

Funzioni e ruolo dei CORECOM

Paolo Siconolfi*

Le relazioni di questa seconda parte del convegno tratteranno del servizio pubblico televisivo in una prospettiva unitaria – costituito per l'appunto dall'aspetto pubblicistico del servizio – ma su campi diversi, in ognuno dei quali coglieranno l'evoluzione del servizio stesso.

Uno è il campo del diritto, in senso lato, con le prime due relazioni: del prof. Roberto Mastroianni, su *Servizio pubblico radiotelevisivo tra diritto interno e diritto comunitario* e del prof. Gianluca Gardini su *L'attività radiotelevisiva come servizio di interesse generale: ruolo del regolatore e inadeguatezza del mercato*, che seguirà subito dopo.

L'altro è il campo del progresso tecnologico con la relazione del dott. Gaudenzio Garavini, Direttore generale Organizzazione, sistemi informativi e telematici della Regione Emilia-Romagna che ci parlerà del Progetto CASPER e la relazione del dott. Santo Della Volpe, Capo Redattore del TG3, su *Il servizio pubblico radiotelevisivo*.

In un certo qual modo una sintesi di questa sessione potrà, infine, essere rappresentata dalla relazione su *Regioni e televisione pubblica in Europa* del prof. Giuseppe Richieri.

Potrei ritenere così concluso il mio compito, che è meramente introduttivo, o forse meglio, d'apertura della sessione pomeridiana, ma ritengo di poter tenere la parola ancora per pochissimo, per un accenno alle funzioni e al ruolo dei CORECOM.

Ruolo e funzioni che s'inquadrano nel più vasto tema dell'istituzione di una apposita Autorità di garanzia e della

(*) Componente CORECOM Emilia-Romagna e Coordinatore della Commissione Rapporti Istituzionali.

definizione di nuove regole antitrust, ma che rappresentano anche un esempio dell'impegno spiegato dalle Regioni per l'affermazione di un pluralismo territoriale anche nel campo della comunicazione radiotelevisiva.

I CORECOM, infatti, se nascono ad opera della legge n. 249 del 1997, hanno alle spalle una lunga esperienza, a partire già dalla metà degli anni '70, che contribuisce ad assicurare alle Regioni un qualche ruolo nel settore.

Le Regioni, sin dalla loro costituzione, rivendicano uno spazio nella gestione del mezzo di comunicazione radiotelevisivo. Questa aspirazione trova una eco nella prima giurisprudenza della Corte costituzionale in materia (sentenze n. 225 e n. 226 del 1974), con l'invito al legislatore ad aprire la disciplina del monopolio a tutte le espressioni del pluralismo, sia a quelle sociali sia a quelle istituzionali. La prima legge organica nel settore (la n. 103 del 1975), oltre a riconoscere alle Regioni il potere di designare una parte dei membri del Consiglio di amministrazione della concessionaria pubblica, istituisce i Comitati regionali per il servizio radiotelevisivo, nominati dal Consiglio regionale, quali organi di consulenza delle Regioni stesse in materia di informazione radiotelevisiva, con poteri di proposta in ordine alla programmazione regionale della RAI, nonché con il compito di disciplinare il c.d. diritto di accesso, sempre a livello regionale, sulla base delle regole generali fissate al riguardo dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza sui servizi radiotelevisivi.

Gli sviluppi successivi del sistema radiotelevisivo porteranno, quindici anni più tardi, all'abbandono del modello a monopolio pubblico e all'avvio di un sistema misto pubblico-privato, grazie all'approvazione della seconda legge di sistema, la legge n. 223 del 1990, che non comporta rilevanti novità per quanto riguarda i Comitati regionali, anche se assegna loro particolari compiti. Va peraltro segnalata la novità rappresentata dal fatto che il Garante per l'editoria e la radiotelevisione e il Ministero di settore possono avvalersi dei Comitati per lo svolgimento delle loro funzioni.

Il giudizio che complessivamente può essere dato è che le innovazioni normative di questo periodo non comportano alcuna sostanziale modificazione nel ruolo complessivamente modesto ricoperto dai Comitati nel quadro del nostro sistema radiotelevisivo. Un ruolo che non muterà significativamente neppure in seguito all'attribuzione ai Comitati di ulteriori compiti: come la vigilanza sulla destinazione della pubblicità degli enti pubblici (art. 11-*bis* del d.l. n. 323 del 1993, convertito in legge n. 422 del 1993), o la vigilanza e il controllo in tema di rispetto delle regole dettate per le campagne elettorali (art. 1, comma 4, della legge n. 515 del 1993). Occorre peraltro considerare che siamo ancora in un contesto in cui la stessa Corte costituzionale (sino alla nota sentenza n. 348 del 1990) negava ogni competenza propria delle Regioni in materia, in quanto appunto materia non enumerata nel vecchio art. 117 Cost. E tuttavia l'esperienza maturata in questo periodo segnala già, al di là del quadro delle competenze formali in materia, l'esigenza di articolare sul territorio l'esercizio di funzioni altrimenti difficilmente governabili da una o più autorità centrali.

Il cambiamento di grande rilievo si ha con l'approvazione della legge n. 249 del 1997, che istituisce i nuovi Comitati regionali per le comunicazioni. L'art. 1, comma 13, della legge, infatti, in parallelo alla concentrazione in capo all'Autorità nazionale di garanzia nelle comunicazioni, delle competenze relative all'intero sistema, comprensivo di stampa, radiotelevisione e servizi di telecomunicazione, concepisce i Comitati come organi destinati a svolgere anch'essi compiti ad ampio raggio. La nuova legge accentua la natura dei Comitati in una sorta di amministrazione comune, che in parte ha come referente le Regioni e in parte l'Autorità di garanzia nazionale. Siamo lontani dalla previsione di una mera facoltà di avvalersi dei comitati, che diventano strumenti necessari al migliore svolgimento a livello regionale dei compiti dell'Autorità, così come siamo lontani dall'attribuzione solo di specifiche funzioni, registrandosi invece una potenziale estensione dei compiti

dei Comitati a tutte le funzioni di governo, garanzia e controllo rientranti nella responsabilità dell'Autorità nazionale.

Per una serie complessa di ragioni, tuttavia, il decollo dei nuovi Comitati regionali per le comunicazioni è stato particolarmente lento e laborioso, tanto che ancora di recente non risultava conclusa la fase regionale istitutiva.

Un'accelerazione alla fase istitutiva dei Comitati è venuta poi dall'approvazione dell'accordo-quadro concluso tra l'Autorità di garanzia, la Conferenza permanente Stato-Regioni e la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali del giugno del 2003. Con tale atto, sulla scorta di quanto stabilito nel regolamento, si definiscono i principi guida per l'esercizio delle funzioni delegate, si prefigura il contenuto delle singole convenzioni, della durata di tre anni e rinnovabili tacitamente, salvo motivata determinazione di una delle parti, alla cui stipula si prevede di far precedere una ricognizione congiunta delle funzioni effettivamente delegabili, degli interventi richiesti e delle risorse finanziarie disponibili. A quest'ultimo proposito, si conviene di ripartire le medesime tra le varie Regioni in ragione di determinati criteri e di procedere ad ogni opportuno aggiornamento in relazione a sopravvenute esigenze. Si individua, inoltre, nel principio di leale collaborazione l'elemento cardine del rapporto convenzionale, il quale impegna le parti, tra l'altro, a prevedere l'istituzione di apposite commissioni paritetiche al fine di risolvere eventuali problemi di coordinamento amministrativo.

L'intera vicenda che si è sommariamente descritta si segnala non solo per il rilievo che essa è destinata ad avere sul versante delle autonomie regionali, ma anche per il metodo che è stato seguito nelle sue diverse fasi.

Da questo punto di vista la novità è rappresentata dalla rinuncia ad un'interpretazione dei rispettivi ruoli (dello Stato, nelle sue diverse articolazioni, da una parte, e delle Regioni dall'altra) in termini di separazione/supremazia/subordinazione e dalla scelta invece di un'impostazione diversa di tipo cooperativo/collaborativo, nel rispetto ovviamente dei diversi livelli

di responsabilità in relazione agli interessi pubblici da tutelare, correlati alla diversa natura delle relative competenze formali. Questo metodo ha avuto, innanzitutto, una ricaduta nella definizione dei contenuti comuni delle leggi istitutive dei nuovi Comitati; in secondo luogo, nella definizione della disciplina e dei contenuti delle deleghe; infine, nella esplicita affermazione del principio di leale collaborazione come principio base, regolatore di tutta la fase applicativa.

Questa impostazione, per il vero, è stata seguita anche in altri settori, ma in quello qui considerato risulta particolarmente idonea a raggiungere il difficile obiettivo di conciliare il rispetto delle rispettive competenze formali, distribuite ai diversi livelli di governo e le esigenze unitarie che la disciplina di questo settore presenta, accentuate dalla straordinaria pervasività che in esso presenta il diritto comunitario. Questa considerazione va letta alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione e, in particolare, dell'art. 117, comma 3, che, come è noto, ridisegna l'ambito materiale della competenza concorrente delle Regioni e che ricomprende in quest'ambito l'"ordinamento della comunicazione". Una dizione così lata e generica da avere subito impegnato sia la dottrina sia la Corte costituzionale in una ardua opera interpretativa volta ad individuarne con maggiore precisione i confini. Va sottolineato che anche il legislatore nazionale, per risolvere la difficoltà di conciliare la necessaria unitarietà della disciplina col rispetto delle competenze regionali, ha finito per allontanarsi significativamente dal modello classico di competenza concorrente e per immaginare invece un diverso tipo di rapporto tra i due livelli di regolazione, centrato anch'esso su moduli cooperativi/collaborativi.

Il riferimento è ai due recenti provvedimenti che, muovendosi nel solco delle nuove direttive comunitarie del 2002, hanno ridisciplinato il settore delle telecomunicazioni e della radiotelevisione, in una logica propria delle direttive di convergenza non solo tecnica, ma anche giuridica dei due settori (si tratta del c.d. Codice delle comunicazioni elettroniche e della legge n. 112 del 2004).

Uno degli aspetti rilevanti, dal punto di vista che qui interessa, che emergono da questi due provvedimenti è rappresentato dalla messa in campo di meccanismi di raccordo procedurale tra i diversi titolari di competenze di regolazione sul piano interno nei settori oggetto di disciplina. Si pensi, ad esempio, all'art. 5 del codice delle comunicazioni elettroniche che si apre con l'affermazione del principio di leale collaborazione come punto di riferimento fondamentale nella costruzione del tessuto dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali e che prevede l'istituzione di un comitato paritetico, nell'ambito della Conferenza unificata (che riunisce, come è noto, i rappresentanti dell'intero sistema delle autonomie locali), come sede di previo confronto sulle scelte relative alla "politica della comunicazione elettronica", destinate ad incidere, orientandoli, sugli interventi rientranti nelle competenze dei diversi soggetti coinvolti. Si pensi, ancora, sempre nella stessa direzione, alla particolare procedura prevista dall'art. 16, comma 3, legge n. 112, in ordine all'esercizio della delega da parte del Governo relativa alla predisposizione dei t.u., sulla radiotelevisione, finalizzato non solo a razionalizzare la normativa ora sparsa in diversi atti normativi, ma anche ad esplicitare i principi fondamentali della materia, al cui rispetto sono tenuti i legislatori regionali in sede di esercizio della loro competenza concorrente in "materia" di ordinamento della comunicazione. Una procedura che vede le Regioni partecipare alla stesura del codice attraverso l'espressione di un parere obbligatorio da parte della Conferenza permanente Stato-Regioni, nonché delle commissioni parlamentari competenti, ivi compresa, la Commissione bicamerale per le questioni regionali, sullo schema di decreto legislativo.

Nell'un caso e nell'altro siamo lontani dall'applicazione automatica del modello tradizionale di competenza concorrente, giocato sulla mera giustapposizione di due fonti normative diverse, ciascuna autonoma dall'altra (l'una chiamata a dettare i principi fondamentali e l'altra la conseguente normativa di dettaglio, preferendosi invece impostare i rapporti tra le due fonti sul piano della previa e concordata definizione degli

obiettivi comuni che entrambe debbono perseguire, ciascuna nel suo ambito).

Questa diversa impostazione non risolve di per sé tutti i problemi interpretativi, ma quanto meno traccia una via che consente di avviarli a soluzione senza dover ricorrere soltanto al contenzioso di legittimità, con tutte le rigidità che esso presenta.

Possiamo dire che si tratta di una via, certamente non alternativa, ma che altrettanto certamente integra un sistema di rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale che da decenni ha mostrato tutti i suoi limiti proprio sul versante dell'assenza di adeguati meccanismi di raccordo preventivo.

Il *modello CORECOM* ha in qualche modo anticipato, operando solo sul piano amministrativo, scelte successivamente fatte proprie dal legislatore nazionale.

Naturalmente si tratta di un modello di regolazione dei rapporti tra i diversi livelli di governo ancora in via di definizione e del quale si colgono appena i tratti essenziali, che certamente ha bisogno di essere sperimentato. Solo la prassi ci potrà dire se le novità che esso lascia intravedere saranno confermate.

A questo riguardo, c'è semmai da segnalare con il prof. Caretti come, rispetto all'itinerario sin qui percorso, appaia almeno in una certa misura contraddittoria la norma della legge di revisione della seconda parte della Costituzione, che riconduce all'esclusiva competenza dello Stato l'ordinamento della comunicazione e ridefinisce la competenza concorrente delle Regioni in termini di comunicazione di interesse regionale, ivi compresa l'emittenza in ambito regionale e la promozione in ambito regionale dello sviluppo delle comunicazioni elettroniche. Si tratta, infatti, di una scelta che solo apparentemente chiarisce i confini della competenza concorrente delle Regioni (non avendo mai nessuno dubitato, anche a stare all'attuale testo dell'art. 117, comma 3, che la competenza relativa all'ordinamento della comunicazione possa riguardare altro se non le forme di comunicazione che interessano il livello regionale), giacché lascia del tutto impregiudicata la soluzione di rilevanti

nodi interpretativi. Dietro la scelta della legge di revisione sembra esserci una visione che ci riporta ad un'impostazione del rapporto tra legge statale e legge regionale ispirata al tradizionale modello della separazione/supremazia/subordinazione che appare, al di là di ogni altra considerazione, anacronistico alla luce della evidente crisi che dovunque (anche a livello comunitario) ha da tempo investito criteri di riparto delle competenze normative così concepiti.

C'è da augurarsi, che quale che sia l'esito di simili scelte, esse non portino all'azzeramento di quanto di proficuo si è sin qui tentato di avviare in nome di un diverso modello di tipo collaborativo. Un modello che, come accennato, rappresenta la vera chiave di volta di un sistema che voglia far salva l'autonomia regionale insieme alla coerenza complessiva del sistema di regolazione.