nel mercato dell'editoria regionale), infatti, l'articolazione territoriale del governo tecnico del settore delle “comunicazioni” si è strutturata come comprensiva delle sole competenze in materia di telecomunicazioni e radiotelevisione. Detto altrimenti, tutte le funzioni, proprie e delegate, che i Co.re.com. sono chiamati ad esercitare dal complesso sistema normativo ed istituzionale fin qui sommariamente ricostruito finiscono più o meno direttamente per accreditare l'idea che a tali due ambiti debba considerarsi tendenzialmente limitata la materia “ordinamento della comunicazione”.

Tale ricostruzione, del resto, pare in sintonia con il modo in cui gli stessi soggetti istituzionali hanno interpretato le funzioni loro assegnate. In particolare, significativa pare la visione complessiva del sistema che traspare dalle considerazioni dell'allora Presidente dell'A.g.com., il quale, subito dopo l'entrata in vigore della modifica del Titolo V della Costituzione ⁽⁷⁰⁾, ha rilevato come l'espressione “ordinamento della comunicazione” debba essere ritenuta coincidente con il sistema delle comunicazioni declinato al plurale e riferito sia al settore delle telecomunicazioni che a quello radiotelevisivo (una sorta di ordinamento delle comunicazioni elettroniche), di cui si occupano la l. n. 249 del 1997 e le sue successive modificazioni.

(69) *Supra*, § 3.

(70) Cfr. l'Audizione di E. CHELI del 27 novembre 2001, in PRIMA COMMISSIONE PERMANENTE DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione*, vol. I, Roma, Senato della Repubblica, 2002, p. 169. Nello stesso senso, si veda E. CARLONI, *L'ordinamento della comunicazione dopo (ed alla luce della) riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 2002, p. 1015 ss. e, più di recente, A. PACE, *op. ult. cit.*, p. 48.

Pare, inoltre, opportuno sottolineare in questa sede come la formula lessicale non distingua, in alcun modo, tra ambito nazionale e locale, potendo indurre a ritenere che la potestà legislativa regionale di dettaglio possa riguardare tanto le diffusioni elettroniche e le trasmissioni radiotelevisive regionali, quanto quelle nazionali. Tale tesi, però, si scontra non tanto con la riconduzione alla potestà legislativa statale dei principi fondamentali della materia, quanto con la potestà esclusiva statale in materia di limiti alla manifestazione del pensiero a tutela dell'onore dei privati e delle istituzioni, del buon costume, etc. (ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *h*) e *l*)⁽⁷¹⁾, in materia elettorale (ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *p*) ed, infine, in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *m*)⁽⁷²⁾. Sembrerebbe, pertanto, necessario, per la disciplina contenutistica delle comunicazioni elettroniche e delle trasmissioni radiotelevisive nazionali o interregionali, l'intervento di accordi nazionali o interregionali, vincolanti per le singole legislazioni regionali e, presumibilmente, da concordare e armonizzare in sede di Conferenza dei Presidenti delle Regioni⁽⁷³⁾.

Devono, dunque, considerarsi escluse dall'"ordinamento delle comunicazioni" l'editoria, la stampa, la cinematografia, il teatro e le poste.

Per quanto concerne i primi due settori, il ruolo del legislatore regionale non può che limitarsi alla disciplina delle provvidenze economiche erogabili, implicitamente assicurata dalla forma di Stato democratico⁽⁷⁴⁾.

(71) Si vedano in tal senso A. PACE, *Considerazioni finali*, in G. MORBIDELLI, F. DONATI (a cura di), *Comunicazioni: verso il diritto della convergenza?*, cit., p. 180 e M. OROFINO, *L'"ordinamento della comunicazione" tra direttive comunitarie e riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 77.

(72) Cfr. Corte cost., n. 282 del 2002, in *Giur. cost.*, 2002, p. 2012 ss. e n. 88 del 2003, *ivi*, 2003, p. 700 ss.

(73) In tal senso, A. PACE, *L'ordinamento della comunicazione*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, disponibile all'indirizzo internet www.associazionedeicostituzionalisti.it.

(74) A. PACE, *L'ordinamento della comunicazione tra la riforma del 2001 e la controriforma del 2005*, cit., p. 51 ss., il quale chiarisce che il diverso regime di stampa e televisione si giustifica storicamente in forza della circostanza che solo la prima, e

Conferma di ciò si rinviene nell'eloquente circostanza che la competenza dell'A.g.com. in materia di editoria e stampa era, anche prima della riforma cd. "Gasparri", limitata alla tutela *ex post* della concorrenza; tutela che, ai sensi dell'art. 117, comma 2 lett. e), è – come noto – riservata alla competenza esclusiva (e trasversale) dello Stato. Dall'Allegato "A" dell'Accordo quadro del 25 giugno 2003, tra A.g.com., Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome e Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea dei Consigli regionali e delle Province autonome, emergeva, infatti, che l'unico oggetto disciplinato riguardante l'editoria consiste, per l'appunto, nella "vigilanza sull'applicazione della normativa *antitrust*, con riferimento al mercato dell'editoria quotidiana in ambito regionale". Tale dato normativo, d'altro canto, rende anche ragione del perché si sia correttamente sostenuto che nella potestà legislativa concorrente in materia di comunicazione non può rientrare nemmeno la disciplina delle situazioni giuridiche soggettive concernenti la libertà d'impresa editoriale⁽⁷⁵⁾.

La mancata inclusione, invece, della disciplina del cinema e del teatro trova spiegazione nella necessità di garantire e tutelare in eguale misura a tutti i cittadini italiani, senza differenze territoriali, le relative situazioni giuridiche soggettive, risolvendosi nei diritti di libera manifestazione del pensiero e di espressione artistica. A ciò si aggiunga, inoltre, la ricomprensione di "tutte le attività riconducibili all'elaborazione e diffusione della cultura", compreso, quindi, lo spettacolo (entro cui si collocano sia le manifestazioni teatrali che quelle cinematografiche), nella competenza legislativa concorrente regionale della "valorizzazione dei beni culturali e ambientali" e nella "promozione e organizzazione di attività culturali"⁽⁷⁶⁾. L'esclusione, infine, del-

non la seconda, "ha sempre goduto della sua stretta prossimità con la libertà individuale di manifestazione del pensiero".

(75) P. STANCATI, *La inclusione della materia "ordinamento della comunicazione" nell'art. 117, comma 3, Cost.: aspetti problematici della libertà di manifestazione del pensiero "regionalizzata" e del "federalismo della informazione"*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 722 ss.

(76) Così la Corte costituzionale nelle sentenze nn. 255 del 2004 e 285 del 2005, con commento, tra gli altri, di P. CARETTI, *Le competenze in materia di spettacolo: la*

le poste dall'“ordinamento delle comunicazioni”, ancorché ricadenti tra i settori di competenza del Ministero delle comunicazioni (ma non anche tra quelli dell'A.g.com., né tra gli oggetti disciplinati dalla l. n. 249 del 1997), sembra trovare conferma nell'esigenza di garantire in tutto il territorio nazionale regole uniformi per l'erogazione del servizio postale⁽⁷⁷⁾. La disciplina dei servizi postali è, inoltre, fortemente influenzata dalla normativa comunitaria che impone agli Stati membri di garantire un servizio di qualità uniforme sul mercato unico⁽⁷⁸⁾.

Per concludere, sembra quindi emergere nella materia della comunicazione, secondo l'*actio finum regundorum* sopra tentata, un ruolo regionale decisamente secondario, per lo più di compartecipazione alla stesura di alcune normative statali, con una limitata apertura a spazi di innovazione e differenziazione regionale, ma con una importante valorizzazione, seppure ancora parziale, di moduli cooperativi e collaborativi che sembrano spingere verso il superamento di un sistema di legislazione concorrente improntato ad una rigida separazione di competenze⁽⁷⁹⁾.

In questa prospettiva un ruolo centrale sembra poter essere occupato proprio dalla disciplina regionale che regola la costituzione ed il funzionamento dei Co.re.com. L'analisi fin qui condotta dimostra, infatti, che proprio la normazione regionale dei profili strutturali, ma soprattutto funzionali, dei Co.re.com. può rappresentare uno dei crocevia fondamentali attraverso cui

Corte “riscrive” il decreto legislativo in tema di cinematografia, in *Giur. cost.*, 2005, p. 2830 ss.; M. BELLETTI, *Il nuovo riparto di competenze Stato-Regioni tra continuità, ultrattività ed urgenza*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, disponibile all'indirizzo www.forumcostituzionale.it. In dottrina cfr. anche A. VALASTRO e G. GARDINI, in R. ZACCARIA e altri, *L'ordinamento della comunicazione tra Stato e Regioni*, in V. CERULLI IRELLI e C. PINELLI (a cura di), *Verso il federalismo*, Roma, Arisid, 2004, p. 273.

(77) Sul punto, si veda L. MAGRONE, *Le poste*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Parte speciale*, tomo III, II ed., Milano, Giuffrè, 2003, p. 2335 ss.

(78) Si veda la direttiva 2002/39/CE del Consiglio e del Parlamento europeo, attuata con d.lgs. 23 dicembre 2003, n. 384. Vedi anche, L. MAGRONE, *op. ult. cit.*, p. 2385.

(79) In questo senso, cfr. E. CARLONI, *L'ordinamento della comunicazione alla luce della legislazione regionale (2001-2005)*, in *Le Regioni*, 2005, p. 798 ss.

far passare un'effettiva differenziazione autonomistica degli ordinamenti locali della comunicazione. E ciò tanto con riguardo alla progressiva creazione di un vero e proprio governo tecnico di settore a tutela dei diritti e delle libertà fondamentali dei cittadini, quanto in relazione all'aspetto, complementare, della previsione dei presupposti legislativi perché possano aversi nuove forme di sperimentazione sull'erogazione e sulla fruizione dei contenuti mediatici; il che costituisce – con ogni evidenza – il fine più macroscopico, e percepibile all'esterno, che ogni processo di differenziazione normativa in questo settore dovrebbe perseguire.