

Il tema di questo convegno – dedicato al rapporto tra Regioni e servizio pubblico radiotelevisivo – è un tema di cui si cominciò a discutere in Italia negli anni '70 nella fase di impianto delle Regioni ordinarie, ma che è tornato oggi di grande attualità.

Nel corso degli ultimi anni (e, in particolare, degli ultimi tre anni), il mondo della radiotelevisione è profondamente mutato sul terreno tecnologico (nel sistema delle reti), economico (nell'assetto dei mercati), sociale (nel modo di fruizione del mezzo), giuridico (nel sistema delle regole). Questo è accaduto in tutti i paesi europei dopo il varo, nel 2002, delle nuove direttive comunitarie sulla comunicazione elettronica, ma è accaduto, in particolare, in Italia che, dopo queste direttive, ha adottato, in stretta sequenza temporale, un codice delle comunicazioni elettroniche (d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259), una legge di sistema sulla radiotelevisione (legge 3 maggio 2004, n. 112), un Testo unico sulla radiotelevisione (d.lgs. 31 luglio 2005, n. 177). Oggi ci troviamo, pertanto, in presenza di un quadro completamente mutato rispetto a quello che, nel settore della comunicazione radiotelevisiva, avevamo avuto fino al passato recente: un quadro che potrebbe avere, nel futuro prossimo, due sbocchi diversi, segnando l'inizio del superamento dell'"anomalia" italiana relativa al settore radiotelevisivo, ovvero determinando un ulteriore aggravamento di questa "anomalia". È indubbio che questi possibili esiti del processo in atto molto dipenderanno dalle scelte che, nell'attuazione del

(*) Vice Presidente emerito della Corte costituzionale.

nuovo contesto regolamentare, verranno fatte su alcuni punti determinanti ed uno di questi punti è sicuramente rappresentato dal problema del decentramento televisivo, cioè dall'assetto dei rapporti che, nel futuro prossimo, si potranno determinare tra emittenza radiotelevisiva e poteri locali.

Nasce, quindi, l'esigenza di riflettere su due punti: su come il nuovo quadro legislativo sarà in grado di incidere sulla natura e sulla missione del servizio pubblico radiotelevisivo e su come i mutamenti che questo nuovo quadro sta oggi determinando saranno in grado di riflettersi nel rapporto che lega questo servizio con il sistema dei poteri locali e con le Regioni in particolare.

Su questi due aspetti gli interventi che abbiamo sinora ascoltato nel corso di questo convegno hanno offerto un ventaglio di risposte molto ricco e articolato, che qui non cercherò di riassumere. In questa sede vorrei, invece, accennare a qualche direttrice di fondo intorno a cui formulare alcune domande.

La prima direttrice da considerare riguarda le caratteristiche della nuova televisione, che sta nascendo in conseguenza dei processi di digitalizzazione delle reti e di sviluppo della convergenza. Questa nuova televisione, come ieri molti ci hanno ricordato, si caratterizza per alcuni aspetti fondamentali e, in primo luogo, per una moltiplicazione delle piattaforme trasmissive che entrano in concorrenza tra loro. Alla televisione analogica terrestre di contenuto generalista si affiancano piattaforme nuove: la televisione digitale terrestre, che è ancora allo stato nascente; la televisione satellitare, che è in piena fase espansiva; la televisione via cavo su banda larga, che comincia ad affermarsi in alcune aree; infine, la televisione su telefonia mobile, che sta per decollare con prospettive di sviluppo molto promettenti, specialmente in un paese come il nostro, tanto propenso all'uso di questo strumento di comunicazione.

Un secondo aspetto è che la trasformazione in atto che caratterizza la nuova televisione tende sempre più a spostare l'uso del mezzo dalla televisione generalista e free verso la televisione tematica e pay.

Un terzo aspetto è dato dal passaggio dalla televisione tradizionale di tipo unidirezionale, o lineare, diretta a una massa indeterminata di utenti, alla televisione interattiva o non lineare, dove l'utente interagisce con l'emittente e diviene parte attiva del rapporto di fruizione, con un processo che tende sempre più a far coincidere la comunicazione intersoggettiva con la comunicazione di massa. La comunicazione di massa viene sempre più a personalizzarsi, a trasformarsi in comunicazione intersoggettiva e questo contribuisce a favorire la convergenza in atto tra il mondo delle telecomunicazioni e il mondo dei mass-media.

Un quarto ed ultimo aspetto – anche questo di grande interesse per gli effetti che potrà avere in particolare nel nostro paese – è dato dal fatto che la digitalizzazione delle reti televisive spinge sempre più in direzione di una separazione tra la figura dell'operatore di rete, che ha il possesso del mezzo, e la figura del fornitore del servizio e del fornitore del prodotto. Questa scissione ancora non ha prodotto effetti significativi in un sistema come il nostro, dove l'assetto oligopolistico del sistema tende alla conservazione dell'integrazione verticale tra rete, servizio e contenuti, ma la spinta delle tecnologie è oggi tutta orientata a favorire questa separazione. Se questa separazione in futuro si determinerà (ma già oggi per la televisione digitale comincia a manifestarsi), cambieranno anche le condizioni della concorrenza e del pluralismo, perché una volta separata la disponibilità delle reti dalla disponibilità dei prodotti e dei servizi, la chiave del gioco diventerà l'accesso alle reti e ai contenuti. Verrà così a prendere forma tanto un diritto di accesso alle reti da parte di chi produce contenuti quanto un diritto di accesso ai contenuti (in particolar modo ai contenuti pregiati, che sono, oggi, la nuova risorsa scarsa del sistema) da parte degli operatori di rete.

Si vede così quanto il quadro sia oggi, su più versanti, in forte movimento.

Come questa evoluzione verrà a riflettersi nel rapporto tra concorrenza e pluralismo? Questo è un punto che alcuni relatori

hanno già toccato molto efficacemente. Tutta l'evoluzione del sistema radiotelevisivo italiano ha ruotato, negli ultimi anni, intorno a questo asse, incentrato sulla dialettica tra concorrenza e pluralismo, tra la logica di mercato che ha ispirato e sta ispirando il sistema delle comunicazioni elettroniche come sistema completamente liberalizzato, e la logica di servizio pubblico, che ha, invece, ispirato e seguita a ispirare l'assetto del sistema radiotelevisivo.

Il passaggio verso la nuova televisione, cui abbiamo accennato, è destinato a cambiare questo rapporto?

Secondo una visione ultraliberista, nel nuovo scenario della digitalizzazione concorrenza e pluralismo sarebbero destinati a coincidere. Secondo questa visione dalla concorrenza discenderebbe come effetto naturale il pluralismo. Una visione di questo tipo porta ad affermare che non c'è più bisogno di un servizio pubblico radiotelevisivo, perché tutto è servizio pubblico e niente è servizio pubblico. Ciò che conta è che ci siano tanti operatori di rete e tanti fornitori di servizi e contenuti in concorrenza tra loro. Questa posizione più radicale, che ha avuto negli anni passati un certo successo nell'ambiente anglosassone, è stata qui rifiutata da tutte le relazioni che abbiamo ascoltato ed è stata rifiutata, penso, a giusta ragione, perché nell'ambito della nuova televisione che sta nascendo, l'esigenza della sopravvivenza di un servizio pubblico prescinde dalla logica del mercato, anzi si giustifica proprio sul fatto che, rispetto a un mezzo che ha la potenza di penetrazione e di condizionamento del gioco democratico, qual è la televisione, le regole del mercato non sono sufficienti ma occorre qualcos'altro. Il fatto è che il prodotto televisivo non è un semplice prodotto commerciale: anzi, se affidiamo alla mera logica commerciale l'offerta del prodotto televisivo, la televisione non sarà in grado di dare quello che tradizionalmente dovrebbe dare un servizio pubblico. Esistono, infatti, valori non monetizzabili che riguardano la necessità di un'informazione equilibrata, imparziale, obiettiva; la difesa e lo sviluppo del patrimonio culturale; la corretta competizione politica; la difesa

delle minoranze; valori che escono dalla logica del mercato, ma il cui rispetto rimane essenziale nell'impiego del mezzo televisivo.

C'è poi un'esigenza formale che si lega all'Unione Europea e a quanto disposto dal Trattato di Amsterdam, dove si è scelta la linea della sopravvivenza del servizio pubblico radiotelevisivo e si è posta una deroga al divieto degli aiuti di Stato rispetto a questo tipo di servizio. Questa non tanto per il tradizionale motivo della scarsità della risorsa frequenziale, ma per il fatto che il servizio pubblico rappresenta uno strumento essenziale per la vita e lo sviluppo della democrazia: uno strumento che si affianca ai tradizionali organi della rappresentanza popolare. Di conseguenza non ci può essere prospettiva di innovazione sul piano tecnologico che possa condurre a negare le necessità della presenza di un servizio pubblico.

Ma qui nasce la prima domanda: quale servizio pubblico?

La moltiplicazione delle piattaforme, l'arricchimento della capacità trasmissiva, la riduzione progressiva del limite della risorsa frequenziale scarsa stanno spostando la natura del servizio pubblico (come è stato sottolineato nella relazione di Paolo Caretti) dal profilo soggettivo, per cui è servizio pubblico tutto ciò che fa chi dispone della concessione del servizio ad un profilo oggettivo, per cui il servizio pubblico si caratterizza per la qualità del prodotto che offre.

Nel nuovo quadro l'attenzione si sposta sui contenuti, sulla natura e qualità dei programmi propri del servizio pubblico. Di conseguenza i problemi che oggi si pongono al servizio pubblico radiotelevisivo non solo in Italia, ma in tutta Europa (anche se in Italia questi problemi hanno finito per acquistare un'evidenza maggiore) sono di due tipi: come migliorare la qualità del prodotto, accentuando la specificità del servizio pubblico rispetto all'offerta veicolata dall'emittenza commerciale; come garantire al servizio pubblico l'indipendenza dal potere politico. Un'indipendenza che non deve però significare separazione, dal momento che inevitabilmente il servizio pubblico radiotelevisivo, come tutti gli altri servizi pubblici, non può non avere dei

punti di contatto con la sfera politica, sia con riferimento alla “governance” che alla “proprietà” del servizio.

A questi temi di fondo è stata data in Italia una risposta recente: con la legge 112 del 2004, dove agli artt. 7 e 45-49 si trovano i principi generali e la disciplina specifica del servizio pubblico radiotelevisivo.

Questa disciplina viene incentrata sui punti seguenti: indicazione degli obblighi specifici assegnati al servizio pubblico, con una elencazione di obiettivi sufficientemente completa; realizzazione di questi obiettivi attraverso lo strumento di un contratto di servizio, nazionale, ma articolabile (e qui si entra nel tema del decentramento) attraverso contratti regionali stipulati con le Regioni, d’intesa con il Ministero; affidamento della vigilanza sia alla Commissione parlamentare che all’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, con poteri sanzionatori; introduzione della separazione contabile tra le risorse da canone e le risorse da pubblicità e questo al fine di affermare il principio che le risorse da canone non possono essere usate per attività che non siano di servizio pubblico, ma afferenti alla sfera dell’intrattenimento propria della televisione commerciale.

C’è, infine, il profilo che attiene dell’indipendenza dal potere politico, che viene affrontato con la previsione di una privatizzazione generalizzata, dove si privatizza tutto, ma non si dice quando la privatizzazione avverrà. La conseguenza è che si crea un regime transitorio di durata indeterminata, destinato ad accentuare e non ad attenuare il peso della politica e, in particolare, del Governo sulla gestione del servizio.

Allora la seconda domanda è questa: le risposte che questa legge ha dato sono adeguate o non adeguate alle esigenze proprie del nostro paese in questa particolare fase di passaggio? E, se non sono adeguate, come modificarle e migliorarle?

I punti che entrano in gioco sono i seguenti.

Un primo punto attiene al profilo della proprietà dell’impresa attraverso cui si realizza il servizio. Nella nuova prospettiva della comunicazione digitalizzata il servizio pubblico radiotelevisivo a chi deve appartenere? Alla sfera pubblica o alla sfera

privata? Si deve ancora proseguire sulla via della privatizzazione contemplata dalla legge Gasparri (magari trasformando una falsa privatizzazione, come è quella, in una vera privatizzazione) oppure scegliere un percorso secondo un modello da definire, che può andare dalla holding all'istituzione culturale, passando, se del caso, attraverso l'ipotesi di un modello misto, che porti alla divisione strutturale dell'attuale assetto aziendale, tra servizio pubblico ed emittenza commerciale?

Un secondo punto investe il finanziamento, su cui abbiamo ascoltato, nei vari interventi, molte osservazioni di grande interesse. Su questo piano, pare certo che se si conserva una forma di finanziamento misto, come quella che si è avuta finora, il problema della missione del servizio pubblico rispetto al nuovo quadro che si va delineando non si risolverà mai, perché inevitabilmente resterà la dipendenza dal potere politico in presenza di un canone che viene deciso di anno in anno dal Governo, mentre non potrà migliorare la qualità di programmi legati ad un indice di ascolto condizionato dalla risorsa pubblicitaria. In questo senso un sistema misto di finanziamento resta, forse, tra tutti il peggiore. Se deve cambiare la natura e la funzione del servizio pubblico, meglio, dunque, puntare decisamente sul finanziamento pubblico, che può realizzarsi scegliendo tra due ipotesi: o ricorrendo al solo canone (secondo la soluzione propria della BBC, che gode di un apporto pubblicitario veramente minimo) oppure ricorrendo (come sostiene Paolo Caretti) alla fiscalità generale. È vero che esistono obiezioni a questa seconda soluzione, perché si teme che la fiscalità generale possa aumentare anziché attenuare la dipendenza dal potere politico, ma la mia convinzione è che il condizionamento maggiore derivi, proprio, dalla presenza di un canone interamente affidato alla discrezionalità del Governo, fuori da ogni collegamento con il quadro generale della finanza pubblica.

C'è, infine, un terzo punto che riguarda la "governance". Quale forma di direzione e gestione risulta più appropriata rispetto alle nuove esigenze del servizio pubblico? Con quali strumenti accentuare l'indipendenza di tale servizio?

Su questo piano non credo che sia possibile sganciare completamente il servizio pubblico dalla sfera parlamentare. Il controllo parlamentare è stato uno dei punti di arrivo del processo di riforma del servizio pubblico radiotelevisivo e non credo che questo punto possa essere abbandonato. Del resto ci sono forme di collegamento tra sfera parlamentare e soggetti investiti di funzioni neutrali (come la Corte costituzionale o le Autorità indipendenti) che funzionano, quando si prevedono maggioranze qualificate e la rigorosa verifica delle qualità morali e professionali dei prescelti, le cui candidature devono essere rese pubbliche per tempo e sottoposte al vaglio dell'opinione pubblica.

Si giunge, così, all'ultima linea del nostro dibattito: come in questa nuova realtà potranno collocarsi i poteri locali ed il sistema delle autonomie?

Anche qui le novità sono tante. Il rapporto tra servizio pubblico e Regioni nasce, si diceva, con la riforma del servizio pubblico del 1975, ma nasce come un rapporto molto gracile che la legge Mammi prima e la legge Maccanico dopo hanno cercato di rafforzare, ampliando gradualmente le competenze sia dei CORERAT che dei CORECOM. Questo è il punto più importante della riflessione che qui va fatta, perché, su questo terreno, le trasformazioni più rilevanti vengono a collegarsi a quella riforma del Titolo V della Costituzione che, a partire dal 2001, ha dato alle Regioni la competenza legislativa concorrente su una materia dai confini ancora incerti, qualificata come "ordinamento della comunicazione". Per quanto i confini possano essere incerti, è certo che dentro questa materia si collocano le telecomunicazioni, la radiotelevisione e l'editoria, cioè le tre aree delle competenze assegnate dalla legge 249 del 1997 all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni: competenze che potenzialmente possono essere tutte esercitate in sede regionale attraverso i CORECOM, in quanto organi di decentramento funzionale dell'Autorità nazionale.

Le Regioni dispongono, dunque, oggi, in tema di comunicazione radiotelevisiva di una competenza concorrente che

finora non hanno esercitato o hanno cominciato ad esercitare con molta cautela, in attesa delle valutazioni della Corte costituzionale in ordine alla definizione dei confini della materia, considerato che la scelta che è stata fatta con la riforma del Titolo V è una scelta molto innovativa rispetto alle tradizioni centralizzanti proprie di questo settore. Ora, le tre leggi di sistema che abbiamo richiamato (il Codice delle comunicazioni elettroniche del 2003, la legge 112 del 2004 e il Testo unico della radiotelevisione del 2005) hanno posto i principi fondamentali per l'esercizio di questa competenza, per cui oggi si può discutere se questi principi sono o meno condivisibili, ma non si può più discutere sulla loro esistenza. Questi principi, per quanto riguarda il settore delle telecomunicazioni, danno alle Regioni, con l'art. 5 del codice, uno spazio nuovo che riguarda in particolare la promozione e lo sviluppo della "banda larga" nei territori regionali. Si tratta di una novità significativa dal momento che è affidato alle Regioni un potere di intervento in uno dei driver fondamentali del processo di innovazione tecnologica, quale lo sviluppo della "banda larga".

Ma per la radiotelevisione lo spazio assegnato alle Regioni è ancora maggiore. Ai sensi dell'art. 12 e dell'art. 46 del Testo unico della radiotelevisione le Regioni dispongono, oggi, della possibilità di intervenire con proprie leggi a regolare i titoli abilitativi sia per le concessioni relative agli operatori di reti, sia per le autorizzazioni relative ai fornitori di servizi e di contenuti. Anche qui si apre per le competenze regionali (non fosse altro per gli aspetti procedurali) uno spazio rilevante con riferimento ad un altro motore del processo di innovazione tecnologica qual è il digitale terrestre. La recente legislazione di sistema, ancorché discutibile, precisa, dunque, la nozione di "ordinamento della comunicazione" e apre due percorsi nuovi, che le Regioni hanno davanti e che possono già sviluppare.

E qui si pone l'ultima domanda: come utilizzare questo potenziale che la riforma del Titolo V e la legislazione conseguente hanno assegnato alle Regioni?

Certamente c'è un'osservazione di fondo che va fatta e che

ha fatto, in modo particolare, Alessandro Pace: per utilizzare questi spazi nuovi le Regioni devono muoversi con estrema cautela perché la materia è delicatissima e legata, per sua natura, a oggettivi vincoli centralistici. Basti pensare al peso crescente, nel campo delle telecomunicazioni, della disciplina comunitaria: questa è un fattore di aggregazione, che rende complessa la disarticolazione delle discipline per aree territoriali. Ma il vincolo riguarda le reti e non i contenuti.

Un ulteriore fattore di aggregazione è dato dalla presenza di un'Autorità nazionale che non può essere smembrata in tante Autorità regionali, anche perché le direttive comunitarie impongono la presenza di un'unica Autorità di regolazione nazionale.

Si aggiunga il fattore tecnologico legato allo sviluppo dei processi di convergenza che rendono sempre più sfumata la linea distintiva che in questa materia corre tra interesse nazionale e interesse regionale. Tanto l'interesse nazionale quanto l'interesse regionale vengono sempre più assorbiti dall'interesse comunitario e questo contribuisce a ridurre lo spazio assegnato alle legislazioni regionali.

Infine ci sono poi tutti i limiti fissati nell'art. 117 della Costituzione, che affida allo Stato le competenze in tema di sicurezza, concorrenza, prestazioni essenziali per l'esercizio dei diritti civili e politici. Perciò il quadro delle regole ispirate al principio dell'unità nazionale è molto ampio e le Regioni devono usare lo spazio loro assegnato, tenendo conto di tutti questi limiti. Vorrei però dire che, nonostante i limiti, gli spazi nuovi per le Regioni ci sono e questi spazi possono essere valorizzati per ottenere risultati in linea con il quadro generale che si va delineando.

Il decentramento non deve, in ogni caso, ridurre il potenziale del servizio pubblico a favore dell'emittenza commerciale: al contrario, dev'essere uno strumento per rafforzare il servizio pubblico specialmente sul terreno dell'innovazione tecnologica. La tendenza in atto verso lo sviluppo della televisione tematica determinata dalla tecnologia digitale porta naturalmente anche

ad aumentare le possibilità di espressione delle culture locali e dei relativi patrimoni. Si è parlato in questa sede di televisioni comunitarie e di televisioni di prossimità, tutti strumenti che fino adesso hanno trovato scarso impiego.

La rivoluzione tecnologica a cui assistiamo apre, dunque, molte nuove strade, che le Regioni, usando le loro nuove competenze, hanno oggi la possibilità di percorrere. Ma questo potrà avvenire solo a condizione di non procedere in ordine sparso: data la novità e la delicatezza della materia le Regioni potranno utilizzare al meglio le loro competenze se procederanno in forme molto coordinate, attraverso tutte le sedi di raccordo tra Stato e Regioni.

Questi sono, a mio avviso, i temi fondamentali che, alla luce di quanto sinora abbiamo ascoltato, dovrebbero essere affrontati nel corso di questa tavola rotonda.