

LE ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Regione e Governo Locale

**Bimestrale di studi giuridici e politici
della Regione Emilia-Romagna**

1

**2006 · ANNO XXVII
Supplemento**

Regioni e Servizio Pubblico Radiotelevisivo

Atti del Convegno

Bologna 3-4 febbraio 2006

I “supplementi” ritornano

Roberto Bin

Dopo dieci anni, ritornano i “supplementi” della Rivista. Si vuole così recuperare un’intuizione che aveva caratterizzato la Rivista sin dai suoi inizi: far procedere la riflessione sulle vicende del diritto regionale, dei rapporti tra Stato Regioni e autonomie locali, sull’innovazione nei diversi settori di competenza, sull’organizzazione istituzionale delle Regioni – insomma, sui profili più generali e di spessore anche teorico che interessano tutte le istituzioni dell’autonomia – accompagnandola con una costante attenzione per le vicende più specifiche che riguardano la Regione e il sistema delle autonomie emiliano-romagnole.

I supplementi sono nati, quando la Rivista si chiamava ancora “Regione e governo locale”, con l’intento di allargare l’informazione sulle principali riforme legislative della Regione Emilia-Romagna e la loro attuazione. Allora si trattava di seguire l’attuazione del trasferimento delle funzioni provocato dal d.P.R. 616 e le nuove relazioni che venivano a stabilirsi tra Regione e enti locali, in conseguenza del processo di riordino delle deleghe che era ormai in corso. Oggi siamo di fronte ad una situazione per certi versi non del tutto diversa: dopo cinque anni di paralisi istituzionale, l’attuazione della revisione del Titolo V, introdotta nel 2001, sembra finalmente avviarsi, superando l’opposizione politica che, di principio e nei fatti, la precedente maggioranza di governo aveva manifestato nei confronti di una riforma da essa non voluta; e si preannuncia una nuova stagione nel sistema di collaborazione tra Stato e Regioni, il cui funzionamento è condizione necessaria e sufficiente per una buona attuazione della nuova disciplina. Per altro verso, le innovazioni introdotte nel Titolo V stanno producendo i loro frutti nella legislazione regionale, con particolare riferimento

alle “nuove materie” su cui le Regioni hanno esteso la loro competenza: affrontarle ha richiesto, come inevitabile, una non breve fase di preparazione. Ecco che allora diviene nuovamente urgente accendere i riflettori sulle novità che affiorano nell’attività legislativa e istituzionale della Regione Emilia-Romagna. I “supplementi” recuperano perciò il loro ruolo e significato originale.

Questo fascicolo, che inaugura la serie, contiene gli atti di un importante Convegno nazionale promosso dal CORECOM al fine di raccogliere le idee su un possibile intervento legislativo regionale che dia un nuovo slancio alla politica della comunicazione. Ecco appunto una “nuova materia”, come lo sono anche quelle di cui si occupano i fascicoli che seguiranno, il primo dedicato alla legge 17/2005 sulla politica del lavoro e il successivo alla legge sull’emigrazione.

I supplementi avranno vita autonoma, cioè saranno distribuiti indipendentemente dai fascicoli della Rivista. Saranno ovviamente inviati a tutti gli abbonati, dei quali noi speriamo che incontrino l’interesse.

Indice Supplemento 1.06

- 7 Presentazione / *Paolo Siconolfi*

SALUTI ISTITUZIONALI

- 11 Pier Vittorio Marvasi
15 Monica Donini
17 Flavio Delbono
21 Gerardo Bombonato

RELAZIONI E INTERVENTI. PRIMA SESSIONE

- 27 L'evoluzione del servizio pubblico in Italia / *Paolo Caretti*
45 L'ordinamento della comunicazione tra la riforma del 2001 e la contro-riforma del 2005 / *Alessandro Pace*
67 Assemblee elettive e comunicazione istituzionale / *Roberto Bin*
79 L'informazione come fondamento dell'offerta regionale del servizio pubblico radiotelevisivo / *Roberto Natale*
91 Globale e locale. Le ragioni del giornalismo di servizio pubblico / *Angelo Agostini*

RELAZIONI E INTERVENTI. SECONDA SESSIONE

- 101 Funzioni e ruolo dei CORECOM / *Paolo Siconolfi*
109 Servizio pubblico radiotelevisivo tra diritto interno e diritto comunitario / *Roberto Mastroianni*
131 L'attività radiotelevisiva come servizio di interesse generale. Ruolo del regolatore e inadeguatezza del mercato / *Gianluca Gardini*

- 153** Il digitale terrestre della Regione Emilia-Romagna. Il progetto Lepida / *Gaudenzio Garavini*
- 159** Il servizio pubblico radiotelevisivo / *Santo Della Volpe*
- 173** Regioni e televisione pubblica in Europa / *Giuseppe Richeri*
- 195** Prospettive internazionali sull'impiego del mezzo radiotelevisivo e minoranze linguistiche nazionali / *Francesco Salerno*
- 199** Brevi note per una televisione di qualità / *Giorgio Ariu*

TAVOLA ROTONDA

- 205** Enzo Cheli
- 217** Maria Luisa Sangiorgio
- 221** Paolo Gentiloni
- 229** Augusto Barbera
- 237** Vasco Errani
- 243** Giacomo Andreucci
- 247** Paolo Siconolfi

Presentazione

*Paolo Siconolfi**

La riforma del Titolo V della Costituzione approvata nel 2001 ha aperto un ampio dibattito circa il ruolo da assegnare alle Regioni in materie un tempo riservate in via esclusiva allo Stato e, con la riforma, conferite alla competenza concorrente delle Regioni.

L'“ordinamento della comunicazione”, nel cui ambito ricade a pieno titolo l'attività radiotelevisiva, riveste un'importanza particolare tra queste materie. A distanza di cinque anni dall'approvazione della riforma costituzionale, il ruolo delle Regioni nella regolazione del servizio radiotelevisivo, pubblico e privato, risulta tutt'altro che definito, per diversi aspetti.

La rilevanza nazionale della televisione nella nostra società, la sua funzione di servizio di interesse generale, le esigenze di uniformità tecnica che vi presiedono, i frequenti interventi dell'Unione Europea: comprimono lo spazio che le Regioni possono effettivamente occupare nel disciplinare l'attività radiotelevisiva, diversificando regole e prassi in base alle esigenze del territorio. Inoltre, gli effetti della globalizzazione, l'introduzione di nuove tecnologie, la convergenza dei mezzi di comunicazione, impongono un ripensamento del servizio radiotelevisivo, pubblico e privato, per renderlo più aperto alle istanze locali e alle esigenze espresse dal territorio. Né va dimenticato il ruolo di fondamentale importanza che, per la definizione del futuro assetto del settore radiotelevisivo, gioca l'introduzione della tecnologia digitale. Infine, la c.d. legge

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

Gasparri e il codice sulla radiotelevisione, pure recentemente approvato, avevano disegnato un nuovo assetto radiotelevisivo, peraltro precario, nel caso – poi verificatosi – di vittoria alle (allora) imminenti elezioni politiche dell’Unione, di cui si conoscevano le propensioni a correggere l’assetto definito dal governo della CdL.

Il CORECOM della Regione Emilia-Romagna, in base alle considerazioni succintamente esposte, ha quindi organizzato un convegno dal titolo “Regioni e servizio pubblico radiotelevisivo”.

Al convegno, che ha avuto luogo nelle giornate del 3-4 febbraio presso la Sala polivalente di via Aldo Moro 50 dell’Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, hanno partecipato importanti personalità del mondo della comunicazione, docenti universitari, esponenti del mondo politico locale e nazionale.

Il convegno, a parte la grande importanza del tema, ha assunto oggettivamente un forte carattere di attualità, stante l’imminente avvio di una campagna elettorale – quella per le elezioni politiche del 9 e 10 aprile 2006 – che riproponeva pesanti interrogativi sulla funzione pubblica del mezzo radiotelevisivo, sul ruolo delle istituzioni a garanzia di un’informazione imparziale, pluralistica e completa.

Al convegno sono intervenuti il presidente della Regione Vasco Errani, l’ex presidente dell’Authority per le comunicazioni Enzo Cheli, il presidente della Commissione di vigilanza RAI Paolo Gentiloni, i costituzionalisti Paolo Caretti, Alessandro Pace, Roberto Bin, Augusto Barbera, Gianluca Gardini, Roberto Mastroianni e relatori particolarmente qualificati in materia.

Il contributo di tutti loro è raccolto negli interventi che seguono.

Saluti istituzionali

Pier Vittorio Marvasi*

Ci sono tanti buoni motivi, a maggior ragione di questi tempi, per parlare di RAI. Con il convegno cui diamo ora inizio e che si concluderà con la tavola rotonda di domani mattina il CORECOM dell'Emilia-Romagna vi propone uno spaccato della realtà RAI, il rapporto tra Regioni e RAI, che non è di stringente attualità come la dibattutissima *par condicio*, ma non è meno meritevole d'attenzione.

Non prometto e non prevedo che le questioni discusse con tanto calore in questi ultimi giorni non faranno capolino anche nel nostro dibattito, anzi sono convinto del contrario e non me ne dispiaccio, ma tengo a sottolineare l'importanza, nel senso della utilità, dell'approfondimento sul tema specifico che il convegno vi propone.

Una trentina d'anni fa, la terza rete della concessionaria televisiva pubblica nacque soprattutto dalla volontà di differenziare territorialmente il segnale, aprendo la strada all'informazione regionale, alla diffusione delle reti RAI su tutto il territorio nazionale e più in generale ad un servizio radiotelevisivo in grado di assumere il valore delle realtà regionali come riferimento della produzione d'informazione.

Quella scelta fu inizialmente vissuta come una grande riforma; trent'anni dopo si deve affermare che non lo fu o che in ogni modo rimase incompiuta avendo mosso soltanto i primi passi e non essendo mai sopraggiunti i passi successivi. Stringi stringi siamo ancora ad un'informazione regionale striminzita e, si direbbe guardando ai fatti, al sostanziale accantonamento

(*) Presidente CORECOM Emilia-Romagna.

sine die d'ogni ambizioso progetto accrescitivo: una realtà che meriterebbe di essere contrastata con ogni forza ma che è puntualmente alimentata dai peggiori condizionamenti della lotta politica. Sembrano arenati persino i progetti di piccoli passi avanti. Ne cito uno: rispunta in questi giorni nel programma di lavoro di un neonato e promettente gruppo tecnico RAI-Conferenza delle Regioni, un impegno assunto dalla RAI con l'art. 12 dell'ultimo contratto triennale di servizio, un impegno a introdurre nel palinsesto della terza rete trenta minuti, non di più, di programmazione per ogni regione da riservare alla trasmissione di programmi scelti dalle reti regionali partendo dall'ottimizzazione delle risorse esistenti e in collaborazione col territorio. La lodevole riconsiderazione dell'impegno contrattuale rimasto finora inosservato sarà avviata al più presto dal gruppo di lavoro, ma posso anticiparvi sin d'ora che siamo ben lontani dalle sperate soluzioni, e d'altra parte quei trenta minuti in più di trasmissioni regionali non realizzate erano previsti nel contratto triennale di servizio che è scaduto da alcune settimane mentre potrebbero non esserlo più nel prossimo contratto la cui stipulazione per giunta appare tutt'altro che imminente; ma questi, in uno scenario RAI caratterizzato soprattutto dalle grandi incertezze, possono anche apparire dei dettagli trascurabili. Molti di voi, specialisti del ramo, avranno letto le riflessioni – io le ho qua davanti a me – strategiche, così le definisce l'autore che il presidente RAI di ancor fresca nomina ha recentemente dedicato a televisione e servizio pubblico dentro e fuori la RAI; riflessioni contenute in un fascicoletto di cinquantasette pagine a diffusione limitata ma non troppo, riflessioni che inducono Claudio Petruccioli ad affrontare questioni di fondo ponendosi domande brucianti come: deve continuare ad esistere una azienda concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo? Di quali dimensioni? E ancora, quale proprietà? Privatizzazioni sì o no, e fino a che punto? Quali finanziamenti? Quale consistenza dei finanziamenti statali? Possibilità o no di accesso al mercato pubblicitario? Domande che danno la misura di quanto i problemi si spingano in pro-

fondità. Di risposte a domande come queste, risposte da dare con scelte politiche più chiare e meditate di quelle contenute nella già vacillante legge Gasparri, la RAI ha bisogno da troppo tempo per uscire da quelle che Petruccioli definisce le “nebbie di una lunghissima transizione con navigazione” a vista a quella che avrebbe dovuto essere invece una urgente riforma di sistema. Anche le Regioni hanno bisogno di queste attesissime scelte politiche riformatrici per dare finalmente chiarezza al loro rapporto con l'emittente pubblica e ottenere come primo urgente segnale di svolta un potenziamento dell'informazione regionale che favorirebbe la partecipazione dei cittadini alla vita regionale, con ciò contribuendo in ultima analisi a migliorare la qualità. In questa realtà RAI incerta e tormentata, si colloca il nostro convegno con l'intento di contribuire alla ricerca e all'indicazione di possibili e raccomandabili vie di uscita, grazie a tutti i partecipanti e buon lavoro.

Vi ringrazio molto, poche parole perché visto il programma, i contenuti e l'ambizioso obiettivo che questo convegno si prefigge, non ho intenzione di portar via troppo tempo. Desidero semplicemente esprimere il mio gradimento per questa iniziativa, ringrazio il CORECOM che l'ha pensata, proposta e realizzata insieme alle strutture dell'Assemblea legislativa e saluto con riconoscenza gli ospiti che abbiamo il piacere di accogliere.

Ritengo che questa sia un'occasione importante che, al di là degli aspetti tecnici sui quali non ho competenze per soffermarmi, ci permette di interrogarci su che cosa intendiamo per servizio pubblico. È solo sulla base della risposta che ci diamo che poi può discendere il modello organizzativo e gestionale, e si ricavano le responsabilità e il ruolo che ne ha il governo.

Un servizio pubblico concorre alla realizzazione del bene comune, dell'interesse collettivo e l'interesse collettivo non è una somma di interessi particolari, di solito forti, perché, se si assume questa visione, ci sarà sempre qualcuno escluso dall'accesso. Il bene collettivo lo si realizza affermando i diritti fondamentali, così come sanciti dalla Costituzione, operando per renderli certi e universalistici, consapevoli che uno di questi è il diritto all'informazione.

L'Assemblea legislativa rappresenta l'intera comunità regionale e come legislatori dobbiamo avere presente il grande bisogno di informazione espresso dalla nostra realtà locale, un'informazione che sappia attivare interesse, che sviluppi

(*) Presidente Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna.

iter inclusivi, che solleciti alla partecipazione, che collabori ad educare al senso di cittadinanza.

È evidente quindi che non solo è fondamentale cosa si comunica, ma come lo si fa, quali nuovi strumenti si utilizzano, quali metodi promuovano una innovazione che sia anche riproducibile con un progresso di democrazia, di cultura e di civiltà quanto mai necessarie.

Se questi sono gli obiettivi, coerenti devono essere i mezzi per perseguirli a partire da un reale confronto che valorizzi, pur nel rispetto dei ruoli e delle reciproche autonomie, il protagonismo dei tanti responsabili del sistema: i politici, i diversi soggetti del mondo dell'informazione, anche attraverso le loro organizzazioni di categoria, i cittadini con le loro varie forme di rappresentanza.

Ringrazio il CORECOM a nome della Giunta – che mi onoro qui di rappresentare – per l’invito. Non andrò particolarmente nel merito anche perché, immagino, sarà questo il compito del nostro presidente Vasco Errani nella tavola rotonda di domani mattina. Credo ci siano due aspetti per i quali la Regione, ed in particolare la Giunta, è molto interessata al contenuto di questo convegno, non solo per la sua evidente e particolare attualità in questa fase della vita politica del nostro paese. Una delle questioni è abbastanza specifica della nostra Regione, l’altra più in generale investe, credo, tutte le regioni. La prima potrebbe essere la risposta, o per lo meno l’opinione sulla risposta, che noi diamo al tema della sfida tecnologica, cioè perché la Regione Emilia-Romagna punta sul digitale terrestre. La cosa non è ovvia e neanche, come dire, unanimemente condivisa, ma la potremmo argomentare in questi termini e su questo sarò ben lieto, nell’ambito della giornata, di sentire o di leggere la documentazione che molto accuratamente alcuni relatori hanno provveduto a fornire. Dato che non sappiamo per certo quale sarà la tecnologia vincente o che in qualche modo si rivelerà superiore nei prossimi anni, perché la nostra Regione ha optato per quella infrastruttura tecnologica o telematica a banda larga e sta puntando anche sul digitale terrestre, quello che chiamiamo “Progetto Lepida Tv”, per fornire informazioni, servizi ai cittadini, la risposta o per lo meno l’argomento che ci è parso più convincente alla base di questa opzione è che fra le nuove tecnologie digitali applicate alla Tv il digitale terrestre è di

(*) Vice Presidente Giunta regionale dell’Emilia-Romagna.

fatto oggi, e sottolineo oggi, la tecnologia più semplice e che presenta meno rischi sul cosiddetto *digital divide*, cioè sul divario o separazione digitale. I motivi sono almeno tre. Da una parte la televisione digitale satellitare richiede l'installazione di parabole non necessarie invece al digitale terrestre e propone un'offerta enormemente ampia per i canali al cui interno un eventuale servizio pubblico rischierebbe di disperdersi se non al prezzo di forti investimenti promozionali. Infine i decoder del digitale satellitare presentano caratteristiche d'interattività nettamente inferiori a quelle per la ricezione del digitale terrestre. Questo è l'argomento per il quale è preferibile il terrestre al satellitare. La televisione via internet, d'altra parte, dipende strettamente dalla disponibilità di connessioni a banda larga; la diffusione della banda larga, seppur in crescita, riguarda ad oggi non più del 40% dei cittadini della nostra Regione, che in parte minima utilizzano i servizi on-line della pubblica amministrazione. Infine come terza alternativa o opzione i numeri sono ancora più ridotti, più esigui per la televisione mobile, cioè quella sul cellulare, con un parco utenti stimato intorno al 10% del bacino complessivo e come sappiamo molto concentrato anche dal punto di vista anagrafico sulla parte più giovane della popolazione; ovviamente queste risposte valgono per l'oggi; nessuno può escludere che nel giro di pochi anni altre soluzioni più tecniche risulteranno più convenienti, anche eventualmente attraverso la convergenza di modelli che oggi invece ci sembrano alternativi e tra di loro sostituti; ovviamente questa è la nostra opinione e come spesso accade siamo interessati eventualmente a opinioni diverse. Questi sono gli elementi di valutazione che ci hanno spinto a questa soluzione.

L'altra questione credo ancora più generale che investe non tanto e soltanto la Regione Emilia-Romagna ma tutte le regioni, attiene al ruolo delle regioni nel sistema radiotelevisivo. Lo accennava nella sua introduzione anche la presidente Donini. Si può collocare la questione abbastanza rigorosamente nell'ambito dell'assetto costituzionale del nostro paese – in particolare riferimento all'articolo che precisa i compiti e gli

ambiti delle legislazioni, cioè l'art. 117 – e la si potrebbe porre anche in questi termini: da una parte è affermato da molti che occorrerebbe maggiore attenzione da parte del servizio pubblico televisivo alle realtà locali e d'altra parte se le regioni intendono esercitare pienamente le proprie competenze in questa materia che, come dicevo prima, appartiene alla legislazione concorrente, è del tutto auspicabile che questo non si traduca tanto, come mi è parso di cogliere qualche volta in qualche dichiarazione di altre regioni, nel trasferimento di qualche centro di produzione sul territorio in esame, quanto piuttosto di assicurare a quel territorio, a tutti i territori, un ruolo più rilevante nella gestione dell'intera RAI. Non si tratta semplicemente di operazioni "immobiliari" sul territorio, con qualche antenna e un'insegna RAI. È chiaro che c'è un aspetto qui non trascurabile che riguarda il fatto che alle regioni è fatto divieto di fare televisione; questo è nel Testo unico radiotelevisivo, e questo ha avuto ripercussioni di qualche rilievo sull'aspetto che citavo prima, e cioè sulla praticabilità da parte della nostra Regione di quel progetto televisivo digitale terrestre "Lepida Tv". D'altra parte noi crediamo che un governo, qualsiasi governo che eroghi o erogasse finanziamenti per la promozione di queste tecnologie, sia non totalmente coerente quando vieta alle regioni di fare televisione. Questa è la situazione che emerge incrociando il Testo unico e altri interventi nell'ambito del *e-government* o del *t-government*. A questo proposito ribadisco, ed è un punto di vista non solo importante ma soprattutto unanime, espresso dalle regioni nella Conferenza Stato-Regioni, il principio che in virtù della riforma costituzionale, poiché la comunicazione è un oggetto a legislazione concorrente e cito testualmente dal verbale: *“ogni ulteriore passaggio normativo ed applicativo vada considerato in questa prospettiva, cioè, trattato per quello che la Costituzione dice essere (legislazione concorrente) e quindi ancora oggi si impone l'esigenza di definire rapidamente il contenuto della materia, non solo per gli aspetti legati all'informazione del servizio radio-televisivo, quanto e soprattutto per quello che concerne il sistema delle*

trasmissioni, della gestione delle reti e l'assegnazione delle frequenze. La riforma costituzionale ha attribuito allo Stato la determinazione dei principi fondamentali, mentre alle regioni è conferito il compito di sviluppare una legislazione che valorizzi il criterio dell'articolazione territoriale, della comunicazione come espressione dell'identità e delle culture locali, attraverso anche il sistema radio-televisivo a carattere territoriale". Questa è l'opinione unanime delle regioni portata alla Conferenza Stato-Regioni e questa è la bussola che la nostra Regione sta seguendo e intende seguire anche nei prossimi anni.

Comincio doverosamente con qualche ringraziamento: ringrazio il CORECOM per questa ottima iniziativa, ringrazio il presidente Marvasi, ringrazio il professor Siconolfi infaticabile organizzatore di questa due giorni perché finalmente ci dà la possibilità anche in Emilia-Romagna di discutere di un tema fondamentale per lo sviluppo dell'informazione in questo paese. E, senza voler usare parole roboanti, credo anche per il futuro della libertà di stampa *tout-court*. Chi l'ha detto che i CORECOM non servono? Talvolta mi è capitato di dirlo, e a ragion veduta, ma occasioni come questa siano benvenute. In ogni caso grazie anche per l'invito a moderare questa prestigiosa tavola rotonda, prestigiosa per i relatori che siedono a questo tavolo, e anche per la fiducia che mi è stata rivolta. Qui si parla di servizio radiotelevisivo e io sono un giornalista di carta stampata, per cui il mio punto di vista oggi non potrà essere quello di un addetto ai lavori, ma dell'utente, dell'utente che in fondo è quello che paga il canone ed è quello che conta.

Faccio una breve introduzione. È difficile parlare serenamente oggi di RAI e di servizio pubblico a un passo dalle elezioni, quando ormai è scoppiata la buriana sulla *par condicio* nell'uso dei mezzi d'informazione. È difficile comunque, anche perché su tutto questo argomento regna una confusione galattica sia a destra che a sinistra. Non si capisce, e forse non lo sanno neanche i partiti, cosa si vuole fare realmente del sistema radiotelevisivo del servizio pubblico. È vero: c'è una legge piuttosto discutibile, la legge Gasparri, che già da subito consentirebbe

(*) Presidente Ordine Giornalisti Emilia-Romagna.

di privatizzare, di vendere la RAI al cento per cento, ma nei fatti il centro-destra, che pure ha fatto, ha voluto questa legge non procede alla privatizzazione. Pare non sia particolarmente interessato, anche se erano state fissate alcune scadenze. Ricordo il ministro, l'allora ministro Siniscalco, che parlava già della quotazione in borsa per l'autunno, quello scorso evidentemente... E del resto, se ci pensiamo bene, non si capisce perché mai il premier attuale dovrebbe crearsi un concorrente. D'altra parte anche il centro-sinistra, che pure a suo tempo aveva voluto, aveva auspicato la privatizzazione della RAI, non è ancora uscito, come dire, da un travaglio programmatico; non è ancora riuscito a confezionare un'ipotesi organica dello sviluppo del sistema radiotelevisivo. Quindi sotto il cielo c'è la massima confusione, a meno che non si prenda per buono il poderoso studio già citato dal presidente Marvasi di Claudio Petruccioli, presidente del Consiglio di amministrazione della RAI, uno studio in verità (poi Roberto Natale ci saprà dire meglio e farà commenti più appropriati, da uomo RAI e da sindacalista) dove si dicono cose, se volete, abbastanza scontate: come la RAI è libera dalla politica salvo poi riconfermare che l'indicazione del presidente del nuovo ente comunque deve venire dal capo del governo. Ma soprattutto quello che mi ha colpito è che il modello che Petruccioli indica da perseguire è quello dell'enciclopedia italiana, e cioè una proprietà in mano di banche, fondazioni bancarie, ciascuna delle quali nomina un rappresentante nel Consiglio di amministrazione il quale a sua volta nomina un amministratore delegato. Insomma, se siamo fortunati riusciamo ad evitare magari i vari Fiorani, i vari Gnutti e i furbetti del quartierino e la nuova Tv, il nuovo servizio pubblico è già spiattellato. Io mi chiedo dove andrà a finire con un progetto del genere, o con altri progetti, il servizio pubblico: quale sarà il ruolo delle regioni? Ha ancora un senso mantenere un servizio pubblico radio-televisivo? Perché, come canta Vasco Rossi, potrebbe sembrare che un senso non ce l'ha, vedendo quello che abbiamo sotto gli occhi tutti i giorni. Io credo che il vero guaio stia nel fatto che questa RAI pubblica così come è oggi faccia

comodo a troppi, sia a destra che a sinistra. Che cosa possono fare quindi per il servizio pubblico Tv le regioni, gli enti locali, i comuni e le province per cambiare questo stato di cose? Esiste un meccanismo, e mi auguro che ci sia, voglio sperare che ci sia, un meccanismo che possa porre le istituzioni in una dimensione più equilibrata. Perché, se si tratta soltanto di sostituire l'attuale dirigenza con una sorta di federalismo regionale, beh, credo che sarebbe peggio di adesso, sarebbe un'occupazione comunque della RAI e delle sue redazioni regionali. Il problema vero invece è quello di socializzare la RAI. La proposta sta arrivando in Cassazione, si stanno raccogliendo le firme proprio in questi giorni per una proposta di legge di iniziativa popolare sul sistema televisivo promossa dalla senatrice Tana De Zulueta insieme a Beppe Giulietti, artisti, giornalisti e quant'altro per togliere il controllo dell'intero settore al Parlamento, abolire la Commissione di vigilanza, coinvolgere la Conferenza delle Regioni, l'Associazione dei comuni d'Italia (ANCI), le province (UPI), sindacati, imprenditori... per passare, è lo slogan di questa proposta, "dalla RAI dei partiti alla RAI dei cittadini".

La privatizzazione è un nodo importante da sciogliere. La RAI non è un'azienda qualsiasi, ma produce informazione: è un servizio pubblico e un servizio pubblico che deve dar voce a chi non ce l'ha. Ecco, il fatto che la RAI non sia obiettivamente all'altezza dei suoi compiti, non corrisponda in pieno ai suoi doveri, ai suoi doveri istituzionali di pluralismo, di indipendenza e di qualità, non significa però che privatizzandola risolviamo il problema. Anche perché anche l'etere è un bene pubblico. Quando io sento o vedo le indagini sull'informazione e sento che otto milioni, dico otto milioni di italiani, si informano soltanto attraverso la Tv, beh, a me vengono un po' i brividi, e allora penso che un editore privato ha i suoi legittimi interessi, gli indici di ascolto, la pubblicità e tutto quello che ci va dietro. E se anche molto spesso si trova a dover svolgere, e li svolge di fatto, compiti di servizio pubblico, in realtà lo fa sempre limitatamente. Allora, può esistere un servizio pubblico privatizzato?

Con questi interrogativi e con la funzione di coordinatore di questa parte del convegno che mi è stata attribuita, cedo la parola ai relatori.

Relazioni e interventi

Prima sessione

L'evoluzione del servizio pubblico in Italia

*Paolo Caretti**

Affrontare il tema della disciplina del servizio pubblico radiotelevisivo è sempre stato un compito difficile, poiché esso richiede di coniugare insieme una nozione, quella appunto di servizio pubblico, con un'impronta chiaramente pubblicistica e una nozione, quella di manifestazione del pensiero o di impresa (o entrambe insieme), che viceversa appartiene al versante dei diritti di libertà.

Tuttavia, rispetto al passato, oggi questo tema risulta ancora più complesso e difficile per la sopravvenienza di un mutamento profondo del contesto complessivo nel quale il tema va affrontato.

Si pensi soprattutto a due elementi di questo mutamento, sui quali torneremo: da un lato l'incidenza del diritto comunitario in questo settore, dall'altro la straordinaria evoluzione delle tecnologie applicate alla comunicazione. Si tratta di due elementi che stanno ridefinendo l'intero scenario televisivo, sia dal punto di vista dell'assetto del relativo "mercato" (gestione delle reti, figure imprenditoriali, condizione di accesso, contenuti, linguaggi), sia dal punto di vista degli utenti (molteplicità di terminali, interattività e così via). Combinati insieme, essi hanno reso sempre più problematico immaginare una disciplina stabile dell'attività radiotelevisiva e, in quest'ambito, del segmento rappresentato dal servizio pubblico. Ma, con riferimento a quest'ultimo, tali elementi hanno prodotto una difficoltà, o se si vuole, posto interrogativi nuovi, che attengono alla stessa nozione di servizio pubblico, alla permanenza o meno di una sua ragione giustificativa, al ruolo che lo Stato (sin qui soggetto

(*) *Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Firenze.*

regolatore e gestore) dovrebbe assumere in considerazione delle nuove condizioni date.

Se si tengono presenti questi brevi cenni alle trasformazioni in corso, mi pare che gli interrogativi di fondo che oggi ci stanno di fronte nell'affrontare questo tema non riguardino solo o soltanto i modi più appropriati per mettere in asse la disciplina del servizio pubblico rispetto ai mutamenti in atto, ma, prima ancora, quello di ripensarne e di ridefinirne i parametri costituzionali di riferimento.

Se guardiamo in quest'ottica alla storia che ci sta alle spalle, possiamo, schematicamente, suddividere l'evoluzione del servizio pubblico radiotelevisivo in due fasi: la prima, che copre un arco di tempo che va dal dopoguerra ai primi anni '90, e la seconda che va dai primi anni '90 ad oggi.

Nel corso di tutta la prima fase, il servizio pubblico, saldamente ancorato ad una riserva generale allo Stato dei servizi radiotelevisivi (e dunque collegato a quanto previsto dall'art. 43, comma 1, Cost.), aveva mantenuto sostanzialmente inalterato il modello gestionale ereditato dal passato pre-costituzionale e centrato sulla concessione in esclusiva del servizio stesso ad un'unica società, formalmente privata, ma a totale capitale pubblico.

In questo quadro, ciò che è servizio pubblico finiva per coincidere inevitabilmente con l'intera attività svolta dalla concessionaria, o per meglio dire con l'attività radiotelevisiva *tout-court*; anzi, si potrebbe dire che finiva per coincidere con la stessa esistenza della concessionaria, secondo una nozione essenzialmente soggettiva (come è stato detto) del servizio pubblico.

Tanto radicata (e in fondo data per scontata) è questa coincidenza tra servizio pubblico radiotelevisivo ed emittente pubblica che tutto il dibattito che si svolge intorno a questo tema, nel ventennio '60/'70, più che concentrarsi sui contenuti sostanziali del servizio, sulla sua reale rispondenza alle esigenze volte a soddisfare il diritto, affermato fin dalle sue prime sentenze in materia della Corte costituzionale, ad un'informa-

zione completa imparziale e pluralista, assume, invece, come punto principale di attenzione la necessaria riforma del modello gestionale, soprattutto per ciò che attiene al riequilibrio dei poteri di Governo e Parlamento nei confronti dell'emittente pubblica.

Si tratta di un dibattito che, come è noto, porterà alla prima legge di sistema (la n. 103 del 1975), che, nel quadro di una ricostruzione dei dati costituzionali di riferimento ora reso più articolato grazie ai richiamati interventi del giudice delle leggi, rifonda l'impianto della disciplina del servizio pubblico radiotelevisivo in modo tale da renderlo coerente e funzionale al medesimo.

Sul primo punto (ricostruzione del quadro costituzionale di riferimento), basti ricordare quanto disposto dall'art. 1 della citata legge n. 103, dove si afferma che "la diffusione circolare di programmi radiofonici e televisivi... costituisce, ai sensi dell'art. 43 Cost., un servizio pubblico essenziale ed a carattere di preminente interesse generale, in quanto volta ad ampliare la partecipazione dei cittadini e concorrere allo sviluppo sociale e culturale del paese in conformità ai principi sanciti dalla Costituzione. Il servizio è pertanto riservato allo Stato".

Una affermazione *per tabulas* della coincidenza tra servizio pubblico e attività radiotelevisiva in generale, cui si è prima accennato, cui si aggiunge il riferimento all'art. 43 Cost., come fondamento giustificativo della riserva statale, coniugato però insieme al richiamo alla dimensione partecipativa e alla funzione di promozione sociale e culturale di tale attività, in connessione a quanto affermato dall'art. 3, comma 2, Cost.

Di qui, il mantenimento dell'impianto monopolistico, ma con il rilevante correttivo del deciso spostamento in capo al Parlamento (Commissione per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi) di gran parte dei poteri di nomina e di controllo sull'emittente pubblica, per il passato esercitati dal Governo, del coinvolgimento, per la verità modesto (designazione di rose di candidati per la nomina dei membri del Consiglio di amministrazione della concessionaria pubblica ed

istituzione dei Comitati regionali per il servizio radiotelevisivo) delle Regioni (siamo all'indomani dell'avvenuto completamento del disegno autonomistico della Costituzione), dell'apertura del servizio alle istanze sociali e culturali, attraverso l'introduzione del c.d. "diritto di accesso".

Fermo l'assioma per cui "è servizio pubblico tutta l'attività dell'emittente pubblica", l'idea di fondo che sta alla base della legge del 1975 è che il pluralismo informativo, quella funzione di promozione sociale e culturale che il servizio è chiamato ad adempiere, possa realizzarsi al meglio essenzialmente attraverso l'aggancio della sua disciplina gestionale a soggetti istituzionali (quali appunto il Parlamento e le Regioni), sì che il pluralismo politico ed istituzionale di cui essi sono espressione si rifletta nei contenuti dell'informazione fornita dal servizio pubblico (insomma, secondo una visione di quest'ultimo come riflesso del pluralismo politico ed istituzionale presente nel paese).

Un'impostazione che, al di là degli esiti concreti che ha prodotto, si presentava perfettamente coerente e saldamente ancorata a precisi riferimenti di natura costituzionale.

La seconda fase si può dire che abbia inizio in coincidenza con l'avvio della progressiva erosione dell'area della riserva statale. Tale erosione, già iniziata prima del varo della legge n. 103, in virtù di alcune pronunce della Corte costituzionale (si veda la sentenza n. 225 del 1974, in ordine alla attività di ritrasmissione di programmi di emittenti estere e la successiva sentenza n. 226, in ordine all'attività radiotelevisiva via cavo a livello locale) ha finito per investire la radiotelevisione via etere a livello nazionale, quello cioè che sino ad allora aveva rappresentato il livello identificativo del servizio pubblico. Tale passaggio è determinato dalla sentenza n. 148 del 1981, nella quale la Corte riconosce la possibilità che la liberalizzazione investa anche questo livello, purché accompagnata dall'introduzione di una specifica normativa "anti-trust". Con ciò, al di là di ogni altra considerazione, comincia a vacillare il fondamento costituzionale che sino ad allora aveva sorretto l'esistenza di un servizio pubblico radiotelevisivo; si rompeva quell'imme-

desimazione tra quest'ultimo e l'attività radiotelevisiva, tra servizio pubblico ed emittente pubblica, ammettendosi che la stessa attività e con le stesse funzioni potesse essere svolta da una pluralità di soggetti.

Se davvero la normativa anti-trust avesse eliminato il rischio paventato della formazione di monopoli o oligopoli privati, il problema che si poneva era quello di trovare una nuova base giustificativa al permanere di un servizio pubblico, non più agganciato ad una riserva statale, ma destinato a vivere in un contesto di liberalizzazione complessiva del sistema radiotelevisivo.

Ed è appunto il problema che la Corte affronta in una sentenza di qualche anno più tardi (la n. 826 del 1988). Non siamo ancora in presenza di un sistema misto pubblico-privato compiutamente disciplinato (c'è solo la disciplina transitoria dettata dalla legge n. 10 del 1985), ma la Corte già avverte l'esigenza di ricostruire su nuove basi la ragion d'essere di un servizio pubblico radiotelevisivo. Tale ricostruzione ruota attorno ad una più completa e articolata (rispetto alle pronunce precedenti in materia) del principio del pluralismo informativo, distinto, come è noto, in pluralismo esterno, inteso come presenza nel settore del maggior numero possibile di operatori, e pluralismo interno, inteso, invece, con riferimento ai contenuti dell'attività radiotelevisiva, come apertura alle diverse tendenze politiche, sociali e culturali presenti nel tessuto sociale.

Sulla base di questa distinzione, la Corte centra il fondamento e la funzione del servizio pubblico, spingendo sullo sfondo la precedente impostazione soggettivistica a favore di una nozione prettamente sostanziale, ancorandone le ragioni di sopravvivenza ad una funzione di promozione culturale e sociale, direttamente correlata alla realizzazione del diritto ad un'informazione plurale nei contenuti, intesa come diritto sociale alla cui soddisfazione lo Stato non può abdicare senza venir meno ad un suo compito fondamentale.

Nell'ottica della Corte, è dal "concorso" tra un'emittenza pubblica, essenzialmente orientata a farsi carico di compiti ed

obblighi di tipo contenutistico ed un'emittenza privata, più difficilmente condizionabile (per ovvie ragioni costituzionali) su questo versante, e dunque orientata essenzialmente sul versante della garanzia di una pluralità di fonti di informazione, che avrebbe dovuto trovare piena realizzazione l'esigenza cui in generale il sistema radiotelevisivo doveva rispondere e cioè quella di offrire ai cittadini-utenti la libertà di scelta tra un ampio numero di fonti di informazione tra loro differenziate ed espressione del pluralismo politico, sociale e culturale, presente nel paese.

A questa impostazione, che immaginava missioni e ruoli diversi tra remittenza pubblica ed remittenza privata si atterrà, ma solo molto parzialmente, la seconda legge di sistema, la legge n. 223 del 1990.

In essa scompare, infatti, la qualificazione dell'attività radiotelevisiva, in sé, come servizio pubblico ora sostituita dalla definizione della medesima in termini di "attività di preminente interesse generale", da svolgersi nel quadro di principi comuni (il pluralismo, l'obiettività, la completezza e l'imparzialità dell'informazione, l'apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche, sociali, culturali e religiose, rispetto delle libertà e dei diritti garantiti dalla Costituzione), "che si realizzano con il concorso di soggetti pubblici e privati" (art. 1).

Tuttavia, la disciplina contenuta nella legge che avrebbe dovuto dar corpo a questo concorso tra più soggetti entro la cornice di principi comuni conteneva due gravi limiti. Il primo, rappresentato dalla insufficiente distinzione dei ruoli che remittenza pubblica ed remittenza privata erano chiamate a svolgere nel nuovo sistema radiotelevisivo misto: tali ruoli si distinguono, è vero, per una diversa intensità degli obblighi che il legislatore pone a carico dell'una e dell'altra, ma, nella sostanza rimane assai forte ancora l'impronta della vecchia impostazione soggettivistica del servizio pubblico; permane cioè l'idea che sia da considerarsi tale il servizio prestato da una concessionaria che presenta certe caratteristiche (totale capitale pubblico) e che intrattiene una serie di rapporti speciali con la

sfera politica. Il secondo limite, destinato ad intrecciarsi col primo, determinando come vedremo una serie di conseguenze negative, rappresentato invece dall'aver lasciato del tutto irrisolto il problema di creare le condizioni per la realizzazione di un effettivo pluralismo esterno, risolvendosi, come è noto la normativa "anti-trust", in una mera fotografia della situazione esistente, che, anziché modificata, veniva sanzionata e legittimata.

La combinazione di questi due limiti ha determinato, negli anni successivi, una serie di effetti negativi su entrambi gli aspetti individuati dalla Corte come contenuti essenziali e inscindibili del pluralismo informativo.

Così, il *concorso* tra remittenza pubblica ed eminenza privata, che avrebbe dovuto giocarsi sulla distinzione dei contenuti della rispettiva programmazione, attraverso la valorizzazione di una nozione sostanziale-funzionale del servizio pubblico, è stato interpretato e praticato come concorso/concorrenza su tutto: dalle risorse pubblicitarie, al pubblico, ai "format" e così via. Un concorso/concorrenza che ha finito per attrarre progressivamente, e in modo sempre più marcato, l'emittenza pubblica più sul terreno del pluralismo esterno che non su quello, che avrebbe dovuto essere suo proprio, del pluralismo interno: insomma, l'emittenza pubblica ha finito per trovare di nuovo, come in passato, la sua ragion d'essere, a fronte di un inesistente pluralismo esterno, nella sua stessa esistenza, come elemento volto ad assicurare quel minimo (e non quel "massimo", come ebbe a dire la Corte) pluralismo di fonti che un sistema radiotelevisivo deve mantenere. Ma così si è persa per strada quell'idea di "concorso" nella differenziazione dei contenuti informativi e si è ripristinato il vecchio assioma: per definizione è servizio pubblico tutto ciò che fa l'emittente pubblica, indipendentemente dalla qualità del servizio prestato.

Una situazione sulla quale assai poco sono riusciti ad incidere i vari contratti di servizio che si sono susseguiti in questi anni con l'intento di rendere più specifici e controllabili gli

obblighi gravanti sulla concessionaria pubblica inerenti alla sua programmazione.

Per la verità, un tentativo di modificare questo assetto, in nome del pluralismo informativo, nelle sue due accezioni accennate, era stato posto in essere dal legislatore, a seguito della pronuncia di incostituzionalità della normativa disposta dalla legge n. 223 del 1990 in ordine al numero di concessioni rilasciabili ad un unico soggetto per l'esercizio dell'attività televisiva via etere a livello nazionale (che fissava a tre questo numero, rispecchiando fedelmente la situazione allora esistente) ad opera della Corte costituzionale (sentenza n. 420 del 1994). E infatti, con la legge n. 249 del 1997, in ossequio al contenuto della richiamata sentenza, prevedeva, come è noto, che le emittenti operanti su reti eccedenti il nuovo limite fissato (due reti) provvedessero l'una (Mediaset) a trasferire progressivamente le trasmissioni di una rete sul satellite e l'altra (RAI) a trasmettere su una rete programmi privi di pubblicità commerciale. Una soluzione che, pensata essenzialmente per attenuare il duopolio televisivo in atto, finiva per prefigurare una soluzione anche per ridefinire il servizio pubblico radiotelevisivo nei termini di un servizio sottratto ad una stretta logica di mercato e dunque presumibilmente in grado di adempiere meglio alla propria missione di formazione della pubblica opinione e di promozione culturale.

Ma, le vicende successive si sono incaricate di determinare il fallimento di questo tentativo: legata alla determinazione di un termine da parte dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'applicazione di queste regole è rimasta di fatto bloccata fino a che le medesime sono state formalmente abrogate ad opera della terza legge di sistema, ossia dalla legge n. 112 del 2004.

Nel lungo periodo di gestazione della legge ora richiamata, sono intervenuti alcuni mutamenti di ordine tecnologico e giuridico che hanno aperto la strada ad una nuova fase di questa lunga evoluzione del servizio pubblico radiotelevisivo. Da un lato, come si accennava all'inizio, il progredire del processo di

convergenza che, eliminando la distinzione tra mezzi (vettori di comunicazione) e servizi prestati, ha ridotto, in parallelo, la distinzione tra il settore delle telecomunicazioni e quello della radiotelevisione. Dall'altro l'espandersi del diritto comunitario in questa materia, ben al di là della pur importante direttiva n. 552 del 1989 (c.d. direttiva "Televisione senza frontiere"), successivamente modificata dalla direttiva n. 36 del 1997, che toccava il profilo della quantità e modalità di trasmissione della pubblicità commerciale.

A quest'ultimo riguardo, va innanzitutto menzionato il contenuto del Protocollo annesso al Trattato di Amsterdam del 1997, espressamente dedicato al "sistema di radiodiffusione pubblica". In esso si legge, come è noto, che "Le parti contraenti, considerando che il sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri è direttamente collegato alle esigenze democratiche, sociali e culturali di ogni società, nonché alla esigenza di preservare il pluralismo dei mezzi di comunicazione, hanno convenuto che... le disposizioni del Trattato che istituisce la Comunità europea non pregiudicano la competenza degli Stati membri a provvedere al finanziamento del servizio pubblico di radiodiffusione, nella misura in cui tale finanziamento sia accordato agli organismi di radiodiffusione ai fini dell'adempimento della missione di servizio pubblico conferita, definita e organizzata da ciascuno Stato membro e nella misura in cui tale finanziamento non perturbi le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità in misura contraria all'interesse comune, tenendo conto nel contempo dell'adempimento della missione di servizio pubblico".

Si tratta di affermazioni di grande rilievo sotto diversi, ma connessi, profili. Innanzitutto, il Protocollo fa salva e giustifica a priori l'esistenza di servizi pubblici radiotelevisivi, in quanto collegati ad esigenze insopprimibili che in ogni società vanno soddisfatte e dunque fa propria quella concezione sostanziale/funzionale del servizio pubblico, che, come abbiamo visto, era già emersa sul piano interno. In secondo luogo, esso consente che gli Stati membri possano disporre forme di

finanziamento a favore delle emittenti di servizio pubblico, in deroga alla disciplina degli aiuti di Stato, prevista dal Trattato. In terzo luogo, tuttavia, esso sottolinea come tale deroga sia subordinata al rispetto di due condizioni: la stretta correlazione tra finanziamento dello Stato ed effettivo svolgimento della missione di servizio pubblico, da un lato, una determinazione di siffatto finanziamento tale da non produrre una alterazione sproporzionata delle condizioni degli scambi e del principio di libera concorrenza nel settore considerato.

In secondo luogo, vanno richiamate le novità introdotte dalle nuove direttive sulla comunicazione elettronica del 2002 e in particolare dalla c.d. “direttiva quadro” (2002/21/CE). Quest’ultima, coerentemente col processo di convergenza in atto, “istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica”, introducendo una serie di novità importanti, con riflessi diretti anche sulla disciplina del servizio pubblico. Tra queste merita di essere richiamata la definizione di principi comuni sia al settore delle telecomunicazioni, che a quello della radiotelevisione. Ai sensi, infatti, dell’art. 2 della direttiva quadro, tra le reti di comunicazione elettronica sono ricomprese anche le reti utilizzate per la diffusione circolare dei programmi sonori e televisivi, così come tra i servizi sono ricompresi quelli di trasmissione diffusi attraverso queste ultime (rimanendo invece esclusa dall’ambito della direttiva la materia relativa ai contenuti della politica audiovisiva, che resta disciplinata dalle disposizioni nazionali e comunitarie al riguardo).

Questa sostanziale assimilazione dei due settori ha come conseguenza principale, per i problemi che qui interessano, in primo luogo, l’avvio di una riconfigurazione del mercato dell’audiovisivo, nella quale ai tradizionali operatori integrati dovrebbero sostituirsi le due distinte figure dell’operatore di rete e del fornitore di contenuti e servizi, con conseguente modifica della disciplina dei rispettivi e distinti titoli abilitativi. In secondo luogo, la reimpostazione del problema del pluralismo esterno non più tanto in termini di numero di reti (o di conces-

sione di frequenze), ma piuttosto in termini di diritto di accesso alla rete a condizioni non discriminatorie e di imparzialità.

Infine, un terzo elemento che è intervenuto a mutare il quadro complessivo è rappresentato dalla riforma del Titolo V della Costituzione e, più in particolare, dall'inserimento nell'elenco delle materie di competenza legislativa concorrente (art. 117, comma 3) dell'"ordinamento della comunicazione"; una dizione che, al di là delle difficoltà di una sua puntuale definizione, certamente attiene al settore della radiotelevisione.

In sintesi, dunque, processo tecnologico di convergenza, nuovo quadro normativo comunitario e riforma costituzionale ponevano le premesse per una necessaria ridefinizione dell'impianto del nostro sistema radiotelevisivo e, in quest'ambito, della disciplina del servizio pubblico, ponendo a quest'ultimo riguardo interrogativi in parte nuovi e legati, ancora una volta, al fondamento e alle ragioni della permanenza di un'emittenza di servizio pubblico.

In uno scenario nel quale il nodo del pluralismo informativo (interno ed esterno) col quale i problemi del servizio pubblico si sono da sempre intrecciati tende, almeno teoricamente, a sciogliersi nel venir meno (o nell'attenuarsi) della scarsità delle risorse trasmissive disponibili, con l'ingresso nel settore di un numero indefinito ma comunque ampio di fornitori di contenuti indipendenti, ha ancora un senso il suo mantenimento? Tale scenario non potrebbe invece spingere verso una assimilazione del servizio pubblico alla nozione di servizio universale (secondo la logica propria dei servizi di telecomunicazione), riservando allo Stato il solo compito di regolarne i contenuti da imporre poi a tutti gli operatori? E, nell'ipotesi di risposta positiva al primo interrogativo posto, come ricostruire un rapporto tra servizio pubblico ed emittenza privata in grado di ripristinare quel concorso nella differenziazione, cui aveva alluso a suo tempo la Corte e oggi richiesto dal diritto comunitario? Come disciplinare in questo contesto l'apporto delle autonomie regionali, titolari di una espressa competenza costituzionalmente garantita, sia pure di tipo concorrente?

Sono questi i principali (certo non gli unici) interrogativi che il legislatore si è trovato ad affrontare in sede di discussione di quella che ho chiamato terza legge di settore, la n. 112 del 2004. Una legge che, dunque, come detto, avrebbe potuto (o dovuto) aprire la terza fase dell'evoluzione del nostro sistema radiotelevisivo. L'uso del condizionale è legato alle perplessità che l'impianto della legge suscita e alle contraddizioni che esso contiene.

Ma, prima di accennare a questi aspetti più problematici, conviene, in primo luogo, sottolineare alcune scelte che appaiono condivisibili e coerenti con gli elementi di contesto più sopra richiamati. In primo luogo, la scelta del mantenimento di un servizio pubblico, secondo una tradizione che nessun paese europeo ha in realtà mai pensato di abbandonare e in linea con alcune indicazioni della stessa Corte costituzionale, quando ha affermato (sentenza n. 284 del 2002) che, pur in un quadro così mutato, non è affatto venuta meno "l'esigenza e la giustificazione costituzionale dello specifico servizio pubblico radiotelevisivo... chiamato ad ampliare la partecipazione dei cittadini e a concorrere allo sviluppo sociale e culturale del paese".

Un'esigenza, quella richiamata dalla Corte che tutt'oggi sussiste e che forse è più forte che non in passato. Per convincersene basti pensare ai problemi (di ordine sociale e culturale) legati alla trasformazione della nostra società in società multietnica, multilingue e multireligiosa, con tutto ciò che tale fenomeno comporta in termini di educazione alla tolleranza e alla conoscenza ed accettazione delle diversità; ai vecchi e nuovi analfabetismi; alla crisi dei tradizionali meccanismi di selezione e legittimazione della classe politica, sempre più integrati, se non sostituiti proprio dall'uso del mezzo radiotelevisivo; ancora al rischio del prodursi di nuove emarginazioni sociali proprio in virtù del diffondersi di nuove tecniche comunicative e così via.

Si tratta di esigenze di carattere generale di cui lo Stato non può non farsi carico e per soddisfare le quali il mezzo radiotelevisivo rappresenta certo non l'unico (si pensi al sistema

dell'istruzione), ma uno degli strumenti più efficaci. In questo senso, il fondamento costituzionale di un servizio pubblico radiotelevisivo sembrerebbe radicarsi, più che nelle garanzie disposte dall'art. 21, nell'impegno posto a carico della Repubblica di garantire i diritti di partecipazione dei cittadini, cui allude l'art. 3, comma 2, combinato con quello di promuovere lo sviluppo della cultura, di cui all'art. 9, comma 1.

Non solo, ma si tratta di esigenze cui è difficile pensare che si possa far fronte seguendo la logica propria del servizio universale, la cui finalità è quella di assicurare dei servizi minimi e non quella di svolgere un'attività promozionale del tipo di quella più sopra accennata.

In secondo luogo, è da segnalare come la nuova legge rappresenti uno sforzo notevole nella direzione di una più compiuta definizione della missione del servizio pubblico radiotelevisivo, in parte contenuta nei principi generali che aprono la nuova disciplina, in parte specificati nel Capo IV della legge. Complessivamente, ne emerge una nozione di servizio pubblico in linea con quella nozione sostanziale-funzionale cui si è più volte fatto riferimento e che trova la sua espressione di sintesi nel disposto dell'art. 17, comma 2, là dove si allude all'obbligo di assicurare sull'intero territorio nazionale una programmazione dedicata all'educazione, all'informazione, alla promozione culturale in genere, dedicando ad essa un numero adeguato di ore anche nelle fasce orarie di maggior ascolto (obbligo destinato ad essere articolato e specificato mediante un apposito contratto di servizio nazionale e contratti di servizio regionali o provinciali).

Le perplessità riguardano invece il modello di gestione di un servizio la cui missione viene correttamente definita nei termini detti. È soprattutto su questo versante che la legge ha mancato, a mio parere, l'obiettivo di aprire davvero una terza fase nell'evoluzione del servizio pubblico, sfruttando a pieno le novità offerte dal nuovo contesto complessivo, da un lato e, dall'altro, la lezione che viene dai limiti che presentano le soluzioni sin qui sperimentate.

Ciò vale, in primo luogo, per la sostanziale conferma che la legge opera dell'assetto attuale del settore radiotelevisivo, immaginato ancora come fondato essenzialmente sulla figura dell'imprenditore integrato (ossia contemporaneamente operatore di rete e fornitore di servizi). È vero che si allude, secondo quanto previsto dalle direttive comunitarie, ad un futuro nuovo assetto in cui le due figure dovrebbero invece essere mantenute distinte, ma poi, contraddittoriamente, non si pongono affatto neppure le premesse perché questo processo si realizzi davvero. Basti pensare al fatto che nella legge mancano del tutto norme asimmetriche volte ad incentivare progressivamente questa trasformazione del tipo di quelle introdotte a suo tempo per favorire i nuovi entranti nel settore della telefonia. Con il che la prospettiva di un panorama ampio e differenziato di fornitori di contenuti, assistiti da un effettivo diritto di accesso alle reti, risulta assai improbabile e forse solo virtuale.

In secondo luogo, vale per la conferma del doppio regime di finanziamento del servizio pubblico (canone più pubblicità), che rischia di perpetuare le distorsioni della situazione attuale, mantenendo fermo un condizionamento improprio sui contenuti del servizio e, insieme, la pratica impossibilità di distinguere all'interno di una programmazione indifferenziata ciò che risponde effettivamente alla sua "missione" e ciò che invece le è sostanzialmente estraneo (problema questo che è assai dubbio che possa essere risolto dall'introduzione di un mero obbligo di separazione contabile). Con ciò l'intera parte della legge dedicata ai principi informativi del servizio pubblico sembra destinata, come in fondo è stata sinora, a rimanere un insieme di condivisibili affermazioni, di principio appunto, ma prive di una effettiva operatività.

In terzo luogo, vale per lo stesso modello di privatizzazione totale della concessionaria del servizio pubblico che, certamente legittima in linea di principio, così come concepito, al di là di altre considerazioni, sembra contraddire quanto affermato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 284 del 2002), là dove, nel richiamare, come detto, la perdurante esigenza del mante-

nimento di un servizio pubblico radiotelevisivo, ha precisato come, in ragione della sua particolare “missione”, esso debba essere affidato ad un soggetto “rientrante per struttura e modo di formazione degli organi di indirizzo e di gestione nella sfera pubblica”. Un altro elemento, dunque, che sembra allontanare anziché avvicinare la effettiva realizzazione delle finalità che il servizio è chiamato a perseguire.

In quarto luogo, infine, vale per le soluzioni adottate per dar corpo alle nuove competenze regionali, che si risolvono, quanto al servizio pubblico, nel riconoscimento al legislatore regionale del potere di procedere ad un’ulteriore specificazione, a valenza territoriale, dei contenuti degli obblighi generali che gravano sulla concessionaria (nel quadro dei principi fondamentali ora riassunti nel d.lgs. n. 177 del 2005 “Testo unico della radiotelevisione”), nel coinvolgimento della Conferenza permanente Stato-Regioni nella definizione dei contenuti del contratto di servizio nazionale, nonché nella possibilità di stipulare appositi contratti di servizio regionali. Soluzioni che, al di là della loro non facile praticabilità (si pensi alla difficoltà di varare una legislazione regionale in materia che non si limiti ad una mera ripetizione di quanto già previsto dalla legge statale in tema di finalità del servizio pubblico, ma penso anche alla difficoltà di definire un contratto di servizio regionale, distinto da quello nazionale, soprattutto in assenza di garanzie specifiche in ordine agli effettivi spazi dedicati a questo tipo di programmazione), sembrano aver del tutto ignorato quanto disposto dall’art. 118 Cost., in ordine alla allocazione delle funzioni amministrative relative a materia di competenza concorrente. Allocazione che, di regola, dovrebbe veder preferito il livello regionale, ma che, secondo una ormai consolidata giurisprudenza costituzionale, può, in presenza di accertate ed effettive esigenze unitarie (certamente presenti nella materia considerata), essere attratta a livello statale, ma con la previsione di meccanismi di partecipazione al suo esercizio da parte delle Regioni. Il che dovrebbe significare che forme di partecipazione di questo tipo dovrebbero essere previste quanto meno nella definizione

della disciplina degli organi di gestione della concessionaria del servizio (attraverso la quale si realizzano le finalità generali del medesimo), mentre, come detto, nulla di tutto ciò è previsto dalla legge.

Alla luce di queste ultime considerazioni è probabile che la legge n. 112 del 2004 non rappresenti il punto di arrivo dell'evoluzione del servizio pubblico radiotelevisivo, ma piuttosto un'ennesima tappa intermedia, destinata ad ulteriori svolgimenti.

Se si condivide la nozione e la finalità del servizio, intesa nei termini che la stessa legge del resto sembrerebbe far propria, la direzione verso la quale orientare tali svolgimenti appare sufficientemente chiara, almeno nelle sue linee di fondo, ma anche di altrettanto difficile praticabilità.

Se il servizio pubblico deve essere qualcosa di qualitativamente diverso dalla attività radiotelevisiva commerciale, in virtù della specifica missione che deve svolgere, esso dovrebbe, innanzitutto, essere sottratto alla logica di mercato e sostenuto esclusivamente da un finanziamento pubblico, in misura congrua ed idonea ad assicurarne un ruolo importante e non marginale nel complessivo scenario dell'audiovisivo. Questa, anche alla luce dell'esperienza trascorsa, pare come una condizione preliminare necessaria, per consentire da un lato la promozione (e la controllabilità) di una politica editoriale coerente con i principi generali fissati dalla legge e specificati dal contratto di servizio (non è un caso che in questi anni sia stato il servizio radiofonico, meno investito dalla risorsa pubblicitaria a mantenere un profilo riconoscibile di servizio pubblico), e, dall'altro, di rispondere in modo corretto all'obbligo comunitario di assicurare la stretta correlazione tra finanziamento pubblico ed effettivo adempimento della missione che compete al servizio pubblico e, insieme, la proporzionalità di tale finanziamento, rispetto alle condizioni complessive del settore.

In secondo luogo, se si vuol credere davvero alla trasformazione del nostro sistema in linea con la scomposizione dei suoi attori in operatori di reti e fornitori di contenuti, si potrebbe

immaginare il servizio pubblico affidato ad una società che opera solo (o prevalentemente) sul secondo versante.

In terzo luogo, sembra di dover convenire sul fatto che tale società debba preferibilmente rimanere nella mano pubblica, con un assetto organizzativo che rifletta però l'insieme del pluralismo istituzionale e sociale presente nel paese.

È evidente come muoversi in una prospettiva di questo tipo, che può trovare realizzazione attraverso una molteplicità di soluzioni operative, significhi dover affrontare problemi non semplici e più che probabili resistenze e vischiosità di varia natura. Se la si è qui richiamata, è solo per marcare la distanza che separa la disciplina attuale da questa impostazione ed offrire un contributo al dibattito che su questi temi, anche in vista di una possibile evoluzione della legge attuale, si è già aperto e che certamente si intensificherà nel prossimo futuro.

L'ordinamento della comunicazione tra la riforma del 2001 e la controriforma del 2005

Alessandro Pace*

Sommario

1. *L'“ordinamento della comunicazione” nel 2001 e nel 2005. Un approccio preliminare.* – 2. *L'esclusiva ricomprensione delle telecomunicazioni e della radiotelevisione nell'“ordinamento delle comunicazioni”.* – 3. *La conferma dell'esclusione dell'editoria e stampa dall'“ordinamento delle comunicazioni”.* – 4. *L'esclusione degli spettacoli dall'“ordinamento della comunicazione”. Loro ricomprensione nella competenza legislativa regionale concorrente in materia di promozione culturale.* – 5. *L'esclusione del servizio postale dall'“ordinamento delle comunicazioni”.* – 6. *La disciplina comunitaria delle telecomunicazioni e le sue conseguenze sul diritto nazionale.* – 7. *Segue. Precisazioni costituzionalistiche sul punto.* – 8. *Ammissibilità e limiti della potestà legislativa di dettaglio in materia di comunicazioni elettroniche e radiotelesive.*

1. L'“ordinamento della comunicazione” nel 2001 e nel 2005. Un approccio preliminare

L'unilateralità e la frettolosa monocameralità che caratterizzano la riforma costituzionale del Titolo V da parte della legge cost. n. 3 del 2001, segnano, profondamente e indelebilmente, proprio il punto centrale dell'architettura generale della riforma del Titolo V, e cioè quell'elenco delle materie, al quale, com'è noto, “è, in massima parte, rimessa la funzione di individuare il punto di equilibrio tra le ragioni dell'unità e quelle dell'autonomia: tra gli interessi unitari ed infrazionabili (il cui soddisfacimento richiede l'intervento del legislatore statale) e le esigenze di differenziazione (che chiamano in causa i legislatori periferici)” (A. D'ATENA, 2003).

(*) *Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università “La Sapienza” di Roma.*

Significativo, in tal senso, è proprio l'“ordinamento della comunicazione” – rientrante tra le materie di legislazione concorrente (art. 117, comma 3, Cost.) –, formula che, nella sua assolutezza semantica, potrebbe far ritenere che tutte le forme di comunicazione (da quella “interindividuale e riservata” a quella “pubblica e impersonale”), e quale che sia il mezzo trasmissivo da esse utilizzato, rientrino, sia pure per la sola disciplina di dettaglio, nella competenza legislativa concorrente e nella corrispondente competenza amministrativa delle Regioni.

Tale conclusione è stata però subito rifiutata dalla maggioranza degli studiosi:

– in primo luogo perché è assolutamente pacifico che alla comunicazione, in un senso così ampio, il nostro ordinamento non ha mai riservato una specifica disciplina settoriale (e la disciplina di settore è l'unico significato possibile per una disciplina che pretenda di essere “ordinamentale”);

– in secondo luogo, perché alle comunicazioni “interindividuali e riservate” la Costituzione conferisce, all'art. 15 Cost., una tutela sia contenutistica che procedimentale, tale da escludere, per definizione, qualsivoglia intervento del legislatore regionale.

Nei confronti di queste ultime non possono infatti, secondo l'art. 15 Cost., essere imposti quei limiti del buon costume, della diffamazione, del vilipendio (nei pochi casi rimasti) che presuppongono la pubblica esternazione del pensiero (e cioè la sua “manifestazione”). Inoltre, diversamente dalla stessa libertà di manifestazione, solo l'autorità giudiziaria può disporre limitazioni ad essa “per atto motivato” e “con le garanzie stabilite dalla legge”.

Di qui l'ovvia conclusione dell'esclusiva competenza del legislatore statale relativamente alla disciplina attuativa dell'art. 15 Cost., venendo in gioco, nella specie, le materie previste dall'art. 117, comma 2, lett. *l*), Cost. (giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile e penale) nonché, in via eccezionale, quelle previste alle lett. *d*) ed *l*) dello stesso articolo (sicurezza dello Stato, ordine pubblico e sicurezza, nelle ipotesi

di reati di mafia, eversione politica e terrorismo) (A. PACE, 2003).

La legge costituzionale, d’iniziativa del governo Berlusconi, approvata in seconda lettura il 16 novembre scorso, e sulla quale pende la spada di Damocle del referendum confermativo popolare, ha introdotto delle sostanziali modifiche sul punto. Da un lato l’“ordinamento della comunicazione” è stato ricondotto alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lett. *s-ter*), dall’altro alla potestà legislativa concorrente è stata attribuita la “comunicazione di interesse regionale, ivi compresa l’emittenza in ambito regionale, la promozione in ambito regionale dello sviluppo delle comunicazioni elettroniche” (art. 117, comma 3).

Una formula, questa, che in primo luogo destituisce di fondamento quegli eccessi interpretativi, resi possibili dalla locuzione “ordinamento della comunicazione” considerata asistematicamente nella sua assolutezza semantica, secondo i quali anche la libertà di esprimersi sia riservatamente sia pubblicamente, con qualsiasi mezzo (anche quello postale) e con qualsiasi forma, sarebbe rientrata nella legislazione concorrente regionale; e che in secondo luogo risolve in maniera radicalmente negativa il problema – concretamente posto in passato – se le Regioni potessero provvedere alla disciplina di dettaglio della stessa legislazione radiotelevisiva nazionale (ne dubita P. CARETTI, 2005a) mediante accordi del tipo di quelli che legano i Länder nella Germania federale (v. *infra*, § 8).

Non può tuttavia non rilevarsi che anche la formula enunciata dalla recente legge costituzionale sconta l’ambiguità della originaria locuzione: un’ambiguità che opportunamente il controriformatore costituzionale del 2003/2005 avrebbe potuto evitare (anche a futura memoria dello stesso legislatore costituzionale), utilizzando vocaboli più conformi al lessico della nostra Costituzione e alla nostra tradizione giuridica.

2. *L'esclusiva ricomprensione delle telecomunicazioni e della radiotelevisione nell'"ordinamento delle comunicazioni"*

Ma, quand'anche la legge costituzionale proposta dal governo Berlusconi non dovesse essere confermata dal voto popolare, ciò non significa che si schiuderebbero per le Regioni spazi ulteriori a quelli ad esse riconosciuti dalla legge 6 maggio 2004, n. 112 (c.d. legge Gasparri), e dai codici delle comunicazioni elettroniche e della radiotelevisione.

A parte quanto s'è già detto con riferimento alla disciplina della libertà individuale di manifestazione del pensiero e della libertà individuale di comunicazione "riservata" – che non possono non competere alla potestà legislativa statale –, sembra difficilmente contestabile che la locuzione indicata nell'art. 117, comma 3, pur considerata nel contesto della legge cost. n. 3 del 2001, concerna esclusivamente le telecomunicazioni e la radiotelevisione.

Significativamente a tale conclusione immediatamente pervenne, subito dopo l'entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001, l'allora presidente dell'AGCOM, prof. Enzo Cheli, nell'ambito delle audizioni sugli effetti della revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione. In quella sede il prof. Cheli ebbe infatti a rilevare che "...in questo vuoto di riferimenti, quello più diretto alla materia che è stata così indicata nella riforma può essere ricercato nella legge 31 luglio 1997, n. 249. Quest'ultima, nell'istituire l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e nel modificare la denominazione del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni in Ministero delle comunicazioni, ha adottato il termine 'comunicazioni' al plurale, riferendolo sia al settore delle telecomunicazioni che a quello radiotelevisivo. Se così è, l'espressione 'ordinamento della comunicazione' – concludeva il prof. Cheli – potrebbe ritenersi coincidente con quel sistema delle comunicazioni che è stato posto ad oggetto della legge n. 249 del 1997 e delle successive modifiche".

Così opinando, il presidente dell'AGCOM faceva corretta

applicazione del noto criterio storico-normativo per la determinazione delle materie di competenza dello Stato e delle Regioni (A. D'ATENA, 1974; S. MANGIAMELI, 1992 e 2002), e non invertiva, quindi, come si è invece obiettato, il rapporto di gerarchia intercorrente tra legge e precetti costituzionali (G. GARDINI, 2005). Alla conclusione che il termine “comunicazioni” al plurale si riferisca sia al settore delle telecomunicazioni che a quello radiotelevisivo si perviene del resto anche alla stregua di un'interpretazione sia sistematica che finalistica, come vedremo nel prosieguo della trattazione.

I lavori preparatori sono invece di scarsa utilità, in quanto provano troppo, ma contraddittoriamente. Ma nemmeno condivisibile è la tesi, pur autorevolmente sostenuta, secondo la quale l'ordinamento della comunicazione si presenterebbe “non come una materia in senso tradizionale, ma come un insieme di valori costituzionali, la cui implementazione spetta a tutti i soggetti titolari di funzioni politiche, dunque non solo allo Stato, ma anche alle Regioni, con riferimento ovviamente agli interessi localizzati sul territorio regionale ed alla cui cura l'ente Regione è preposto” (P. CARETTI, 2003).

Per quanto questa dottrina sviluppi una tesi già enunciata dalla Corte costituzionale nella famosa sentenza n. 348 del 1990 proprio con riferimento all'informazione, e successivamente, e più di recente, ampiamente utilizzata dalla stessa Corte con riferimento ad altri valori costituzionali (ambiente, cultura e ricerca scientifica e tecnologica: v. le sentenze nn. 407 e 536 del 2002, n. 222 del 2003, nn. 259, 307 e 423 del 2004), essa non sembra condivisibile. Secondo la Corte costituzionale, quando viene in gioco un valore come l'informazione, l'ambiente, la cultura ecc. sarebbe consentito, nei giudizi di costituzionalità in via principale, di “prescindere” (*sic!*) dal riparto delle competenze costituzionalmente previsto.

Così opinando, non ci si avvede però che il criterio di competenza – su cui tuttora si regge il riparto costituzionale delle attribuzioni legislative dello Stato e delle Regioni – verrebbe surrettiziamente sostituito con un “concorso libero tra fonti” (di

volta in volta favorevole allo Stato o alla Regione, a seconda della scelta, talvolta imprevedibile, della Corte) che costituisce l'esatto contrario del principio di competenza, come autorevolmente e con grande acutezza sottolineò Vezio Crisafulli sin nella sua famosa prolusione patavina del 1960 su "Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti".

D'altra parte, proprio la considerazione che tutte le norme giuridiche sottendono giudizi di valore dimostra che la tesi qui criticamente discussa finisce per provare troppo.

Appunto perché dietro tutte le norme (costituzionali o meno) c'è un giudizio di valore, il ricorso al valore, come espediente per porre in non cale il riparto delle competenze, non incontrerebbe – a ben vedere – alcun limite. E comunque, chi intendesse applicare tale criterio valoriale, dimenticherebbe che anche dietro le norme attributive di una competenza c'è un giudizio di valore che preferisce un soggetto ad un altro, o un organo ad un altro.

E tutto ciò senza contare che, in conseguenza del ribaltamento della potestà legislativa residuale (art. 117, comma 4, Cost.), l'idea secondo la quale, in presenza di un valore, non si farebbe luogo al criterio di competenza, si ritorce contro le stesse Regioni, che, contrariamente a quanto avveniva prima della legge cost. n. 3 del 2001 (che ha ribaltato il criterio di residualità), hanno ormai tutto da perdere dalla sostituzione del principio di competenza col concorso libero tra fonti, come chiaramente dimostra la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale (v. ad es. la sentenza n. 307 del 2004).

3. La conferma dell'esclusione dell'editoria e stampa dall'ordinamento delle comunicazioni

Si è detto che alla conclusione di ricomprendere nella locuzione in oggetto le sole telecomunicazioni e radiotelevisione si perviene agevolmente in considerazione delle materie disciplinate dalla legge n. 249 del 1997, la quale, in effetti,

configura una disciplina unitaria, e quindi, un ordinamento delle comunicazioni elettroniche (E. CARLONI, 2002).

Quanto all'esclusione dell'editoria e stampa si è però osservato, con riferimento all'interpretazione offerta dal presidente dell'AGCOM, che il richiamo alla legge n. 249 del 1997 potrebbe "condurre ad esiti diversi a seconda che sia inteso con riferimento alla disciplina sostanziale della legge n. 249, relativa essenzialmente alla radiotelevisione e alle telecomunicazioni, o piuttosto alla sfera di competenze attribuite all'Autorità, relative alla stampa e all'editoria" (A. VALASTRO, 2003).

Di qui la conseguenza che, quale che sia l'impostazione preferibile, ci si deve comunque far carico di spiegare – quanto meno a fini di completezza – la causa dell'esclusione dall'ordinamento delle "comunicazioni" dell'editoria e stampa, della disciplina della cinematografia e del teatro (e in genere dello spettacolo) e infine delle poste.

Ebbene, volendo iniziare dal problema dell'editoria e stampa, non può dimenticarsi che tra stampa e televisione (e *a fortiori* tra stampa e telecomunicazioni) c'è una fondamentale differenza, che le esclude dalla disciplina della legge n. 249 del 1997.

Tale differenza non consegue, ovviamente, da ciò che la stampa non costituirebbe un mezzo di comunicazione di massa (il che sarebbe non solo inesatto ma addirittura antistorico). Consegue piuttosto dalla circostanza che la stampa ha sempre goduto della sua stretta prossimità con la libertà individuale di manifestazione del pensiero (confondendosi talora con essa), come è storicamente comprovato da talune Carte costituzionali sette e ottocentesche, tra cui lo stesso Statuto albertino. Costituzioni nelle quali, com'è noto, la proclamazione della sola libertà di stampa (e non quindi anche la libertà di parola), stava appunto a significare che la stampa veniva affermata come "ellitticamente riassuntiva del mezzo allora storicamente prevalente e di maggiore importanza politica, e dell'attività spirituale attraverso di esso estrinsecantesi" (V. CRISAFULLI, 1964).

In secondo luogo, tale fondamentale differenza è comprovata

dalla constatazione che, mentre la televisione è stata considerata un *aliud* rispetto alla libertà individuale di manifestazione del pensiero (W. HOFFMANN-RIEM, 1994), mai la stessa affermazione è stata fatta con riferimento alla stampa. È infatti noto che tutte le Corti costituzionali, tra cui quella italiana, mentre hanno identificato le garanzie costituzionali dell'editoria e della stampa nel riconoscimento delle situazioni giuridiche soggettive delle persone fisiche e giuridiche operanti nell'impresa editoriale, così come proclamate dall'art. 21 Cost., hanno invece individuato le garanzie delle imprese radiotelevisive nelle garanzie più labili (e sfumate) conseguenti alla tutela del valore del pluralismo, che ovviamente non è la stessa cosa della tutela del diritto di ciascuno (sul punto v. *amplius* A. PACE, 1992).

È pur vero che, contro la tesi qui esposta – secondo la quale l'art. 21, commi 2-5, Cost. disciplinerebbe esaustivamente, a livello costituzionale, la stampa e l'editoria (con la conseguenza che solo la legge statale potrebbe disciplinarne l'esercizio su scala nazionale) – si può obiettare che, da gran tempo, è pacificamente ammesso che la proclamazione di un diritto costituzionale non esclude che la competenza normativa relativa alla disciplina del suo esercizio possa spettare alle Regioni (come è appunto il caso dei limiti legittimamente apportionabili dalle Regioni alla libertà di circolazione, *ex* art. 16 Cost., e alla libertà individuale, *ex* art. 23 Cost.). Tuttavia è altrettanto vero che non si vede quale mai potrebbe essere ora il ruolo della potestà legislativa regionale in materia di editoria e stampa se non quello di disporre provvidenze (in senso analogo E. CARLONI, 2005).

Se, infatti, è alla mera possibilità di disporre provvidenze, e non ad altro, che mira il riconoscimento della competenza legislativa concorrente regionale ai sensi del “nuovo” art. 117, comma 3, Cost., non può allora non ricordarsi, con la già citata sentenza della Corte costituzionale n. 348 del 1990, che la legge regionale allora ritenuta legittima non disciplinava le “modalità di esercizio della libertà d'informazione attivabile attraverso la stampa e la radiotelevisione”, ma si limitava ad incentivare il pluralismo dell'informazione, il quale costituirebbe piuttosto

“una condizione preliminare (o, se vogliamo, un presupposto insopprimibile) per l’attuazione ad ogni livello, centrale o locale, della forma propria dello Stato democratico”.

Se così è, non sembra necessario affermare che la locuzione “ordinamento della comunicazione” implichi una competenza regionale in materia di editoria e stampa. Il perseguimento di tale finalità, con riferimento alle provvidenze erogabili dalle Regioni, sarebbe infatti già di per sé implicitamente assicurato dalla forma propria dello Stato democratico (purché queste provvidenze, più che favorire il pluralismo, non turbino la corretta concorrenza tra le imprese).

D’altra parte sembrerebbe francamente inammissibile far rientrare nella competenza concorrente delle Regioni la stessa disciplina delle situazioni giuridiche soggettive concernenti la libertà d’impresa editoriale (nello stesso senso v. anche P. STANCATI).

Del resto, a definitiva conferma che non vi sono, per il legislatore regionale, spazi d’intervento sull’editoria e stampa diversi da quello delle provvidenze, non dovrebbe essere nemmeno dimenticato che la competenza dell’AGCOM, con riferimento all’editoria e stampa, è esclusivamente finalizzata alla tutela *ex post* della concorrenza. Tale settore, per definizione, non è “regolato”, né è assoggettabile a regolazione *ex ante* appunto per la essenziale diversità della stampa dagli altri mezzi di comunicazione di massa. E la tutela della concorrenza, com’è noto, è attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lett. e).

A riprova di ciò, vale del resto la pena di ricordare che l’unico oggetto concernente l’editoria che risulta disciplinato dall’allegato “A” all’accordo-quadro del 25 giugno 2003 intercorso tra l’AGCOM, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome e la Conferenza dei Presidenti dell’Assemblea dei Consigli regionali e delle Province autonome (art. 3, comma 2, lett. h) è, per l’appunto, “la vigilanza sull’applicazione della normativa antitrust, con riferimento al mercato dell’editoria quotidiana in ambito regionale”.

4. *L'esclusione degli spettacoli dall'“ordinamento della comunicazione”. Loro ricomprensione nella competenza legislativa regionale concorrente in materia di promozione culturale*

La risposta negativa al problema della ricomprensione della disciplina del cinema e del teatro nell'“ordinamento della comunicazione” deriva da un duplice rilievo.

Il primo risiede nella considerazione che, in materia di spettacolo (entro cui si collocano sia le manifestazioni teatrali che quelle cinematografiche), le relative situazioni giuridiche soggettive si risolvono nei diritti di libera manifestazione del pensiero (art. 21, commi 1 e 6, Cost.) e di espressione artistica (art. 33, comma 1, Cost.), i quali non possono non essere garantiti in pari misura a tutti i cittadini italiani sull'intero territorio nazionale anche con riferimento ai profili connessi alla polizia dello spettacolo (in questo senso v. anche P. CARETTI, 2004).

Il secondo sta invece in ciò, che in materia di spettacolo, e a prescindere dai profili testé esaminati, è assorbente la considerazione – recentemente fatta propria anche dalla Corte costituzionale (sentenze nn. 255 del 2004 e 285 del 2005) –, della competenza concorrente regionale relativa sia alla “valorizzazione dei beni culturali e ambientali” che alla “promozione e organizzazione di attività culturali”. Da tale previsione costituzionale la Corte ha preso giustamente lo spunto per riscrivere, come è stato esattamente chiosato (P. CARETTI, 2005b), la disciplina dettata dal d.lgs. n. 28 del 2004 in tema di cinematografia: disciplina che era essenzialmente caratterizzata, sul piano legislativo, “da una normativa completa ed autoapplicativa, senza distinzione fra principi e dettagli, e, sul piano amministrativo, da un modello di gestione accentuatamente statalistico ed essenzialmente fondato su poteri ministeriali, con una presenza del tutto marginale di rappresentanti delle autonomie territoriali” (v. ancora la sentenza n. 285 del 2005).

Rientrano perciò in tale competenza legislativa regionale concorrente “tutte le attività riconducibili alla elaborazione e

diffusione della cultura, senza che vi possa essere spazio per ritagliarne singole partizioni come lo spettacolo”, pur con i limiti indirettamente derivanti dalle materie di competenza esclusiva dello Stato (ad es. le norme generali sull’istruzione, la tutela dei beni culturali, ecc.).

5. *L’esclusione del servizio postale dall’“ordinamento delle comunicazioni”*

Anche il servizio postale non sembra possa essere fatto rientrare nell’“ordinamento della comunicazione”, ancorché ricada tra le competenze del Ministero delle comunicazioni (ma non tra quelle dell’AGCOM, né tra gli oggetti disciplinati dalla legge n. 249 del 1997) (*contra* v. M. OROFINO, 2003).

Diversamente dagli estensori dei due progetti licenziati dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali – nei quali le poste e le telecomunicazioni erano attribuite alla competenza esclusiva statale – gli autori della legge cost. n. 3 del 2001 non hanno maldestramente avvertito che, in tutti gli ordinamenti fortemente autonomistici e addirittura in quelli federali, la disciplina del servizio postale rientra tra le materie tipiche del potere centrale (Cost. Austria, art. 10, comma 1, n. 9; LF Germania, art. 73, comma 1, n. 7; Cost. Spagna, art. 149, comma 1, n. 21; Cost. Svizzera, art. 92; Cost. USA, art. I, sez. VIII, comma 6), e ciò proprio perché essa viene implicata dal principio di unità che presiede tutti gli ordinamenti federali (di cui costituisce una delle più naturali manifestazioni).

Muovendosi in senso opposto alla legge cost. n. 3 del 2001, la riforma costituzionale Berlusconi, disponendo che l’“ordinamento della comunicazione” rientra nella competenza esclusiva dello Stato, l’ha implicitamente riattribuita alla potestà legislativa del potere centrale, laddove sarebbe stato più opportuno enunciarlo esplicitamente.

Ciò non di meno, come già in precedenza osservato con riferimento alla disciplina delle libertà di manifestazione, di

comunicazione riservata e di stampa (e come vedremo) delle telecomunicazioni, deve sin d'ora avvertirsi che, quand'anche la spada di Damocle del prossimo referendum popolare si abbattesse su quella legge costituzionale, resterebbe pur sempre ferma la spettanza di tali materie all'esclusiva potestà legislativa dello Stato. Il che non vuol dire – lo dico qui una volta per tutte – che tra Stato e Regioni non debbano essere cercate soluzioni concordate nello spirito della reciproca leale collaborazione, come affermato nell'art. 5 del codice delle comunicazioni elettroniche (e come fortemente auspicato in dottrina da P. CARETTI, 2005a). Una cosa però è dire questo, altra è risolvere i rapporti tra Stato e Regioni in un magma di competenze indistinguibili.

Con riferimento ai servizi postali, va comunque detto che la spettanza di essi allo Stato consegue oltre tutto dal forte condizionamento della normativa interna da parte della normativa comunitaria (dir. 97/67/CE del Consiglio e del Parlamento europeo, attuata con d.lgs. 22 luglio 1999, n. 261): un condizionamento che non è mai stato contestata dallo Stato italiano dinanzi alla CGCE.

In forza della normativa comunitaria al Ministero delle comunicazioni sono state infatti attribuite le funzioni di autorità di regolamentazione del settore postale (art. 2 del cit. d.lgs. n. 261 del 1999), ed inoltre, in forza di esse, è stato imposto ai singoli Stati di garantire che il servizio sia di qualità uniforme nel mercato unico.

6. *La disciplina comunitaria delle telecomunicazioni e le sue conseguenze sul diritto nazionale*

Non v'è alcun dubbio, come affermato sin dall'inizio, che la disciplina delle telecomunicazioni rientri nell'"ordinamento della comunicazione", tanto che tale locuzione sia interpretata alla luce dei lavori preparatori, quanto che si utilizzi l'anzidetto criterio storico-normativo.

È però parimenti indubbio che le stesse premesse costituzionalistiche del problema risultino mutate, con effetto dal 25 luglio 2003 a seguito sia dell'adozione della dir. 2002/21/CE del Consiglio e del Parlamento europeo nell'ambito delle direttive in materia di comunicazione elettronica (c.d. direttiva "quadro", art. 28), sia della sua mancata tempestiva impugnazione davanti alla CGCE, sia infine, e assorbentemente, dal recepimento di essa, insieme con le altre tre direttive del 7 marzo 2002, nel d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche).

Sta di fatto che, con tale direttiva, l'Unione Europea ha limitato la stessa autonomia degli Stati "nello scegliere l'assetto organizzativo e il funzionamento dell'autorità di regolazione". Conseguentemente, "(g)li Stati nazionali, dopo la nuova direttiva, non sono più liberi di stabilire l'organizzazione, i compiti, le procedure e l'attività delle autorità di regolazione, perché ognuno di questi quattro aspetti è condizionato da principi dettati dalla direttiva quadro (...). In particolare, quanto all'organizzazione, l'art. 3, commi 1-3 della direttiva stabilisce che tutti i compiti assegnati alle autorità nazionali siano affidati ad un organismo competente; che esso sia distinto legalmente e (sia) funzionalmente indipendente dagli operatori; che esso eserciti i suoi poteri imparzialmente e in modo trasparente" (S. CASSESE, 2003). Ebbene, il primo di tali vincoli "obbliga a non lasciare funzioni adespote ed è sottoposto al controllo della Commissione, alla quale occorre notificare i compiti assegnati e le responsabilità attribuite (art. 3, comma 6)" (S. CASSESE, 2003). Già da questo primo vincolo discende una decisiva conseguenza sul nostro discorso.

Poiché la competenza a porre in essere la regolamentazione delle reti di comunicazione elettronica è stata intestata ad autorità nazionali (art. 3), ne consegue che è il solo legislatore statale a poter disciplinare, anche nel dettaglio, le competenze dell'Autorità nazionale di regolazione per ciò che riguarda le reti di telecomunicazione, e ciò sia che tali competenze siano attribuite alla sola AGCOM – come dovrebbe essere alla luce del

disegno comunitario che pretende l'indipendenza e l'imparzialità di tali autorità: art. 3, commi 2 e 3, dir. 2002/21/CE (M. D'ALBERTI, 2004) – ovvero siano attribuite anche al Ministero delle comunicazioni, come invece disposto dall'art. 7 d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259, che solleva non poche perplessità (O. GRANDINETTI, 2005).

Di qui il riconoscimento alle Regioni, nel codice delle comunicazioni elettroniche del 2003, della sola (oltre a quanto si dirà immediatamente dopo) potestà legislativa regionale relativamente all'individuazione “di livelli avanzati di reti e servizi di comunicazione elettronica a larga banda, da offrire in aree locali predeterminate nell'ambito degli strumenti di pianificazione e di sviluppo, anche al fine di evitare fenomeni di urbanizzazione forzata ovvero di delocalizzazione di imprese”; alle “agevolazioni per l'acquisto di apparecchiature terminali d'utente e per la fruizione di reti e servizi di comunicazione elettronica a larga banda”; alla “promozione di livelli minimi di disponibilità di reti e servizi di comunicazione elettronica a larga banda, nelle strutture pubbliche localizzate sul territorio, ivi comprese quelle sanitarie e di formazione, negli insediamenti produttivi, nelle strutture commerciali ed in quelle ricettive, turistiche ed alberghiere”; alla “definizione di iniziative volte a fornire un sostegno alle persone anziane, ai disabili, a i consumatori di cui siano accertati un reddito modesto o particolari esigenze sociali ed a quelli che vivono in zone rurali o geograficamente isolate” (art. 5, comma 2, lett. *a*), *b*), *c*), *d*). Deve anzi ritenersi che appunto a siffatte attività si riferisca l'accenno alla “promozione in ambito regionale dello sviluppo delle comunicazioni elettroniche” contenuto nel nuovo inciso dell'art. 117, comma 3, dedicato all'“ordinamento della comunicazione di interesse regionale”.

A ciò deve essere aggiunta, del tutto ovviamente, per ciò che riguarda l'allocazione delle reti di telecomunicazioni, la potestà legislativa regionale concorrente relativamente alla localizzazione dei relativi impianti. Riferendosi alle materie “governo del territorio”, “tutela della salute” e “ordinamento

della comunicazione”, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 324 del 2003 (pur nel contesto di una decisione di accoglimento di un ricorso statale contro una legge regionale), ha infatti affermato che “non può escludersi una competenza della legge regionale in materia, che si rivolga alla disciplina di quegli aspetti della localizzazione e dell’attribuzione dei siti di trasmissione che esulino da ciò che risponde propriamente a quelle esigenze unitarie alla cui tutela sono preordinate le competenze legislative dello Stato nonché le funzioni affidate all’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni”.

L’AGCOM, per ciò che riguarda le telecomunicazioni, potrà beninteso operare anche a livello locale, in ciò assistita da organi locali, ma solo se da essa dipendenti e delegati (quali appunto i CORECOM); e quindi senza ulteriori pericolosi frazionamenti a livello locale, che inciderebbero sull’unitarietà funzionale del disegno comunitario e sull’obiettivo di questo di mantenere la regolazione al minimo indispensabile (G. DE MINICO, 2003; R. PEREZ, 2004).

7. Segue. Precisazioni costituzionalistiche sul punto

Le conclusioni a cui si è pervenuti nei due precedenti paragrafi – secondo le quali la dir. 2002/21/CE avrebbe determinato conseguenze addirittura rilevanti sotto il profilo costituzionale – potrebbero sollevare perplessità, come in effetti è accaduto, qualora si parta dalla premessa che le norme comunitarie non potrebbero comportare “un’alterazione nell’ordine delle competenze attribuite dalla Costituzione” (G. della CANANEA, 2005).

Ma, a parte il fatto che tale premessa è stata posta in dubbio da più di una decisione della Corte costituzionale già prima della legge cost. n. 3 del 2001 (v. le sentenze nn. 399 del 1987, 224 del 1994, 458 del 1995, 126 del 1996, 93 del 1997), è assorbente sottolineare che, al fine di esigere il rispetto, da parte della CE, dell’ordine delle competenze costituzionali degli Stati membri, questo limite deve essere fatto positivamente

valere dallo Stato interessato dinanzi alla Corte di giustizia del Lussemburgo, e ciò sempre che la violazione dell'ordine interno delle attribuzioni costituzionali – da parte degli organi comunitari – derivi da un abuso delle funzioni ad essi spettanti in forza dei Trattati vigenti. Orbene, per ciò che ci riguarda, né lo Stato italiano, né le Regioni (secondo quanto dispone l'art. 5, comma 2, legge 5 giugno 2003, n. 131) hanno ritenuto di dover eccepire alcunché a proposito del contenuto delle direttive del 7 marzo 2002.

Il che conferma l'esatto rilievo (che vale anche per la mancata impugnazione regionale della legge Gasparri e del t.u. della radiotelevisione, di cui si dirà fra poco) che la “competenza delle Regioni si determina non solo attraverso la risoluzione presso la Consulta di contrasti (in cui tanto lo Stato che le Regioni rivendicano determinate competenze), ma anche (...) di fatto, attraverso la mancata rivendicazione, da parte dell'uno o delle altre, delle proprie competenze” (E. CARLONI, 2005).

8. *Ammissibilità e limiti della potestà legislativa di dettaglio in materia di comunicazioni elettroniche e radiotelesive*

Restano da affrontare le problematiche che solleva il settore delle comunicazioni elettroniche e radiotelesive con specifico riferimento alla disciplina dei contenuti, la quale, con riferimento alle trasmissioni radiotelesive, è stata solo in minima parte avocata a livello comunitario (e cioè limitatamente alla promozione delle opere europee, ai limiti pubblicitari, alla tutela dei minori e al diritto di rettifica: v. la dir. 1989/552/CEE, modificata dalla dir. 97/36/CE).

Al riguardo è opportuno sottolineare che le comunicazioni elettroniche che vengono qui in considerazione sono solo quelle che, ancorché intercorrenti tra due o più persone determinate, non presentino caratteristiche esteriori di riservatezza, altrimenti, configurandosi un'ipotesi di libertà di comunicazione riservata (art. 15 Cost.), esse rientrerebbero automaticamente e

indiscutibilmente nella potestà esclusiva statale. Il che però non è il caso dei programmi televisivi *pay-per-view*, che non configurano comunicazioni riservate, come è stato correttamente statuito dalla CGCE, sez. III, nella sentenza 2 giugno 2005, causa C-89/04, *Mediakabel c. Commissariaat voor der Media*.

Ciò premesso, corre l'obbligo di sottolineare – riprendendo uno spunto accennato all'inizio – che la formula, tuttora in vigore, dell'art. 117, comma 3, Cost. (“ordinamento della comunicazione”) non distingue tra reti televisive e infrastrutture di comunicazione nazionali e locali. Conseguentemente, in via teorica, la potestà legislativa regionale di dettaglio relativa ai contenuti e alle modalità delle comunicazioni elettroniche e radiotelesive, oltre che applicarsi alle diffusi in ambito regionale, ben potrebbe ricomprendere anche la disciplina di dettaglio della radiotelevisione pubblica e privata operante su scala nazionale, magari sulla falsariga dell'esperienza tedesca degli *Staatsverträge* (sul punto v. A. PACE, 2002, 2003, 2004), con riferimento ai quali i *Länder* esercitano però la competenza legislativa piena.

Comunque sia, le Regioni italiane non hanno ritenuto di seguire questa strada, così come non hanno ritenuto di contestare, sotto questo profilo, la legge Gasparri (legge n. 112 del 2004) e il t.u. della radiotelevisione (d.lgs. 31 luglio 2005, n. 177), rispettivamente approvati dal Parlamento e dal Governo nella XIV legislatura come se la riforma della II parte della Costituzione proposta dal governo Berlusconi e poi approvata dalle Camere fosse già entrata in vigore (il che, sotto il profilo politico, è senz'altro giustificabile).

D'altra parte, anche qualora le Regioni avessero ritenuto di seguire l'esempio tedesco, esse avrebbero comunque dovuto tener conto sia dell'opzione centralistica in materia di comunicazioni elettroniche derivante dalle direttive comunitarie del 2002 (v. *supra*, § 6), sia del fatto che i margini di una disciplina regionale di dettaglio, con riferimento ai contenuti delle comunicazioni elettroniche e radiotelesive, sono oggettivamente assai ristretti.

La potestà legislativa statale esplicitandosi nella determinazione dei principi fondamentali dell'“ordinamento della comunicazione” si intreccia infatti con la potestà (anch'essa spettante in esclusiva allo Stato) in materia di limiti alla manifestazione del pensiero a tutela dell'onore dei privati e delle istituzioni, del buon costume, dell'ordine e della sicurezza pubblica, ecc. (art. 117, comma 2, lett. *h*) ed *l*), in materia elettorale (art. 117, comma 2, lett. *p*) (*par condicio*), e in materia di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (art. 117, comma 2, lett. *m*) (A. PACE, 2004, P. STANCATI, 2005). Materie, tutte queste, nelle quali è praticamente impossibile enucleare una autonoma potestà legislativa di dettaglio.

Non a caso i principi fondamentali che limitano la potestà legislativa concorrente delle Regioni sono, ai sensi dell'alinea del secondo comma dell'art. 16, quelli esplicitamente identificati come tali nel Capo I della stessa legge Gasparri (artt. 3-7) – che prevedono limiti contenutistici e modali e non determinano ambiti di competenza normativa regionale – e quelli specificamente previsti nei punti *a*), *b*), *c*), *d*), *e*), *f*) dello stesso comma. [Le lett. *a*), *b*), *c*), *d*) dell'art. 16, comma 2, legge n. 112 sono state poi pedissequamente riportate nell'art. 11 del t.u. della radiotelevisione, mentre le lett. *e*) e *f*) sono state riprodotte, pressoché integralmente, dall'art. 46, commi 1 e 2, dello stesso t.u.].

Tali principi valgono però come principi fondamentali della legislazione concorrente regionale non *ex se*, ma per “come indicati nel testo unico di cui al comma 1”, e cioè nel d.lgs. n. 177 del 2005, successivamente adottato, avente soltanto compiti di coordinamento (così come disposto dallo stesso art. 16, comma 1, legge n. 112, e quindi privo di potenzialità innovative) (S. SCAGLIARINI, 2005).

Passando alla disamina del contenuto di tale comma, va rilevato quanto segue. La lett. *a*) è assolutamente ovvia, posto che si limita a ribadire l'utilizzabilità, per la trasmissione di

programmi radiotelevisivi, delle bande di frequenza previste per detti servizi dal vigente regolamento delle radiocomunicazioni dell'UIT.

La lett. *b*) attribuisce agli organi della Regione o degli enti locali la competenza (amministrativa) “in ordine al rilascio dei provvedimenti abilitativi, autorizzatori e concessori necessari per l'accesso ai siti previsti dal piano nazionale di assegnazione delle frequenze, in base alle vigenti disposizioni nazionali e regionali, per l'installazione di reti e di impianti, nel rispetto dei principi di non discriminazione, proporzionalità e obiettività, nonché nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di tutela della salute, di tutela del territorio, dell'ambiente e del paesaggio e delle bellezze naturali”.

La lett. *c*) attribuisce agli organi della Regione o della provincia le competenze “in ordine al rilascio delle autorizzazioni per fornitore di contenuti o per fornitore di servizi interattivi associati o di servizi di accesso condizionato destinati alla diffusione in ambito, rispettivamente, regionale o provinciale”. (Al riguardo va incidentalmente rilevato che la non menzione del rilascio della licenza di operatore di rete conferma quanto già osservato in precedenza, a proposito della esclusiva competenza statale sulle reti di comunicazione elettronica discendente dalle direttive comunitarie del 2002).

La lett. *d*) prevede le modalità di rilascio dei titoli abilitativi di cui alla precedente lett. *c*).

La lett. *e*) impone che, nella legislazione regionale, vengano indicati gli “specifici compiti di pubblico servizio che la società concessionaria del servizio pubblico generale di radiodiffusione è tenuta ad adempiere nell'orario e nella rete di programmazione destinati alla diffusione di contenuti in ambito regionale o, per le Province autonome di Trento e di Bolzano, in ambito provinciale, nel rispetto dei principi di cui alla presente legge”, aggiungendo che “è, comunque, garantito un adeguato servizio di informazione in ambito regionale o provinciale”.

La lett. *f*) attribuisce infine alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano “la legittimazione a stipulare,

previa intesa con il Ministero delle comunicazioni, specifici contratti di servizio con la società concessionaria del servizio pubblico generale di radiodiffusione per la definizione degli obblighi di cui alla lett. e), nel rispetto della libertà di iniziativa economica della società concessionaria, anche con riguardo alla determinazione dell'organizzazione dell'impresa...”.

Ebbene, tra quelle riportate, la lett. e) è l'unica disposizione che ha un contenuto “normabile” da parte del legislatore regionale, laddove la lett. f) è ancillare alla precedente, ma ha un contenuto meramente amministrativo.

Al riguardo è bensì vero che la generosità con la quale vengono elargite alle Regioni le competenze ad intervenire sui servizi della società concessionaria del servizio pubblico generale potrebbe far sospettare che la causa di essa vada piuttosto rinvenuta in un tentativo di “ingessatura” della RAI a tutto vantaggio del maggior concorrente privato (R. ZACCARIA, 2002), tuttavia è anche vero, dopo quanto si è in precedenza osservato in questo stesso paragrafo, che gli spazi di intervento a favore del legislatore regionale sono assai ristretti e possono essere appunto individuati – quale che sia il motivo politico di tale scelta – unicamente con riferimento alle trasmissioni del servizio pubblico, laddove, con riferimento all'emittenza privata, ancorché a livello locale, si deve porre mente al fatto che l'AGCOM, nel settore radiotelevisivo, ha ormai assunto un ruolo determinante a livello sia normativo sia provvedimentale, e quindi, ancorché sotto le mentite spoglie dell'attribuzione di potestà legislativa, il legislatore statale può conferire alle Regioni soltanto funzioni meramente amministrative.

Bibliografia delle opere citate

CARETTI P. (2003), *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.

- CARETTI P. (2004), *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, III ed., Bologna, Il Mulino.
- CARETTI P. (2005a), *I CORECOM nel sistema locale delle comunicazioni*, in *Le Regioni*.
- CARETTI P. (2005b), *Le competenze in materia di spettacolo: la Corte "riscrive" il decreto legislativo in tema di cinematografia*, in *Giur. cost.*
- CARLONI E. (2002), *L'ordinamento della comunicazione dopo (ed alla luce della) riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Diritto pubblico*.
- CARLONI E. (2005), *L'"ordinamento della comunicazione" tra Stato e Regioni: note introduttive*, in www.urp.it/Sezione.jsp?idSezione=891.
- CASSESE S. (2003), *Il concerto regolamentare europeo delle telecomunicazioni*, in G. MORBIDELLI e F. DONATI (a cura di), *Comunicazioni: verso il diritto della convergenza?*, Torino, Giappichelli.
- CHELI E. (2002), *Audizione del 27 novembre 2001 del Presidente dell'AGCOM 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, Senato della Repubblica, Roma.
- CRISAFULLI V. (1960), *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*
- CRISAFULLI V. (1964), *Problematica della "libertà d'informazione"*, in *Il politico*.
- D'ALBERTI M. (2004), *Comunicazioni elettroniche e concorrenza*, in R. PEREZ (a cura di), *Il nuovo ordinamento delle comunicazioni elettroniche*, Milano, Giuffrè.
- D'ATENA A. (1974), *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, Bulzoni.
- D'ATENA A. (2003), *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni costituzionali*.
- DELLA CANANEA G. (2005), *I problemi istituzionali nel nuovo ordinamento delle comunicazioni elettroniche*, in ID. (a cura di), *Il nuovo governo delle comunicazioni elettroniche*, Torino, Giappichelli.
- DE MINICO G., *Brevi note sul segmento delle telecomunicazioni*, in L. CHIEFFI e G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, Torino, Giappichelli.
- GARDINI G. (2005), *Le regole dell'informazione*, Milano, B. Mondadori.
- GRANDINETTI O. (2005), *Il riparto di attribuzioni tra l'Autorità per le*

- garanzie nelle comunicazioni e il Ministero delle comunicazioni nel settore televisivo, in G. DELLA CANANEA (a cura di), *Il nuovo governo delle comunicazioni elettroniche*, Torino, Giappichelli.
- HOFFMANN-RIEM W. (1994), *Kommunikations- und Medienfreiheit*, in E. BENDA, W. MAIHOFER, H.-J. VOGEL (a cura di), *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, II ed., Berlin-New York, W. De Gruyter.
- MANGIAMELI S. (1992), *Le materie di competenza regionale*, Milano, Giuffrè.
- MANGIAMELI S. (2002), *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, in Id., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli.
- OROFINO M. (2003), *L'“ordinamento della comunicazione” tra direttive comunitarie e riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, Torino, Giappichelli.
- PACE A. (1992), voce *Comunicazioni di massa (diritto)*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, vol. II, Roma, Ist. Enc. it.
- PACE A. (2002), *Per una lettura in controluce del messaggio presidenziale su pluralismo e imparzialità dell'informazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*.
- PACE A. (2003), *Considerazioni finali*, in G. MORBIDELLI e F. DONATI (a cura di), *Comunicazioni: verso il diritto della convergenza?*, Torino, Giappichelli.
- PACE A. (2004), *L'ordinamento della comunicazione*, in *Diritto pubblico*.
- PEREZ R. (2004), *Disciplina europea delle comunicazioni elettroniche e ordinamento nazionale*, in Id. (a cura di), *Il nuovo ordinamento delle comunicazioni elettroniche*, Milano, Giuffrè.
- SCAGLIARINI S. (2005), *I principi fondamentali in materia di radiotelevisione, ovvero la composizione di un puzzle legislativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*.
- STANCATI P. (2005), *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 *Giurisprudenza costituzionale*.
- VALASTRO A. (2003), *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, p. 860 ss.
- ZACCARIA R. (2002), *Scacco matto alla Rai in tre semplici mosse*, in *La Repubblica*, 21 settembre.

Assemblee elettive e comunicazione istituzionale

*Roberto Bin**

1. Il tema che mi è stato assegnato tocca argomenti un po' periferici rispetto alle interessanti relazioni che mi hanno preceduto, perché affronta il tema dell'uso che gli enti rappresentativi fanno e possono fare della comunicazione politica. La connessione però c'è, perché la comunicazione politica è uno dei compiti che sono stati affidati al CORECOM dalla legge istitutiva: l'art. 13, ultimo comma, della legge regionale 1/2002 indica infatti il Comitato come "organo consultivo della Regione per le attività di cui alla legge regionale 39/1992, ed in genere per tutte le iniziative, comprese quelle legislative, attinenti le politiche regionali dell'informazione e la comunicazione regionale di pubblica utilità". La legge 39/1992 disciplina "l'attività di comunicazione della Regione" e il "sostegno del sistema dell'informazione operante in Emilia-Romagna". Credo sia una delle prime leggi regionali in materia di "comunicazione istituzionale".

Da allora le cose sembrano cambiate. La comunicazione pubblica sembra esser diventata ormai una cosa importante: da dodici anni si svolge, proprio a Bologna, una "fiera della comunicazione pubblica"; esistono leggi, anche statali, come la legge 150/2000 che detta appunto "la disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni"; sono state istituite associazioni professionali, fondate riviste specializzate, creati master universitari su questo tema; molte sono le iniziative e i progetti, tra cui quello che vede la Regione Emilia-Romagna collaborare con il Ministero della funzione pubblica per lo studio dei servizi di "comunicazione

(*) *Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Ferrara.*

istituzionale” attraverso gli Uffici per le relazioni con il pubblico. Insomma, sotto l’etichetta della “comunicazione istituzionale” o della “comunicazione pubblica”, fioriscono tante iniziative, le più diverse, ingenerando una certa confusione e una complessa sovrapposizione di piani: la comunicazione istituzionale si estende in ogni direzione, espandendosi radialmente in un ambito che va dalla funzione del “portavoce” dell’istituzione a quello della *customer satisfaction*, dalle “visite guidate” dei palazzi delle istituzioni all’accesso agli archivi. Ho atteso con ansia, in vista di questa relazione, di recuperare un recentissimo volume curato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, dal promettente titolo *Parlamento e cittadini. La comunicazione istituzionale nei parlamenti italiani ed europeo* (Maggioli, 2005): mi sembrava impossibile stendere la relazione senza conoscerlo ma, una volta aperto e letto l’indice, ho scoperto che esso parlava di palazzi, di obelischi, di mostre fotografiche, di visite guidate... No, non è di questo che intendo parlare oggi in questa sede, non ho la vocazione della guida turistica!

2. La “comunicazione pubblica” è diventata un contenitore che si va riempiendo delle cose più varie e diventa sempre meno frequentabile. È l’impostazione del tema che va imponendosi che non mi convince affatto. Tutta la comunicazione istituzionale viene concepita come un flusso *top to bottom*, dall’alto in basso: pur nel groviglio di iniziative un po’ confuse che vengono etichettate come “comunicazione istituzionale”, il filo di tessitura è l’idea comune che le istituzioni usino i canali d’informazione per comunicare se stesse, per fare del *marketing* che ha ad oggetto le proprie attività, le proprie strutture, la propria immagine. La comunicazione istituzionale sta scivolando sempre più – come accade per tanta parte della amministrazione (e dell’etica) pubblica – verso il modello aziendale, si orienta ad essere una tecnica di vendita. Si spiega allora perché il Ministro della funzione pubblica Mazzella si sia avventurato ad emanare una direttiva sulla *Rilevazione della qualità percepita dai cit-*

tadini (che si accompagna ad una non meno decisiva direttiva sul *Miglioramento del benessere organizzativo delle Pubbliche amministrazioni*), in cui questa inusuale e non pregevolissima (sotto il profilo linguistico) locuzione vale a tradurre l'indagine sulla *customer satisfaction* (come poi si spiega nel testo della direttiva), ossia una procedura che in genere – cito dal sito di una Business School americana – è destinata ad avere riflessi diretti su profitti, politica dei prezzi, crescita economica di un'azienda commerciale. Anche il progetto “URP degli URP” di cui è partner la Regione Emilia-Romagna ci spiega che i servizi di comunicazione istituzionale sono collegati alla *customer satisfaction* e al *marketing*; per altro verso, la legge 150/2000 ci conferma che “promuovere l'immagine delle amministrazioni” è parte saliente della *mission* della comunicazione istituzionale.

Insomma, ciò che passa per “comunicazione istituzionale” è più o meno interamente compreso tra questi due orizzonti: l'informazione-*marketing*, con cui i soggetti pubblici cercano di curare la loro immagine (e quindi questo orizzonte confina e, più spesso, sconfinava nella campagna elettorale) e l'informazione-divulgazione, con cui le amministrazioni cercano di migliorare l'applicabilità e l'efficacia delle proprie decisioni con un'adeguata spiegazione di come essa cambia le cose e come debba essere applicata (la legge 150/2000, per esempio, cita tra gli obiettivi prioritari della comunicazione istituzionale, “illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione” e “illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento”). È, come si vede, una comunicazione monodirezionale, dal palazzo alla gente. Si delinea da qualche parte anche un flusso che proceda in senso inverso, dalla gente al palazzo? Certo, l'indagine sulla *customer satisfaction*, oppure “l'attivazione di processi di ascolto finalizzati alla individuazione dei bisogni” (cito dal *Codice deontologico* messo a punto dall'*Associazione Italiana della Comunicazione Pubblica e Istituzionale*, l'associazione professionale nata già nel 1990 per “diffondere la cultura della

comunicazione e garantire ruolo e professionalità dei comunicatori pubblici”). Ma restiamo così pur sempre nella logica del “marketing istituzionale”: quelle attività stanno alla vecchia idea di “partecipazione” come i “consumatori”, o gli “utenti” stanno alla ben diversa figura del “cittadino”. La logica aziendale, con il suo buffo apparato terminologico d’importazione, si è sostituita a quelle vecchie formule così care alla teoria della democrazia. “I consumatori non sono i cittadini ed è un errore marchiano fondere insieme i due ruoli” (C. SUNSTEIN, *Republic.com*, Bologna, 2003, p. 139), perché se la “comunicazione *bottom to up*” consiste nell’ascolto della *customer satisfaction*, ciò comporta che si seleziona tutto e solo ciò che il cittadino esprime solo il profilo, piatto e limitato, dell’interesse egoistico che nutre in quanto utente di un servizio. La partecipazione politica è riducibile alla sommatoria degli interessi egoistici degli utenti?

3. In fondo la legge regionale 39/1992 non dimenticava invece il profilo “partecipativo” della comunicazione istituzionale, forse perché era una legge “vecchia”, non aggiornata e adeguata all’imperante logica aziendalistica: ecco perché introduceva subito, tra le finalità della comunicazione istituzionale, la promozione di “una effettiva partecipazione della comunità regionale alla formazione ed attuazione delle sue (cioè, della Regione) scelte programmatiche, legislative e amministrative”. È dei “cittadini” che essa parla, non dell’utente-consumatore; ed è della creazione di “un più stretto rapporto informativo fra i cittadini e le istituzioni” che vagheggia. Era il 1992, la comunicazione non era ancora stata trasformata dal *web*, dalla telefonia mobile, dalla televisione digitale ecc.: ciononostante le finalità erano importanti e ambiziose. Ma – si dirà – di pure finalità si trattava, soltanto delle solite “norme programmatiche” che abbelliscono i primi articoli di ogni legge. In effetti la legge prevedeva che la Giunta elaborasse delle “linee di indirizzo relative alle iniziative di informazione, promozionali e pubblicitarie di pubblica utilità”: ma nessuna traccia di esse

sono riuscito a ritrovare in rete, il che mi fa supporre che questi indirizzi non siano mai stati presentati. D'altra parte, è vero che il CORECOM ha fra le sue competenze anche quella di formulare proposte sulla comunicazione pubblica, ma dai programmi del CORECOM degli ultimi due anni nemmeno mezza riga emerge che sfiori questo tema. Né, navigando tra fiere, master, progetti di "comunicazione pubblica" e direttive ministeriali mi è capitato di imbattermi in qualcosa che assomigli ad un'idea, uno spunto che segni l'interesse per una comunicazione istituzionale che non si riduca al *marketing* o al comunicato stampa, alla *customer satisfaction* o alla sportello URP.

4. E allora arrivo finalmente alla seconda parte del mio tema, ciò che le assemblee elettive possono fare sul piano della comunicazione. Che le istituzioni abbiano una funzione "informativa", è un'affermazione vecchia quanto il mondo. BAGEHOT, il famoso teorico della Costituzione inglese, scriveva a metà Ottocento (*La Costituzione inglese*, Bologna, 1995, pp. 143 e 170 ss.) che una delle principali funzioni del Parlamento è informare; la chiamava la *funzione pedagogica*, che il Parlamento esercitava nei confronti dell'opinione pubblica – una concezione (e un linguaggio) che oggi sa un po' di crinoline, come era giusto per quell'epoca, in cui il dibattito parlamentare poteva forse ancora ambire ad offrire esempi e messaggi etici alla collettività, esprimendone la crema intellettuale e morale.

Ma subito dopo Bagehot individuava un'altra funzione fondamentale tradizionalmente esercitata dalle assemblee elettive, la *funzione informativa*: "l'intero Parlamento doveva conoscere quello che pensava ogni settore della nazione prima di decidere" (p. 173). Raccogliere informazioni, ascoltare e acquisire i dati è una delle condizioni che una struttura di rappresentanza deve assolvere se intende esercitare adeguatamente la sua funzione più propria, la rappresentanza appunto. Questa non è affatto un'idea ottocentesca, è un'idea centralissima anche e soprattutto nella nostra epoca. Però, pur essendo, la nostra, l'epoca dell'informazione e della tecnologia comunicativa, le

nostre assemblee elettive non impegnano affatto gli strumenti e non sfruttano le possibilità tecnologiche che consentano di esercitare in modo adeguato la loro funzione: non sembrano cogliere l'importanza di "istituzionalizzare" le connessioni tra informazione e rappresentanza. La rappresentanza è concepita, sotto il profilo istituzionale e delle procedure, come un dato statico, qualcosa che si esaurisce nell'elezione, nella "legittimazione" del rappresentante, ma poi non prosegue con una strumentazione specifica e continua.

Basti un solo esempio: se guardiamo come si svolge la "comunicazione" e la "informazione" all'interno delle nostre assemblee, troviamo nei loro regolamenti degli istituti tipici, che si chiamano interrogazioni, interpellanze, petizioni, inchieste; questi istituti risalgono alla tradizione seicentesca del Parlamento inglese; sono poi stati trascritti appena a metà Ottocento nei regolamenti parlamentari, in quello inglese come nei regolamenti dell'assemblea sabauda; sono sopravvissuti a tutte le vicende storiche italiane e sono ricomparsi nei regolamenti delle camere repubblicane; hanno attraversato tutte le modifiche subite dai regolamenti delle Camere rimanendo immutati e sono stati ricopiati dai regolamenti dei consigli regionali e delle assemblee degli enti locali. Perciò è da circa trecento anni che la strumentazione "formale", dotata di procedure regolamentari, dell'informazione all'interno delle istituzioni rappresentative è rimasta sostanzialmente ferma, mentre tutto è cambiato – ed ogni giorno ce lo ripetono tutti – nel mondo della comunicazione e delle tecnologie dell'informazione. La struttura informativa dell'apparato pubblico rappresentativo resta invece legata alle antiche figure della tradizione parlamentare: si preoccupa talvolta della "comunicazione istituzionale" intesa come diffusione di notizie più o meno agiografiche sull'attività propria, ma mantenendola del tutto indifferente all'esigenza di collegare ciò che avviene nell'assemblea con ciò che avviene nella società.

Se il "formato" della comunicazione di cui sono capaci le nostre Camere è costituito dalle rinomate rubriche di cronaca

parlamentare – per lo più collocate nel profondo della notte – ci si può meravigliare se il dibattito politico e l’informazione politica si svolge ormai a “Porta a porta” invece che in Parlamento? Ci si può meravigliare se i nostri leader corrono a comunicare le notizie che contano nella vita politica in televisione e non alle Camere? Ci si può meravigliare se le sedi istituzionali si sono svuotate di significato e ogni giorno lamentano a tutti i livelli la perdita del loro prestigio istituzionale? “L’essenza del ruolo del Parlamento – scriveva PIERRE AVRIL (*Il Parlamento francese nella V Repubblica*, Milano, 1976, p. 69) – non consiste nel detenere un “potere” più o meno mitico, bensì nel costituire un punto di passaggio obbligato verso il quale converge una massa di informazione su tutta la vita nazionale”. Questa frase descrive in qualche modo la funzione effettivamente svolta dalle nostre assemblee elettive?

5. La crisi delle assemblee parlamentari è tema oggi di gran moda. Da quando le assemblee regionali hanno dovuto scrivere lo Statuto – quelle poche che si sono decise a farlo – accettando il principio dell’elezione diretta del presidente della Giunta regionale e la conseguente clausola del *simul stabunt, simul cadent*, imposta dalla riforma costituzionale del 1999, vivono nella convenzione di aver abdicato alla principale delle loro funzioni e di aver subito una grave *deminutio capitis*. Ma la crisi delle assemblee parlamentari è un genere letterario che ha cent’anni e passa di storia. La causa prima di tale crisi è stata individuata nella difficoltà che le assemblee elettive incontrano nello svolgere efficacemente la funzione della rappresentanza.

Che cosa significa la rappresentanza oggi, in strutture parlamentari moderne? Anche se è difficile rispondere, è indispensabile porsi la domanda: se è nella rappresentanza che affonda la radice della crisi del ruolo parlamentare, è dalla rappresentanza che deve incominciare ogni cura. La comunicazione, l’informazione sono da sempre strumenti della rappresentanza: mentre buona parte dei ritmi e dei riti della vita parlamentare appare

come un residuo della tradizione, piuttosto che un ponte verso la modernità; l'informazione e la comunicazione sono all'epicentro della rivoluzione tecnologica. Allora, è così improprio pensare che sia dalla capacità di far funzionare il sistema comunicativo che possa iniziare un'opera di ristrutturazione della rappresentanza?

È evidente però che la risposta non può stare nel rafforzamento dell'editoria "di regime", né in una strategia di promozione dell'immagine, né nel *marketing* istituzionale, né nella *customer satisfaction*. Se l'immagine di un'assemblea è quella del luogo del dibattito autoreferenziale e della lentezza decisionale, è meglio non diffonderla quella immagine ed evitare che il cittadino la evochi mentre soppesa il costo della carta patinata che si ritrova in mano. Va interamente invertito il senso del flusso informativo: non si tratta di fare *marketing* e poi registrare come i consumatori reagiscano, secondo lo schema non tanto innovativo del messaggio elettorale-sondaggio d'opinione. Questa è una parte piccola del problema, la parte minore, più vecchia e un po' perversa. È la comunicazione istituzionale che oggi prevale, quella che motteggia gli stili, il linguaggio, i "valori" delle tecniche commerciali delle aziende. Forse per le aziende potranno ancora andare bene, ma nei sistemi democratici rivelano tutta la loro vuotezza e la profonda distanza dai problemi della rappresentanza democratica. Sono un vero inganno prospettico, dietro al quale si cela la profonda immoralità della confusione tra lo schema *marketing*-profitto e il circuito voto-responsabilità politica.

6. Occorre invertire la rotta dell'informazione istituzionale e compiere uno sforzo intellettuale per dotare l'assemblea elettiva di strumenti adeguati. La comunicazione istituzionale può fornire parte della strumentazione attraverso la quale le istituzioni parlamentari acquisiscono le informazioni necessarie ad ampliare la conoscenza dei presupposti e, ancor di più, degli effetti delle leggi che esse approvano. Pensare che per acquisire questi dati bastino le indagini "oggettive" condotte

da strutture tecniche interne o esterne all'assemblea è ancora una volta – credo – il frutto della corruzione “tecnicista” che ha intaccato il pensiero democratico. Non negherò certo l'importanza, che anzi ho sempre sottolineato, di dotare le istituzioni rappresentative del necessario supporto tecnico, di strumenti di conoscenza e di elaborazione. Ma nelle assemblee ci vuole forse più politica che tecnica – intendendo però per “politica” la capacità di rappresentare e di tradurre l'*input* in azione politica, non lo sterile “confronto politico” autoreferenziale. I “dati”, i “fatti” oggettivi non esistono, essi sono sempre filtrati da rappresentazioni di parte, influenzati dai punti di vista, riletti con gli occhiali degli interessi. Rappresentare significa perciò non solo acquisire gli interessi, ma anche i “fatti”: sono gli *stakeholder* – come è ormai obbligatorio chiamare i gruppi d'interesse se si vuole apparire scientifici – ad introdurre i dati e i fatti nelle sedi decisionali; dal loro contraddittorio nasce l'informazione “obiettiva”, che potrà poi essere verificata, completata, quantificata da ulteriore rilevazione o elaborazione tecnica. Ma la politica non può pensare di delegare ai tecnici la conoscenza della realtà, perché la realtà è politica, non tecnica! La realtà entra nella politica attraverso la rappresentanza e il suo elemento “dinamico”, la partecipazione: la partecipazione è il sangue che circola nelle vene della rappresentanza.

7. Dotare le istituzioni assembleari di un sistema di “comunicazione istituzionale” dovrebbe servire proprio a raggiungere questo obiettivo prioritario: attrarre gli *stakeholder* verso di loro (piuttosto che verso l'esecutivo) e “sfruttarli” per ottenere quella conoscenza non occasionale (cioè non dipendente dalla personale conoscenza o esperienza del singolo eletto) della realtà senza la quale la rappresentanza non esiste neppure. Ed è così che poi l'istituzione pubblicizza la sua immagine, si fa conoscere ed apprezzare. Perché, per esempio, non riflettere sulle esperienze di alcune fortunate trasmissioni televisive e pensare di usarne le tecniche per attrarre il pubblico verso il lavoro dell'assemblea? Ovviamente ciò comporterebbe la ne-

cessità di adeguare gli strumenti delle assemblee alla normale prassi comunicativa della radio o della televisione e decidersi a sostituire strumenti che non hanno più alcun rapporto con il modo in cui oggi si comunica nel vasto mondo “rappresentato”.

Si tratta anche di progettare “formati” adeguati. Ma qualcosa già c'è: noi abbiamo importato dal mondo anglosassone, per esempio, un formato della “comunicazione politica” che è interessante, perché sembra fatto apposta per la diretta televisiva: il *question time*. Rappresenterebbe – se correttamente “vissuto” e strumentato – un modo quasi ideale di allacciare un canale comunicativo tra assemblea e rappresentati, che dovrebbe soppiantare finalmente l'inutile ritualità dell'interrogazione e dell'interpellanza, magari in forma scritta o decentrata in Commissione – una ritualità quasi mai rispettata, del resto, dati i tempi e i contenuti delle risposte che arrivano, quando arrivano. Che accadrebbe invece se si diffondesse la prassi del *question time*, e questa fosse collocata in un'ora di grande ascolto e magari fosse possibile che intervenissero gli “spettatori” (anch'essi sottospecie dei “cittadini”, ma certo ad essi più omogenei di quanto lo siano i “consumatori”), direttamente o attraverso la mediazione di un membro dell'assemblea? Avremmo ancora il *leader* dell'esecutivo che snobba l'Aula e manda a rispondere l'ultimo dei suoi collaboratori? Avremmo ancora il deputato o il consigliere che si dichiara “soddisfatto” per il solo fatto di appartenere alla maggioranza? Avremmo ancora un dibattito assembleare autoreferenziale, fatto di discorsi vuoti di contenuto (o che tali appaiono ai più) ma che suonano densissimi di messaggi “politici” a chi abbia la chiave per decifrarli?

A me sembra opportuno cercare d'importare all'interno delle procedure di controllo politico un formato agile che sia studiato apposta per comunicare all'esterno in senso bidirezionale, consentendo al pubblico di intervenire nella dialettica politica “istituzionale” – che si svolge cioè nelle istituzioni e nelle loro sedi – tra l'assemblea e l'esecutivo; sarebbe un modo importante per avvicinare le istituzioni ai cittadini, per diffon-

dere l'educazione istituzionale (ecco riapparire la "funzione pedagogica" del Parlamento di Bagehot) in un paese che ne ha davvero pochissima, di migliorare le prestazioni dell'assemblea elettiva e la loro "funzione informativa". Perché le assemblee elettive devono rinunciare a questa prospettiva e lasciarla alle televisioni e alle radio, svuotando di senso il dibattito che si svolge nelle loro sedi? Ci sarebbe davvero tantissimo da inventare e sperimentare, ma la cosa che m'impresiona è che nessuno, nelle istituzioni rappresentative, sembra indirizzarsi in questa direzione. Si sfoglino gli Statuti delle regioni ordinarie, che dovrebbero essere gli strumenti più aggiornati: si parla sì di comunicazione, informazione e partecipazione, ma nelle ridondanti e inutili "norme programmatiche", perché poi si rifluisce nell'alveo delle procedure tradizionali, l'interrogazione, l'interpellanza, l'inchiesta e poi – grandi, originali e efficienti strumenti di partecipazione! – la petizione e l'iniziativa legislativa. Questi antichi ed inutili strumenti sono ovunque previsti, oltre mai si va.

8. Se questa è la critica che si può muovere alle istituzioni rappresentative – quelle che hanno faticosamente scritto gli Statuti – debbo però dire che molte idee non vengono neppure dall'altra parte, cioè dalla parte di chi si occupa professionalmente di comunicazione. L'associazione dei comunicatori che prima citavo sembra individuare il problema centrale della "comunicazione istituzionale" nell'esigenza di "murare" la figura professionale del "portavoce": lo capisco bene, si tratta di difendere una certa professionalità e evitare che essa venga totalmente confusa con quella, di non altissimo prestigio, del portaborse. Ma è appunto così che si compie lo schiacciamento della comunicazione istituzionale sul *marketing* unidirezionale. Come diceva giustamente Alessandro Pace, questa è una strada su cui le autonomie regionali potrebbero senz'altro muoversi e compiere passi innovativi: ma bisogna muoversi con intelligenza e soprattutto con creatività, perché tutto è da progettare e costruire *ex novo*. Ammettendo che dall'interno delle istitu-

zioni rappresentative sorga l'interesse, se non già proprio una domanda, verso la progettazione degli strumenti, delle forme, delle modalità a mezzo delle quali avviare la sperimentazione di un canale comunicativo in cui convogliare la partecipazione, occorrerebbe che qualcuno si preoccupasse di elaborare e prospettare quali soluzioni tecnologiche e quali potenzialità comunicative potrebbero essere utilmente impiegate. E credo che in ciò il CORECOM potrebbe svolgere un ruolo propositivo importante, riempiendo di senso quelle funzioni che la "vecchia", ma intelligente, legge regionale gli assegna.

L'informazione come fondamento dell'offerta regionale del servizio pubblico radiotelevisivo

*Roberto Natale**

Arrivo subito alle questioni che pone il presidente Bombonato. Comincio anch'io dai ringraziamenti e li esprimo così: grazie perché oggi si ragiona di servizio pubblico, e se ne ragiona da un punto di vista di grande interesse (pur critico, giustamente critico). Grazie perché si ragiona sul servizio pubblico e in particolare su quel suo pezzo – la presenza regionale – che è troppo spesso dimenticato e compresso dalle polemiche sulle questioni nazionali, e non solo per il fascino della televisione generalista. Ci sono delle questioni nazionali che in qualche modo gravano anche sul nostro dibattito di oggi.

Spero che non consideriate una digressione il fatto che velocemente io richiami il quadro di cui stiamo discutendo: parliamo di democrazia nella comunicazione in un momento in cui c'è stata una risposta che oserei definire violenta all'appello del Presidente della Repubblica. Ciampi nei giorni scorsi aveva chiesto alla RAI di recepire la *par condicio*. Nelle prime ore, come sempre si usa fare nei confronti del Presidente della Repubblica, i commenti sono stati compiaciuti e quasi commossi.

Ma quello che è avvenuto nelle ultime trentasei ore è importante: la Vigilanza RAI vota a maggioranza un regolamento che sostanzialmente getta nel cestino le raccomandazioni del Presidente della Repubblica; il Consiglio di amministrazione RAI si divide e vota a maggioranza delle norme che respingono nettamente le raccomandazioni del Presidente della Repubblica;

(*) *Segretario USIGRAI (Unione Sindacale Giornalisti RAI).*

l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'unico soggetto che sembrava aver preso sul serio lo spirito dell'appello di Ciampi, si trova a dover fare i conti con le dimissioni di uno dei componenti dell'Autorità, l'ex sottosegretario Innocenzi, mentre Mediaset ricorre al TAR contro l'Autorità stessa con la formale benedizione del Presidente del Consiglio, che espressamente dichiara che Mediaset ha fatto bene (alla faccia del conflitto d'interessi e della prassi di Berlusconi che conoscete: quella di alzarsi e uscire quando in Consiglio dei ministri si discutono questioni riguardanti l'assetto televisivo).

Questo è il quadro. Permettetemi inoltre di aggiungere – poiché ho l'onore di sedere al tavolo con illustri costituzionalisti – che del quadro fa parte anche il fatto che il referendum sulla Costituzione sia stato “silenziato” in queste settimane: ieri c'è stato l'incontro del comitato presieduto dall'ex Presidente della Repubblica Scalfaro con il Presidente Ciampi per denunciare il silenzio del sistema delle comunicazioni. Non lo dico per parlar d'altro, ma perché credo che vada inserita in questo contesto anche l'importante riflessione di oggi.

Siamo convintissimi, noi giornalisti del servizio pubblico, che quando parliamo di pluralismo non si possa avere in mente solo il tema, pur importante, della ripartizione dei minuti e dei secondi tra le diverse forze politiche. Per dirla col linguaggio di una vecchia delibera della Commissione parlamentare di vigilanza, amiamo parlare di “pluralismi”, al plurale. E tra questi c'è anche il pluralismo territoriale, che la televisione italiana – in particolare il servizio pubblico – davvero non rappresenta in maniera sufficiente. Siamo convinti che la presenza regionale della RAI sia uno dei tratti più caratterizzanti del servizio pubblico.

Il professor Caretti ha fatto un elenco delle ragioni che ancora oggi giustificano, anche di fronte ai nuovi scenari, la permanenza di un servizio pubblico. Sono temi che mi hanno richiamato quanto anche il professor Cheli, nella sua attività di presidente dell'Autorità di garanzia, era solito ricordare. Nella concreta situazione italiana, quando chiedono a noi giornalisti

della RAI se ormai siamo arrivati all'omologazione, se non ci sia più differenza tra RAI e Mediaset, la prima risposta che viene da dare è che la RAI è presente sul territorio e Mediaset no. È un elemento di distinzione che rimane profonda tra la RAI e Mediaset, mentre troppi altri settori dell'offerta del servizio pubblico sono pesantemente afflitti da rischi di omologazione.

Siamo convinti che l'informazione regionale sia una risorsa e non un peso. Abbiamo dedicato a questo tema, due settimane fa, un'iniziativa dell'USIGRAI (chi volesse troverà una parte della documentazione nel nostro sito www.usigrai.it) e lì ci siamo interrogati sul perché questa parte dell'offerta RAI, della presenza RAI, sia stata però così compressa.

È una parte che è sotto attacco esterno in alcune regioni d'Italia. È successo in Liguria, dove negli ultimi mesi è partita una campagna contro il servizio pubblico fatta da una forte Tv privata locale: noi ci siamo tutto il giorno – dice una pubblicità piuttosto efficace – la RAI invece ha i minuti contati. Questa pubblicità indicava quel che il presidente Marvasi ha chiamato la “striminzita presenza”, gli orari dei tre TG regionali. C'è un attacco, una critica ripetuta che porta la Federazione delle radiotelevisioni (FRT), quella per intenderci egemonizzata da Mediaset, a preannunciare ricorsi in sede europea contro il canone RAI. Questo è il fronte dell'attacco esterno.

Ma non sarei sincero con voi se non notassi, dall'interno dell'azienda, che questi attacchi hanno potuto crescere perché da parte della RAI c'è stato in questi anni un progressivo abbandono dell'informazione regionale sotto diverse gestioni, di diverso colore politico, accomunate però dal fatto che la presenza sul territorio non veniva concepita come uno degli elementi principali di ricchezza, uno dei pilastri sui quali rilegittimare il servizio pubblico.

C'era una frase che usava un consigliere di amministrazione negli ultimissimi anni della lira: “sapete perché – ci diceva – non si può spendere sulle sedi regionali? Perché sulle sedi regionali ogni lira che spendi la devi moltiplicare per venti”.

E ha pesato su questa logica anche il fascino devastante che ha avuto in questi anni dentro la RAI l'idea della privatizzazione. Non mi dilungo sul tema: al momento la prospettiva – per dare una parte delle risposte alle domande che poneva Bombonato – sembra accantonata, ma non è per nulla certo che sia così. Però questa idea in RAI ha agito: se pensi alla RAI come un *asset* – per dirla col linguaggio dei manager – da portare in Borsa, allora le sedi regionali sei più propenso a considerarle un peso che non un valore sul quale investire. Qual è la “redditività” dell'informazione regionale? Se la domanda è: “per la presenza regionale ci sono azionisti privati che sarebbero disposti a investire?”, la risposta probabilmente è no. Ma è la domanda ad essere folle, se posta rispetto al funzionamento di un servizio pubblico. E di questo disinteresse hanno dato testimonianza l'andamento degli organici nelle sedi regionali, il progressivo abbassamento del numero delle presenze, il deperimento tecnologico.

Solo recentemente, nell'ottobre 2005, con una delibera adottata dal Consiglio di amministrazione da poco in carica, c'è stata un'inversione di tendenza, un piano triennale di investimento nelle tecnologie. La situazione era tale che persino i sobri rapporti degli ingegneri dicevano che, in particolare nelle sedi regionali, il livello di usura delle apparecchiature era arrivato sostanzialmente a mettere in questione la capacità di andare in onda. Aggiungo, come segno del disinteresse, la situazione del segnale analogico.

Parleremo tra poco del digitale. Però, a 26 anni e due mesi dalla nascita della terza rete televisiva, io continuo ad essere impressionato dalla quantità di segnalazioni che chi legge la rassegna stampa quotidiana sulle vicende RAI trova sulle proteste di singoli cittadini oppure consigli comunali o assemblee regionali, in merito al fatto che parti spesso non irrilevanti del loro territorio non ricevano il segnale della terza rete. È passato un quarto di secolo, eppure ci sono troppe zone d'Italia che ancora non riescono a vedere il TG regionale. A noi piace parlare del futuro, però non può essere l'alibi per lasciare irri-

solte certe questioni del presente. Quando sul tema vogliamo far ridere un po' i nostri colleghi nelle assemblee nazionali, facciamo parlare i colleghi dell'Emilia-Romagna, perché anche per la vostra particolare conformazione sembrano talvolta una minoranza, in questa regione, coloro che riescono a vedere il vostro TG RAI. Su voi "sbattono" il Veneto, la Lombardia, forse anche le Marche e qualcos'altro. Non è ammissibile che ci sia questa trascuratezza, che ha le origini di cui dicevo.

Siamo in una situazione nella quale l'informazione regionale è in un limbo, in un "vorrei ma non posso", di "sostanziale accantonamento *sine die* di ogni ambizioso progetto accrescitivo", diceva nell'introduzione il presidente Marvasi. Ecco, non ci rassegniamo a questa deriva, noi giornalisti del servizio pubblico, e riteniamo importanti altre iniziative del genere per verificare se dall'interno e dall'esterno della RAI possa partire invece una nuova fase di sviluppo per l'informazione regionale. Come fu 11 anni fa – forse qualcuno ne avrà memoria – la partenza della terza edizione del TG regionale, quella che va in onda la sera alle 11-11 e un quarto, dietro la quale, all'epoca, c'era il progetto di consolidare la presenza sul territorio dell'informazione RAI, di funzionare meglio da agenzia delle testate nazionali.

In maniera diversa, in un diverso quadro tecnologico, con diversi competitori (perché spesso l'informazione locale privata si è rafforzata), con un diverso quadro di protagonismo delle Regioni e dei diversi enti locali in materia radiotelevisiva, noi vorremmo che ci fosse oggi una nuova fase di sviluppo.

Non possiamo insomma accontentarci di difendere l'esistente. L'informazione regionale RAI rischia di affondare. Diceva prima la dottoressa Donini: serve un salto di qualità. Sì, siamo pienamente d'accordo: vogliamo fare un salto di qualità. Per fare il salto di qualità bisogna dare una certa risposta alla domanda che faceva prima Bombonato: ma che ve ne fate di tre reti RAI se poi l'unica cosa che le distingue è – lo dico con parole mie – l'eredità di un tempo lontano, quello della tripartizione anni '80, in cui c'erano ancora Dc, Psi, Pci, un assetto che è

rimasto in piedi. Il recente documento di Petruccioli, tra i suoi molti pregi, ha anche quello di esaminare nel dettaglio questa vicenda e raccontare come le tre reti RAI si siano adattate agli anni del bipolarismo.

Ma la domanda rimane: che senso ha? Allora al presidente Bombonato rispondo: noi siamo, e non da oggi, quelli che vogliono superare le tripartizioni, cioè chiediamo una ridefinizione editoriale e solo editoriale dei contenuti delle reti RAI. Abbiamo ricordato al presidente Petruccioli che abbiamo preso sul serio una delle frasi che ha pronunciato nei primi mesi del suo mandato: “non farò il notaio, in caso di vittoria del centrosinistra alle elezioni politiche, del passaggio dal due a uno, all’uno a due”, cioè del cambiamento del colore della maggioranza nelle tre reti RAI. Per quanto ci riguarda, come giornalisti del servizio pubblico sarebbe un cambiamento pressoché inessenziale.

La riforma che chiediamo è quella che ridefinisca l’assetto della RAI a partire dalle linee editoriali, perché altrimenti continuerà a farsi sempre più forte la campagna di chi dice che se sono solo le ragioni politiche a tenere in piedi la RAI, non c’è motivo di continuare così.

Nella pratica significa che bisogna cominciare da RAI3 per dare risposte e avanzare verso il salto di qualità del quale si parla. Una struttura più sensibile dei palinsesti. Fa bene il professor Caretti a ricordare l’esiguità degli spazi di trasmissione. Peraltro ogni volta che c’è un “fuorispazio” – come si chiamano in gergo gli spazi fuori programma dedicati a qualche vicenda di interesse regionale o locale, quando riescono a trovare ospitalità nella sacralità quasi intoccabile dei palinsesti RAI – gli indici di ascolto dimostrano che c’è una forte domanda. Insomma, ogni volta che il palinsesto viene “flessibilizzato” in risposta a specifiche questioni locali, la risposta è ottima.

Da questo punto di vista riprendo l’idea della mezz’ora regionale, di cui – è stato ricordato – parlava il contratto di servizio Stato-RAI che è scaduto a fine 2005 ed ora è in proroga. Nel documento Petruccioli la si definisce “un pannicello caldo”,

perché vengono avanzate proposte di più radicale riforma. Forse è vero che sarà un pannicello caldo, però a noi giornalisti del servizio pubblico sembrerebbe un buon modo per partire, per avviare una diversa caratterizzazione del palinsesto del servizio pubblico.

Ma sapete in quale situazione siamo? Che non si sa ancora se la mezz'ora partirà, perché non si sa ancora se la RAI avrà i fondi. Questa mezz'ora era stata inserita nel contratto di servizio del 2003-2005 non semplicemente in nome della passione editoriale per le ragioni del territorio. Avevamo avuto l'impressione di una qualche forte pressione politica alla quale il direttore generale d'allora, Saccà, nonostante il parere della tecnostuttura, aveva ritenuto di dar risposta positiva. Purtroppo la cosa in sé ci sembra interessante, questa mezz'ora riteniamo importante che la si faccia.

Ma lo stato dell'arte al momento è questo: c'è stato comunicato dal vertice aziendale che se la RAI nei primi sei mesi del 2006 riuscirà a fare tagli sufficienti in altri settori, con quelli si potrà garantire il finanziamento della partenza della mezz'ora regionale nella seconda metà dell'anno. Ciò dà un'idea ulteriore di quanto poco sia centrale il ragionamento sulla diversificazione territoriale.

Per parte nostra, come giornalisti RAI, su una questione abbiamo puntato i piedi: no a distinzioni tra regioni, per dirla calcisticamente, di serie A e di serie B. Forse avrete seguito le polemiche estive sul fatto che il TG regionale delle 14 era stato prima ridotto a 10 minuti, poi riportato a 20 minuti (che è la sua durata "invernale"). Il progetto originario della RAI era quello di ripristinare la durata più lunga solo per le regioni con i centri di produzione (Roma, Milano, Torino, Napoli) e a Palermo. Abbiamo detto no: le regioni italiane sono tutte uguali. Ed abbiamo ottenuto che l'edizione "lunga" venisse ripristinata ovunque. Anche la mezz'ora, se si fa, s'ha da fare in venti regioni. Altra cosa è pensare eventualmente ad ulteriori iniziative di sperimentazione nelle aree metropolitane.

C'è poi il tema dei nuovi canali, cioè il digitale terrestre.

Nonostante l'attacco polemico (su questo terreno in particolare si muove contro la RAI l'associazione delle emittenti locali alla quale facevo prima riferimento, la FRT), continuiamo a pensare ad un canale di informazione regionale: tanto più dopo che i tecnici ci hanno detto che è ormai prossimo (in due o tre regioni è addirittura già stato realizzato) lo sganciamento del digitale regione per regione.

È cioè possibile fare un canale digitale terrestre mirato regione per regione. Pensiamo che l'informazione regionale sia un tipico contenuto di servizio pubblico, a maggior ragione se raffrontato alla povertà e alla confusione dell'attuale offerta RAI nel digitale terrestre. Lo stesso discorso vale per il DVB-H, cioè la TV sui telefoni cellulari, insomma le nuove frontiere.

Perché non può essere quello un terreno sul quale la RAI si presenta con la sua specificità? Pensate soltanto allo straordinario patrimonio rappresentato dalle teche regionali. Uno dei segni più importanti che ha dato la RAI in quanto servizio pubblico negli ultimi mesi è stato il fatto di aver annunciato l'apertura al pubblico delle teche, regione per regione, al punto che ormai la mappa d'Italia è stata quasi completata. Finalmente quel patrimonio di memoria rappresentato da 26 anni di programmazione è più accessibile alle comunità regionali.

Però non sarei sincero, avviandomi a chiudere, se non toccassi anche il tema delle risorse: come lo si fa tutto questo? Il professor Caretti con grande chiarezza ha esposto un'idea del servizio pubblico che, in replica ai rischi dell'omologazione, imbocca la via della RAI alimentata solo dal canone. Professore, ho il timore che sia una via bella ma impossibile.

Oggi la RAI è alimentata all'incirca alla pari da ricavi del canone e ricavi da pubblicità. Il riferimento alla BBC è importante, però dobbiamo ricordare che il canone inglese è di gran lunga più alto del canone italiano. La sua osservazione mi ha richiamato un tema che toccava spesso Jader Jacobelli, compianto per varie ragioni e in particolare in questa campagna elettorale. Diceva spesso Jacobelli, proponendo per il canone RAI il richiamo alla fiscalità generale, che nessuno va alla

posta ogni anno per pagare la polizia, la magistratura, i lavori stradali, ecc. Se la comunicazione del servizio pubblico ha la stessa importanza degli altri servizi pubblici, allora sarebbe bene aggirare quel tipo di passaggio allo sportello.

È ovvio che la via indicata di una RAI alimentata solo dal canone ci piace, però riteniamo che debba essere una “idea regolativa”, un obiettivo al quale tendere. Ci accontenteremmo che intanto cominciasse un diverso equilibrio: far crescere la quota del canone e andare alla riduzione progressiva, tendenziale, della pubblicità.

Ma il tema delle risorse si lega anche al problema che oggi qui più direttamente stiamo discutendo. Chi ha letto il documento Petruccioli o lo leggerà vedrà che anche lì si parla del rapporto tra RAI e Regioni ed enti locali, anche dal punto di vista del finanziamento. Dice Petruccioli nel testo: dobbiamo fare un progetto per capire quanto le Regioni o gli enti locali siano disposti a mettere su un potenziamento della presenza regionale.

Qui per noi giornalisti del servizio pubblico c'è una parola chiave, che spero non sembri altezzosa o corporativa: il problema della autonomia dell'informazione. Cioè ci interessa, e ci interessa davvero, sperimentare tutte le possibilità di un rapporto diverso rispetto a quello asfittico, striminzito che oggi ha la RAI con Regioni e enti locali. A condizione però che abbiamo ben chiara la distinzione (riprendo forse impropriamente le cose che dice il professor Pace e quelle che ha detto il professor Bin) tra informazione e comunicazione istituzionale.

Quando parliamo di un diverso rapporto tra RAI e territorio, non auspichiamo organismi che facciano da megafono per le Regioni e per gli enti locali. Con tutto il rispetto per la legittimità della comunicazione istituzionale, noi riteniamo che però sia cosa diversa. L'obiettivo al quale prioritariamente tendere ha da essere invece un rafforzamento dell'informazione sul territorio. Non facciamo coincidere l'informazione sui temi sul territorio con le voci date al governo locale, quale che sia il colore del governo.

C'è una sigla che chi in questi anni ha lavorato nelle Regioni forse ricorderà: il CINSEDO (Centro studi e documentazione) era un'emanazione delle Regioni, un'esperienza fatta tra il 1996 e il 2000 di convenzione tra Regioni e RAI. Non ne abbiamo un ricordo eccellente, come giornalisti del servizio pubblico, perché ci sembrava un'iniziativa troppo viziata dai rischi di trasformare l'informazione in comunicazione istituzionale.

Ricordiamo tutti, dentro la RAI, un esempio che forse aiuta a chiarire il concetto meglio di enunciazioni generali. In attuazione delle norme previsto dall'accordo con il CINSEDO, la Regione Piemonte preparò una puntata-pilota. Il tema erano i lavori di irrigazione in Piemonte; il titolo del programma era "Ghigo come Cavour". Questo per dire che è forte il rischio, quando si travalica il confine tra informazione e comunicazione istituzionale, che chi fa il prodotto, diciamo così, ecceda nello zelo. Naturalmente nel dir questo non dimentico che ci sono miei colleghi RAI, magari a livello nazionale, che il titolo "Ghigo come Cavour" lo farebbero lo stesso pur essendo formalmente giornalisti del servizio pubblico. Però evitiamo che questo rischio venga acuito dall'assetto di partenza del programma informativo. La cassetta su Ghigo poi non andò in onda, perché ci fu una protesta della redazione e anche quell'episodio ci aiutò a chiedere la riscrittura di quel testo.

Per ultima, un'osservazione sulla comunicazione istituzionale. Ne ha parlato il professor Bin e sarebbe un compito non estraneo alla missione del servizio pubblico quello di aiutare una diversa comunicazione delle istituzioni, un diverso rapporto tra istituzioni e televisione. Mi verrebbe da dire: ma non c'è una testata RAI, una redazione RAI che dovrebbe aver questo compito istituzionale? È quella delle Tribune e Servizi Parlamentari che potrebbe avere questo compito. Ma ieri sera mi sono voluto far del male e ho guardato "Alice", condotto dalla direttrice delle Tribune e Servizi Parlamentari RAI, Anna La Rosa.

Il problema non era la faziosità della trasmissione: erano ospiti in studio Tremonti e Bertinotti. Il problema era, da gior-

nalista RAI, il timore ricorrente per l'intervento della "oroscopista", per le domande politiche fatte – con tutto il rispetto per loro – da Antonella Elia e Patrizia Pellegrino reduci dall'"Isola dai famosi". Ho avuto paura, per tutta la trasmissione, che i due esponenti politici Tremonti e Bertinotti si alzassero e dicessero: signora basta, questa non è informazione politica. Il problema non era la faziosità (la *par condicio* era rispettata), il problema drammatico era la qualità.

Di questi temi siamo molto interessati a discutere. Così come siamo tifosi, in quanto giornalisti del servizio pubblico, di una radicale riforma dei criteri di nomina del vertice RAI, rispetto a quanto previsto dalla Gasparri. Questa riforma, a nostro giudizio, deve includere tra i soggetti titolati a decidere sulla RAI anche le Regioni e gli enti locali. Abbiamo letto in questi anni ciò che anche i giuristi presenti al tavolo hanno provato a insegnarci. Teniamo a fonti di nomina plurali: siamo spaventati dall'eventualità che i criteri di nomina della legge Gasparri, col potere che assegnano al governo di turno sulla RAI, possano rimanere invariati anche qualora cambiasse la maggioranza nel paese in conseguenza del prossimo voto politico. Il problema non è il colore del guinzaglio: il problema è il guinzaglio. Questi criteri di nomina sono esattamente un guinzaglio al collo del servizio pubblico. Chiediamo una radicale riforma di questi criteri, fonti diversificate di nomina. Nessun sentimento antipartito ma una riconduzione dei partiti al ruolo previsto per loro dalla Costituzione. Ci devono essere fonti di nomina che vengono dal Parlamento, ma anche dalle istituzioni della cultura, dalle Regioni e dagli enti locali. Questa è la riforma alla quale pensiamo: una riforma che eviti questo barbarico rito dello *spoils system* ad ogni tornata elettorale. Anche di questo vorremmo discutere. Cercheremo nelle prossime settimane di organizzare un incontro con giunte, consigli regionali e CORE-COM: una mezza giornata in cui ragionare di questo interesse comune e delle nostre preoccupazioni per l'autonomia, che a mio giudizio non sono per nulla conflittuali con il tema che oggi avete voluto proporre. E ve ne ringrazio ancora.

Globale e locale. Le ragioni del giornalismo di servizio pubblico

*Angelo Agostini**

Per una volta, una soltanto, voglio proporre un esercizio di pura astrazione intellettuale. Immagino, e vi prego d'immaginare con me, che non stiamo vivendo nel paese che ha passato l'ultima campagna elettorale a interrogarsi sulle ragioni per le quali l'onorevole Alfonso Pecoraro Scanio sia stato 40 volte ospite della Camera da Letto della Repubblica. Voglio immaginare che non viviamo nel paese che s'affanna a discutere se quelle 40 apparizioni, o le 42 dell'onorevole Fausto Bertinotti, pesino più o meno delle inquadrature dedicate al Premier, ai suoi campi americani o ai primi piani vietati; se contino elettoralmente più o meno dei monologhi consentiti all'allora Presidente del Consiglio su ogni canale pubblico o privato, radiofonico o televisivo, da Isoradio al Senso della vita.

Voglio immaginare questo, o piuttosto voglio scordare tutto ciò a cui ho accennato, perché ritengo che il tema sul quale il CORECOM dell'Emilia-Romagna ci ha invitato a discutere sia davvero, realmente e crudamente, una metafora; o meglio una trasposizione nel campo mediatico della realtà più profonda e vera che sta vivendo il nostro paese.

Regioni e servizio pubblico radiotelevisivo sembra, ma è solo apparenza, un titolo anonimo, un tema puramente referenziale. Eppure così non è.

Proviamo a chiederci che cosa voglia dire Regioni, che cosa significhi servizio pubblico radiotelevisivo. E no, attenzione, non voglio spaccare il cappello in quattro, rifare la storia delle istituzioni regionali dal 1970 ad oggi, neppure discettare di filo-

(*) *Professore ordinario dell'Università IULM di Milano e Direttore della rivista "Problemi dell'informazione".*

sofia teoretica com'è quella che rimanda alla famigerata triade che vuole l'obiettività compagna inseparabile dell'imparzialità e della completezza. Di tutte queste frescacce non potrebbe importarmi meno e comunque non è consentito annoiare il prossimo tanto mortalmente.

Parto dal secondo nodo e cerco di essere sintetico. Non ho bisogno di spiegare le ragioni del servizio pubblico radiotelevisivo. Non ne ho la necessità perché l'hanno fatto meglio di me economisti, giuristi o esperti, ospiti di questo incontro.

Se la base d'esistenza d'un servizio pubblico (e di un apparato legislativo di regolamentazione) è la garanzia del pluralismo esterno (concorrenza di più imprese radiotelevisive) e del pluralismo interno (differenziazione dei contenuti); se siamo tutti d'accordo su questo, allora possiamo riassumere davvero in breve. Anzi, più precisamente: riassumo considerazioni di altri colleghi che faccio totalmente mie.

Gianluca Gardini ha detto che il mercato televisivo da solo non può promuovere gli obiettivi di pluralismo delle fonti, della diversità d'opinioni, della creazione di un senso d'identità nazionale (io aggiungo a questo elenco anche le identità locali). Non può farlo per un motivo preciso: questi non sono obiettivi di mercato. Sono fuori dal mercato. Ci deve pensare qualcun altro.

Paolo Caretti ha ricordato come le ragioni d'esistenza del servizio pubblico in Italia si siano identificate tautologicamente, ma storicamente, nell'esistenza stessa del servizio pubblico. Fino alla moltiplicazione delle frequenze, l'esistenza della RAI è stata giustificata per oltre vent'anni dalla presenza di un unico concorrente privato.

Oggi, di fronte alla moltiplicazione delle frequenze e dei canali, e di fronte a un mutamento socio-culturale imponente e impressionante, due sono le ragioni del servizio pubblico, come ha ricordato anche la Corte costituzionale in una sua sentenza di quattro anni fa:

a) la necessità di promuovere la partecipazione dei cittadini e lo sviluppo socio-culturale del paese:

b) la necessità imprescindibile che questo obiettivo nulla abbia a che spartire con le logiche di mercato.

Traduco sinteticamente, come ha fatto Caretti: i canali di servizio pubblico devono essere finanziati esclusivamente da denaro pubblico. I canali di servizio pubblico possono anche aumentare (o diminuire), ma sempre a condizione che non ci sia pubblicità.

Il punto lo ha spiegato in modo sicuramente più efficace di quanto possa fare io Giuseppe Richeri, che mette al centro dell'attenzione (e qui vengo finalmente al tema) i nodi delle ragioni e delle condizioni di un servizio pubblico in ambito locale o regionale. Questi nodi sono:

a) la durata dei programmi e la differenziazione dei generi;

b) la copertura del segnale e l'accessibilità allo stesso;

c) l'autonomia delle sedi produttive locali;

d) il modello di programmazione, cioè l'esistenza di una programmazione nazionale che valorizzi le produzioni regionali e la necessità di una cooperazione interregionale.

Io assumo tutti questi come miei punti fermi e sintetizzo, drasticamente, così: negli ultimi venticinque anni il servizio pubblico radiotelevisivo italiano è rimasto vittima della contrapposizione all'unico concorrente privato e, a maggior ragione, ciò ha pesato in modo devastante sui suoi possibili (e non avvenuti) sviluppi in ambito locale. Il servizio pubblico non è stato in grado (se non a tratti) di differenziare i suoi contenuti. Il servizio pubblico non s'è mai neppure posto il problema di come quella differenziazione avrebbe potuto accompagnare la crescita, lo sviluppo e la differenziazione del tessuto locale e regionale nella società italiana.

Sono giudizi troppo drastici? Sì, certo, è così. Ma lo spazio che mi è concesso non permette altra misura che questa.

Sempre molto velocemente, ma assecondando in questo la mia doppia natura di studioso e giornalista, voglio ricordare ora qualche dato d'origine mista. C'è una prima batteria che riguarda la società e la demografia in Italia. Ce n'è una seconda

che riguarda l'organizzazione redazionale ed editoriale della RAI nella copertura del territorio.

Alla prima batteria appartengono quattro nodi di fondo che emergono ormai con evidenza dalle più accurate indagini statistiche e dalle migliori analisi sociologiche. Questi nodi vedono:

1) la crescita delle metropoli (Milano, Torino, Roma, Napoli) e attorno a loro di periferie dormitorio, talvolta di lusso, talaltra di disgrazia ed emarginazione;

2) l'espansione in alcune aree regionali italiane (soprattutto nel Nord-Est, ma Toscana, Puglia, Lazio non sono certamente da meno; né può essere escluso il Nord-Ovest, nonostante la preminenza milanese) di un vero e proprio sistema metropolitano policentrico (basterebbe farsi dare i dati dei biglietti ferroviari e dei pedaggi autostradali sull'asse Bologna-Modena, Milano-Bergamo, Padova-Venezia per averne un'idea);

3) l'espansione continua di un movimento di migrazione dalle metropoli verso i borghi. Quel fenomeno che ha permesso a Giuseppe De Rita di parlare di borghesia borghigiana, cioè la localizzazione di un ceto affluente verso mete e luoghi totalmente sconosciuti ai media;

4) la crescita costante, ma sostanzialmente ignota, di una domanda e d'una offerta di servizi sociali distanti dai centri e dai servizi tradizionali (se devo fare degli esempi mi vengono in mente la crescita esponenziale delle badanti extra comunitarie, oppure la nascita e l'espansione delle comunità di autoconsumo, o le comunità private che offrono servizi pubblici, come testimonia la presenza crescente del volontariato nella protezione civile).

Questi dati dicono con chiarezza che la società italiana sta cambiando. Non è certo una novità, ma il problema è che di tutto questo sui media si parla poco. Qualche inchiesta sui giornali. Spazi più ampi in radio. Zero virgola zero in televisione.

Qualcuno di voi ha mai sentito, visto o letto d'un sistema efficiente, puntuale e preciso d'informazione sul traffico nelle aree metropolitane? Qualcuno ha avuto mai delle informazioni

sulle tangenziali di Mestre, Bologna, Milano, Torino, Roma o Napoli che non fossero le scarse e imprecise notizie di Isoradio? Mai visto un servizio internet, uno via SMS, uno in televisione con telecamere fisse sul Televideo? Le uniche telecamere disponibili sul web sono quelle lentissime da scaricare di Autostrade per l'Italia sul suo sito congestionato.

Ora credo possa essere un poco più concreto quel riferimento che facevo prima alla metafora, o alla trasposizione della crisi italiana nel sistema dei media. L'Italia è cambiata, ma i media non se ne sono accorti.

Venticinque anni fa l'intuizione e l'abilità di Mario Lenzi, allora al Gruppo Espresso, aprirono la strada alla rinascita dei giornali locali. Le città avevano bisogno di voci. Lenzi lo comprese e le tecnologie lo aiutarono nella creazione di nuovi giornali o nella rinascita di vecchie testate con costi più bassi. Oggi, però, anche nella stampa locale è morta gora, o quasi. Oggi è il silenzio. Oggi si vive sulle concessionarie di pubblicità tarate su esigenze vecchie d'un quarto di secolo. Nel frattempo le televisioni locali, con due o tre sole eccezioni tra Nord e Sud, non sono riuscite a oltrepassare i confini della cinta daziaria delle città nelle quali vengono prodotte.

Eccola qui allora la metafora, eccola qui la trasposizione. Come in buona parte dell'economia italiana, come nel rapporto tra le istituzioni e il mutamento sociale e demografico del nostro paese, come nel rapporto tra la politica e la società italiana anche nella relazione tra i media e l'Italia persistono tre grandi, irrisolti, problemi; tre ostacoli enormi sulla strada dell'innovazione:

- 1) l'immobilità delle posizioni conquistate che diventa cemento armato di fronte a qualunque prospettiva di mutamento;
- 2) l'indifferenza di fondo al mutamento sociale e culturale del paese;
- 3) l'inspendibilità di un capitale enorme, sotto il profilo della potenzialità, ma totalmente risibile sotto il profilo del suo uso effettivo.

Se il ragionamento pare troppo astratto, è sufficiente passare

a qualche numero troppo spesso scordato e si ritorna direttamente al tema.

La TGR, la testata giornalistica regionale della RAI è in assoluto la più grande azienda editoriale italiana, è la redazione che per numeri supera qualunque altra: ventuno sedi regionali, più tre redazioni linguistiche (ladina, francese e tedesca). Tra sei e settecento giornalisti, un direttore, cinque vicedirettori. È una potenza di fuoco impressionante.

Eppure questo elefante produce soltanto un topolino: due giornali radio, rispettivamente di 10 e 20 minuti, due telegiornali di venti minuti ciascuno, con la replica in seconda serata di un'edizione decurtata. Inutile dire, perché lo sapete, che la massima parte dei contenuti si replicano nelle diverse edizioni. A titolo di cronaca aggiungo che c'è uno spazio di approfondimento al sabato, di mezz'ora, infaustamente collocato alle 12.30. Il contratto di servizio della RAI, scaduto nel gennaio 2006, prevedeva il raddoppio di questo spazio. Non c'è bisogno di aggiungere che nulla è stato fatto.

Io so bene che Angela Buttiglione, direttore della TGR, potrebbe obiettarci che il suo esercito produce ventuno edizioni dei giornali regionali. Moltiplicate per cinque trasmissioni quotidiane tra radio e Tv, il risultato dà cento e cinque giornali radiofonici e televisivi.

Posso permettermi di non entrare nell'esame dei contenuti, dei formati e dei modi di questo centinaio di giornali? Lo faccio per rispetto al lavoro dei colleghi che li producono, alcuni di loro sono miei amici e li ritengo modelli ed esempi del giornalismo di servizio pubblico. Ma soprattutto non entro nella sostanza perché mi sembra inutile.

Offro altri due dati: mentre l'età media di un giornalista RAI è di 53 anni, il Molise ha la stessa organizzazione redazionale dell'Emilia-Romagna o della Lombardia. Detto ancora più in concreto: a Campobasso devono produrre le stesse emissioni che si realizzano a Bologna o a Milano, e hanno dunque più o meno lo stesso organico (e dico questo con il massimo rispetto per i colleghi molisani).

Ora, io penso che non solo a 53 anni stai pensando legittimamente alla pensione (il ragionamento è ovviamente sulla media, non sulle individualità), ma aggiungo anche che quell'organizzazione editoriale è mirata ai prodotti, non al territorio.

Mi spiego meglio, con qualche esempio. Per restare a questa regione, l'Emilia-Romagna, a me pare chiaro che il pescatore o l'albergatore di Cattolica abbia molti interessi in più con i suoi colleghi di Ancona, Falconara, e addirittura con quelli di Bari e Ostuni, piuttosto che con l'impiegato, il manager o l'operaio di Piacenza. È un esempio triviale o banale, se volete, che rende però l'idea di come l'organizzazione editoriale e redazionale delle sedi regionali della RAI sia completamente sprovvista degli strumenti per fare fronte al mutamento sociale, culturale ed economico che il paese ha attraversato negli ultimi due decenni.

Faccio un altro esempio, che spero definitivo. Chiunque viaggi in auto sa quanto siano importanti le informazioni sul traffico. Ora, salvo la felice eccezione di Radio 24, l'unica fonte nazionale d'informazione per gli automobilisti è Isoradio. Sappiamo come funziona, anche perché finalmente negli ultimi mesi, i loro operatori hanno iniziato qualche timida protesta. L'evoluzione dei sistemi tecnologici, dalle telecamere fisse ai sensori del traffico, permetterebbe con una spesa minima la resa di un servizio dettagliato e perfetto sul traffico nelle aeree metropolitane. Perché il servizio pubblico non ci ha mai pensato? Radio, SMS, internet e pannelli visivi sono i supporti naturali d'un servizio tanto elementare. Un servizio di questo genere sarebbe base vitale di altre rubriche d'informazione di servizio che potrebbero avvicinare i cittadini ad una frequenza costante e quotidiana con una rete regionale, locale o metropolitana, che il servizio pubblico potrebbe sviluppare.

Smetto di sognare, torno alla realtà. So bene che tutto ciò è impossibile. È impossibile sognare un'altra organizzazione editoriale e redazionale della RAI sui servizi regionali e locali. È impossibile sognare qualunque forma di compartecipazione tra privati e pubblico in sede locale su qualunque canale: fosse via etere, digitale terrestre, o internet via telefono.

La ragione di questa impossibilità è la politica italiana, ovvero il tema dal quale sono partito, immaginando un sogno impossibile. Quel sogno è impossibile per due semplici ragioni.

La prima è che l'uomo politico regionale si comporta in sede locale esattamente come il suo corrispettivo nazionale: si attende che qualcuno gli porga un microfono senza porre domande, a meno che non siano concordate e preventivate le risposte.

La seconda sta nella politica nazionale. Ho già scritto altrove della patologia quasi insanabile che ha fatto della politica un genere dello spettacolo televisivo, come hanno mostrato proprio le ultime elezioni. Una volta diventati campioni d'ascolto in televisione è difficile, se non impossibile, che partiti e uomini politici smettano autonomamente l'occupazione militare del video, delle redazioni e degli organigrammi aziendali.

Alle favole abbiamo creduto già abbastanza, non soltanto da bambini, per potere credere che senza un cambiamento radicale della politica italiana nei confronti dei media e della televisione in particolare ci siano davvero prospettive per le ragioni del servizio pubblico tra globale e locale.

Relazioni e interventi

Seconda sessione

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.

Servizio pubblico radiotelevisivo tra diritto interno e diritto comunitario

Roberto Mastroianni*

Sommario

1. *Le regole europee in merito all'indipendenza del servizio pubblico.* – 2. *Finanziamento del servizio pubblico e regole comunitarie sugli aiuti di Stato.*

1. *Le regole europee in merito all'indipendenza del servizio pubblico*

Una delle principali caratteristiche dei sistemi radiotelevisivi europei, capace di distinguerli in maniera netta dalle esperienze di oltre oceano, è da sempre individuabile nel ruolo tradizionalmente svolto dalle emittenti pubbliche ⁽¹⁾. In Italia, così come in numerosi altri paesi dell'UE, la presenza sul mercato radiotelevisivo di emittenti incaricate dello svolgimento del servizio pubblico radiotelevisivo ha sollevato una serie di questioni relative alla compatibilità del sistema con gli obblighi comunitari ed europei ⁽²⁾.

(*) *Professore ordinario di Diritto internazionale, Università "Federico II" di Napoli.*

(1) Per una aggiornata valutazione d'insieme, riferita al sistema italiano ed a quello dei principali paesi europei, cfr. A. PACE, *La disciplina della radiotelevisione nella recente attuazione legislativa*, in A. PACE, M. MANETTI, *Art. 21. La libertà di manifestazione del proprio pensiero, Commentario della Costituzione*, Bologna, 2006, p. 625 ss.

(2) Per approfondimenti si rinvia a B. DE WITTE, *Public Service Broadcasting and European Law*, Oxford, Hart Publishing Ltd, 2002; R. ESPOSITO, *Il servizio pubblico radiotelevisivo tra due ordinamenti (parte II: diritto comunitario)*, in *DRT*, n. 2/1999, p. 13 ss.; V. ZENO ZENCOVICH, *Il "servizio pubblico televisivo" nel nuovo quadro normativo comunitario*, in *Dir. Informaz. Informat.*, 2003, p. 1 ss.; A. PACE, *Verso la fine del servizio pubblico radiotelevisivo?*, in *Europa e informazione, Quaderni della Rassegna di diritto pubblico europeo*, Napoli, Esi, 2004. Da segnalare la po-

La legge n. 112 del 2004, espressamente rivolta anche alla disciplina dell'assetto della RAI-Radiotelevisione italiana, dedica ai compiti del servizio pubblico generale radiotelevisivo ed alla riforma della RAI l'intero Capo IV. Anche in questo contesto, il legislatore ha dovuto rivolgere la dovuta attenzione alle fonti europee, e ciò rispetto a diverse questioni concernenti il servizio pubblico.

Vengono in linea di conto, *in primis*, le fonti europee che concernono l'organizzazione del servizio pubblico. Assumono quindi rilevanza le indicazioni rinvenibili nella *Risoluzione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa in merito alla indipendenza del servizio pubblico radiotelevisivo* (R 96/10), laddove si raccomanda agli Stati membri di garantire l'indipendenza editoriale ed istituzionale del servizio pubblico radiotelevisivo, in particolare dal potere politico, e l'esclusione di ogni forma di controllo *a priori* della sua attività. In particolare, la Risoluzione richiede agli Stati di inserire nella legislazione interna o in qualsiasi strumento giuridico che governi l'attività delle televisioni pubbliche delle disposizioni che ne garantiscano l'indipendenza⁽³⁾. A sua volta, l'art. 11 della Carta europea dei diritti fondamentali, prima ricordata, insiste sulla necessità di rispettare la libertà dei media, e questa formula può senz'altro essere intesa come riferita all'indipendenza delle imprese (ed in particolare di quelle pubbliche) dal potere politico⁽⁴⁾.

sizione fortemente critica nei confronti dell'approccio della Commissione europea espressa da W. RUMPHORST, *Un point de vue sur la radiodiffusion de service public: des malentendus persistentes*, in *Rev. internat. Droit Economique*, 1999, p. 31 ss. Sul rapporto tra servizi pubblici ed aiuti di Stato cfr. A. ALEXIS, *Services publics et aides d'État*, in *Rev. Dr. Un. Eur.*, 2002, p. 63 ss., e la bibliografia ivi citata, cui adde almeno A. SINNAEVE, *State Financing of Public Services: The Court's Dilemma in the Altmark Case*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2003, p. 351 ss.

(3) Valutazioni negative sulla legge italiana di riforma rispetto alle indicazioni della Risoluzione 96/10 e di altri interventi degli organi del Consiglio d'Europa si rinvencono ora anche nel *Parere sulla compatibilità delle leggi italiane "Gasparri" e "Frattini" con gli standard del Consiglio d'Europa in materia di libertà di espressione e pluralismo dei media*, adottato dalla *Venice Commission* il 13 giugno 2005, doc. CDL.AD(2005)017.

(4) Le direttive comunitarie in materia di comunicazioni elettroniche insistono anche

Al servizio pubblico radiotelevisivo è poi espressamente dedicata la Raccomandazione n. 1641 del 2004, adottata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa il 27 gennaio 2004. Per limitarne l'analisi a quanto necessario per le nostre valutazioni, va segnalato che detto documento si preoccupa di insistere sull'indipendenza del servizio pubblico radiotelevisivo come requisito indispensabile per lo svolgimento della sua missione, distinta da quella delle emittenti commerciali. Nella motivazione della Raccomandazione si individua anzi nell'indipendenza dal potere economico e politico la prima, specifica "missione" (*remit*) del servizio pubblico. Premessa la preoccupazione che il principio fondamentale di indipendenza del servizio pubblico non sia saldamente garantito in alcuni Stati membri, con specifico riferimento alla situazione in Italia, Grecia, Portogallo e Spagna, la Raccomandazione rivolge agli Stati membri del Consiglio d'Europa la richiesta di riaffermare il loro impegno ad assicurare un pubblico servizio televisivo indipendente, adottando misure concrete per raggiungere questo obiettivo e di astenersi da ogni interferenza con l'indipendenza editoriale e l'autonomia istituzionale delle emittenti pubbliche.

La più recente Risoluzione n. 1387 del 2004 della medesima Assemblea parlamentare, adottata il 24 giugno 2004, è a sua volta espressamente dedicata alla situazione italiana⁽⁵⁾. Tra le varie, profonde critiche rivolte al sistema italiano, la Risoluzione mette in risalto la contrarietà della situazione attuale della RAI con il principio di indipendenza dal potere politico di

sull'esigenza di garantire l'indipendenza delle *Autorità di regolazione* rispetto agli operatori; in sede di attuazione delle direttive medesime, la Commissione precisa poi che il requisito dell'indipendenza deve essere riferito anche ai rapporti tra le Autorità in questione ed il potere politico. V. l'*Ottavo Rapporto della Commissione europea sull'implementazione del pacchetto regolamentare nelle telecomunicazioni*, COM (2002) 695 del 3 dicembre 2002, § 4.1.1. In tal senso v. anche il Parere dell'AGCM A267, avente ad oggetto lo schema di Codice delle comunicazioni elettroniche, del 22 maggio 2003. Cfr. O. GRANDINETTI, *Profili radiotelevisivi del codice delle comunicazioni elettroniche*, in *Il codice delle comunicazioni elettroniche*, a cura di M. CLARICH e G.F. CARTEI, Milano, Giuffrè, 2004.

(5) *Monopolisation of the electronic media and possible abuse of power in Italy*.

cui alle precedenti Raccomandazioni (par. 7) ⁽⁶⁾ e richiede al governo italiano di adeguare la legislazione interna ai principi in esse rinvenibili (par. 12) ⁽⁷⁾.

In sede comunitaria, le medesime preoccupazioni sono rinvenibili nella Risoluzione del Parlamento europeo del 19 settembre 1996, laddove si richiede alle emittenti pubbliche di “ottenere una completa indipendenza dai governi” e ai governi degli Stati membri di “garantire l’indipendenza dei canali del servizio pubblico radiotelevisivo” ⁽⁸⁾.

Si tratta ora di analizzare il contenuto della legge di riforma alla luce dei parametri ora ricordati. Alla domanda se detta legge sia in grado di offrire le garanzie di indipendenza cui fanno riferimento le fonti europee prima elencate, la risposta non può che essere negativa.

Dal punto di vista formale, la legge di riforma (ed oggi il Testo unico sulla radiotelevisione) non cita mai, nemmeno nei principi generali contenuti nella prima parte del testo legislativo, il requisito fondamentale dell’indipendenza delle emittenti pubbliche dal potere politico. E questa valutazione di segno negativo fa il paio con la possibilità, offerta dalla legge n. 215 del 20 luglio 2004 sul c.d. conflitto di interessi ai detentori di cariche governative, di mantenere il “mero” controllo di soggetti che operano nel sistema radiotelevisivo, con il risultato di legittimare, quanto meno a livello di legislazione primaria,

(6) “RAI has always been a mirror of the political system of the Country and the internal pluralism has moved from the proportionate representation of the dominant political ideologies in the past to the ‘winner takes it all’ reflection of the present political set up”.

(7) “The Assembly therefore calls on the Italian government to initiate measures to bring the functioning of RAI in line with Assembly Recommendation 1641 (2004) on public service broadcasting, with the declaration of the 4th European Ministerial Conference on Mass Media Policy in Prague and with Committee of Ministers’ Recommendations No. R (96) 10 on the guarantee of the independence of public service broadcasting and Rec (2003) 9 on measures to promote the democratic and social contribution of digital broadcasting”.

(8) *Risoluzione sul ruolo del servizio pubblico televisivo in una società multimediale*, del 19 settembre 1996, in *G.U.C.E.*, C 320 del 28 ottobre 1996, p. 180.

una decisiva influenza sull'emittente pubblica del medesimo soggetto che controlla il principale "concorrente" privato.

Più in dettaglio, i dubbi sul rispetto dei canoni europei si presentano da un duplice punto di vista, evidenziandosi un rapporto di dipendenza tra l'attività della RAI ed il potere politico (inteso, come risulta dai documenti europei prima analizzati, con riferimento al controllo governativo ed al controllo parlamentare) sia rispetto alla *governance* dell'emittente pubblica, sia rispetto al suo finanziamento.

Quanto alla nomina dei vertici RAI, la nuova legge propone, all'art. 20 (oggi art. 49 del Testo unico RTV), un sistema che non appare garantire piena indipendenza dalla maggioranza parlamentare e dal governo. Se a regime (vale a dire con la completa alienazione della partecipazione dello Stato⁽⁹⁾) la nomina dei vertici sarà effettuata dall'assemblea della Spa, il legame stretto tra il potere politico e la gestione della RAI risulta

(9) Evento peraltro non facilmente verificabile, ed infatti ad oggi irrealizzato e non perseguito, considerati i vincoli che la legge impone per l'alienazione della partecipazione dello Stato nella RAI-Radiotelevisione italiana Spa frutto della fusione per incorporazione della RAI-Radiotelevisione italiana Spa nella RAI Holding Spa (cfr. art. 21, commi 1-3, della legge di riforma). In particolare, risulta dal comma 5 dell'art. 21 che "In considerazione dei rilevanti e imprescindibili motivi di interesse generale e di ordine pubblico connessi alla concessione del servizio pubblico generale radiotelevisivo affidata alla RAI-Radiotelevisione italiana Spa, è inserita nello statuto della società la clausola di limitazione del possesso azionario prevista dall'art. 3, comma 1, del d.l. 31 maggio 1994, n. 332, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 1994, n. 474, prevedendosi il limite massimo del possesso dell'uno per cento delle azioni aventi diritto di voto per tutti i soggetti indicati dal medesimo comma 1. Sono, inoltre, vietati i patti di sindacato di voto o di blocco, o comunque gli accordi relativi alla modalità di esercizio dei diritti inerenti alle azioni della Rai-Radiotelevisione italiana Spa, che intercorrano tra soggetti titolari, anche mediante soggetti controllati, controllanti o collegati, di una partecipazione complessiva superiore al limite di possesso azionario del 2 per cento, riferito alle azioni aventi diritto di voto, o la presentazione congiunta di liste da parte di soggetti in tale posizione. Tali clausole sono di diritto inserite nello statuto della società, non sono modificabili e restano efficaci senza limiti di tempo". Ciò rende invero poco appetibile investire nel capitale della RAI. Per una approfondita analisi v. G. GUZZI, *RAI: una public company a statuto speciale? (Aporie e contraddizioni nella nuova disciplina della società concessionaria del pubblico servizio)*, in AA.VV., *Il sistema radiotelevisivo e la legalità europea*, a cura di R. MASTROIANNI, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006, p. 61 ss.

con estrema evidenza nella disciplina transitoria, rinvenibile all'art. 20, comma 9, della legge di riforma, applicabile "fino a che il numero delle azioni alienato non superi la quota del 10 per cento del capitale della RAI-Radiotelevisione italiana". I membri del Consiglio di amministrazione, in numero di nove, sono così nominati: sette sono eletti dalla Commissione parlamentare (bicamerale) di vigilanza con voto limitato a uno, mentre due, tra cui il presidente, sono indicati dal Ministero dell'economia. Se è vero che la nomina del presidente, per essere efficace, necessita del parere favorevole dei due terzi dei componenti la Commissione bicamerale, è evidente che la maggioranza del Consiglio di amministrazione della RAI sarà di fatto indicata dalla maggioranza di governo.

Questo sistema di nomina dei vertici appare difficilmente giustificabile alla luce delle pronunce della Corte costituzionale, e può tradursi in una violazione dei principi rinvenibili nelle Risoluzioni del Consiglio d'Europa, in precedenza ricordate, e con ogni probabilità dell'art. 10 della Convenzione europea sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali⁽¹⁰⁾. Ciò assume ulteriore rilevanza alla luce del dato, ben valorizzato dalle suddette Risoluzioni, per cui un servizio pubblico con tutte le garanzie di indipendenza va inteso come importante fattore di riequilibrio in presenza di concentrazioni nel settore privato⁽¹¹⁾. È evidente che una tale funzione non potrebbe essere svolta da un'impresa che non presenta un sufficiente grado di indipendenza ed autonomia rispetto al potere politico, a maggior ragione in presenza di fenomeni di coincidenza tra i detentori di detto potere e la proprietà delle imprese private concorrenti.

(10) Cfr. F. DONATI, *Il nuovo assetto organizzativo della concessionaria pubblica, in Il sistema radiotelevisivo e la legalità europea*, cit., p. 37 ss.

(11) V. la Raccomandazione n. 9 adottata dal Comitato dei Ministri il 28 maggio 2003 sulle misure rivolte a promuovere il contributo democratico e sociale della radiodiffusione digitale (sul punto G. STROZZI, *Pluralismo e libertà di informazione nel sistema delle comunicazioni nel quadro europeo*, in *Il sistema radiotelevisivo e la legalità europea*, cit.).

I dubbi relativi alla garanzia dell'indipendenza dell'emittente pubblica rispetto al potere politico si ripresentano poi rispetto ad un'altra questione di estrema delicatezza, vale a dire la garanzia di un finanziamento dell'emittente sufficiente per lo svolgimento dei suoi oneri di servizio pubblico. Un appunto di segno negativo va infatti rivolto alla scelta operata dal legislatore al comma 3 dell'art. 18 (ora art. 47 del Testo unico), laddove si attribuisce al Ministro delle comunicazioni il compito di stabilire entro il mese di novembre, con proprio decreto, l'ammontare del canone di abbonamento in vigore dal 1° gennaio dell'anno successivo, ciò "in misura tale da consentire alla società concessionaria della fornitura del servizio di coprire i costi che prevedibilmente verranno sostenuti in tale anno per adempiere gli specifici obblighi di servizio pubblico generale radiotelevisivo affidati a tale società, come desumibili dall'ultimo bilancio trasmesso prendendo anche in considerazione il tasso di inflazione programmato e le esigenze di sviluppo tecnologico delle imprese".

Un siffatto sistema rende obiettivamente la società che svolge il servizio pubblico radiotelevisivo dipendente dalle determinazioni governative, e ciò per un elemento assolutamente indispensabile per la sua gestione quale la determinazione del gettito proveniente dal canone di abbonamento. Non è difficile individuare in questa scelta una netta deviazione rispetto ai parametri di "indipendenza" del servizio pubblico individuati nelle Risoluzioni dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa citate in precedenza. Diverso è il sistema in vigore in Germania, dove, precisamente per evitare questa indebita influenza e dunque per assicurare l'indipendenza delle emittenti pubbliche, il compito medesimo è attribuito ad una commissione indipendente ⁽¹²⁾.

(12) V. sul punto C. KOENIG, A. HARATSCH, *The Licence-Fee Based Financing of Public Service Broadcasting in Germany after the Altmark Trans Judgment*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2003, p. 570 ss.

2. *Finanziamento del servizio pubblico e regole comunitarie sugli aiuti di Stato*

Con riferimento alla proprietà (pubblica o privata) delle imprese incaricate dello svolgimento del servizio pubblico, non sembra rinvenibile, nelle fonti europee, un vincolo strutturale di appartenenza alla sfera pubblica⁽¹³⁾. La Raccomandazione n. 1641 del 2004 dell'Assemblea legislativa del Consiglio d'Europa appare più esplicita laddove si riferisce al servizio pubblico radiotelevisivo in senso non soggettivo ma oggettivo: "public service broadcasting, whether run by public organisations or privately owned companies, differs from broadcasting for purely commercial or political reasons because of its specific remit".

Per quanto riguarda, più in particolare, le modalità di finanziamento del servizio pubblico⁽¹⁴⁾, sottolineata l'esigenza di assicurare i mezzi necessari per consentire lo svolgimento della sua missione (così prevedono il *Protocollo sulla radiodiffusione pubblica* allegato al Trattato di Amsterdam e le Raccomandazioni del Consiglio d'Europa), le potenziali frizioni con il diritto comunitario intervengono soprattutto rispetto a quelle emittenti che, come la RAI, svolgono sia attività di servizio pubblico, sia attività commerciali, utilizzando di conseguenza una doppia fonte di finanziamento: da un lato, risorse acquisite

(13) Per quanto concerne l'ordinamento italiano, si rinviene nella giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 284/2002) il riferimento al servizio pubblico radiotelevisivo in quanto "esercitato da un apposito concessionario rientrante, per struttura e modo di formazione degli organi di indirizzo e gestione, nella sfera pubblica". Per un commento alla sentenza ora ricordata si veda R. BORRELLO, *Il canone radiotelevisivo: l'ennesimo capitolo della storia di un tributo controverso*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 2049.

(14) Non esiste un modello unico di servizio pubblico radiotelevisivo nei paesi membri dell'Unione, rinvenendosi realtà, come quelle italiana e francese, in cui il servizio è affidato per legge ad un unico soggetto pubblico, ed altri sistemi caratterizzati dall'affidamento a più emittenti pubbliche (Danimarca) ovvero a più emittenti private (Paesi Bassi). Si vedano gli studi contenuti nel volume collettaneo *La televisione pubblica in la Union Europea*, a cura di J.J. GONZALEZ ENCINAR, Madrid, 1995; L. VESPIGNANI, *Telediffusione del servizio e servizio della libertà*, Milano, 1998.

sul mercato (essenzialmente, grazie alla diffusione di pubblicità), dall'altro sovvenzioni pubbliche (in alcuni Stati membri, come l'Italia, proventi ricavati dal canone di abbonamento al servizio radiotelevisivo pagati dagli utenti; in altri, pagamenti diretti da parte del bilancio pubblico, e così via) ⁽¹⁵⁾.

A questo proposito, le regole comunitarie sulla trasparenza delle relazioni finanziarie fra Stati membri e imprese pubbliche (direttiva 2000/52/CE, che ha modificato ed integrato la precedente direttiva 80/723/CEE), così come le disposizioni del Trattato in tema di aiuti di Stato (art. 87 ss. del Trattato CE), richiedono una precisa definizione della missione del servizio pubblico ed una conseguente *separazione contabile* tra i ricavi derivanti dal finanziamento pubblico e quelli provenienti dal mercato. La legge 287 del 1990, all'art. 8, sembra andare oltre, nella misura in cui impone una *separazione societaria* qualora la stessa impresa ponga in essere sia attività di interesse economico generale, sia attività commerciale.

Spetta alla Commissione europea, in qualità di garante del rispetto delle norme comunitarie sulla concorrenza, comprese quelle che hanno come destinatari gli Stati membri, vigilare sul comportamento degli Stati membri in merito alla disciplina ora ricordata. Alla Commissione sono state rivolte, a partire dai primi anni '90, una serie di denunce da parte di operatori privati, costretti – a loro parere – a subire nel mercato nazionale una concorrenza falsata, appunto, dagli interventi statali in favore delle emittenti pubbliche. In un primo momento, gli interventi della Commissione in materia sono stati essenzialmente favorevoli agli Stati membri ⁽¹⁶⁾. Pur tuttavia, sin dalle

(15) Per un'esauriente esposizione delle problematiche giuridiche legate al rapporto tra diritto comunitario della concorrenza ed emittenti di servizio pubblico v. R. CRAUFURD SMITH, *Getting the Measure of Public Services: Community Competition Rules and Public Service Broadcasting*, in *Yearbook of Media and Entertainment Law*, n. 3 (1997-1998), p. 147 ss., nonché, della stessa autrice, *State Support for Public Service Broadcasting: The Position under European Community Law*, in *Legal Issues of European Integration*, 2001, p. 3 ss.

(16) È il caso delle misure adottate in Portogallo a sostegno dell'emittente pubblica RTP, considerate compatibili con il mercato comune con la decisione del 2 ottobre

decisioni del 1999 Kinderkanal/Phoenix⁽¹⁷⁾ e BBC-24 Hour⁽¹⁸⁾ la Commissione ha avuto cura di precisare che il finanziamento del servizio pubblico per mezzo di un canone pagato dagli utenti deve essere considerato come un trasferimento di risorse statali ai fini della qualificazione della misura come aiuto di Stato ai fini dell'art. 87 del Trattato CE.

Questa posizione è stata poi, per così dire, codificata dalla Commissione nel testo della successiva *Comunicazione relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di radiodiffusione*⁽¹⁹⁾. Non chiarissima in alcuni punti, la Comunicazione, pur non provvista di forza giuridica obbligatoria, assume un evidente valore dal punto di vista politico e di indirizzo; ciò in quanto stabilisce i principi che la Commissione si impegna a seguire in sede di applicazione delle disposizioni comunitarie in materia di aiuti di Stato rispetto al finanziamento statale del servizio pubblico di radiodiffusione.

La Comunicazione si pone nel solco di recenti documenti comunitari che si occupano del finanziamento delle emittenti pubbliche. A parere della Commissione, il ruolo svolto dai servizi pubblici è riconosciuto in maniera generale dal Trattato CE: la principale disposizione in proposito è l'art. 86, par. 2, che prevede una deroga al funzionamento delle regole relative al mercato comune in favore delle imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale. Tale disposizione è confermata dall'art. 16 del Trattato, relativo ai medesimi servizi, introdotto dal Trattato di Amsterdam. L'interpretazione di questi principi alla luce della particolare natura del settore della radiodiffusione è delineata nel *Protocollo*

1996, caso NN 141/95, *Financing of public Portuguese television*, in *G.U.C.E.*, C 67, del 4 marzo 1997, p. 10 ss. La decisione è stata tuttavia annullata dal Tribunale di primo grado delle Comunità europee con sentenza del 10 maggio 2000, causa T-46/97, *SIC c. Commissione*, in *Raccolta*, 2000, p. II-2125.

(17) Caso NN 70/98, *State aid to public broadcasting channels Kinderkanal and Phoenix*, in *G.U.C.E.*, C 238, del 21 agosto 1999, p. 3 ss.

(18) Caso NN 88/98, *Financing of a 24-Hour advertising free news channel out of licence fee by Bbc*, in *G.U.C.E.*, C 78, del 18 marzo 2000, p. 6.

(19) *G.U.C.E.*, C 320 del 15 novembre 2001.

interpretativo sul sistema di radiodiffusione pubblica, allegato al trattato CE⁽²⁰⁾. Detto Protocollo, premesso “che il sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri è direttamente collegato alle esigenze democratiche, sociali e culturali di ogni società, nonché all’esigenza di preservare il pluralismo dei mezzi di comunicazione”, ribadisce che “le disposizioni del trattato che istituisce la Comunità europea non pregiudicano la competenza degli Stati membri a provvedere al finanziamento del servizio pubblico di radiodiffusione, nella misura in cui tale finanziamento sia accordato agli organismi di radiodiffusione ai fini dell’adempimento della missione di servizio pubblico conferita, definita e organizzata da ciascuno Stato membro e nella misura in cui tale finanziamento non perturbi le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità in misura contraria all’interesse comune, tenendo conto nel contempo dell’adempimento della missione di servizio pubblico”.

Viene poi in linea di conto la *Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri sulle emissioni di servizio pubblico*, del 25 gennaio 1999⁽²¹⁾, ove si precisa che la funzione di servizio pubblico che comprenda un’ampia gamma di programmi conformemente al mandato può essere considerata in linea di principio legittima, in quanto finalizzata ad una programmazione equilibrata e varia, in grado di mantenere un certo livello di ascolto per le emittenti pubbliche e dunque di assicurare l’adempimento della funzione consistente nel soddisfare le esigenze democratiche, sociali e culturali della società e garantire il pluralismo.

(20) Per commenti v. A. FRIGNANI, G. ROSSI, *Cosa resterà dello spazio audiovisivo europeo? Considerazioni critiche prima e dopo l’approvazione del protocollo integrativo sul servizio pubblico radiotelevisivo*, in *Dir. informaz. informat.*, 1997, p. 67 ss.; R. MASTROIANNI, *Il Protocollo sul sistema di radiodiffusione pubblica*, in *Dir. un. eur.*, 1998, p. 533 ss.; R. ESPOSITO, *Il servizio pubblico radiotelevisivo tra due ordinamenti (parte II: diritto comunitario)*, cit.; G. BONELLI, *Media, diritto comunitario e principio di parità di trattamento fra imprese pubbliche e private*, in *Dir. informaz. informat.*, 2001, p. 281 ss.; V. ZENO ZENCOVICH, *Il “servizio pubblico televisivo” nel nuovo quadro normativo comunitario*, cit.

(21) In *G.U.C.E.*, C 30 del 5 febbraio 1999, p. 1 ss.

Premesso che, per giurisprudenza costante della Corte di giustizia, per valutare il carattere di aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87 del Trattato non occorre guardare alla finalità dell'intervento statale, ma solo ai suoi effetti, nella Risoluzione la Commissione sostiene che il finanziamento statale di emittenti di servizio pubblico è di norma da considerarsi come aiuto di Stato, in quanto risponde ai criteri indicati all'art. 87 ss. Le emittenti di servizio pubblico sono normalmente finanziate sul bilancio dello Stato o attraverso un canone a carico dei possessori di un apparecchio televisivo. In talune circostanze specifiche, lo Stato procede ad apporti di capitale o annullamenti di debiti in favore di emittenti di servizio pubblico. Queste misure finanziarie sono di norma attribuibili alle autorità pubbliche e comportano il trasferimento di risorse statali. Secondo la giurisprudenza della Corte, qualsiasi trasferimento di risorse statali ad una determinata impresa anche se a copertura dei costi netti derivanti dagli obblighi di servizio pubblico deve essere considerato come un aiuto di Stato (purché siano soddisfatte tutte le condizioni per l'applicazione dell'art. 87, par. 1).

Posto, tuttavia, che i regimi di finanziamento attualmente in vigore nella maggior parte degli Stati membri sono stati introdotti ormai da molti anni, la Commissione deve pertanto valutare in primo luogo se tali programmi possano essere considerati come "aiuti esistenti", di cui all'art. 88, par. 1, il quale dispone che "la Commissione procede con gli Stati membri all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti in questi Stati. Essa propone a questi ultimi le opportune misure richieste dal graduale sviluppo o dal funzionamento del mercato comune". Ai sensi dell'art. 1, lett. b), punto i), del regolamento n. 659/1999/CE del Consiglio recante modalità di applicazione dell'art. 93 (ora art. 88) del Trattato CE, vanno considerati come aiuti esistenti "tutte le misure di aiuto esistenti in uno Stato membro prima dell'entrata in vigore del Trattato, ossia tutti i regimi di aiuti e gli aiuti individuali ai quali è stata data esecuzione prima dell'entrata in vigore del trattato e che sono ancora applicabili dopo tale entrata in vigore". A norma dell'art. 1, lett. b), punto

v), del suddetto regolamento, rientrano nel novero degli “aiuti esistenti” anche quelle misure di sostegno che al momento della loro attuazione non costituivano aiuti, ma lo sono diventati successivamente a causa dell’evoluzione del mercato comune e senza aver subito modifiche da parte dello Stato membro.

Una prima valutazione da parte della Commissione è dunque rivolta a precisare se gli aiuti previsti nelle varie legislazioni nazionali siano da considerare “esistenti” o meno, in quanto in caso di risposta positiva il procedimento di controllo, affidato alla Commissione, comporta poteri e procedure differenti, non essendo ad esempio consentita una valutazione *ipso iure* negativa per mancata notifica alla stessa Commissione da parte dello Stato membro.

Nel merito, gli aiuti di Stato in favore delle emittenti pubbliche devono essere esaminati dalla Commissione al fine di stabilire se possano o meno essere considerati compatibili con il mercato comune. In caso di valutazione positiva, si tratta poi di verificare se possono trovare applicazione le deroghe di cui all’art. 87, par. 2, ed all’art. 87, par. 3. A questo proposito, a meno che uno Stato membro non preveda una definizione ed un finanziamento separati in relazione agli aiuti finalizzati esclusivamente a promuovere la cultura, misure di aiuto generali non possono di norma essere autorizzate in base all’art. 87, par. 3, lett. d).

Importante è poi la posizione assunta dalla Commissione rispetto all’applicabilità, nella fattispecie, dell’art. 86, par. 2. Detta disposizione richiede agli Stati di provvedere, innanzi tutto, a fornire una definizione ufficiale della funzione di servizio pubblico. Solo se dispone di una definizione ufficiale la Commissione si ritiene in grado di valutare con sufficiente certezza se la deroga di cui all’art. 86, par. 2, sia in concreto applicabile. La Commissione precisa in proposito che la definizione della funzione di servizio pubblico è di competenza degli Stati membri, che possono decidere in tal senso a livello nazionale, regionale o locale. In linea generale, nell’esercitare tale competenza si deve tenere conto del concetto comunitario

di servizi d'interesse economico generale. In considerazione della natura specifica del settore della radiodiffusione, tuttavia, una definizione ampia, che affidi ad una determinata emittente il compito di offrire una programmazione equilibrata e varia nel rispetto di tale funzione, mantenendo un certo livello di ascolto, può essere considerata, alla luce delle disposizioni interpretative del Protocollo, come legittima ai sensi dell'art. 86, par. 2. Una simile definizione appare coerente con l'obiettivo di soddisfare le esigenze democratiche, sociali e culturali della società e di garantire il pluralismo, inclusa la diversità culturale e linguistica.

Rispetto al ruolo della Commissione nella valutazione della correttezza del comportamento degli Stati membri in sede di definizione del servizio pubblico nel settore della radiodiffusione, questa, in conformità con la posizione già sposata nella più recente Comunicazione sui servizi di interesse economico generale, ritiene di poter intervenire soltanto in presenza di *errori manifesti*. In altri termini, non spetta alla Commissione decidere se un determinato programma debba essere offerto in quanto servizio di interesse economico generale, né mettere in discussione la natura o la qualità di un determinato prodotto. Un errore manifesto nella definizione della funzione di servizio pubblico si verificherebbe tuttavia se quest'ultima includesse attività delle quali non si possa ragionevolmente ritenere che soddisfino le esigenze democratiche, sociali e culturali di ogni società. Pertanto, sebbene le emittenti di servizio pubblico possano svolgere attività commerciali, come la vendita di spazi pubblicitari per assicurarsene i proventi, tali attività non possono di norma essere considerate come facenti parte della funzione di servizio pubblico.

Secondo la Commissione, la definizione della funzione di servizio pubblico deve essere quanto più precisa possibile. Essa non deve lasciare dubbi sull'intenzione dello Stato membro di includere o meno una determinata attività prestata dall'operatore incaricato nella funzione di servizio pubblico.

La Commissione ritiene poi che la funzione di servizio

pubblico può caratterizzarsi in termini quantitativi o qualitativi, o sotto entrambi i profili. A prescindere dalla loro forma, gli obblighi di servizio pubblico possono giustificare una congrua compensazione se danno luogo a costi supplementari che di norma l'emittente non deve sostenere. I sistemi di finanziamento possono essere suddivisi in due grandi categorie: finanziamento semplice e finanziamento duplice. La categoria del "finanziamento semplice" comprende i sistemi in cui il servizio pubblico di radiodiffusione è finanziato esclusivamente con fondi pubblici, in qualsiasi forma. I sistemi di "finanziamento duplice" comprendono un'ampia gamma di meccanismi in cui il servizio pubblico di radiodiffusione viene finanziato mediante combinazioni variabili di fondi statali e di introiti derivanti da attività commerciali, come la vendita di spazi pubblicitari o di programmi.

Gli Stati membri hanno la facoltà di scegliere i mezzi di finanziamento del servizio pubblico, ma la Commissione si ritiene competente nel verificare che la deroga all'applicazione delle normali regole della concorrenza non incida sul mercato comune in maniera sproporzionata. Nell'applicare *il criterio della proporzionalità* la Commissione parte dal presupposto che il finanziamento statale sia necessario affinché l'impresa possa svolgere i suoi compiti di interesse pubblico. Ma perché il criterio sia soddisfatto occorre che l'aiuto di Stato non ecceda i costi netti della funzione di servizio pubblico. Nel considerare la proporzionalità dell'aiuto la Commissione terrà anche conto dei vantaggi derivanti dall'attività di servizio pubblico.

L'adozione della Comunicazione da parte della Commissione ha rimesso in moto il meccanismo di valutazione dei meccanismi di finanziamento o comunque di sostegno che gli Stati membri adottano nei confronti delle televisioni pubbliche (22). In aggiunta, la sentenza della Corte di giustizia nel caso

(22) L'inerzia della Commissione nel trattamento delle denunce presentate – essenzialmente dai concorrenti privati: v. A. BARTOSCH, *The Financing of Public Broadcasting and E.C. State Aid Law: An Interim Balance*, in *European Competition Law*

Altmark ⁽²³⁾, nel confermare la conclusione già raggiunta nella

Review, 1999, p. 197 ss. – nei confronti degli Stati membri per violazione delle regole comunitarie sugli aiuti di Stato e sul trattamento delle imprese pubbliche (art. 86 CE) è stata accertata e condannata dal Tribunale di primo grado delle Comunità europee nelle sentenze 3 giugno 1999, causa T-17/96, *TF1 c. Commissione*, in *Raccolta*, 1999, p. II-1757 (confermata in appello da Corte di giustizia, 12 luglio 2001, cause riunite C-302/99 e C-308/99, in *Raccolta*, p. I-5603 ss.), con commento di P. MANZINI, *La proposizione di un ricorso in carenza in assenza di un obbligo di agire da parte dell'istituzione: riflessioni sul caso TF1*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2000, p. 398 ss. e 15 settembre 1998, causa T-95/96, *Telecinco c. Commissione*, *ivi*, 1998, p. II-3407, con commento di P. PIVA, *Servizio pubblico radiotelevisivo e normativa comunitaria in tema di aiuti statali*, in *DRT*, n. 2/2000, p. 519 ss.

(23) Sentenza 24 luglio 2003, causa C-280/00, in *Raccolta*, 2003, p. I-7747, in cui la Corte ha elencato quattro condizioni affinché una misura statale possa essere esclusa dalla definizione di aiuto di Stato in quanto finalizzata a compensare i costi sostenuti da un'impresa per lo svolgimento di un servizio pubblico: “*In primo luogo, l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro. Nella causa principale il giudice a quo dovrà pertanto esaminare se i suddetti obblighi imposti alla Altmark Trans risultino distintamente dalla normativa nazionale e/o dalle concessioni di cui trattasi nella causa principale. In secondo luogo, i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, al fine di evitare che essa comporti un vantaggio economico atto a favorire l'impresa beneficiaria rispetto a imprese concorrenti. Inoltre, la compensazione da parte di uno Stato membro delle perdite subite da un'impresa senza che siano stati previamente stabiliti i parametri di detta compensazione, allorché in un secondo tempo risulta che la gestione di alcuni servizi nell'ambito dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico non è stata economicamente redditizia, costituisce un intervento finanziario che rientra nella nozione di aiuto di Stato ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato. In terzo luogo, la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti agli stessi nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento. L'osservanza di una siffatta condizione è indispensabile al fine di garantire che all'impresa beneficiaria non venga concesso alcun vantaggio tale che falsi o minacci di falsare la concorrenza rafforzando la posizione concorrenziale di detta impresa. In quarto luogo, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico, in un caso specifico, non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi. Dalle considerazioni di cui sopra risulta*

sentenza Ferring⁽²⁴⁾, ha richiesto una ulteriore valutazione al fine di riscontrare un aiuto di Stato, escludendone la presenza (e dunque la valutazione comunitaria affidata alla Commissione) ogniqualvolta la misura statale non ecceda i costi aggiuntivi che un'impresa è tenuta a sopportare per svolgere un servizio pubblico imposto da una norma di legge.

In definitiva, al momento, tra i numerosi procedimenti avviati e conclusi dalla Commissione⁽²⁵⁾, soltanto nel caso della disciplina adottata in Danimarca la Commissione ha deciso di adottare una decisione negativa, con condanna dello Stato membro al recupero degli aiuti versati all'emittente pubblica Tv2⁽²⁶⁾. Quanto all'Italia, con decisione del 15 aprile 2004⁽²⁷⁾ la Commissione ha dichiarato compatibili con il mercato comune alcune misure di finanziamento della RAI e contestualmente qualificato come "aiuti esistenti" (e dunque non vietati *ipso*

che, qualora sovvenzioni pubbliche concesse a determinate imprese cui sono stati esplicitamente attribuiti obblighi di servizio pubblico al fine di compensare i costi originati dall'adempimento di tali obblighi rispondano alle condizioni indicate ai punti 89-93 della presente sentenza, siffatte sovvenzioni non ricadono nell'ambito di applicazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato. Per contro, l'intervento statale che non soddisfa una o più delle suddette condizioni dovrà essere ritenuto un aiuto di Stato ai sensi di tale disposizione" (punti 87 ss.). Per una (probabilmente ottimistica) valutazione positiva della conformità del sistema tedesco di finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo tramite il pagamento di un canone di abbonamento, v. C. KOENIG, A. HARATSCH, *op. cit.*, p. 569 ss.

(24) Sentenza 22 novembre 2001, causa C-53/00, *Ferring*, in *Raccolta*, 2001, p. I-9067.

(25) Per una rassegna delle decisioni della Commissione alla luce dei criteri di valutazione delle misure statali indicati nella Comunicazione della Commissione, v. N. TIGCHELAAR, *State aid to Public Broadcasting – Revisited*, in *European State Aid Quarterly*, 2003, p. 169 ss.

(26) Decisione del 19 maggio 2004, C(2004)1814 def. Con successiva decisione 6 ottobre 2004, C(2004)3632 def., la Commissione ha accettato il piano di ricapitalizzazione proposto dalle autorità danesi e dall'emittente pubblica al fine di evitare il fallimento, considerandolo conforme ai parametri dell'art. 86, par. 2, del Trattato CE. Le decisioni sono state impugnate dinanzi al Tribunale di primo grado delle Comunità europee (cause T-336/04 e T-12/05, *TV Danmark A/S e Kanal 5 Denmark Ltd. contro Commissione delle Comunità europee*).

(27) Decisione del 15 ottobre 2003, n. 2004/339/CE, sulle misure in favore di RAI Spa (*G.U.C.E.*, 23 aprile 2004, n. 119, p. 1 ss.).

iure) le somme versate alla RAI a seguito dell'imposizione di un canone di abbonamento a carico dei cittadini. Alla luce delle regole generali, ricordate in precedenza, detta qualificazione consegue alla circostanza per cui la disciplina del finanziamento pubblico, nella parte relativa al canone radiotelevisivo, è cronologicamente precedente alla data di entrata in vigore delle misure contestate (28). Ciò certo non esclude una successiva verifica della compatibilità della disciplina italiana con le regole comunitarie in tema di aiuti di Stato, ma comporta che la misura di finanziamento della televisione pubblica non possa essere considerata illegittima *ipso iure* per omessa notifica alla Commissione. Successivamente, con Decisione del 20 aprile 2005 (29), la Commissione ha definitivamente chiuso il procedimento con una valutazione di carattere positivo delle misure adottate con la legge n. 112 del 2004 in merito alla separazione contabile tra attività commerciali e di servizio pubblico della RAI: pur qualificando il canone versato alla RAI come aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87 del Trattato CE, la Commissione ha concluso che le misure in vigore in Italia garantiscono che il canone è destinato a compensare il costo supplementare netto sostenuto dalla RAI per la prestazione del servizio pubblico di radiodiffusione. Dunque, il finanziamento della RAI è giustificato dall'art. 86 del Trattato CE, che consente agli Stati di adottare deroghe al divieto di aiuto di Stato in favore di imprese incaricate di un servizio di interesse economico generale.

Ciò premesso, si tratta ora di valutare in che modo la legge di riforma abbia inteso rispettare i vincoli comunitari. Ora, va detto che la questione non viene ignorata dalla nuova legge. Tra le disposizioni della legge di riforma che si riferiscono alla concessionaria pubblica, lette alla luce dei parametri europei

(28) Si ricordi, infatti, che la disciplina originaria del canone di abbonamento necessario per la copertura del costo di fornitura del servizio pubblico generale radiotelevisivo risale al r.d.l. 21 febbraio 1938, n. 246, convertito in legge 4 giugno 1938, n. 880.

(29) Decisione n. C(2005)1164 fin., *Aiuto di Stato n. E 9/2005 – Italia. Canone di abbonamento RAI*, non ancora pubblicata.

prima esposti, vengono in rilievo innanzi tutto quelle relative alla definizione della “missione” del servizio pubblico. Da questo punto di vista, va sottolineato in primo luogo che il Capo III della legge *accoglie* l’indicazione comunitaria di definire in maniera il più possibile certa la “missione” del servizio pubblico e di differenziare in maniera “stabile” e trasparente gli oneri del servizio pubblico dalle attività commerciali ⁽³⁰⁾. Tenuto conto dei parametri europei, ciò va ovviamente valutato in maniera positiva; tuttavia, considerato che alla presenza dei numerosi vincoli imposti alla concessionaria pubblica *non* si accompagna la logica, consequenziale dismissione di almeno un canale – né tanto meno misure di apertura in favore del pluralismo esterno nel settore privato – si paventa il rischio che la riconduzione della RAI nell’alveo proprio del servizio pubblico si risolva di fatto in una forma di *disarmo unilaterale* nei confronti del principale concorrente e dunque un ulteriore *vulnus* nei confronti del principio pluralistico.

Quanto alla compatibilità del finanziamento pubblico della RAI con le regole in tema di aiuti di Stato, va in primo luogo evidenziato che l’art. 17 della legge di riforma, al comma secondo, appare in linea con il vincolo comunitario di definire in maniera esplicita la “missione” del servizio pubblico. Indica dunque una serie di oneri e di compiti di base ⁽³¹⁾ che,

(30) L’art. 6, comma 5, della legge di riforma contiene il principio generale concernente la destinazione del canone al solo servizio pubblico: “Il contributo pubblico percepito dalla società concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo, risultante dal canone di abbonamento alla radiotelevisione, è utilizzabile esclusivamente ai fini dell’adempimento dei compiti di servizio pubblico generale affidati alla stessa, con periodiche verifiche di risultato e senza turbare le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità europea. Ferma la possibilità per la società concessionaria di stipulare contratti o convenzioni a prestazioni corrispettive con pubbliche amministrazioni, sono escluse altre forme di finanziamento pubblico in suo favore”.

(31) L’art. 17, comma 1, prevede infatti che l’individuazione di “diritti e obblighi” della società concessionaria del servizio pubblico avviene anche grazie alla stipulazione di contratti di servizio conclusi a livello nazionale (con il Ministero delle comunicazioni) e regionale. In assenza di convenzioni i compiti di servizio pubblico, ai nostri fini, sono quelli indicati dalla legge.

in base alla legge, qualificano l'attività della concessionaria, che l'art. 20 identifica nella RAI, come attività di "servizio pubblico generale radiotelevisivo". L'elenco comprende anche una disposizione, *sub* lett. o), in merito alla diffusione di pubblicità in televisione da parte della RAI, sulla quale torneremo in seguito. L'ultimo comma dell'art. 17 completa il sistema di finanziamento "duplice" o "binario" laddove prevede che alla medesima società "è consentito lo svolgimento, direttamente o attraverso società collegate, di attività commerciali ed editoriali, connesse alla diffusione di immagini, suoni e dati, nonché di altre attività correlate, purché esse non risultino di pregiudizio al migliore svolgimento dei pubblici servizi concessi e concorrono alla equilibrata gestione aziendale".

La scelta di confermare il sistema di finanziamento duplice imponeva al legislatore l'individuazione di un sistema di gestione e controllo dell'intervento statale. Ed infatti la disposizione successiva (art. 18, comma 1), dedicata più direttamente al finanziamento del servizio pubblico generale radiotelevisivo, prevede che al fine di determinare il costo di fornitura del servizio stesso tramite il canone di abbonamento, nonché di assicurare la trasparenza e la responsabilità nell'utilizzo del finanziamento pubblico, alla RAI è richiesto di adottare un sistema di contabilità separata, in concreto predisponendo il bilancio di esercizio "indicando in una contabilità separata i ricavi derivanti dal gettito del canone e gli oneri sostenuti nell'anno solare precedente per la fornitura del suddetto servizio, sulla base di uno schema approvato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, imputando o attribuendo i costi sulla base di principi di contabilità applicati in modo coerente e obiettivamente giustificati e definendo con chiarezza i principi di contabilità analitica secondo cui vengono tenuti conti separati". La medesima disposizione, sempre nel solco tracciato dalla Comunicazione della Commissione, precisa poi che "ogni qualvolta vengano utilizzate le stesse risorse di personale, apparecchiature o impianti fissi o risorse di altra natura, per assolvere i compiti di servizio pubblico generale

e per altre attività, i costi relativi devono essere ripartiti sulla base della differenza tra i costi complessivi della società considerati includendo o escludendo le attività di servizio pubblico. Il bilancio, entro trenta giorni dall'approvazione, è trasmesso all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e al Ministero delle comunicazioni".

Quanto all'utilizzo del canone, al comma 4 del medesimo articolo si chiarisce che "è fatto divieto alla società concessionaria della fornitura del servizio pubblico di cui al comma 3 di utilizzare, direttamente o indirettamente, i ricavi derivanti dal canone per finanziare attività non inerenti al servizio pubblico generale radiotelevisivo".

Infine, va segnalato che il compito di verificare il corretto adempimento dei compiti di servizio pubblico (e dunque in ultima analisi la legittima erogazione di fondi pubblici) viene formalmente affidato dalla legge di riforma all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, con la previsione di un procedimento di accertamento e sanzione delle violazioni che non appare tale da garantire un intervento celere (cfr. art. 19).

L'attività radiotelevisiva come servizio di interesse generale. Ruolo del regolatore e inadeguatezza del mercato

Gianluca Gardini*

Sommario

1. Il tema. – 2. Fine della scarsità e avvio della deregulation. – 3. Successi del mercato, insoddisfazione del cittadino. – 4. Le anomalie del mercato televisivo. – 5. Insufficienza del diritto della concorrenza e ruolo del regolatore pubblico. – 6. La via italiana al pluralismo. – 7. Televisione locale e pluralismo di settore.

1. Il tema

Nel settore allargato dei media, lo scontro tra fautori del *pure market model* e i sostenitori di forme più o meno accentuate di regolazione economica si è fatto sempre più acuto negli ultimi anni, all'avvio di una riforma del settore televisivo che interessa quasi tutti i paesi industrializzati (1). In particolare, a seguito

(*) *Professore di Diritto amministrativo, Università di Chieti.*

(1) Per limitarci ai casi più rappresentativi, basti qui ricordare che nel 2003 l'Inghilterra ha portato a termine una vasta riforma normativa concernente i media, culminata nel *Communications Act 2003*; nel 2004 l'Italia ha completato un lungo iter legislativo che ha portato all'introduzione della legge n. 112/2004, recante "Norme di principio in materia di riassetto del sistema RTV e della RAI-Radiotelevisione italiana Spa"; nel 2003 la *Federal Communication Commission* (FCC) ha introdotto una sostanziale revisione delle regole sulla proprietà e il controllo dei nuovi media: questa normativa è però stata impugnata con successo da alcuni gruppi di interesse (*Prometheus Radio Project v Fcc* 373 F 3d 372, 2004), pertanto un nuovo processo di *rulemaking* dovrà esser intrapreso dalla FCC. Nel frattempo, il 22 dicembre 2005 il Senato USA ha approvato una legge, molto osteggiata, sulla televisione digitale terrestre, che fissa al 17 febbraio 2009 la data per lo *switch-off* delle trasmissioni analogiche e per la restituzione allo Stato delle licenze e delle frequenze utilizzate per questo tipo di trasmissioni; nel 2002 in Australia il governo ha presentato un ampio progetto di riforma del regime proprietario dei media, particolarmente focalizzato

del processo di liberalizzazione attuato con successo nel settore delle telecomunicazioni, un orientamento propone di adottare anche per la televisione una analoga politica di deregolazione, che alleggerisca progressivamente i vincoli normativi fino a quando il mercato non sarà in grado di funzionare autonomamente e in modo efficiente. L'idea di fondo che sostiene questa proposta è che il mercato dovrebbe essere considerato come l'ordine naturale rispetto al quale ogni deviazione dev'essere giustificata ⁽²⁾.

La progressiva eliminazione della regolazione pubblicistica orienta le scelte di fondo compiute sia dal diritto comunitario (pacchetto direttive comunicazioni elettroniche del 2002) che dal diritto interno: si pensi, in questo secondo caso, al riassetto televisivo frutto del combinato disposto delle leggi n. 66/2001 e n. 112/2004 (c.d. Gasparri), attraverso le quali si introduce un sistema di "assentimento generale" per gli operatori di rete, un meccanismo di *trading* delle frequenze elettromagnetiche, nonché la privatizzazione sostanziale della concessionaria pubblica. In Italia, è il mercato delle telecomunicazioni a fare da traino per la liberalizzazione: si tratta di uno dei pochi settori economici che, negli ultimi 6 anni, ha registrato una effettiva diminuzione dei prezzi al consumo (-14%) e dove la presenza di imprese straniere è più alta ⁽³⁾.

Il punto centrale di questo saggio è dimostrare che alcuni beni valoriali, di carattere fondamentalmente non-economico o comunque non riconducibili al modello della *consumer sovereignty*, non sono garantiti da un sistema di leggi che assicura solo il corretto svolgersi della concorrenza tra le imprese. In altri termini, si vorrebbe dimostrare che l'"interesse pubblico" non

alla liberalizzazione della *cross-ownership*: il progetto di legge è però stato respinto dal Senato, ma un nuovo disegno di legge è stato annunciato per il 2006.

(2) Così T. GIBBONS, *Regulating the Media*, London, Sweet and Maxwell, 1998, p. 9, nel descrivere l'approccio economico alla regolazione, diversificandolo da quello politologico incentrato sullo "spazio regolativo".

(3) V. Relazione dell'Autorità garante per le comunicazioni (AGCOM), presentata il 21 luglio 2005.

può essere adeguatamente garantito dal mero funzionamento di un meccanismo allocativo di risorse economiche.

2. *Fine della scarsità e avvio della deregulation*

Storicamente, le ragioni della regolazione televisiva sono due: 1) la scarsità delle frequenze radioelettriche utilizzate per la diffusione del segnale televisivo terrestre; 2) l'idea che il mezzo radiotelevisivo sia dotato di un potere particolarmente forte di penetrazione e condizionamento. Entrambe queste ragioni, oggi, sono messe in discussione dall'evoluzione tecnologica e dal cambiamento del mercato mediatico.

La tecnologia digitale comprime il segnale e rende più efficiente l'uso delle frequenze, eliminando le informazioni inutili e le frequenze in eccesso; grazie alla nuova disponibilità che si viene a creare, viene meno l'argomento fondamentale della scarsità posto a sostegno di una regolazione strutturale (limiti antitrust, *cross ownership*) e di una regolazione dei contenuti televisivi. Al punto da far apparire superata, o quantomeno datata, la storica definizione di Reith dell'impresa televisiva quale "*public trustee* dell'interesse nazionale", legata all'idea di uno spettro frequenziale scarso che, in quanto tale, rappresenta una "preziosa forma di proprietà pubblica" (4).

(4) Secondo la rappresentazione di John Reith, primo direttore generale della Bbc negli anni '20, esisterebbe un pubblico interesse nella comunicazione che richiede una speciale protezione da parte del regolatore. In parte, questo interesse è rappresentato dalla scarsità delle frequenze disponibili per la radiotrasmissione, in parte è collegato alla convinzione che lo sviluppo di questo "nuovo" mezzo nella trasmissione di conoscenze e opinioni non possa essere lasciato al mercato, dato il suo enorme potere. Questa visione rappresenta inoltre la base dei due *Reports* resi noti, rispettivamente, dal Sykes Committee (1923), che considera le frequenze elettromagnetiche quale "*valuable form of public property*", e dal Crawford Committee (1925), che raccomanda di utilizzare per la Bbc la struttura di società in mano pubblica, in quanto "*trustee for the national interest in broadcasting*". Cfr. Sykes Broadcasting Committee, *Report* (1923), Cmd. 1951, par. 6.2; Crawford Broadcasting Committee, *Report* (1925), Cmd. 1951, par. 4.

Inoltre, l'avvento di nuove forme di comunicazione (internet per tutti) mette in crisi l'idea della televisione generalista quale strumento principale di diffusione del pensiero. In prospettiva, l'applicazione dell'informatica alle telecomunicazioni, i nuovi servizi a banda larga, la convergenza tra televisione e telefonia mobile (DVB-H), la televisione satellitare e via cavo renderanno obsoleta la televisione via etere, ricevuta gratuitamente tramite le antenne collocate sulle nostre case (*free to air*).

Tutto ciò, apparentemente, fa venire meno l'esigenza di una regolazione di carattere pubblicistico e rende "naturale" l'affidamento del settore televisivo alla guida del mercato e della concorrenza. Il mercato televisivo, affermano i sostenitori della de-regolazione dinanzi agli effetti della rivoluzione mediatica, se messo in condizione di funzionare al meglio è *da solo* in grado di assicurare pluralismo e diversità di offerta, rendendo superfluo ogni intervento correttivo da parte del regolatore. La stessa convinzione spinge il legislatore italiano ad investire massicciamente sulla tecnologia digitale e sul Sistema integrato delle comunicazioni, che della convergenza mediatica rappresenta l'espressione principale: l'idea – quantomeno dichiarata – è che l'aumento dei canali disponibili renda possibile una maggiore concorrenza tra le imprese e, pertanto, sia in grado di risolvere il problema di un mercato radiotelevisivo segnato da scarso pluralismo di fonti e scarsissima diversità di contenuti.

A parte le considerazioni legate al fatto che, con grande probabilità, le concentrazioni proprietarie che caratterizzavano il settore della televisione analogica finiranno fatalmente per riprodursi in quello della televisione digitale, dati i grandi costi di investimento iniziale, le barriere all'ingresso del mercato digitale per i piccoli competitori e l'assenza di norme asimmetriche adeguate⁽⁵⁾; a parte il fatto che il venir meno della scarsità delle

(5) In Italia l'80% delle risorse frequenziali è attualmente in mano ai due *incumbents*, RAI (l'emittente pubblica) e Mediaset, che detengono 3 dei 5 multiplex attivi; secondo le stime di alcuni esperti, i 18 multiplex previsti dal Piano nazionale delle

frequenze genererà altre forme di scarsità, concernenti i contenuti, la diversità culturale, la qualità dei programmi, l'audience, le conoscenze comuni degli ascoltatori, i software necessari per l'accesso alle trasmissioni (6); a prescindere da tutto ciò, si diceva, il punto nevralgico del problema si colloca ancora a monte di questi effetti pratici: né la concorrenza, né tantomeno la tecnologia digitale possono rappresentare una valida risposta ai problemi della televisione italiana, semplicemente perché migliorando il funzionamento del mercato non si può ottenere la soluzione ad un problema che non è – o non è solo – di natura economica. Il problema centrale è che la televisione non può essere trattata come qualsiasi altro bene prodotto dal mercato, alla stregua di “un tostapane con le immagini” (7), poiché la televisione riveste un valore socio-culturale per la formazione delle coscienze, un ruolo insostituibile nell'informazione e nella partecipazione attiva del cittadino. In una parola, la televisione ha una precisa missione “democratica”.

La relazione economica tra produttore e consumatore non può dunque essere considerata un valido sostitutivo della relazione democratica che intercorre tra *media* e cittadini (8). Né il pubblico interesse può essere interamente affidato al mercato, per il semplice fatto che il mercato è solo responsabile di guidare le decisioni *individuali* dei consumatori, mentre ignora

frequenze digitali sarebbero già occupati e il mercato digitale appare sin da oggi chiuso ai nuovi competitori (E. GRAZZINI, *Televisione: il nuovo Far West delle frequenze digitali*, in *Corriere della Sera* del 9 gennaio 2006).

(6) Secondo la valutazione dell'AGCOM (relazione 21 luglio 2005), “dalla scarsa risorsa tecnologica si sta passando alla scarsa risorsa di contenuti. Ciò senza nasconderci che la svolta digitale sta eliminando, sì, alcune barriere del passato, specialmente di ordine tecnologico, ma ne sta anche facendo emergere di nuove (anzi di antiche), specialmente di ordine economico. Permane un problema di programmi – di programmi che siano ad un tempo di qualità ed attirino l'audience – di conduttori, di volti del video, ma proiettato in altre prospettive. Emerge – nel nuovo contesto – il problema di garantire l'accesso alle reti”.

(7) Nelle parole di Mark Fowler, all'epoca direttore della FCC, il quale si adoperò con ogni forza per il ritiro della *fairness doctrine* dall'ordinamento americano.

(8) Così T. GIBBONS, *Regulating The Media*, cit., p. 63.

quello che gli individui vogliono come cittadini o membri di una comunità ⁽⁹⁾.

3. *Successi del mercato, insoddisfazione del cittadino*

Alcuni esempi possono rendere meno astratta questa argomentazione. Si prenda ad esempio il pluralismo di voci (esterno) e la diversità culturale di contenuti (interna): la disciplina della concorrenza può forse garantire la presenza sul mercato di più imprese televisive, ma in nessun caso è in grado di assicurare che queste imprese esprimano un punto di vista diverso o differenzino i contenuti della propria programmazione. Ed anche ammettendo che la libera competizione porti i *players* a compensarsi reciprocamente, ad offrire programmi diversi e riempire vicendevolmente le lacune (anche e soprattutto culturali) del palinsesto generale, lo spettatore dovrebbe essere in grado di “consumare” *tutti* i programmi trasmessi in una giornata da *tutte* le imprese presenti nel mercato per poter realmente apprezzare il pluralismo di voci e la diversità di programmi ⁽¹⁰⁾.

Il punto in discussione qui non sono i fallimenti del mercato, ma i *successi* del mercato, ossia ciò che dal mercato è lecito attendersi. Non si può sperare che il mercato radiotelevisivo (e la disciplina della concorrenza strumentale al suo corretto funzionamento) promuova il pluralismo di fonti, la diversità di opinioni o il senso di identità nazionale: ciò, non perché il mercato funzioni male o racchiuda alcuni fallimenti interni, ma

(9) In questo senso si vedano i rilievi del Putnam Committee al progetto di riforma presentato nel 2003 in Inghilterra, riguardo alla necessità di introdurre un *public interest test* per ogni transazione nel settore dei media: in base a questo test, l'Ofcom (l'autorità indipendente per le comunicazioni inglese) esprime una valutazione circa l'impatto delle transazioni sull'interesse pubblico, in modo che siano sempre assicurati un certo grado di diversità nella proprietà delle imprese mediatiche, l'imparzialità delle notizie, la libera espressione delle opinioni.

(10) Così W. HOFFMANN-RIEM, *Regulating Media*, New York, Guilford Press, 1996.

semplicemente perché questi obiettivi per il mercato televisivo non esistono. Non si tratta di prodotti economici, dunque il mercato se ne disinteressa.

La situazione può essere descritta anche da un'altra angolazione, prendendo a riferimento gli utenti finali: i destinatari dei "beni" sopra descritti non sono i consumatori, ma i *cittadini*. Si tratta di soggetti realmente distinti, al di là di ogni artificio dialettico, che pretendono benefici diversi dall'attività televisiva: il consumatore richiede erogazione di informazioni commerciali e soddisfazione delle proprie esigenze di intrattenimento, mentre il cittadino pretende accrescimento culturale e informazioni politiche per poter partecipare consapevolmente al processo democratico di governo (della comunità locale, nazionale, sovranazionale). Gli uni sono attori di un sistema di mercato, insieme alle imprese e al governo, gli altri sono attori di un sistema democratico, insieme ad altri cittadini e alle istituzioni. I due sistemi non perseguono gli stessi obiettivi, non usano gli stessi mezzi e non hanno nemmeno gli stessi protagonisti.

La televisione e i *media* in genere, come è stato acutamente osservato, hanno una funzione essenziale nella costruzione dei processi democratici, paragonabile a quella spettante alle istituzioni⁽¹¹⁾. Il benessere democratico di una società, infatti, non dipende solo dalla tutela dei diritti fondamentali che l'apparato legislativo, esecutivo o giudiziario sono in grado di garantire, ma anche dalla vitalità del dibattito che si realizza nella c.d. sfera pubblica.

4. *Le anomalie del mercato televisivo*

Quanto sin qui detto, tuttavia, non esaurisce gli argomenti contro la liberalizzazione selvaggia del settore televisivo.

(11) Nelle parole di M.E. PRICE, *Television, the Public Sphere, and National Identity*, Oxford, Clarendon Press, 1995: "istituzioni e media sono sottoposti al medesimo gioco, spesso tragicamente, nell'architettura del processo democratico" (p. 21, trad. mia).

Affidare la soluzione dei problemi della televisione alla sola concorrenza, infatti, è sbagliato anche nella prospettiva economica oltre che in quella democratica. Il mercato televisivo è infatti un mercato atipico: anzitutto, i prodotti di questo settore sono rappresentati da beni che nella terminologia economica possono definirsi come *public goods*, per via del fatto che i benefici da essi derivanti sono fruiti da parte del pubblico nel suo complesso, o da parte di alcuni gruppi sociali. I *public goods* presentano due caratteristiche fondamentali: in primo luogo, il consumo di questi beni da parte di un utente non diminuisce la possibilità di consumo da parte di altri utenti; in secondo luogo, è impossibile o troppo costoso per il fornitore escludere dai benefici del consumo gli utenti che non pagano (e questo spiega il ricorrente fenomeno di *free riding* per questi beni) ⁽¹²⁾. Inoltre, si tratta di beni immateriali e intangibili (*cultural goods*) che non si consumano con l'uso. Allo stesso tempo determinati programmi televisivi (ad es. notiziari, programmi culturali, documentari) sono classificabili come *merit goods*, ossia beni che possiedono un valore intrinseco per la società, al di là e a prescindere dall'interesse specifico che per essi possa manifestare il singolo consumatore.

La teoria economica si basa sul presupposto della efficiente allocazione di risorse *scarse*, al punto che la scienza economica stessa viene da alcuni definita "lo studio di come le persone compiono scelte per adattarsi alla scarsità" ⁽¹³⁾. In un quadro di scarsità, la teoria economica assume che gli attori del mercato (imprese, consumatori) compiano scelte razionali per realizzare i propri fini e soddisfare le proprie necessità. Tuttavia, i beni che vengono prodotti nel mercato televisivo tradizionale (*free-to-air*) non sono caratterizzati da scarsità, poiché sono disponibili per tutti indistintamente e l'utilizzazione da parte di alcuni

(12) In argomento, si veda il fondamentale lavoro di A.I. OGUS, *Regulation. Legal Form and Economic Theory*, Oxford, Clarendon, 1994, p. 33 ss.

(13) M. PARKIN, M. POWELL, K. MATTHEWS, *Economics*, III ed., London, Addison Wesley Longman, 1997, p. 8.

non incide sull'utilizzazione a parte della collettività: un film, un programma a quiz, un notiziario, non si consumano con la visione da parte degli spettatori, trattandosi di beni pubblici, prodotti immateriali che possono essere fruiti illimitatamente senza che ne derivi consunzione o esaurimento. Dunque, nel mercato televisivo viene meno il presupposto della *scarcity*, su cui si basano le leggi dell'economia e da cui muovono le teorie per l'efficiente allocazione delle risorse ⁽¹⁴⁾.

Ma la caratteristica più eccentrica del mercato televisivo risiede nel meccanismo del prezzo e della doppia produzione. In un mercato "normale" il prezzo e la quantità di un bene è determinato dall'incontro della domanda e dell'offerta. Il meccanismo del prezzo, infatti, non ha possibilità di funzionare con trasmissioni circolari in chiaro e gratuite (*free-to-air*), ricevibili attraverso semplici antenne collocate sulle case (*over-the-air*) ⁽¹⁵⁾. Nella pratica, dunque, non esiste alcun modo per identificare gli ascoltatori e imporre ad essi un prezzo per il servizio ricevuto: al punto che l'impossibilità di ottenere soldi per l'attività erogata viene da alcuni ritenuta un fallimento del mercato avente ad oggetto l'attività televisiva ⁽¹⁶⁾. Le soluzioni al problema di imporre un prezzo al consumo e garantire una remunerazione alle imprese televisive fanno capo, sostanzialmente, a due modelli: quello britannico, basato sulla centralità del servizio radiotelevisivo pubblico (*public service broadcasting*) finanziato attraverso l'imposizione di una tassa a tutti i titolari di un apparecchio televisivo per la ricezione del segnale, indipendentemente dalla reale visione delle trasmissioni; quello nordamericano, basato sulla centralità della televisione commerciale, finanziata attraverso la pubblicità commissionata dalle imprese e la sponsorizzazione dei programmi. Entrambi i

(14) G. DOYLE, *Understanding Media Economics*, Sage, London, 2002, p. 10.

(15) *Ibidem*, p. 60.

(16) J. BLUMLER, T. NOSSITER (a cura di), *Broadcasting Finance in Transition*, Oxford, Oxford University Press, 1991, p. 18; R. COLLINS, N. GARNHAM, G. LOCKSLEY, *The Economics of Television: the UK Case*, London, Sage, 1988, p. 101.

modelli superano, ma non risolvono il fallimento del mercato televisivo cui ora si accennava (17).

Il punto è che nessuno di questi due modelli consente la vendita di programmi ai telespettatori in cambio di denaro. Solo un sistema basato sulla *pay-per-view* o sulla televisione ad abbonamento (*pay-tv* o *subscription-tv*) permette il corretto funzionamento del meccanismo dei prezzi attraverso una vendita diretta del bene all'utente. Ne deriva che le imprese radiotelevisive, per la remunerazione della propria attività, si trovano costrette a produrre due diversi tipi di beni: 1) un primo bene, rappresentato da programmi organizzati all'interno di un servizio televisivo, che viene offerto ai consumatori/spettatori; 2) un secondo bene, rappresentato dai consumatori/spettatori stessi, che viene offerto agli inserzionisti in cambio di denaro ("palle degli occhi" come beni di scambio, è stato efficacemente detto (18)). Maggiore è il numero di consumatori/spettatori da offrire agli inserzionisti, maggiore è il prezzo che l'impresa televisiva potrà richiedere a questi ultimi per la vendita di spazi pubblicitari all'interno della propria programmazione.

Il punto critico è che il tipo di prodotto richiesto dagli inserzionisti può differire sostanzialmente da quello richiesto dai consumatori/spettatori: ad esempio, gli inserzionisti possono non gradire programmi che mettano in discussione la qualità dei prodotti reclamizzati; ovvero programmi realizzati a tutela del consumatore; o, ancora, programmi troppo seri, culturali, complessi o concernenti temi istituzionali, inadatti a creare nel consumatore la giusta predisposizione per l'acquisto o privi di interesse per l'audience. Come finanziatori diretti dell'attività, è chiaro che gli inserzionisti eserciteranno sulle imprese televisive un'influenza ben maggiore dei consumatori/spettatori, cosicché i palinsesti televisivi risulteranno modellati in base alle esigenze dei primi, non certo in base a quelle dei secondi.

(17) Sul punto, v. ancora G. DOYLE, *Understanding Media Economics*, cit.

(18) C. SUNSTEIN, *Television and the Public Interest*, in *California Law Review*, 2000, p. 514, fa espressamente riferimento a "eyeballs as the commodity".

Solo nella fase finale, al momento della vendita al dettaglio del bene reclamizzato, il mercato chiama in causa i consumatori/spettatori: sono infatti costoro a dover sopportare il costo finale della pubblicità televisiva, dal momento che l'inserzionista includerà nel prezzo finale di vendita del prodotto anche i costi per la sua commercializzazione.

5. *Insufficienza del diritto della concorrenza e ruolo del regolatore pubblico*

Se quanto ora segnalato è vero, allora il regolatore non può rinunciare al proprio ruolo fondamentale di garante dell'interesse pubblico. Trasmissioni culturali, informazioni di qualità, programmi diretti a soddisfare gli interessi delle minoranze, a creare un senso di identità nazionale, sono prodotti che non possono essere assicurati dalla disciplina della concorrenza, ma richiedono un intervento mirato, specifico del regolatore. Non necessariamente, tuttavia, questo intervento deve tradursi in una disciplina gerarchica e rigida (c.d. *command-and-control*), basata su un approccio paternalistico alla correzione del mercato.

Un primo, necessario strumento per garantire l'interesse pubblico va individuato nella presenza di un servizio televisivo di natura pubblica (*Public Service Broadcasting*, d'ora innanzi PSB) a fianco (o a integrazione) di un servizio televisivo di natura prettamente commerciale. Il PSB si caratterizza per universalità del servizio e responsabilità culturale nell'informare ed educare gli spettatori, e supplisce con questi caratteri alle lacune lasciate scoperte dall'attività televisiva commerciale. Attraverso l'istituzione del PSB, in altri termini, il regolatore riconosce l'insufficienza del modello basato sulla *consumer sovereignty* e interviene per soddisfare l'interesse degli spettatori nella loro veste di cittadini e di elettori. Nei caratteri fondamentali del PSB, si potrebbe dire, viene a cristallizzarsi l'idea stessa di *interesse pubblico* che fa da sfondo all'attività televisiva.

Tuttavia, affinché il PSB possa svolgere in maniera corretta la propria missione “universale e culturale” è indispensabile garantire ad esso alcune condizioni economiche di partenza, per svincolarlo da pressioni esterne eccessive. A tal fine appare necessario garantire un finanziamento integralmente pubblico, se non all’intero PSB, quantomeno alle singole imprese o ai singoli canali incaricati di questo servizio, per garantire una programmazione orientata alla soddisfazione dell’interesse pubblico, e dunque caratterizzata da pluralismo, diversità, affidabilità e indipendenza (19).

Tuttavia il PSB, da solo, non è in grado di assicurare la piena realizzazione dell’interesse pubblico televisivo. In quanto controllato e finanziato dallo Stato, il PSB è particolarmente esposto ai condizionamenti politici e alle interferenze governative: il ruolo della televisione commerciale risulta quindi altrettanto fondamentale per compensare e controbilanciare queste spinte esterne. In questa prospettiva un secondo strumento a disposizione del regolatore consiste nell’incoraggiare le imprese televisive commerciali ad abbandonare la propria tendenza alla massimizzazione dei profitti, dedicando una parte specifica della propria programmazione alla soddisfazione di istanze culturali e collettive. Nello svolgimento di questo compito, naturalmente, occorre garantire il rispetto delle libertà costituzionali che fanno da sfondo all’esercizio dell’attività televisiva, utilizzando forme di incentivazione economica e di legislazione “morbida” (ad es. strumenti di auto-regolazione

(19) In Italia il finanziamento dell’emittente pubblica (RAI) è affidato ad un canone, il cui ammontare viene determinato dal Ministro delle comunicazioni e, pur risultando di importo assai inferiore alla media europea, appare invariato da anni. Così, per una sorta di ironia del sistema, il canone televisivo risulta caratterizzato contemporaneamente da un valore assai limitato e da un tasso di evasione altissimo. Il risultato è che, negli ultimi anni, questa voce di entrata ha ridotto progressivamente la propria incidenza sul totale delle risorse di settore, a vantaggio essenzialmente della pubblicità a pagamento. Nel 2004, infatti, la RAI ha registrato un fatturato pubblicitario in crescita del 10,5%, invertendo decisamente l’andamento del 2003, allorché i ricavi da raccolta pubblicitaria erano diminuiti del 3%.

o co-regolazione), che possano indurre le imprese private a servire *anche* l'interesse pubblico, unitamente al proprio interesse egoistico. Anche l'utilizzazione di forme negoziali, basate sull'accettazione volontaria da parte delle imprese commerciali di obblighi funzionali all'interesse generale, consente di ridurre la tensione tra libertà costituzionali e funzionalizzazione delle scelte imprenditoriali a fini sociali ⁽²⁰⁾.

6. *La via italiana al pluralismo*

Come si è anticipato, la soluzione prescelta dal legislatore italiano per porre rimedio alla cronica assenza di pluralismo del mercato radiotelevisivo non segue questi percorsi, ma si affida interamente alla tecnologia e al rilancio della concorrenza nel settore. Tuttavia, i dati sulla transizione dall'analogico al digitale, anche a livello comparato, sono tutt'altro che confortanti e, una volta di più, segnalano che questa difficilmente potrà essere la via per tutelare l'interesse pubblico.

Nel nostro paese la diffusione del tecnologia digitale terrestre (DTT) sta progredendo sul piano commerciale e culturale: 2 milioni di decoder venduti fino al 2005, 24 palinsesti digitali a copertura nazionale, offerte in *pay-per-view* da parte di due operatori di DTT (Mediaset e La7). Mentre si attende il piano di attuazione delle frequenze digitali, due Regioni (Sardegna e Val d'Aosta) hanno deciso di anticipare l'avvio dello *switch-off* al 31 gennaio 2006 (poi prorogato al 15 marzo 2006).

(20) La soluzione negoziale si fonda sull'accettazione volontaria di obblighi funzionali all'interesse generale mediante la sottoscrizione di "contratti" da parte delle imprese private. Questa forma di regolazione risulta ancora meno invasiva se a determinare i contenuti degli obblighi di servizio è, in qualità di parte contraente, un soggetto indipendente e neutrale (ad es. un'authority), titolare di una delega di potere da parte dello Stato: in questo modo, si crea infatti una sorta di diaframma tra lo Stato e l'impresa, che rende meno acuto il problema della dialettica tra il potere pubblico e la libertà dei privati.

La scommessa sul digitale terrestre è molto rischiosa. Negli ultimi anni si è assistito ad un grande impegno politico ed economico del governo italiano nel lancio di questa tecnologia: il passaggio alla DTT è fissato come obbligatorio per legge, ad una data fortemente anticipata nel tempo (fine 2006, ora fine 2008) e supportato da un forte sostegno pubblico (10 milioni per l'acquisto al dettaglio dei decoder). In realtà l'affermazione di questa tecnologia è tutt'altro che scontata, considerati i vantaggi e le potenzialità espansive che, rispetto ad essa, mostrano DVB-H, Internet Tv e televisione satellitare. In Australia, dove la DTT è stata lanciata nel 2001, questa tecnologia viene effettivamente vista solo dal 12% della popolazione e, pertanto, si è reso necessario un rinvio dello *switch-off* analogico al 2009. Analogo rinvio si è dovuto disporre negli Stati Uniti, dove sin dal 1997 la FCC aveva fissato regole per la conversione all'analogico, stabilendo inizialmente al 2006 la data di spegnimento di quest'ultimo sistema trasmissivo, poi prorogata fino al febbraio 2009: attualmente gli americani che vedono la DTT sono circa il 14% della popolazione, contro l'89% di abbonamenti a Tv satellitare e cavo (servizi a sottoscrizione). In Inghilterra l'approccio alla DTT è stato precoce ed entusiastico: nel 1995 il governo aveva già posto una forte priorità sul digitale terrestre e messo da parte un set di frequenze per questa tipologia di trasmissioni. Nel 2002 Itv digital, il consorzio di imprese costituito per offrire televisione digitale terrestre come servizio ad abbonamento, fallisce; nel 2002 nasce Freeway, in parte controllata dalla BBC, e la penetrazione del digitale avanza rapidamente (5 milioni di utenti): la data di spegnimento è comunque fissata al 2012.

In questo quadro, considerando anche che un decoder consente la visione della DTT solo dall'apparecchio televisivo a cui è collegato, sono evidenti i rischi di un mondo in cui l'80 per cento delle persone avrà un accesso al digitale, ma ugualmente l'80 per cento continuerà a guardare i programmi in analogico. In ogni caso, a prescindere dalla tecnologia utilizzata, l'offerta televisiva generalista in chiaro appare tuttora prevalente nella

maggior parte dei paesi industrializzati, soprattutto in ragione della sua (apparente) gratuità ⁽²¹⁾.

La tecnologia, in sé, non rappresenta una soluzione adeguata al problema della strutturale mancanza di pluralismo. Ciò, a maggior ragione, nel nostro paese, in cui il settore delle trasmissioni (digitali) terrestri continua ad essere caratterizzato da forti barriere all'ingresso e da un altissimo tasso di concentrazione. L'occupazione selvaggia delle frequenze non consente l'entrata nel mercato di nuovi soggetti, se non attraverso i trasferimenti di proprietà di emittenti già esistenti: il c.d. *trading* delle frequenze è infatti riservato agli operatori muniti di titolo abilitativo per esercitare l'attività radiodiffusiva in tecnica analogica (legge n. 66/2001). Questo sistema risulta consolidato dalla legge n. 112/2004, e costringe i gruppi imprenditoriali a rilevare le imprese concessionarie per entrare o affermarsi nel mercato del digitale: testimonianze in questo senso sono le recenti acquisizioni dell'emittente ReteA operata dal gruppo l'Espresso, dell'emittente Elefante Tv (Telemarket) operata da Telecom Italia e di Home Shopping Europe da parte di Mediaset.

La prima esigenza che si avverte nella transizione al digitale, dunque, è quella di procedere ad un censimento delle frequenze, in modo da evitare il protrarsi dell'occupazione di fatto e la prevalenza delle imprese più forti anche in ambiente digitale. Le frequenze terrestri analogiche sono assai pregiate perché coprono lunghe distanze senza forti costi per realizzare stazioni radio e ripetitori, e trasmettono segnali facilmente ricevibili dentro le case e negli edifici: tuttavia non sono mai

(21) Ciò è particolarmente vero in Italia, dove il digitale satellitare ha una diffusione ancora limitata (3,5 milioni di abbonati) e la televisione via cavo è pressoché inesistente. Il mercato italiano, in particolare, sembra offrire ampi margini di crescita per l'offerta televisiva generalista in chiaro: basti pensare che l'investimento pubblicitario nel settore occupa una quota del PIL nazionale decisamente inferiore a quella dei principali paesi ad economia avanzata. In questo quadro, spetterà alla televisione digitale terrestre *free to air* riuscire ad intercettare questo bisogno di comunicazione non ancora sfruttato, scavalcando le altre opzioni tecnologiche di diffusione.

state assegnate, non si sa esattamente chi le utilizza e in che modo. Prima di aprire il *trading* delle frequenze, sarebbe utile conoscere esattamente l'entità e la collocazione di queste pregiatissime risorse.

La seconda priorità è quella di tutelare le imprese televisive locali, in molti casi dotate di mezzi insufficienti per riconvertire i propri impianti e utilizzare la tecnologia digitale. Il risvolto negativo del *trading* di frequenze è che i gruppi imprenditoriali minori, specialmente quelli locali, dinanzi agli investimenti necessari per la riconversione degli impianti, sono costretti a cedere le proprie frequenze ai grandi gruppi. Ciò, evidentemente, va nella direzione di un ulteriore consolidamento del mercato, e finisce per impoverire – e non per arricchire, come invece preventivato dal legislatore – il pluralismo delle voci esistenti a livello locale. L'emittenza locale, come segnalano le associazioni di settore, di fronte alla transizione al digitale sta reagendo con una contrazione: si assiste ad un processo di concentrazione della costellazione di circa 500 emittenti operanti su scala locale, caratterizzato dall'aggregazione di alcuni operatori locali e dalla acquisizione di altri ad opera delle principali emittenti nazionali.

Si noti che, da sempre, l'esistenza di un grande numero di emittenti locali ha rappresentato una sorta di compensazione (e di giustificazione) all'assenza di pluralismo su scala nazionale: oggi, il passaggio alla tecnologia digitale spinge alla fusione molte emittenti a livello locale, le quali sono costrette a accorparsi per raggiungere dimensioni adeguate al mercato. Da questo fenomeno deriva una diminuzione della ricchezza di voci che caratterizza il nostro sistema sin dagli anni '80 e il venir meno del pluralismo locale, sin qui florido⁽²²⁾. L'alternativa per gli operatori locali è quella di specializzarsi nella fornitura di servizi di gestione della rete a favore di altre imprese, senza

(22) In alcuni casi le emittenti locali registrano ascolti tutt'altro che marginali: si pensi che in Lombardia, Veneto, Campania e Puglia le prime 10 emittenti locali registrano oltre 10 milioni giornalieri di contatti.

prevedere l'offerta diretta di contenuti; o, ancora, quella di avviare sperimentazioni per servizi interattivi, commerciali e di pubblica utilità⁽²³⁾.

In ogni caso, le scelte di politica legislativa per la transizione alla tecnologia digitale non potranno che essere il frutto di una valutazione *unitaria*, non frazionabile all'interno dei diversi territori regionali: da queste scelte dipende l'esercizio di alcuni diritti fondamentali (sovranità popolare, voto, partecipazione democratica), la garanzia di libertà individuali (di manifestazione del pensiero, di impresa), la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere assicurati su tutto il territorio nazionale⁽²⁴⁾. In questo senso, è significativo che altri ordinamenti federali (Stati Uniti e Australia) abbiano scelto di riservare al legislatore federale la regolazione dell'attività radiotelevisiva.

7. Televisione locale e pluralismo di settore

Il tema da ultimo affrontato impone alcune riflessioni sul ruolo che il regolatore regionale e locale può esercitare nell'indirizzare l'attività televisiva – analogica o digitale – verso la soddisfazione dell'interesse pubblico.

La situazione italiana appare molto diversa da quella presente in altri ordinamenti, dove la radiodiffusione locale è fortemente tutelata e valorizzata in ragione della sua spiccata vocazione di servizio pubblico. Il *Community Broadcasting* è diffuso soprattutto negli Stati Uniti, in Australia e, come emittenza radiofonica, in Inghilterra. In linea di massima, il *Community Broadcasting* è operato senza finalità di profitto

(23) Si pensi ad es. al caso di Piemonte on Air; al Comune di Pesaro che propone servizi della rete civica; alla Regione Emilia-Romagna con il progetto di televisione "CASPER".

(24) In merito all'esigenza di garantire regole e procedure unitarie nell'uso delle comunicazioni elettroniche, v. da ultimo Corte cost., 12 aprile 2005, n. 151, e 14 luglio 2005, n. 336, in www.cortecostituzionale.it.

e, come indica la denominazione, si rivolge alla soddisfazione delle necessità della comunità locale, ovvero di un particolare settore della comunità. Si tratta generalmente di un servizio gratuito che favorisce meccanismi di partecipazione diretta della popolazione locale, beneficia di finanziamenti pubblici, ma deve la gran parte delle proprie entrate ad un mix di risorse, tra cui donazioni, sponsorizzazioni e affiliazioni di membri. Le televisioni comunitarie sono caratterizzate da una audience molto modesta, che, se da un lato difficilmente attrae grandi investimenti da parte degli inserzionisti e ne rende difficile la sopravvivenza in base alle entrate commerciali, dall'altro le rende meno esposte alle pressioni del mercato. In molti ordinamenti, peraltro, i *community broadcasters* hanno un vero e proprio divieto di trasmettere pubblicità a pagamento, essendo autorizzati a mandare in onda solo programmi sponsorizzati, ritenuti meno intrusivi e accettabili dal momento che offrono una "identificazione, non una promozione" del prodotto⁽²⁵⁾. In virtù della loro capacità di soddisfare in modo diretto l'interesse pubblico delle comunità locali, ai *community broadcasters* (come ai concessionari di servizio pubblico) viene solitamente riservata una quota di frequenze, in modo da aggirare il problema dell'occupazione dello spettro da parte delle imprese commerciali, dotate di maggiori capacità finanziarie⁽²⁶⁾.

Anche in Italia la legge n. 223/1990 prevede la possibilità di dare vita ad un servizio televisivo comunitario, sia nazionale che locale, in contrapposizione a quello commerciale⁽²⁷⁾;

(25) FCC, *Memorandum Opinion and Order, In the Matter of Commission Policy Concerning the Noncommercial Nature of Educational Stations*, 97 Fcc 2d 255 (1984).

(26) È il caso dell'Australia, ad esempio, dove il Ministro per le comunicazioni può imporre all'Authority di regolazione (ACMA) di riservare determinate bande di frequenze per i servizi radiotelevisivi pubblici (*national broadcasting services*) e comunitari (*community broadcasting services*). Cfr. *Broadcasting Services Act 1992*, section 31.

(27) L'art. 16, comma 5, legge n. 223/1990 recita: "La radiodiffusione sonora a carattere comunitario è caratterizzata dall'assenza dello scopo di lucro ed è esercitata da fondazioni, associazioni riconosciute e non riconosciute che siano espressione di

tuttavia, l'impatto effettivo che questa previsione legislativa ha prodotto sul sistema mediatico italiano è stato decisamente inferiore alle aspettative e alle potenzialità dimostrate in altri ordinamenti⁽²⁸⁾. Spetterà dunque alle Regioni, nel rinnovato quadro costituzionale delle competenze ad esse riconosciute, intervenire con misure normative e finanziarie per incentivare lo sviluppo dell'emittenza comunitaria, strettamente legata agli interessi del territorio e delle popolazioni ivi residenti⁽²⁹⁾.

particolari istanze culturali, etniche, politiche e religiose, nonché società cooperative costituite ai sensi dell'art. 2511 del codice civile, che abbiano per oggetto sociale la realizzazione di un servizio di radiodiffusione sonora a carattere culturale, etnico, politico e religioso (...). La relativa concessione è rilasciata senza obbligo di cauzione, sia in ambito nazionale che locale, ai soggetti predetti i quali si obbligano a trasmettere programmi originali autoprodotti che hanno riferimento alle istanze indicate per almeno il 50 per cento dell'orario di trasmissione giornaliero compreso tra le ore 7 e le ore 21 (...)"

Recentemente, il t.u. sulla radiotelevisione (d.lgs. n. 177/2005) ha soppresso il comma 16 del medesimo articolo della legge 223/1990, in cui si prevedeva una sorta di riserva a favore di questa tipologia di emittenza ("Le concessioni sono rilasciate alla radiodiffusione a carattere comunitario fino al 25 per cento del totale delle concessioni assegnabili in ogni ambito o bacino sulla base delle frequenze disponibili").

(28) In Europa e nel Nord America esistono da decenni forme di televisione di prossimità, di comunità o cittadine, note come *Open Channel* o *Community Television*. Queste televisioni, sviluppate dal basso o su iniziativa di consorzi, hanno spesso uno statuto *non profit* e sperimentano solo in parte il mercato pubblicitario. Basti pensare a *SALTO* (Consorzio delle Tv cittadine di Amsterdam, Olanda), *Offener Kanal Wien* (Canale Aperto di Vienna, Austria), *Offener Kanal Berlin* (Canale Aperto di Berlino, Germania), *Free Speech Tv* (Stati Uniti), *Open Channel* (Network di Tv comunitarie, Svezia), *Barcelonatv* (Canale comunitario della municipalità di Barcellona, Spagna). In Italia non esistono significative esperienze di questo tipo. Alle televisioni comunitarie può essere assimilata la televisione civica del Comune di Siena, trasmessa sulla rete a fibra ottica della città: ma si tratta di un palinsesto chiuso, ancora sperimentale, gestito dal Comune e non dalle comunità (cfr. V. DI MARCO, *Urban TV. La televisione dei cittadini*, in *Nuove emittenti*, n. 2/2004, p. 103). Un fenomeno solo in parte riconducibile alla televisione comunitaria è quello delle televisioni di strada (*telestreet*), micro-emittenti che utilizzano i coni d'ombra delle frequenze e trasmettono un segnale a cortissimo raggio: in questo caso, tuttavia, si tratta di iniziative spontanee, che attualmente vivono al di fuori di ogni previsione legislativa.

(29) Non si dimentichi infatti che alle Regioni spetta "la potestà legislativa concorrente in materia di emittenza radiotelevisiva in ambito regionale o provinciale", ai sensi dell'art. 12, comma 1, d.lgs. n. 177 del 2005. Questa competenza non verrebbe meno anche nell'ipotesi in cui venisse confermata la riforma costituzionale

A livello nazionale, d'altra parte, sarebbe opportuno ripensare al divieto per gli enti pubblici di essere titolari di una concessione radiotelevisiva, alla stregua di quanto è avvenuto recentemente in Inghilterra con il *Communications Act 2003* ⁽³⁰⁾. Una volta infranto il monopolio statale sulla televisione, infatti, non si vede perché non dovrebbe essere data la possibilità agli enti territoriali di gestire proprie emittenti, eventualmente in base a leggi regionali che, nel rispetto dei principi della legislazione statale, diano vita ad un servizio televisivo locale disegnato secondo le esigenze del territorio ⁽³¹⁾. Del resto, la carenza di pluralismo esterno giustifica ampiamente una modifica legislativa in tal senso: i benefici in termini di ricchezza culturale e informativa che deriverebbero dalla nascita di nuove emittenti locali sopravanzano ampiamente i dubbi circa la capacità di un ente politico di gestire un'attività radiodiffusiva in condizioni di effettiva imparzialità.

Il carattere di "prossimità", ossia l'essere rivolta ad interessi territorialmente definiti, la specializzazione, la vocazione democratica e partecipativa fanno dell'attività televisiva locale un elemento essenziale nella realizzazione dell'*interesse pubblico*, sopra illustrato. Attraverso l'emittenza regionale, locale

che riporta alla competenza esclusiva dello Stato l'"ordinamento della comunicazione", lasciando alla competenza concorrente Stato-Regioni "La comunicazione di interesse regionale, ivi compresa l'emittenza in ambito regionale" (d.d.l. cost. approvato dal Senato il 23 marzo 2005, recante "Modifiche di articoli della Parte II della Costituzione").

(30) Ai sensi dell'art. 16, comma 12, legge n. 223/1990 "La concessione non può essere rilasciata ad enti pubblici, anche economici, a società a prevalente partecipazione pubblica e ad aziende ed istituti di credito". Un divieto analogo era presente anche in Inghilterra, ma è stato soppresso in seguito all'approvazione del *Communications Act 2003* (s. 349). A partire da questa riforma la titolarità di licenze televisive a favore di organizzazioni politiche, enti locali, agenzie pubblicitarie e organismi religiosi è stata liberalizzata; per quanto riguarda gli enti locali, in particolare, la titolarità di una concessione radiotelevisiva è ammessa solo per lo svolgimento di servizi radiotelevisivi di interesse locale, in connessione con le funzioni e i compiti generali affidati all'ente stesso.

(31) In questo senso, v. anche P. CARETTI, *Stato, Regioni, Enti Locali tra innovazione e continuità*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 134.

e comunitaria si dà vita ad una sorta di *pluralismo di settore*, che in altri ordinamenti svolge un ruolo fondamentale di compensazione rispetto alle lacune della radiodiffusione nazionale, sia pubblica che commerciale.

È questa la strada da seguire anche nel nostro ordinamento se si vuole riconoscere alle Regioni un ruolo effettivo nel settore radiotelevisivo e se si vogliono preservare quei “cento fiori” che, da trent’anni a questa parte, rappresentano una grande ricchezza culturale del nostro paese.

Il digitale terrestre della Regione Emilia-Romagna. Il progetto Lepida

*Gaudenzio Garavini**

Intanto un ringraziamento per l'invito, e per la possibilità di socializzare un progetto che ha vista impegnata, che sta vedendo impegnata la Regione e che oggi è qualcosa di più di un progetto, perché siamo già in una fase avanzata di realizzazione. Mi riferisco a Lepida Tv, che a dire il vero è un sottotitolo di progetto, nel senso che vuole richiamare più una dimensione, forse vuole essere un riequilibrio tra il progetto CASPER, canale di servizio pubblico Emilia-Romagna che si concentra sulle problematiche dei servizi e quindi della messa a disposizione di servizi, oggi disponibile sul web in gran parte, anche sulla televisione, utilizzando l'innovazione derivante dal digitale terrestre e una sperimentazione invece più contenutistica che appunto fa parte del progetto.

Il progetto è nato sulla base di un bando pubblico del Ministero dell'innovazione e delle tecnologie uscito nell'estate dell'anno passato; la Regione e alcune pubbliche amministrazioni di questa regione hanno ritenuto di candidarsi a quest'opportunità fondamentalmente per scopi sociali; noi abbiamo un problema nell'ambito di una serie di iniziative finalizzate a fare di questa regione la regione più digitale d'Europa, con tutta una serie di iniziative di intervento sulle strutture digitali che quindi accompagnano il tema della televisione sul digitale terrestre.

In particolare, insieme all'importante progetto di infrastrutturazione digitale del nostro territorio, costituito dalla rete a banda larghissima che si chiama Lepida, abbiamo ritenuto che

() Direttore generale Organizzazione, sistemi informativi e telematici della Regione Emilia-Romagna.*

anche la possibilità di utilizzare quest'innovazione rappresentata dal digitale terrestre, rappresentasse un ulteriore elemento finalizzato a combattere il divario digitale che comunque è una realtà presente ancora nella nostra regione, che se la paragonate al panorama nazionale non è drammatico, però stiamo sempre parlando di 800.000 cittadini e 30.000 imprese che non sono nelle condizioni di avere un collegamento a banda larga. Saranno anche solo il 15% della popolazione però sono, soprattutto per una Regione che ha investito tanto in questo ambito, assolutamente un problema, sono una criticità.

Quindi, partendo dal presupposto che la Tv è più diffusa di internet, in qualche modo può mettere nelle condizioni i cittadini di poter utilizzare questo mezzo in alternativa a internet, la Tv ha un approccio più semplice dell'approccio al pc o a internet, la Tv raggiunge qualsiasi età, qualsiasi livello culturale, naturalmente questi sono aspetti da verificare, diciamo che sono discorsi che sentiamo abitualmente quando parliamo del rapporto televisione-internet, è importante verificare l'effettiva consistenza di queste motivazioni, nel senso che forse non è sempre detto che il non utilizzo di un pc in una famiglia automaticamente sia supportato o equilibrato da un utilizzo della televisione, forse ognuno di noi può pensare a dei casi personali per i quali non è neanche detto che si possa utilizzare la televisione; noi volevamo, con il progetto, al di là di chiacchiere a tavolino, di articoli su riviste specializzate, utilizzare queste opportunità per verificare alcuni assunti o alcuni orientamenti.

Un ulteriore scopo è quello di avvicinare il cittadino, continuare questo percorso di avvicinamento del cittadino alle pubbliche amministrazioni e infine migliorare l'accessibilità e l'uso a tutti i servizi offerti dalla pubblica amministrazione. Il digitale mette nelle condizioni di aumentare notevolmente il numero dei canali disponibili e quindi aumentando anche potenzialmente il pluralismo, aumenta la qualità della visione, della risoluzione, del numero dei canali audio, abbassa l'inquinamento elettromagnetico e mette nelle condizioni di utilizzare l'interattività nell'utilizzo anche del mezzo televi-

sivo. Noi abbiamo individuato due linee di servizi e quindi il progetto nasce, fondamentalmente, per spostare servizi oggi sul web al mezzo televisivo, due linee di servizi, uno che abbiamo raggruppato sotto il termine “visitare l’Emilia-Romagna”, individuando alcuni servizi di carattere generale, interessanti però anche per chi vive fuori dalla regione, nell’ambito della cultura, delle previsioni meteorologiche, della viabilità. L’altra linea di servizi è “vivere l’Emilia-Romagna”, cioè servizi di carattere specifico per i cittadini, quindi della nostra regione, scuola e sociale, la sanità.

Più nel dettaglio questi servizi parlano di informazioni sintetiche su eventi culturali, sulle previsioni meteorologiche, su informazioni relative alla percorribilità delle strade, di lavori in corso. La linea di servizi “visitare” è in capo alla Regione, anche perché essendo una dimensione che interessa anche popolazione che non risiede in Emilia-Romagna è evidente che deve avere una dimensione, un impatto che per lo meno ha una dimensione regionale, mentre la dimensione “vivere” parla di servizi per la cui realizzazione, per quanto riguarda il progetto, utilizza moltissimo, invece, le competenze, le esperienze di enti locali, come il Comune di Bologna, per quanto riguarda il servizio scolastico, CUP 2000, società partecipata dalla regione e dalle aziende sanitarie, il tema di informazione nella sanità e di servizi sanitari, poi la guida on-line al no-profit, qui abbiamo la Provincia di Bologna, la banca dati su informazione e servizi per gli anziani, il Comune di Modena, lo stato di evasione della cartella clinica, di nuovo CUP 2000, informazioni di primo livello su servizi e prestazioni sanitarie e socio-sanitarie, ancora CUP 2000.

Oltre a questa dimensione di servizi abbiamo individuato una attività che abbiamo denominato jukebox che si caratterizza con la messa a disposizione di circa 200 ore di contenuti digitalizzati. Vi è la possibilità di selezionare i contenuti da parte degli utenti tramite un canale di ritorno con un meccanismo di votazione e di ricerca tematica e sulla base di come è andata la votazione si crea il palinsesto settimanale, i cittadini che

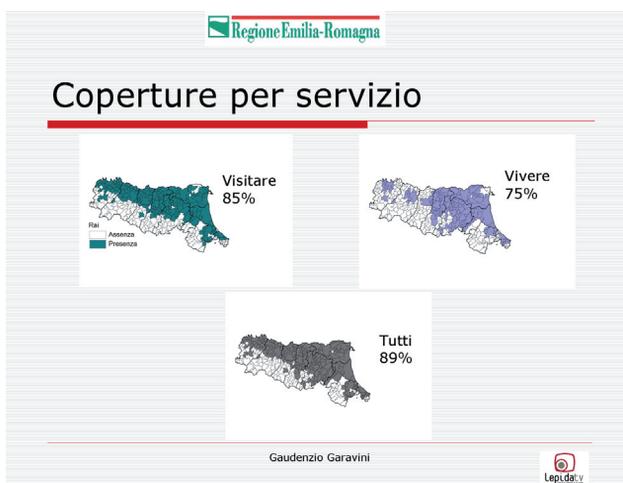
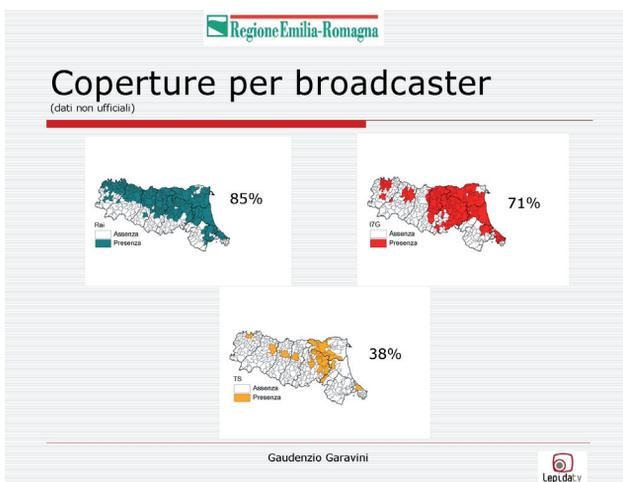
hanno scelto un certo programma, un certo contenuto che non è stato votato da altri possono vederlo in notturna; mi sembra anche una dimensione innovativa che in qualche modo mette in valore quello che è un patrimonio pubblico sulla dimensione culturale, molto importante per la nostra regione, basta pensare alle cineteche, alla rete museale, insomma, poi, man mano che approfondiamo ci accorgiamo veramente di avere un patrimonio notevolissimo dal punto di vista culturale e contenutistico che non sempre è valorizzato per come dovrebbe essere.

Sperimenteremo anche alcuni servizi con identificazione a cui è quindi possibile accedere o tramite il meccanismo login e password, oppure quello standard, carta nazionale dei servizi. È poi prevista un'attività di monitoraggio: noi faremo questa sperimentazione su 700 utenti, a 500 utenti vengono messi a disposizione i decoder, in accordo con i nostri *broadcaster* partner del progetto, noi integreremo di oltre 200 utenti, distribuendo 200 *set on box*, monitoreremo anche che tipo di interventi dovremo fare dal punto di vista della conoscenza telefonica, dal problema del canale di ritorno, ai costi per gli impianti, per l'adeguamento degli impianti dell'antenna, poi, come dire, le dimensioni classiche del monitoraggio, la valutazione della qualità servizi, accessibilità, la valutazione dei comportamenti degli utenti sulla base dei click, nel senso che vengono registrati, l'utilizzo, da parte dell'utente, quindi nel *set on box* e poi noi vedremo anche l'esatta valutazione del comportamento degli utenti sulla base appunto dei click realizzati e vorremmo poi anche intervenire, a seconda dei programmi maggiormente visti e utilizzati.

Questa è l'architettura del progetto, i nostri partner per quanto riguarda i centri servizi sono Eda e Telespazio, per quanto riguarda i *broadcaster* Telesanerno, Italia 7 gold, per quanto riguarda la linea di servizi "vivere" e la RAI per quanto riguarda la linea di servizi "visitare" e qui trovate raggruppati i singoli servizi delle due linee che vi evidenziavo prima. Questa è la dimensione complessiva dei partner per la sperimentazione, sia di enti pubblici, che di *broadcaster*, che di centri servizi

che cofinanziano l'intervento, perché il Ministero cofinanzia in parte, il 50%, il progetto, quindi il restante è finanziato da tutti i partner presenti e dalla Regione Emilia-Romagna.

Noi partiamo da questa copertura dei servizi:



Abbiamo firmato la convenzione per l'avvio del progetto a ottobre del 2005, il progetto ha una durata di 10 mesi, 5 di realizzazione, 5 di sperimentazione, siamo in onda con alcuni servizi sperimentali dal novembre 2005. La sperimentazione è importante anche al fine poi di fare le valutazioni, che dovremo fare per come proseguire, come rendere strutturale o meno questo tipo di iniziativa.

Il servizio pubblico radiotelevisivo

*Santo Della Volpe**

Vorrei innanzitutto partire da un dato: 23.984 miliardi di euro. Questo è il valore del cosiddetto SIC (cioè il Sistema Integrato delle Comunicazioni) in Italia, secondo i dati forniti dal Ministero delle telecomunicazioni. È questa la “torta” nella quale stanno oggi crescendo tutti i sistemi di comunicazione, è questa la torta che sta facendo lievitare tutti gli appetiti industriali e politici, perché siamo in Italia e per quel vizio che ci ha contraddistinto più che mai in questi ultimi anni, interessi industriali e politici sono sovrapposti, spesso identificati nelle stesse persone.

In questa torta c'è la telefonia, la Tv digitale ed analogica, c'è internet, c'è l'intero sistema delle comunicazioni, un sistema complesso ma in crescita esponenziale. Un sistema cresciuto negli anni scorsi, in particolare dagli anni '70 dello scorso secolo sino ad oggi, in un clima di vero e proprio Far West, dove le leggi di regolamentazione sono state fatte a “posteriori” per sancire uno stato di fatto, l'avvenuto arrembaggio, l'accaparramento di frequenze pubbliche e dove chi invocava perlomeno delle regole da rispettare, veniva tacitato come non moderno o molto più semplicemente come un “appartenente al partito della RAI”, manco fosse un'offesa.

In quel clima il servizio pubblico radiotelevisivo (vorrei far notare non tanto e non solo la RAI, ma il concetto di servizio pubblico) è stato costantemente attaccato o denigrato per dare spazio ad una “pratica” politica da Foro Boario, dove in sostanza il servizio pubblico radiotelevisivo coincideva con

(*) *Capo Redattore Tg3.*

l'occupazione e la lottizzazione, la spartizione ed infine la progressiva chiusura dell'intero sistema in un duopolio fisso e rigido, sancito da una legge, la Mammi e successive piccole modifiche. Un blocco chiuso, dove gli interessi erano tali da far nascere un partito politico in loro difesa, e talmente forte da resistere addirittura ad una sentenza della Corte costituzionale che a sua volta ha provocato una legge, la più recente, la cosiddetta Gasparri, che di sistema ha poco o nulla.

Questo, si dirà, è cosa nota; dibattiti, convegni, discussioni ne hanno approfondito e diviso l'opinione pubblica, persino con un referendum.

Ma ho voluto citare questa storia del passato, solo per ricordare che nell'epoca del digitale e dopo l'UMTS, si rischia molto concretamente di ripercorrere la stessa strada, di fare delle telecomunicazioni, una nuova vasta prateria da Far West nella quale le regole sono inesistenti perché raggirate (quindi inutili); dove gli interessi in campo sono enormi e possono andare a danno dello sviluppo democratico del sistema se non regolati; dove l'accaparramento è già incominciato ed i giochi sembrano già fatti; dove il servizio pubblico, in assenza di regole, rischia di essere stritolato e con esso la prospettiva di una informazione nuovamente pulita.

Un esempio: il 22 dicembre scorso il Senato USA, ha approvato una legge sulla televisione digitale terrestre dall'enorme impatto sul settore delle telecomunicazioni. Stabilisce che entro il 17 febbraio 2009, quando scatterà lo *switch-off*, cioè la chiusura delle trasmissioni analogiche televisive ed il conseguente passaggio completo alla tivù digitale terrestre, i network statunitensi dovranno *rendere* allo Stato le licenze e le frequenze attualmente usate in concessione per la Tv analogica. Legge molto osteggiata, che deve ora passare al Congresso, ma che stabilisce un principio: quelle frequenze sono dello Stato che le amministra in nome della collettività. Il Ministero del tesoro USA pensa, infatti, di venderle dopo il 2009, ricavando la cifra minima di ben 10 miliardi di dollari, il cosiddetto *digital dividend*, il dividendo digitale che arriverà dall'asta delle fre-

quenze analogiche, alle quali sono molto interessate le società di telefonia mobile ed i fornitori statunitensi di accessi a banda larga via etere. In sostanza si libereranno frequenze, lo Stato le venderà, il sistema si allargherà, nuovi servizi entreranno sul mercato, il digitale terrestre porterà nelle case il segnale Tv e quindi le interconnessioni di servizi, telefonici ed internet, che col digitale potranno svilupparsi. Tutto secondo alcune regole già fissate. Nel paese del Far West, il governo regola perché non ci sia più Far West.

In Europa le regole sono state scritte il 7 marzo 2002 con le 4 direttive UE ed ora il Commissario europeo per le Comunicazioni ed i Media, Viviane Reding, osservando che le basse frequenze della Tv analogica sono le più adatte perché coprono lunghe distanze senza bisogno di ripetitori e stazioni radio mobili (e sono le più facili da far arrivare nelle case), ha proposto di usarle per i Nuovi Servizi della Società dell'Informazione, tentando di costruire su queste una politica comunitaria, cioè comune a tutta la UE all'interno di quel quadro costruito nel 2002. Anche a queste ultime si deve ricollegare l'Italia ed il nostro governo.

In Italia lo *switch-off* era previsto per l'inizio del 2009, come negli Stati Uniti, poi è scivolato ad una data successiva. Ma a prescindere da giorno ed anno che sembrano ora più che mai ballerini perché le goffe sperimentazioni in Sardegna non sono partite, perché conflitti di interesse sembrano coprire obiettivi di sistema quanto mai vaghi, la realtà di oggi è che a due anni circa dalla legge in vigore, non esiste un disegno attuativo del piano delle frequenze digitali disegnato e regolato dall'Autorità competente.

E comunque, come diceva al Corriere della Sera dello scorso 9 gennaio il professor Antonio Sassano, docente universitario già consulente dell'Antitrust, "il piano frequenze prevede che le Tv digitali terrestri utilizzino *tutto* lo spettro utilizzato dalle Tv analogiche, senza risparmi per altri servizi. Inoltre" – aggiungeva Sassano – "il trading delle frequenze previsto dalla legge italiana, che ha spinto le principali Tv nazionali ad investire

centinaia di milioni di euro per acquistare frequenze dalle Tv locali, rende difficilmente praticabile il meccanismo americano di restituzione delle frequenze analogiche e della loro messa all'asta". Anche perché è dal 2001 che la legge consente l'acquisto di frequenze da usare per il digitale terrestre e la corsa è già quasi alla fine. Quel poco che resta sul mercato è a prezzi carissimi, quindi quasi proibitivi per nuovi ingressi. Come dire: lo Stato non interviene, stando così le cose, per avere indietro le frequenze (alcune delle quali lo ricordiamo sono state letteralmente scippate da Mediaset ad una Tv nazionale privata e mai restituite nonostante fior di ricorsi a tribunali), quindi non le può mettere all'asta per altri servizi, quindi non ci ricava nulla, quindi il sistema resta bloccato, chiuso, controllato dalla legge del più forte e non si apre a nuovi soggetti. Quindi nuovo Far West, mentre l'Europa pensa alla regolamentazione ed all'uso delle frequenze analogiche, in Italia sono già accaparrate.

L'attuale situazione è così ripartita: la legge stabilisce che in Italia ci siano 18 *multiplex* digitali, cioè reti in grado di trasmettere ciascuna da 4 a 6 canali Tv. Di questi, 12 multiplex sono assegnati all'emittenza nazionale e 6 all'emittenza locale. Ma i 18 multiplex sono già *tutti* occupati dall'emittenza nazionale. Poiché anche il sistema di frequenze analogiche è stato usato per portare il segnale digitale, Mediaset (che ha appena comprato le frequenze di SportItalia) controllerà 6 multiplex, la RAI 5 multiplex, Telecom Italia altri 4 multiplex, Tre avrà un suo multiplex acquistato recentemente da Profit e lo userà per la telefonia mobile, il gruppo Espresso con ReteA ha un suo multiplex, il finanziere Tarak Ben Ammar con la società Dfree avrà un suo multiplex. Totale 18 multiplex ed i giochi sono fatti. Per questo, anche di fronte al fatto che l'80% delle risorse di frequenze resta nelle mani di Mediaset e RAI, l'Antitrust e l'Autorità delle comunicazioni stanno pensando, nel predisporre il sempre atteso disegno attuativo del piano delle frequenze deciso nel 2003, di obbligare Mediaset e RAI a lasciare una quota del 40% di capacità trasmissiva ad altri, cioè dovranno trasmettere anche canali televisivi altrui.

Ma è una idea che già si scontra con il solito scoglio: nel duopolio chi comincerebbe a lasciare pezzi del campo ad altri soggetti? Con che logica? Di mercato o di servizio pubblico? E qui viene in luce il solito problema del Far West.

Ma perché, ci si potrebbe chiedere, questa mancanza di regole dovrebbe penalizzare il servizio pubblico, apparentemente forte come il privato?

Ma per due ottime ragioni, io credo e vi propongo nella discussione.

1) Il servizio pubblico RAI vive e si sviluppa, in questa epoca del digitale, solo in un regime di apertura e concorrenza leale e ben regolata tra molti soggetti, altrimenti può sopravvivere la RAI ma viene meno il servizio pubblico (torneremo più avanti su questo punto).

2) Oggi sta avvenendo una operazione che tende a mantenere il sistema televisivo chiuso, come abbiamo visto, con un duopolio ancora dominante (ed un terzo polo satellitare tutto in mano ad un solo operatore, per di più internazionale come Murdoch), ma nel quale la crescita è solo ad appannaggio del privato a scapito della RAI. È il problema delle risorse da utilizzare in questo lancio del digitale che la RAI sta affrontando solo con mezzi ed investimenti trovati al proprio interno tagliando un po' di qua, un po' di là (il digitale terrestre viene sperimentato a pieno dalla RAI solo in occasione delle olimpiadi invernali di Torino del prossimo 10 febbraio, così come l'alta definizione televisiva, sperimentata invece già 16 anni fa). La politica del governo oggi è chiara. Fermo restando che la RAI ha un tetto di raccolta pubblicitaria rigidissimo, il ministro Landolfi ha recentemente detto e ripetuto che il canone RAI non si sarebbe aumentato neanche di un centesimo. A parte ogni altra considerazione, che lascio ai politici, va sottolineato che il canone RAI è tra i più bassi d'Europa e che, soprattutto, le affermazioni del governo sembrano nascondere un tentativo di bloccare la RAI, così come fece come suo primo atto il precedente ministro Gasparri. Appena insediato, nell'autunno del 2001, bloccò la vendita del 49% di Raiway agli americani della Crown Castle

(alla quale la ultraliberista signora Thatcher aveva negli anni precedenti venduto ben il 100% della rete di trasmissione della BBC), facendo mancare alla RAI ben 800 miliardi dell'epoca che l'azienda aveva allora destinato all'innovazione tecnologica in vista del digitale e sulle trasmissioni satellitari. Come se non bastasse, affrontati tagli e prepensionamenti che hanno depauperato la RAI di personale specializzato soprattutto nelle tecnologie, il governo si è reso conto che l'azienda faceva utili. Ma invece di lasciarli investire sempre sulle nuove tecnologie, il Ministero del tesoro ha pensato bene di prenderseli tutti: 80 milioni di euro, finiti a colmare qualche buco di bilancio e certamente non della RAI. E mentre nell'ultimo Consiglio di amministrazione della RAI si è dovuto approvare un budget per il 2006 vincolato dal governo ad un pareggio, destinando una settantina di milioni di euro a mantenere in funzione e solamente operativi gli attuali impianti, la BBC prevedeva con coraggio di perdere 650 milioni di euro nei conti economici 2006 e 2007. Contemporaneamente Tony Blair aumentava il canone per gli utenti inglesi prevedendo un incasso di 410 milioni di euro in due anni.

Non credo che sia da maliziosi pensare che il tentativo del governo italiano sia stato invece diretto a frenare lo sviluppo della RAI lasciando al concorrente Mediaset, di proprietà del Presidente del Consiglio, campo libero per prendersi diritti televisivi (il calcio... e altro) in vista delle piattaforme digitali, ridimensionando il servizio pubblico. Così è possibile anche pensare di arrivare al 2016, anno del rinnovo della concessione tra Viale Mazzini e lo Stato, con una azienda di servizio pubblico dissanguata, minoritaria in un duopolio a mercato chiuso. Una RAI che "vivacchi" e che per sopravvivere dovrebbe quindi vendere o lasciare "gratis" in uso ad altri alcuni dei propri beni, mentre i privati si sviluppano sulle nuove tecnologie prendendosi le fette più ampie di quella torta da 23.984 miliardi di euro di cui parlavamo all'inizio. Perché poi non c'è solo il digitale terrestre; il sistema ormai parla di internet, telefonia mobile, satellite e digitale sempre più integrati e sempre più

in espansione di mercato, quindi con potenzialità di vendita e di nuovo sviluppo tecnologico.

Altro che legge Gasparri di sistema! Qui è in gioco un riposizionamento nello scacchiere dell'informazione di altri attori (si pensi a Telecom o Tre...), con nuove alleanze tra vecchi attori; pochi, ma alcuni sempre più ricchi, un altro (la RAI) fermo al suo ruolo, magari antiquato.

Questo accade, a mio avviso, per il ruolo che la RAI ha assunto dopo la fine del monopolio, qualche volta nonostante la volontà di alcuni dei suoi amministratori. Per dirla più chiaramente, si vuol marginalizzare la RAI non solo per confinare il servizio pubblico, ma per evitare che abbia un ruolo non dominante, ma determinante, "calmierante" e di sbarramento di fronte all'assalto dei "caballeros" e dentro il Far West; il servizio pubblico incarna e deve sempre più incarnare, principi regolatori di mercato e di indirizzo della qualità della comunicazione e dell'informazione, tendendo alla qualità più che ai duelli di auditel. Se c'è servizio pubblico si può sperare nella presenza di regole, senza servizio pubblico può esistere il mercato, ma possono benissimo non esserci regole, almeno per come è incarnato in Italia ed in Europa, il concetto di democrazia televisiva (quel poco che ne resta...).

Cos'è dunque il servizio pubblico televisivo nell'epoca del digitale? Se è vero che il mezzo televisivo tende ad essere usato in molti modi, alcuni dei quali decisamente trash e degenerati (e se ne sono visti recenti esempi, altri si stanno vedendo in questi giorni...), molti tendono a vedere il servizio pubblico come un modo di fare Tv nuovamente pedagogico, tranquillo, rasserenante sullo stile (*mutatis mutandis*) delle pecorelle dell'intervallo di 40 anni fa, o del mitico maestro Manzi di "Non è mai troppo tardi". E così sia... celebrando il *de profundis* dello stesso servizio pubblico.

Non credo a questo tipo di RAI che invece esiste solo se forte, concorrenziale sul piano degli ascolti, quindi propositivo ed innovativo, grintoso e coerente con un concetto unico che lo deve guidare: interpretare il comune sentire, riproporre il

meglio di una comunità, con “format”, cioè contenitori culturali e di intrattenimento che diano al pubblico la possibilità di specchiare le proprie aspirazioni, esigenze e bisogni di capire, le proprie relazioni, la passione e la voglia di divertirsi, i propri cambiamenti di costume, la voglia di scoprire il proprio vicino di casa o il nostro simile che vive all’altro capo del mondo. È quello che, credo felicemente, il presidente Petruccioli, ha chiamato “essenziale” per il servizio pubblico, cioè “la televisione che trasmetta, aggiorni e innovi quello che schematicamente, potremmo definire il patrimonio della comunità nella quale si riconoscono le persone, i cittadini ai quali il servizio pubblico offre i propri prodotti”. Ed ancora sempre Petruccioli aggiunge “il servizio pubblico non va considerato un recinto, ma un punto di vista, un atteggiamento che possono e devono riversarsi ed essere riconoscibili in qualunque prodotto, in qualunque offerta”. Insomma, aggiungo, servizio pubblico come risorsa, stato d’animo e stile riconoscibile. Oggi però questi tratti rischiano di perdersi nell’insieme della concorrenza ed a causa del “duello”. Ma non solo: la recente crisi indotta dall’influenza aviaria ci induce ad una riflessione. Nonostante gli allevamenti italiani siano i più controllati d’Europa e sicuramente indenni, il calo dei consumi è stato tale da mettere sul lastrico interi settori e molte aziende. È successo che la psicosi è prevalsa sulla realtà dei fatti: un paese come il nostro stressato, con i nervi a fior di pelle, i molti problemi economici e di vita quotidiana, ha reagito con la paura, o meglio, ha deciso che non ci si poteva fidare di nessuno, né delle istituzioni sanitarie, né dell’informazione, tantomeno dei politici di governo che hanno ostentato cosce di pollo addentate in piazza. Ma soprattutto, non si è fidata dell’informazione, ha messo in un solo calderone giornalisti e politici, scienziati intervistati ed esperti ospiti di trasmissioni. La contiguità percepita dell’informazione con la politica, ha reso inutili gli appelli al buonsenso, alla fiducia perché ha fatto prevalere solo la mancanza di fiducia verso tutti, per l’informazione ed a farne le spese, è stato “in primis” il servizio pubblico. Perché è stato chiaro che il pubblico tende a metterci sullo stesso piano

degli altri organi di informazione, non percepisce più la differenza tra Rai e privato, non solo sugli spettacoli, ma proprio per la fiducia, la serietà dell'informazione. Forse non poteva che essere così dopo anni di "picconate" contro la specificità del servizio pubblico arrivate soprattutto da fuori la Rai, ma anche da dentro Viale Mazzini... Comunque ritengo che una traccia di fiducia ed aspettativa dei cittadini ci sia ancora e ne fa fede il fatto che in occasione di grandi eventi che coinvolgono tutti, da Nassirya alla morte del Papa, gli spettatori si riversano in massa sui canali Rai. E finché siamo ancora in tempo andrebbe data una risposta a quella richiesta di diversità del servizio pubblico, che ne è poi la sua ragion d'essere. Perché quel modo di dire di anni fa, "L'ha detto la Rai" per affermare che una notizia era vera, sopravvive ancora, anche se a stento.

Esiste una specificità dell'informazione, in questo modo d'essere servizio pubblico che è ancora più delicata, più difficile ed impegnativa rispetto al programma d'intrattenimento o sportivo. Vorrei spiegarmi con un esempio, ancora una volta dagli Stati Uniti, non a caso...

Riguarda il caso di Judith Miller, giornalista del New York Times, incarcerata nello scorso mese di luglio per non aver voluto dire al giudice quale fosse la sua fonte dentro la Casa Bianca che le consentì di rivelare l'attività segreta di Valerie Plame, agente della Cia. Negli States scoprire un agente segreto è reato federale. In apparenza è una questione di segreto professionale, gelosamente custodito e difeso da tutti noi giornalisti, in tutto il mondo. E per fortuna questa resta una delle difese del nostro mestiere... Ma il caso di Judith Miller apre una contraddizione ed una riflessione di ben più ampio respiro. Vediamo perché: in sintesi, dietro la sua vicenda c'è la storia del famoso uranio del Niger che secondo una fonte dei servizi segreti (italiani!) Saddam Hussein avrebbe voluto comprare dal Niger per fare la bomba atomica. Era una di quelle "pistole fumanti" che Bush stava presentando come prova dell'esistenza di armi di distruzione di massa in Iraq. Solo che l'ambasciatore Joseph C. Wilson, spedito in Niger dal dipartimento di Stato

americano per verificare questa storia, capì subito che era falsa e tornato in patria scrisse un rapporto che in pratica avrebbe eliminato dalle “pistole fumanti” di Saddam quell’uranio del Niger. A quel punto nella Casa Bianca qualcuno ha spifferato a Judith Miller (ed a un altro collega del Time, Matthew Cooper) che la moglie dell’ambasciatore Wilson era una analista della Cia, bruciando, come si dice in gergo, sia l’agente segreto che la credibilità dell’ambasciatore. Si aprì una inchiesta e la Miller rifiutò di rivelare il nome di chi gli passò questa informazione. La natura del caso quindi non è tanto il sacrosanto diritto del giornalista a difendere la sua fonte (ci mancherebbe altro, guai chi le tocca le gole profonde, sale del giornalismo quotidiano!), quanto la “natura complice” del rapporto con la fonte. In poche parole la complicità tra politica ed informazione ad uso di questa o quella politica. E qui torniamo subito in Italia, perché è questa complicità che notiamo e soffriamo oggi nell’informazione italiana, tanto più nella Rai. Una complicità che fa perdere di vista il compito del giornalista prima e del servizio pubblico poi, richiamato invece da una sentenza fondamentale della Corte Suprema degli Stati Uniti del 30 giugno del 1971, riportata giustamente alla nostra memoria dal collega Giuseppe D’Avanzo su Repubblica del 7 luglio 2005. Quella sentenza stabilisce che “la stampa deve essere libera... e deve servire ai *governati* e non ai *governanti*. Il potere del governo di censurare la stampa è stato abolito” – scriveva 35 anni fa il giudice Hugo Black – “perché la stampa rimanesse per sempre libera di censurare il governo”. La stampa americana questa estate ha discusso per settimane se Judith Miller avesse servito i governati oppure i governanti svelando l’identità dell’analista della Cia. Chiunque può rendersi conto che le rivelazioni della collega Miller non erano utili ai governati, il pubblico, per formarsi una opinione, ma ai governanti per arricchire il carnet di accuse, utili per conquistare il sostegno della opinione pubblica alla guerra contro l’Iraq. Il caso Miller e Cooper ci fa capire in negativo quale deve essere la ragione dell’informazione, la sua necessità sociale, la sua ragione costituzionale.

Ebbene: se per tutti i giornalisti della stampa è necessario avere sempre presenti gli interessi dei governati più che dei governanti (anche se questo non sempre succede in Italia...) *per noi giornalisti del servizio pubblico questo atteggiamento mentale è un obbligo morale*. E lo dico sapendo che nella RAI di oggi questo principio è spesso più proclamato che praticato. Ma è invece questa l'essenza dell'esistenza della nostra professione come giornalisti del servizio pubblico: non si scappa, la sintonia con la società degli utenti si conquista giorno dopo giorno tenendo presente che l'integrità dei fatti non è mai al sicuro nelle mani dei governanti, per le ragioni stesse intrinseche al potere politico. E che solo la funzione di controllo del giornalismo, in particolare del servizio pubblico, può fornire una bussola di orientamento per il cittadino che si vuole costruire una opinione sui fatti, qualunque essa sia. Perché il lavoro dei giornalisti non ha altro significato che proteggere, nell'interesse dei governati, il senso grazie al quale ci orientiamo nel mondo reale.

Se nel mondo dell'informazione, oggi compaiono altri molteplici interessi che tentano di piegare il giornalismo ad altre bussole, economiche, politiche, editoriali, con fini anche nobili, la presenza del servizio pubblico, di quel comune sentire di cui parlavamo e che si deve necessariamente tradurre in programmi, informazione, innovazione, ha un effetto di orientamento dell'opinione pubblica al di fuori dei conflitti editoriali e commerciali; non media i conflitti, ne è estraneo e non ne partecipa o peggio provoca. Proprio per questo deve essere autogestito, protetto nella sua autonomia e di vasta penetrazione nel pubblico. Una informazione del servizio pubblico marginale, con poco ascolto, non ha senso perché non serve e perché se diventa una informazione come quella delle altre Tv non tutelerebbe quella diversità indirizzante che ne è essenza.

Per questo in una società veramente liberale, dove pesi e contrappesi giocano un ruolo decisivo per la difesa delle libertà dei cittadini, il mondo della politica deve, dovrebbe e dovrà garantire il principio dell'informazione pubblica. Oggi

invece manca una robusta protezione legislativa delle libertà d'informazione e manca la tutela delle redazioni a prescindere dalla politica. Invece di pensare a norme che stabiliscano come avere una maggioranza sempre governativa nella gestione della RAI, il Parlamento dovrebbe creare una griglia normativa e di governo aziendale che favorisce autonomia e diversità, creando cioè una robusta rete protettiva che garantisce l'indipendenza dell'informazione a prescindere dal cambio di governo, innanzitutto sganciando definitivamente il cambio di Consiglio di amministrazione ad ogni cambio di maggioranza governativa. In questa costruzione di uno "scafandro" intorno alla RAI ed all'informazione del servizio pubblico, le Regioni dovrebbero avere un ruolo determinante. Diventare cioè promotrici di sviluppo di reti di sostegno all'indipendenza dei giornalisti da un lato e della creazione di reti di interconnessione tecnica e digitale dall'altro per garantire l'ampliamento dell'accesso da parte del pubblico ai programmi. Le Regioni dovrebbero, ad esempio, chiedere di entrare nell'amministrazione della RAI con l'obiettivo di diventare i punti di riferimento dei cittadini da un lato e dei giornalisti dall'altro. Il (o i) consigliere d'amministrazione delle Regioni dovrebbe essere come il difensore civico, lo sportello di chi vuol chiedere o protestare e contemporaneamente il difensore della libertà del lavoro delle redazioni. Ed a livello nazionale le Regioni dovrebbero chiedere che la RAI diventi presidio di garanzia informativa, intervenendo con principi chiari di indirizzo, nelle nomine di direttori e capi redattori facendo prevalere professionalità e curricula rispetto ai legami con questo o quel politico, in concorso (o concorrenza) con altri consiglieri d'amministrazione di nomina parlamentare o di espressione dell'associazionismo, della società civile, degli amministratori locali.

Questo discorso vale ancora di più nell'epoca del digitale. Abbiamo visto il Far West italiano, il problema del tentativo di rompere il duopolio a danno della RAI, il problema del servizio pubblico e del giornalismo, delicato ganglio vitale dell'informazione pubblica. Ma i tempi corrono più veloci della

politica. Ora, senza che il legislatore se ne sia accorto, si sta per realizzare un intreccio di mezzi di comunicazione nuovo e senza precedenti. Tra poco si potranno vedere le gare delle Olimpiadi Invernali di Torino sul cellulare, nelle automobili arriveranno servizi televisivi informativi attraverso display montati sui poggiatesta e collegati via satellite; internet ed il telefono arriveranno sul televisore di casa con il semplice cavo telefonico. Ed ognuno di questi mezzi porta non solo “comunicazione” e servizi, ma informazioni e notizie.

Già, ma gestite da chi? Chi e come si scelgono quelle notizie, quelle immagini? Quale direttore responsabile le gestirà e con quale redazione di professionisti?

L’esperienza del Far West alle nostre spalle è stata spesso devastante: oggi molte notizie arrivano nelle case e nelle redazioni da siti internet gestiti da persone che non hanno adeguata preparazione professionale basata sull’autonomia del giudizio giornalistico dal padrone di turno (ed uso la parola padrone non a caso, perché spesso di questo si tratta, piccolo padroncino in proprio); molti giovani, spesso con contratti non giornalistici o a tempo determinato, quindi ricattabili. Non voglio entrare in un campo squisitamente sindacale. Mi preme sottolineare che qualunque sia il mezzo che si apre sul nostro mercato, qualunque oggetto ci porti comunicazione ed informazione, qualcuno necessariamente farà per noi una sintesi dei fatti che accadono nel mondo vicino e lontano. E quella scelta delle notizie deve essere “assicurata” cioè protetta, nelle mani di professionisti liberi ed indipendenti, nell’interesse dei cittadini. Non è vero che basta un giovane di bell’aspetto e gran entusiasmo per fare una buona informazione. Noi dobbiamo assicurare un futuro democratico all’informazione che passa nel digitale ed arriva in ogni terminale possibile. Chi realizzerà il notiziario che Telecom vuole aprire nei prossimi mesi? Chi lavorerà a ridurre in pillole le notizie per i cellulari? Qualunque sia il mezzo, c’è bisogno di contenuti e quindi di giornalisti veramente professionisti. È questo a mio avviso, l’altro problema che si apre in futuro. Evitare anche il Far West delle notizie. Per questo

però ci vuole un chiaro indirizzo politico che realizzi una vera riforma di sistema, e ci vogliono molte risorse indirizzate all'educazione all'informazione pulita, a partire dalla scuola e dall'integrazione tra scuola e mondo dell'informazione, sino agli stanziamenti per le nuove tecnologie e per creare vere palestre d'informazione libera e, quindi, nuovi posti di lavoro con queste caratteristiche.

Sogno? Forse, ma anche per questo mi ostino a credere nel servizio pubblico dove l'editore di riferimento siano i "governati".

Perché sarà per qualcuno anche una utopia, ma per me è soprattutto un principio regolatore in questo Far West televisivo e informativo.

Nessuno, credo, potrà mai dirci che il pubblico di utenti non esiste, che non è il nostro naturale punto di riferimento.

Hanna Arendt ha scritto che senza una onesta informazione "non sapremmo mai dove siamo": verissimo, soprattutto oggi, ma forse senza una informazione pubblica non sapremmo mai dove andiamo, verso quale orizzonte, oltre il Far West.

Regioni e televisione pubblica in Europa

Giuseppe Richeri*

Le osservazioni qui proposte sono frutto di una ricerca da me svolta su 22 paesi europei per incarico del CIRCOM, l'associazione delle Tv regionali pubbliche europee. L'eterogeneità dei paesi presi in considerazione insieme alla diversità delle fonti d'informazione e dei dati ufficiali disponibili in ciascun paese non permettono né di individuare modelli organizzativi né di adottare un unico impianto nel presentare la situazione dei vari paesi considerati.

La mia intenzione è di fare emergere alcuni aspetti comparativi utili ad arricchire la riflessione e il confronto sul tema della Tv pubblica regionale nel nostro paese.

Emittenti regionali indipendenti o decentrate. In paesi come Danimarca, Olanda, Portogallo, Spagna, Germania ci sono sedi televisive regionali pubbliche indipendenti da enti televisivi nazionali. In paesi come Finlandia, Francia, Polonia, Regno Unito, Svezia e Svizzera ci sono sedi regionali che costituiscono, come nel caso italiano, una parte organica e integrata degli enti televisivi nazionali. Ci sono anche situazioni composite che variano caso per caso. La Spagna è presente in entrambe le categorie dal momento che a livello regionale operano sia sedi televisive pubbliche che dipendono dai Governi regionali sia sedi "decentrate" di RTE, l'ente radiotelevisivo pubblico nazionale. In Francia le sedi regionali fanno parte di France 3, una delle reti pubbliche nazionali, e il grado di localizzazione

(*) *Professore di Politica ed economia dei media, Università della Svizzera Italiana-Lugano.*

delle sue trasmissioni è più capillare rispetto agli altri paesi europei compresa l'Italia. Infatti alle trasmissioni regionali si aggiungono quelle di "prossimità" che interessano 42 aree urbane distinte. Nel Regno Unito le attività televisive regionali pubbliche dipendono tutte dalla BBC, l'ente radiotelevisivo pubblico nazionale, ma sono di due categorie: quella che ha dimensioni e grado di autonomia maggiore riguarda tre aree geografiche che sono considerate nazioni: Galles, Irlanda del Nord e Scozia, mentre l'altra categoria riguarda le regioni che fanno parte dell'Inghilterra. In Germania, il rapporto nazionale-regionale è ribaltato dal momento che qui è l'attività televisiva pubblica nazionale a dipendere dalle istituzioni televisive regionali (dei Länder). Per ragioni storico-politiche le competenze legislative che riguardano le attività radiotelevisive sono affidate alle Regioni che, attraverso i loro enti radiotelevisivi, organizzano due canali televisivi nazionali e una serie di canali televisivi a copertura regionale. In Polonia le sedi regionali fanno parte di TVP, ma gestiscono un canale nazionale con programmazione a diffusione nazionale e regionale. In Portogallo le stazioni televisive regionali operano con strutture proprie in piena autonomia organizzativa e funzionale, ma sono di proprietà dell'ente televisivo pubblico nazionale. In Romania le sedi regionali fanno parte di TVR, l'ente televisivo pubblico nazionale e realizzano la programmazione di finestre regionali. In Svizzera le sedi regionali fanno parte di *SSR Idée Suisse* e gestiscono ciascuna due interi canali regionali, mentre non esistono canali televisivi nazionali.

Programmi regionali per trasmissioni nazionali. Un parametro interessante di confronto riguarda il grado di sfruttamento delle sedi regionali per attività nazionali. Sotto questo aspetto specifico ci sono vari casi interessanti tra cui ne segnaliamo alcuni. Sul piano produttivo il paese dove l'apporto delle sedi regionali alla programmazione nazionale appare più esteso è il Regno Unito dove la BBC si impegna a produrre almeno un 1/3 di tutti i programmi destinati alle reti nazionali "fuori da

Londra e dalla regione sud-orientale”. In Francia c’è invece l’esperienza del servizio *Tele Video 3* attraverso cui ogni sede regionale e ogni rete nazionale pubblica (a date condizioni, anche privata) può vedere, selezionare e utilizzare i contenuti realizzati da ciascuna delle altre sedi regionali. In Germania gli enti televisivi regionali oltre a gestire le reti nazionali, attraverso i loro centri di produzione, realizzano sia programmi per la diffusione regionale sia per quella nazionale. Anche se poi le due reti pubbliche nazionali organizzano la propria produzione in strutture specifiche. Inoltre ogni canale regionale è accessibile in tutto il territorio nazionale via satellite-cavo. Quest’ultima opportunità è offerta anche in Svizzera attraverso le reti di teledistribuzione via cavo a cui è allacciato circa il 90% delle famiglie e, in alcune regioni, attraverso le trasmissioni digitali terrestri, mentre in Svezia ciò avviene attraverso le trasmissioni digitali via satellite. In Spagna le sedi regionali dell’ente televisivo pubblico nazionale in generale svolgono la funzione di corrispondenti locali, ma alcune sedi, in particolare quella di Barcellona, contribuiscono in modo non marginale alla produzione di programmi destinati alla diffusione nazionale.

Rapporti con le istituzioni regionali. Tra i paesi analizzati vi sono differenze concernenti anche i rapporti tra i centri televisivi regionali e i rispettivi contesti politici, culturali e sociali. In alcuni casi tali rapporti sono importanti (Belgio, Bosnia, Danimarca, Germania, Olanda, Portogallo, Serbia, Slovenia, Spagna), mentre in altri non risultano essere così evidenti (Finlandia, Irlanda, Svezia, Ungheria e altre). Nel primo caso le istituzioni regionali sono coinvolte a diversi livelli nel finanziamento e nel controllo delle emittenti televisive regionali. Ci sono vari casi interessanti da questo punto di vista.

In Germania ogni Regione (*Land*) nomina il Consiglio della radiotelevisione composto dai delegati dei gruppi sociali cosiddetti “rilevanti” (chiese, sindacati, associazioni femminili, giovanili, ecc.), e dai rappresentanti dei partiti politici scelti tra i membri del Parlamento regionale. I compiti del Consiglio

vanno dalla nomina del presidente dell'ente televisivo regionale al controllo e all'approvazione del bilancio annuale, dalla definizione di proposte di programmi alla supervisione sull'intera programmazione radiotelevisiva.

Nel Regno Unito in ogni nazione (così nel Regno Unito vengono designate il Galles, l'Irlanda del Nord, la Scozia) la Bbc nomina un *National Broadcasting Council* (NBC) costituito da un presidente e da un minimo di otto a un massimo di dodici membri scelti dopo ampia consultazione fra persone particolarmente rappresentative delle componenti culturali, religiose e istituzionali di ciascuna regione. Il compito dei NBC è quello di rappresentare "i gusti e gli interessi culturali e linguistici distintivi della propria nazione" e per raggiungere questo obiettivo possono fissare autonomamente proprie regole interne, istituire Comitati di consulenza, assumere personale, ecc.

In Spagna l'attività dei centri regionali di Tve si svolge in ciascuna comunità autonoma sotto la supervisione di un Comitato di consulenza nominato da ciascun Parlamento regionale con il compito di "studiare le necessità e le capacità della comunità autonoma in vista di un adeguato decentramento dei servizi radiotelevisivi". Per quanto riguarda le televisioni regionali autonome in alcune regioni esistono delle autorità indipendenti, come il *Conseil de l'Audiovisual de Catalunya*, organo con ampie facoltà di indirizzo e controllo soprattutto sui contenuti dei programmi televisivi regionali. Altri casi in quest'ambito sono la Bosnia, la Danimarca, l'Olanda e la Slovenia.

Estensione dell'attività regionale. Su questo fronte ci sono due gruppi nettamente distinti di paesi. Uno è quello dei paesi in cui le televisioni regionali pubbliche gestiscono un proprio canale televisivo a copertura regionale, come succede per esempio in Spagna nel caso delle televisioni pubbliche autonome, Germania, Portogallo, Russia, Svizzera. Qui la capacità produttiva e la programmazione d'interesse regionale comprendono

un'ampia gamma di generi televisivi che va dalle news e l'attualità, all'intrattenimento, dallo sport alla cultura, dai programmi per bambini fino, in alcuni casi come la Spagna, alla fiction televisiva. L'altro gruppo è costituito dalle sedi regionali di enti televisivi nazionali che hanno finestre di programmazione regionale inserite in canali nazionali come succede per esempio in Spagna nel caso di RTE, in Francia, Finlandia, Irlanda, nel Regno Unito, Polonia e Romania, Svezia, Ungheria. In questi casi il genere di programmi prevalente, se non unico, nelle trasmissioni televisive regionali sono le *news* e l'attualità.

Un elemento distintivo si rileva nel caso francese dove *France 3*, nella programmazione nazionale, inserisce finestre di programmazione inter-regionale (attualità e cultura), regionale (news) e locale (news) in 42 aree urbane.

Finanziamento. Anche sul piano economico sono riscontrabili sensibili differenze secondo i paesi considerati. Ci sono tre principali tipologie di finanziamento. La prima forma consiste nel finanziamento tramite pubblicità e sponsorizzazioni. La seconda nel finanziamento tramite sovvenzioni pubbliche (nazionali o regionali), combinate in alcuni casi con la pubblicità. In Olanda le emittenti regionali di servizio pubblico sono finanziate da sovvenzioni governative nazionali e regionali e dalla pubblicità. In Belgio la televisione di servizio pubblico della Vallonia è finanziata da sovvenzioni pubbliche e pubblicità. In Portogallo e Spagna le emittenti regionali di servizio pubblico sono finanziate da sovvenzioni del governo regionale e dalla pubblicità. Una terza tipologia consiste infine nel finanziamento basato esclusivamente sul canone (Finlandia e Ungheria), o sul canone associato agli introiti della pubblicità locale o altre attività commerciali (Bosnia, Danimarca, Grecia, Russia, Serbia, Slovenia, Svizzera).

Quattro casi speciali. Per dare il senso della eterogeneità delle situazioni incontrate indichiamo quattro casi con il maggior grado di eccentricità.

A) *Emittenti regionali per pubblici nazionali.* In Belgio, ogni regione e comunità ha i propri organi legislativi ed esecutivi e gode di poteri indipendenti. La responsabilità in materia culturale è situata a livello di ciascuna comunità. Ciò significa che i media audiovisivi, compresa la televisione, sono legati alla lingua e sono materie di competenza regionale. Per la comunità fiamminga opera VRT, radio-televisione di servizio pubblico nazionale con due canali televisivi (TV1 e CANVAS); per quella francese opera RTBF, anch'essa con due canali televisivi (RTBF1 e RTBF2); mentre per quelle tedesca, che conta una popolazione più piccola, vi è BRF in grado di offrire un servizio televisivo più limitato rispetto a quelli delle due altre comunità linguistiche. Quella belga è una situazione in parte simile alla situazione svizzera dove i canali regionali hanno molta meno indipendenza rispetto all'ente televisivo pubblico nazionale, ma sono diffusi in tutto il territorio della Confederazione. Anche in Grecia vi è un'emittente televisiva regionale, ERT-3, operante a Thessaloniki e che trasmette per l'intero pubblico nazionale.

B) *Emittenti regionali indipendenti, ma associate.* L'Olanda ha 13 emittenti regionali indipendenti dalla televisione di servizio pubblico nazionale. Roos (*Stichting Regionale Omroep Overleg en Samenwerking*) è l'ente coordinatore delle 13 emittenti regionali pubbliche che ha vari compiti tra cui la promozione degli interessi del settore nei confronti del campo politico e delle istituzioni pubbliche di vario livello. Inoltre il Roos deve sviluppare la politica delle emittenti regionali, deve gestire i rapporti contrattuali con i fornitori collettivi e deve, più in generale, curare gli interessi di tutte le emittenti rappresentate.

L'emittente regionale di servizio pubblico ottiene la concessione di trasmettere solo se il governo locale dichiara di prendersi a carico il suo finanziamento. Per quanto riguarda la programmazione ogni emittente regionale ha l'obbligo di dedicare almeno il 50% del tempo di trasmissione a programmi di informazione, culturali ed educativi. L'altra metà del tempo

di trasmissione può essere assegnata al governo locale per programmi d'informazione istituzionale. Le emittenti regionali sono autorizzate a trasmettere spot pubblicitari, ma non a diffondere i propri programmi al di fuori dei confini provinciali per cui il programma è stato realizzato.

C) *Emittenti regionali soggette al controllo sociale.* In Danimarca le emittenti regionali sono indipendenti e godono di un proprio Consiglio di amministrazione. Quest'ultimo è eletto ogni quattro anni da un Consiglio di 50-100 persone rappresentante una molteplicità di organizzazioni sociali in ogni regione. Oltre a questa funzione il Consiglio, che si riunisce due volte l'anno, è tenuto a commentare i programmi televisivi diffusi e a dare suggerimenti e idee per il loro sviluppo.

Le emittenti regionali Tv2 possono diffondere notiziari, sport, eventi, teletext e programmi di servizio. Non sono invece autorizzate a diffondere altri programmi; possono però fornire altri servizi, inclusi servizi di telecomunicazione in relazione ai propri programmi, così da utilizzare le attrezzature tecniche dell'emittente, competenze speciali, ecc. Esse possono fondare nuove società o contribuire con capitale proprio a compagnie già esistenti al fine di svolgere le proprie attività, o per cooperare in attività mediali con altre imprese. Le emittenti regionali non possono però utilizzare il canone per questo scopo.

L'adempimento degli obblighi da parte delle emittenti regionali di servizio pubblico Tv2 è sancito nel contratto di servizio pubblico tra il Ministro della cultura e la singola emittente. Ognuna di esse deve preparare annualmente una relazione allegata al bilancio, produrre programmi di informazione e di attualità, e offrire una programmazione tesa a rafforzare l'identità regionale.

D) *Emittenti regionali indipendenti gestite dalle televisioni di servizio pubblico nazionali.* In Portogallo, a partire dal 2003, le attività delle emittenti regionali di servizio pubblico sono state ridefinite e rafforzate, stabilendo innanzitutto la creazione di società audiovisive regionali autonome, controllate dai governi

regionali con la partecipazione della televisione di servizio pubblico nazionale (Rádio e Televisão de Portugal, RTP), che separatamente gestisce i canali televisivi nelle regioni di Madeira e delle Azzorre. Le caratteristiche principali si possono così indicare:

a) i programmi regionali non devono interferire con i programmi trasmessi dalle emittenti pubbliche nazionali in queste regioni;

b) i programmi offerti dalle emittenti regionali autonome devono trattare soggetti di specifico interesse regionale e rappresentare i valori e le caratteristiche della cultura locale;

c) la televisione di servizio pubblico nazionale permette la libera trasmissione dei suoi programmi da parte delle emittenti regionali autonome;

d) il governo nazionale conferisce il 50% delle risorse per le emittenti regionali autonome con attività di servizio pubblico, mentre il resto è coperto dai governi locali e dalla pubblicità.

Sviluppo della televisione digitale terrestre. La televisione digitale terrestre a livello regionale è un ulteriore aspetto analizzato. In questo senso vi sono paesi dove i progetti di sviluppo sono ben definiti o che hanno già avuto esperienze significative, come in Danimarca, Finlandia, Germania, Irlanda, Olanda e Ungheria; e altri dove in questo campo non sembrano esserci ancora elementi significativi come in Albania, Grecia, Portogallo, Russia, Serbia e Slovenia.

Vediamo la situazione in quattro paesi, Germania, Finlandia, Olanda e Svezia, dove l'introduzione della televisione digitale terrestre è già in atto.

Il paese più avanzato su questo fronte è la Germania dove la televisione digitale terrestre su scala regionale sta avanzando a macchia di leopardo. Nel 2003 la regione di Berlino è stata la prima ad abbandonare definitivamente le trasmissioni terrestri analogiche e sostituirle con quelle digitali, coinvolgendo così sia le trasmissioni televisive pubbliche sia quelle private e altri Länder stanno seguendo la stessa strada.

La televisione di servizio pubblico finlandese YLE ha avviato le trasmissioni in digitale terrestre nel 2000 nelle aree metropolitane di Helsinki, Tampere e Turku. La prima fase è stata quella del simulcast in cui canali pubblici e primati sono stati diffusi contemporaneamente in tecnica analogica e digitale. Ciò ha permesso di sperimentare e di far decollare la televisione digitale terrestre al punto che attualmente anche tutte le emittenti regionali di YLE diffondono i propri notiziari simultaneamente in digitale e analogico.

In Svezia la televisione digitale terrestre è stata introdotta nel 1999 non solo a livello nazionale ma anche presso cinque emittenti SVT regionali (Nordnytt, Västnytt, Sydnytt, Östnytt e ABC). All'epoca le emittenti potevano raggiungere all'incirca metà della popolazione svedese. Tutte le 11 emittenti SVT regionali sono diffuse anche in tecnica digitale via satellite. Nel 2003 il Parlamento svedese ha stabilito che le trasmissioni analogiche saranno interrotte nel 2008. La televisione terrestre sarà per quella data completamente digitale. In Olanda l'ente televisivo pubblico nazionale ha avuto una licenza per la televisione digitale terrestre con l'obbligo di trasmettere anche i canali regionali. L'organo di coordinamento nazionale delle emittenti regionali pubbliche, il Roos, ha però criticato il fatto che l'ente televisivo nazionale ha la facoltà di decidere unilateralmente l'ampiezza del canale da destinare al digitale terrestre, quindi la qualità di trasmissione dei programmi regionali.

Temi per una discussione. Pochi sono i paesi dove la televisione regionale pubblica può essere considerata come un'esperienza matura, stabilizzata e priva di spinte innovative.

Questo scenario piuttosto variegato e complesso è utile a mettere in evidenza e a confrontare una serie di aspetti della televisione pubblica regionale da cui dipendono la sua funzione e il suo peso sia in ambito locale che nazionale. In conclusione possiamo quindi offrire qualche spunto di riflessione indicando e commentando alcuni di questi aspetti che ci sembrano particolarmente rilevanti.

Il primo aspetto riguarda la quantità delle trasmissioni regionali. In alcune realtà la programmazione regionale si esaurisce in pochi minuti di news locali, magari ripetute e aggiornate nel corso della giornata. In altre la programmazione regionale si sviluppa con tempi di programmazione assai più ampi. In alcuni casi la programmazione regionale ha a disposizione delle finestre ricavate in un canale televisivo nazionale, in altri ha a disposizione un proprio canale televisivo a vocazione esclusivamente locale. In merito a questo primo punto è chiaro che più è il tempo quotidiano dedicato ai programmi regionali più è articolata la rappresentazione della realtà locale. Casi emblematici da questo punto di vista sono le televisioni "autonomiche" spagnole che operano in alcuni casi, come quello della Catalogna e dei Paesi Baschi, addirittura con due canali a copertura regionale. Un primo aspetto da discutere è quindi come adeguare la durata delle trasmissioni regionali al fine di poter meglio rappresentare i vari aspetti della realtà locale adottando le forme televisive più adatte.

Il secondo aspetto riguarda la copertura territoriale della programmazione regionale. In alcuni paesi essa è relegata alla realtà territoriale di riferimento, mentre in altri essa riguarda l'intero territorio nazionale. In Germania da tempo la programmazione di ciascuna regione (Land), oltre ad essere diffusa localmente è distribuita via satellite/cavo in tutto il territorio nazionale in modo da permettere a tutti i tedeschi di vedere la trasmissione di ogni singola regione. La stessa cosa succede attraverso la rete terrestre o via cavo in Belgio e in Svizzera. In alcuni altri paesi si sta andando nella stessa direzione sfruttando non solo il satellite e/o il cavo, ma anche le reti ADSL e i servizi a richiesta. Un secondo aspetto da discutere riguarda l'accessibilità della programmazione regionale da parte della "diaspora", ovvero da parte degli appartenenti alla comunità regionale che temporaneamente o stabilmente sono in altre regioni o all'estero.

Il terzo aspetto, strettamente legato al primo, riguarda l'ampiezza dei generi televisivi a disposizione della programma-

zione regionale. È chiaro che se la loro durata si esaurisce in qualche decina di minuti è difficile andare oltre le news. Mentre se il tempo a disposizione è maggiore, nella programmazione si possono inserire inchieste, talk show, varietà ecc. potenziando sensibilmente la funzione della Tv regionale e la sua capacità di rappresentare le componenti territoriali, istituzionali, politiche e socio-culturali che caratterizzano la realtà locale. Si tratta di un altro aspetto rilevante che oltre alle implicazioni comunicative ha anche risvolti di altro tipo come la disponibilità del tempo di antenna, di risorse tecniche, professionali ed economiche.

Il quarto aspetto riguarda il grado di indipendenza e autonomia della programmazione regionale. In questo caso si va da un estremo all'altro. In paesi come la Francia, la Svezia, l'Ungheria le attività televisive regionali sono sostanzialmente controllate dal centro con pochi o nulli margini di autonomia. In altri come il Belgio, la Danimarca, la Germania, la Polonia, la Serbia, oltre che la Spagna ci sono attività televisive pubbliche a livello regionale e locale del tutto autonome da qualsiasi entità nazionale centrale. In mezzo ci sono situazioni in cui alcune attività sono autonome, mentre altre sono decise centralmente. Un esempio è quello della Slovenia dove l'impianto è centralizzato, ma per quanto riguarda le trasmissioni destinate alle minoranze linguistiche le stazioni regionali hanno ampia autonomia. Anche questo è un tema rilevante che presenta due principali risvolti. Il primo è quello del grado di autonomia decisionale delle sedi televisive e il campo di applicazione (programmazione, finanze, personale, ecc.), il secondo sono le istanze attraverso cui le rappresentanze istituzionali e socio-culturali regionali esprimono proposte, indirizzi ed eventuali controlli sull'attività delle sedi televisive regionali. Anche in questo caso si tratta di un aspetto su cui riflettere per evitare da una parte che la televisione regionale operi come un "corpo separato" dalla società politica e civile locale, dall'altra che diventi il "megafono" di organismi ed istituzioni locali.

Un quinto aspetto riguarda l'innovazione tecnologica. Anche qui si passa da situazioni come quella tedesca dove in alcuni

Länder la televisione digitale ha già sostituito completamente quella analogica, ad altri casi dove la transizione è in progetto o già in atto come in Danimarca, Olanda, Spagna, ad altri ancora dove il tema non è stato neppure messo all'ordine del giorno come Grecia, Portogallo, Russia. L'aspetto da discutere in questo caso è come modulare le opportunità offerte dalla televisione digitale sul piano regionale in termini di canali tematici, televisione interattiva, servizi interattivi, gestione delle frequenze, ecc.

Un ultimo aspetto, ma non il meno importante, riguarda il contributo che la televisione regionale dà alla programmazione nazionale. In alcuni casi si tratta di un apporto soltanto funzionale come l'attività di corrispondente regionale di un telegiornale nazionale. In altri si tratta di un apporto organizzativo e produttivo come la realizzazione in centri di produzione regionali di programmi destinati alla programmazione di canali nazionali. In altri ancora si tratta dell'ideazione e produzione in ambito regionale di programmi destinati ai canali nazionali. In pochi paesi quest'ultimo caso è presente, tra questi il Regno Unito e la Germania.

La televisione regionale in assenza di flussi di programmi verticali (programmi regionali per la programmazione nazionale) e orizzontali (programmi realizzati in altre realtà regionali o co-prodotti e inseriti nella propria programmazione regionale) rischia di diventare un "ghetto". Una riflessione anche su questo aspetto permetterebbe alla televisione regionale di aiutare la realtà locale sia a confrontarsi con altre realtà locali che hanno interessi e problemi simili sia a far conoscere i suoi problemi e interessi su scala nazionale.

Prospettive internazionali sull'impiego del mezzo radiotelevisivo e minoranze linguistiche nazionali

*Francesco Salerno**

Sommario

1. Premessa. – **2.** *Il quadro normativo generale di tutela delle minoranze nazionali.* – **3.** *L'obbligo internazionale di promuovere l'impiego del mezzo radiotelevisivo da parte delle minoranze nazionali e la competenza in proposito assegnata alle Regioni.* – **4.** *L'insufficiente azione regionale al riguardo.*

1. Premessa

Una caratteristica fondamentale del sistema radiotelevisivo di un ordinamento democratico è la possibilità di garantirne l'assetto pluralista avendo riguardo sia al diritto di privati di dotarsi – a date condizioni – di un simile strumento, sia alla necessità di garantire comunque l'accesso a coloro che non abbiano i mezzi per farlo. Ove venisse a mancare un tale supporto, si rischierebbe evidentemente di rendere scarsamente effettivo lo stesso connotato pluralista dell'ordinamento. Tale considerazione è fortemente avvertita per l'assetto multipartitico e le competizioni elettorali onde offrire opportunità di partecipazione a tutte le formazioni politiche. Minore attenzione è stata volta verso altre espressioni “organizzate” della società civile che la Costituzione italiana non solo legittima ma considera connaturate alla stessa essenza pluralista del sistema giuridico. Ne sono senza dubbio espressione significativa le minoranze nazionali la cui “tutela e promozione” è disposta dall'art. 6 Cost. Secondo la Corte costituzionale, “la lingua propria di ciascun gruppo etnico rappresenta un connotato essenziale

(*) *Professore ordinario di Diritto Internazionale, Università di Ferrara.*

della nozione costituzionale di minoranza etnica, al punto da indurre il costituente a definire quest'ultima quale "minoranza linguistica" (1). Ma per queste formazioni sociali l'opportunità di disporre o di accedere ad un "media" per esprimersi direttamente nella propria lingua diventa indispensabile non solo quale contributo alla ricchezza culturale collettiva della comunità nazionale, quanto soprattutto per conservare quella identità culturale che è la stessa ragione del loro esistere.

Analoga considerazione emerge in relazione alla disciplina internazionale di tutela delle minoranze (2), finalizzata ad assicurare quei valori identitari di un gruppo minoritario che, pur discendenti da una libera opzione individuale, sono effettivi in quanto "vissuti" in una dimensione collettiva ovvero in ragione della capacità del gruppo "to maintain its culture, language or religion" (3).

In tale prospettiva la disciplina sul diritto delle minoranze nazionali di accedere al mezzo radiotelevisivo costituisce parte integrante della normativa che sul piano nazionale e soprattutto internazionale valorizza il diritto delle stesse minoranze a preservare la propria identità culturale. Diventa allora utile valutare in che misura la disciplina italiana relativa al sistema radiotelevisivo tenga conto delle regole internazionali in materia ovvero rispetti gli obblighi internazionali dello Stato in base a quanto ora dispone il novellato art. 117, 1° comma, Cost.

La verifica presenta anche profili di interesse generale, per valutare il grado di incidenza delle regole internazionali su una materia che senza dubbio è di rilevanza costituzionale; nel contempo, proprio la necessità di preservare un nucleo essenziale di sovranità "costituzionale" dello Stato nell'applicazione di tale

(1) Sentenza 24 febbraio 1992, n. 62, in *Riv. dir. int.*, 1992, p. 797.

(2) *Infra*, par. 2

(3) Human Rights Committee, *General Comment No. 23: The Rights of minorities (Art. 27)*, CCPR/C/21Rev.1/Add. 5, 8 aprile 1994, par. 6.2, riprodotto in *Human Rights Law Journal*, 1993, p. 54 ss.; vedi anche la raccomandazione n. 1255 adottata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa il 31 gennaio 1995, reperibile sul sito <http://assembly.coe.int>.

normativa internazionale fa sì che questa normalmente si limiti ad enunciare un obbligo di natura promozionale, lasciando ampi margini di “autovalutazione” da parte dello Stato senza con ciò perdere la propria valenza precettiva. In un sistema politicamente decentrato quale l’ordinamento regionale italiano va verificato il grado di sensibilità che al riguardo hanno mostrato legislatore nazionale e regionale, potendosi evincere utili indicazioni anche per una riflessione di ordine generale circa il criterio di riparto delle competenze tra Stato e Regioni in tema di attuazione di regole internazionali a contenuto promozionale.

2. Il quadro normativo generale di tutela delle minoranze nazionali

La tutela internazionale delle minoranze nazionali è sancita in vari atti internazionali di cui l’Italia è parte. Tra i più significativi merita ricordare l’art. 27 del Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici del 16 dicembre 1966, in base al quale gli individui appartenenti a minoranze nazionali “non possono essere privati del diritto di avere, in comune con gli altri membri del proprio gruppo, una vita culturale propria”⁽⁴⁾. Un’analoga disposizione è contenuta nell’art. 3, par. 2 della Convenzione-quadro⁽⁵⁾ del Consiglio d’Europa del 2 febbraio 1995 per la tutela delle minoranze nazionali, attualmente in vigore per 34 paesi. Vi è una certa tendenza a configurare un obbligo di diritto internazionale generale, corroborata dalla risoluzione dell’Assemblea generale n. 47/135 del 18 dicembre 1992, riguardante

(4) PENTASSUGLIA, *L’applicazione alle minoranze del Primo Protocollo facoltativo relativo al Patto internazionale sui diritti civili e politici*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1995, p. 285 ss.

(5) MALINVERNI, *La Convention-cadre du Conseil de l’Europe pour la protection des minorités nationales*, in *Revue suisse de droit international et européen*, 1995, p. 521 ss.

una “Dichiarazione sui diritti degli individui appartenenti a minoranze nazionali, etniche, religiose o linguistiche” (6) e, in ambito OSCE, dalla Carta di Parigi adottata il 21 novembre 1990 (cui è seguita l’istituzione dell’Alto commissario per le minoranze nazionali). Questi atti vengono anche richiamati nella prassi statale alla stregua di regole generali (7), ma in quanto riferite a minoranze nazionali storicamente presenti nel territorio dello Stato ed anzi “radicate” culturalmente nel suo territorio. Ne sono normalmente esclusi, anche se suscettibili di rientrare in alcune norme pattizie (in specie nell’art. 27 del Patto), gli individui che appartengono a “gruppi minoritari” espressi da recenti fenomeni di immigrazione (8), a meno che i loro componenti non si siano saldati “geograficamente” con comunità già presenti sul territorio dello Stato (ad esempio, per gli ultimi immigrati albanesi che si sono aggiunti a due precedenti e ben datate ondate immigratorie).

L’Italia, parte del Patto come della Convenzione-quadro, ha adottato la legge 15 dicembre 1999, n. 482, che detta le “norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche”, includendovi espressamente (art. 2) le popolazioni “albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e... quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l’occitano e il sardo”. Senza voler considerare né se l’elenco sia correttamente esaustivo (manca il richiamo alla lingua romanza), né quali siano le (ulteriori) implicazioni che potrebbero derivare dalla differenza che la legge formula tra le prime minoranze etnico-culturali e le seconde solo culturali, la tutela predisposta opera indifferentemente per le une e le altre nel senso che lo Stato si impegna a promuovere e a valorizzare le “lingue” e le “culture” indicate (art. 1). La legge prefigura una

(6) In *Human Rights Law Journal*, 1993, p. 54 ss.

(7) Cfr. in proposito PECORARO, *La protezione internazionale delle minoranze*, Napoli, 2003, p. 207 ss.

(8) Per l’interpretazione estensiva dell’art. 27 cfr. Human Rights Committee, *General Comment No. 23: The Rights of minorities (Art. 27)*, cit., par. 5.1 e 5.2.

serie di principi in base ai quali dare attuazione alla garanzia costituzionale e internazionale di tutela dell'identità culturale dei gruppi minoritari.

Vi sono altre norme nazionali sulle minoranze, tra cui merita ricordare la legge statale 23 febbraio 2001, n. 38 a tutela specifica della minoranza linguistica slovena nella Regione Friuli-Venezia Giulia. Il decreto presidenziale 2 maggio 2001, n. 345, ha quindi dato attuazione (art. 1, 1° e 2° comma), sia alla legge n. 482/1999 che a quella successiva n. 38/2001. È quest'ultima legge che denota una forte ispirazione internazionale. L'art. 2 precisa che la tutela ivi configurata si ispira, oltre che alla Convenzione-quadro, ai principi enunciati nella Carta europea per le lingue regionali o minoritarie adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa il 5 novembre 1992, ma di cui l'Italia non è parte⁽⁹⁾. In modo specifico vengono richiamati i seguenti principi della Carta: “a) il riconoscimento delle lingue regionali o minoritarie come espressione di ricchezza culturale; b) il rispetto dell'ambito territoriale di ciascuna lingua; c) la necessità di una risoluta azione di affermazione delle lingue regionali o minoritarie finalizzata alla loro salvaguardia; d) la promozione della cooperazione transfrontaliera e interregionale anche nell'ambito dei programmi dell'Unione Europea”. In quanto tali principi siano “veicolari” della tutela di una minoranza culturale che compare tra quelle “riconosciute” dalla legge n. 482, va ad essi riconosciuta una capacità espansiva sull'intero sistema costituzionale italiano di tutela delle minoranze nazionali, non potendosi evidentemente ammettere che sussistano disparità di trattamento rispetto a comunità che in linea di principio dovrebbero godere di un trattamento paritario, fatte salve – evidentemente – quelle condizioni di maggior favore che dipendono da circostanze speciali come nel caso, del tutto

(9) La Carta è in vigore dal 1° marzo 1998 e vi aderiscono finora venti Stati: <http://conventions.coe.int>; in questo stesso ambito è stata altresì adottata il 27 ottobre 2005 la Convenzione-quadro per la valorizzazione dell'eredità culturale, suscettibile di trovare applicazioni anche in relazione alle espressioni culturali minoritarie.

peculiare, dello Statuto di autonomia – anche linguistica – della Provincia di Bolzano. Le dettagliate e più favorevoli disposizioni che la Carta configura *in subiecta materia* costituiscono peraltro uno standard più elevato di obblighi internazionali vincolanti per l'Italia e dunque – se adeguatamente rispettate – determinano un trattamento più favorevole delle minoranze culturali nazionali suscettibile senz'altro di comprendere quello richiesto dai menzionati obblighi. Nel contempo le più analitiche (e più favorevoli) disposizioni contenute in trattati internazionali, in quanto idonee a determinare principi generali, sono suscettibili di operare in “osmosi” con la prescrizione costituzionale contenuta nell'art. 6 a tutela e “promozione” delle minoranze nazionali. La Corte costituzionale ha riconosciuto che, “al di là della coincidenza nei cataloghi di tali diritti, le diverse formule che li esprimono si integrano, completandosi reciprocamente nella interpretazione” (10). La Corte utilizza tale criterio anche rispetto a norme programmatiche internazionali (11), ad atti di *soft law* quali risoluzioni e raccomandazioni adottate dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa o dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite (12) ed anche a convenzioni internazionali non ancora in vigore per l'Italia (13) quale per l'appunto è la Carta europea sulle lingue regionali e minoritarie del 1992.

(10) Sentenza 22 ottobre 1999, n. 388, in *Riv. dir. int.*, 2000, p. 218.

(11) Sentenza 26 maggio 1995, n. 193, in *Giur. cost.*, 1995, p. 1506.

(12) Cfr. sentenza 12 dicembre 1998, n. 399, in *Rivista*, 1999, p. 507. Nella sentenza 24 febbraio 1992, n. 62, la Corte si richiama al Patto sui diritti civili e politici non ancora entrato in vigore ma suscettibile di esprimere, per il fatto di essere stato adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, un valore “di criterio di interpretazione delle norme vigenti nell'ordinamento internazionale e delle norme di diritto interno proprie degli Stati appartenenti all'ONU” (in *Rivista*, 1992, p. 798); per un approccio affine cfr. pure: ordinanza 18 aprile 1997, n. 103, in *Giur. cost.*, 1997, p. 1022; sentenza 23 dicembre 1997, n. 433, *ivi*, p. 3870; sentenza 16 luglio 2004, n. 231, in *Rivista*, 2004, p. 1133.

(13) Sentenza 5 febbraio 1998, n. 10, in *Giur. cost.*, 1998, p. 52 s.

3. *L'obbligo internazionale di promuovere l'impiego del mezzo radiotelevisivo da parte delle minoranze nazionali e la competenza in proposito assegnata alle Regioni*

In base all'art. 5 della Convenzione-quadro del 1995, le Parti si impegnano a promuovere le condizioni necessarie affinché gli individui appartenenti a minoranze nazionali mantengano e sviluppino la propria cultura. L'art. 9 della Convenzione obbliga gli Stati parti ad assicurare alle minoranze nazionali l'accesso ai media senza discriminazione ovvero a non ostacolare la creazione da parte loro di propri media. Ma è soprattutto l'art. 11 della Carta regionale delle lingue regionali e minoritarie a disporre una vasta ed articolata disciplina afferente al modo in cui le autorità degli Stati parti debbano orientare il servizio pubblico radiotelevisivo – ovvero l'esecuzione di tale servizio da parte di un operatore radio-televisivo – in modo da favorirne l'utilizzazione come canale espressivo di gruppi linguistici minoritari. I criteri utilizzabili in proposito sono differenti e suscettibili di applicazione differenziata “according to the situation of each language” come anche al grado di competenze proprie del “pubblico potere” in relazione alla regolamentazione e gestione del sistema radiotelevisivo. Si va perciò dalla misura “massima” di istituire un canale radiotelevisivo nella lingua regionale (art. 11, 1° comma, lett. a), punto i) alla semplice facilitazione di una programmazione tesa ad assicurare trasmissioni regolari nella lingua minoritaria (art. 11, 1° comma, lett. c), punto ii). L'art. 11, 2° comma, della Carta prevede altresì l'obbligo per le Parti contraenti di assicurare la ricezione di programmi radio-televisivi provenienti da paesi vicini se trasmessi in una lingua identica o simile a quella della propria lingua minoritaria.

L'art. 12 della legge n. 482/1999 individua i criteri attraverso cui debba definirsi questa attività promozionale all'interno del servizio pubblico radiotelevisivo. In proposito si rinvia anzitutto alla convenzione tra il Ministero delle comunicazioni e la società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, di modo che le parti del contratto di servizio si impegnano ad assicurarvi

le “condizioni per la tutela delle minoranze linguistiche nelle zone di appartenenza”. Il d.P.R. 2 maggio 2001, n. 345, con il quale si è emanato il regolamento di attuazione della legge n. 482, ne ripropone norme e principi, compresa la funzione del contratto di servizio di individuare “il contenuto minimo della tutela, attraverso la prevista attuazione per ciascuna lingua minoritaria di una delle misure oggetto delle previsioni di cui all’art. 11, comma 1, lett. a) della Carta europea delle lingue regionali e minoritarie” (art. 11). In quanto il decreto ha portata generale, esso conferma la valenza espansiva dei principi della Carta rispetto all’intero sistema costituzionale, anche se il relativo processo di attuazione viene rimesso allo strumento del tutto peculiare del contratto di servizio.

Il contratto sottoscritto il 23 gennaio 2003 riprendeva questa indicazione all’art. 12, stabilendo l’impegno della RAI a valorizzare e promuovere “le culture regionali e locali in stretta collaborazione con le Regioni, le Province, i Comuni e le Università” (1° comma). Si ha così conferma della funzione che la giurisprudenza costituzionale riconosce alla società concessionaria del servizio pubblico, di svolgere una funzione di “promozione culturale”, assicurando “l’apertura dei programmi alle più significative realtà culturali” (14).

Centrale in ogni caso resta la posizione delle Regioni, in quanto lo stesso art. 12, 2° comma, della legge n. 482/1999 permetteva loro di stipulare apposite convenzioni con la società concessionaria, oltre che con emittenti locali. E difatti l’art. 12, 2° comma, del contratto di servizio del 2003 richiama tale opportunità, stabilendo che l’onere finanziario per una programmazione così mirata sia in tutto o in parte a carico delle Regioni e delle Province autonome. Questa disciplina non ha peraltro subito modifiche per effetto della “legge Gasparri” (3 maggio 2004, n. 112), la quale proprio sul punto in esame rinvia alle disciplina dinanzi esaminata (art. 7, 1° comma).

(14) Sentenza 26 giugno 2002, n. 284, in *Giur. cost.*, 2002, p. 2060.

Dal quadro normativo descritto si evince che le Regioni sono nella sostanza i titolari del processo di attuazione del principio promozionale – tanto costituzionale che internazionale – di salvaguardare il pluralismo culturale del paese in specie con riferimento ai gruppi linguistici minoritari. Ciò trova ragione nel radicamento territoriale dei gruppi medesimi e nella più idonea collocazione “funzionale” delle Regioni di consentire loro un (più agevole) accesso al mezzo radiotelevisivo nell’ambito territoriale proprio di questi gruppi.

Il criterio così delineato dalla legislazione ordinaria e relativa disciplina di attuazione riflette peraltro un riparto delle competenze tra Stato e Regioni che sembra ricalcare il modello delineato dalla ulteriore novella costituzionale. Come è noto, il riformato art. 117, 2° comma, lett. *s-ter*), assegna allo Stato la competenza legislativa a definire le coordinate di fondo del c.d. “ordinamento della comunicazione” mentre l’art. 117, 3° comma, riformato riconosce alle Regioni la competenza legislativa concorrente, in cui rientra la disciplina dell’emittenza in ambito regionale. Tale soluzione è congrua con la possibilità per le Regioni di utilizzare la propria competenza in materia secondo finalità promozionali, rendendo il servizio pubblico direttamente accessibile o fruibile da parte di gruppi linguistici minoritari per manifestare la propria identità culturale.

4. *L’insufficiente azione regionale al riguardo*

La prassi attuativa evidenzia una differenza assai pronunciata tra gruppi linguistici minoritari particolarmente tutelati ed altri che non lo sono affatto.

Senz’altro elevato è il grado di tutela assicurato dalla Regione Trentino-Alto Adige, che riserva particolare attenzione “alla diffusione di programmi radiotelevisivi in lingua italiana, tedesca e ladina” (art. 2, 1° comma, lett. *j*) del testo unificato delle leggi inerenti alla promozione dell’integrazione europea e allo svolgimento di particolari attività di interesse regionale:

d.P.G.R., 23 giugno 1997, n. 8/L). In forza di quanto disposto nell'art. 12 della legge n. 482/1999 e relativo regolamento di attuazione nonché con espresso riferimento ai principi contenuti nella Carta europea delle lingue regionali e minoritarie, la Giunta regionale ha stabilito con deliberazione n. 363 del 14 dicembre 2005 un significativo impegno di spesa per l'anno 2005, per favorire "la diffusione di programmi televisivi e radiofonici in lingua minoritaria (ladino, mocheno e cimbro) e di assicurare contestualmente la ricezione di programmi nella stessa lingua minoritaria o in una a questa simile".

Con apposita legge dello Stato (n. 38/2001) si è provveduto, come già ricordato, a disporre una specifica tutela della minoranza linguistica slovena in Friuli-Venezia Giulia. Mancano in tale strumento apposite indicazioni con riferimento al servizio radiotelevisivo. È solo previsto all'art. 8 il diritto della minoranza slovena all'uso della propria lingua con i concessionari di servizi di pubblico interesse aventi sede nel territorio regionale, diritto da disciplinare "mediante specifiche convenzioni, entro i limiti delle risorse finanziarie disponibili" (commi 1 e 5). In questo modo si ripropone l'esigenza di un confronto tra Rai e autorità locali o regionali secondo il modello "comune" tracciato dall'art. 12 della legge n. 482/1999.

A ben vedere il quadro complessivo delle iniziative regionali è assai scarno, a dispetto di quelle disposizioni statutarie che pur prefigurano tra i compiti delle Regioni la tutela delle proprie minoranze culturali, anche espressamente menzionate⁽¹⁵⁾. La circostanza che l'obbligo di tutela dell'identità culturale dei gruppi minoritari abbia natura promozionale sul piano costituzionale, internazionale e della stessa legislazione "generale" dello Stato non significa che esso sia privo di qualunque valenza

(15) L'art. 40-*bis* dello Statuto della Valle d'Aosta richiama la tutela della minoranza di lingua tedesca, l'art. 56 dello Statuto della Calabria quella delle minoranze "storiche" greche ed albanesi. Taluni statuti fanno genericamente riferimento alla tutela del patrimonio linguistico costituito da gruppi minoritari: art. 4 dello Statuto del Molise, art. 4 dello Statuto della Puglia, art. 9, 11° comma, dello Statuto della Campania.

precettiva. In specie, la Corte costituzionale ha ritenuto che la tutela delle minoranze linguistiche sancita dall'art. 6 Cost. si saldi con altri principi "supremi" della Costituzione: "il principio pluralistico riconosciuto dall'art. 2 – essendo la lingua un elemento di identità individuale e collettiva di importanza basilare – e il principio di eguaglianza riconosciuto dall'art. 3 Cost., il quale, nel 1° comma, stabilisce la pari dignità sociale e l'eguaglianza di fronte alla legge di tutti i cittadini, senza distinzione di lingua e, nel 2° comma, prescrive l'adozione di norme che valgano anche positivamente per rimuovere le situazioni di fatto da cui possano derivare conseguenze discriminatorie" (16). Ne sono espressione coerente una serie di prescrizioni promozionali in tal senso. In forza dell'art. 12, 5° comma, del contratto di servizio della RAI, questa si impegna "ad assicurare le condizioni per la tutela delle minoranze linguistiche riconosciute nelle zone di loro appartenenza". In ogni caso, l'art. 12, 3° comma, della legge n. 482/1999 sancisce la competenza dell'Autorità garante delle comunicazioni di assicurare tale tutela, in rispetto delle competenze generali che a questo organismo sono state assegnate in base all'art. 1, 6° comma, lett. b), n. 7, della legge 31 luglio 1997, n. 249 che ha provveduto alla relativa istituzione (17). Nei fatti questo compito non è stato osservato, poiché solo limitati gruppi linguistici minoritari sono nella condizione di poter accedere ad un mezzo radiotelevisivo provvisto di programmi culturali corrispondenti o similari.

Indubbiamente la mancata attivazione di molte Regioni costituisce il motivo fondamentale per cui l'intero meccanismo promozionale si è arenato. Resta così sostanzialmente inosservato l'art. 6 Cost. nella parte in cui la tutela e la promozione delle minoranze linguistiche nazionali non trova tuttora

(16) Sentenza 29 gennaio 1996, n. 15, in *Giur. cost.*, 1996, p. 147.

(17) In base a questa disposizione, l'Autorità garante "vigila sul rispetto della tutela delle minoranze linguistiche riconosciute nell'ambito del settore delle comunicazioni di massa".

adeguato riscontro nell'ordinamento della comunicazione. La circostanza che l'Italia non sia parte della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie le evita una condizione di inadempienza di specifici obblighi internazionali attinenti all'impiego del mezzo radiotelevisivo come espressione di una "identità culturale" della minoranza linguistica nazionale. Tuttavia la insufficiente promozione di tale identità resta pur sempre rilevante in relazione alle pur generiche espressioni del Patto sui diritti civili e politici oltre che della Convenzione-quadro del 1995: in quanto le misure realizzate a favore di talune lingue minoritarie non siano coperte da specifici obblighi internazionali, esse verrebbero in considerazione quale forma di attuazione della tutela generale prefigurata nei due strumenti per ogni minoranza nazionale. Ma in questo caso mal si giustificherebbe sul piano internazionale la disparità di trattamento rispetto a minoranze linguistiche non altrettanto tutelate.

In definitiva, lo squilibrio che al momento si evidenzia nel processo di attuazione dell'obbligo di promuovere la tutela delle minoranze linguistiche è suscettibile di una duplice censura: costituzionale e internazionale. Si deve pertanto dubitare della soluzione scelta con la legge n. 448/1999 di decentrare la realizzazione dell'obbligo promozionale ed investire l'Autorità garante delle funzioni di controllo e di impulso. La scarsa sensibilità mostrata dalle Regioni e dalla stessa Autorità garante evidenzia un punto di debolezza dell'ordinamento della comunicazione che può essere risolto solo riconoscendo la rilevanza costituzionale dell'inadempienza riscontrata e dunque legittimando interventi sostitutivi dello Stato. Essi troverebbero giustificazione certamente sul piano costituzionale in quanto sussisterebbe la necessità di assicurare "la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili". Questa formula, sancita tanto nella prima che nella seconda novella dell'art. 120 Cost., sarebbe legittimamente invocabile per assicurare, a norma di quanto dispone lo stesso art. 6 Cost., una parità minima di trattamento tra le varie minoranze linguistiche nell'impiego del mezzo radiotelevisivo come "veicolo" della

propria identità culturale. Ma non si potrebbe neppure trascurare il ruolo propulsivo dello Stato centrale nel fare in modo che l'obbligo promozionale sancito a livello internazionale trovi un congruo riscontro rispetto a tutte le minoranze nazionali, indipendentemente dalla loro collocazione territoriale in una o in un'altra Regione.

Brevi note per una televisione di qualità

*Giorgio Ariu**

Innanzitutto i miei complimenti vivissimi, rivolti agli amici, ai colleghi dell'Emilia per questo convegno di grande spessore. Abbiamo, almeno io personalmente, imparato moltissime cose, alcune le condivido, su qualcosa non mi trovo d'accordo.

Velocissimamente cercherò di esprimere il mio dissenso su alcuni spunti. A proposito del digitale, evocato anche dal collega della RAI: la Sardegna, regione pilota, vive uno stato di confusione, di opacità, di poca trasparenza. Registriamo un forte ritardo. Secondo punto: pescecianismo da parte dei grandi network anche radiofonici, quindi shopping sfrenato di frequenze a scapito delle reti locali e del pluralismo. Queste due cose le ho più volte denunciate in Conferenza delle Regioni.

Voglio ora portare un contributo "laico": sono stati demonizzati il mercato e gli investimenti pubblicitari. Non dimentichiamo che gli inserzionisti pilotano il palinsesto, che poi il fruitore del prodotto paga anche il costo dell'investimento pubblicitario. Non dimentichiamo le dinamiche del mercato altrimenti arretriamo; non dimentichiamo nemmeno lo sviluppo che molte imprese locali e nazionali hanno avuto, grazie alla visibilità, grazie ai loro investimenti, imprese che sono figlie totali dell'investimento pubblicitario, della visibilità che hanno ottenuto grazie al mezzo televisivo. E c'è stato un incontro felice tra questi investimenti, perché alcune realtà televisive o radiofoniche locali hanno così potuto nascere e vivere, prosperare. Dipende dalla capacità di investimento, dalle risorse intellettuali, dal rischio di impresa che ciascuna emittente vuole mettere in campo.

(*) *Vice Presidente CORERAT Sardegna.*

C'è stato un altro passaggio, sulla cosiddetta bassa qualità delle Tv private in Italia. Mi fa pensare alle poche eccezioni, appunto da lui citate: mi trovo perfettamente d'accordo, ma sono nate, vivono di splendida salute intellettuale, democratica proprio nel sud Italia e nelle isole. Cosa vi fa pensare? Evidentemente c'è in gioco la risorsa intellettuale, l'impegno, lo spendersi tutti; regioni ricchissime, opulente non hanno, non esprimono a tutt'oggi, né notiziari, né televisione, né radiofonia di livello alto. Talvolta c'è proprio da cambiare programma, sono davvero poche le Tv private che fanno buona televisione, però quelle che la fanno buona, fanno venire il fiatone anche ad alcune RAI regionali e allora qualche RAI regionale deve fare autocritica. Perché, e qui il passaggio del collega, sull'autocritica, l'avrei voluto, puntuale, ma sono convinto che egli lo diffonda in redazione, tra i capi redazione, perché a mio modesto avviso la RAI deve fare forte autocritica: l'allargatissima schiera dei giornalisti, non tutti tra l'altro con la "missione", non tutti nati o cresciuti giornalisti (più di un figlio della lottizzazione politica), devono far riferimento al leader che lo ha imbucato e questo è un problema grosso che attiene alla ricerca della verità e alla equidistanza. E allora altro che fare del vittimismo e dire accusiamo un gap tecnologico, il gap è al contrario; rovesciamolo, talvolta c'è un problema di professionalità.

Ecco perché occorrono battaglie forti: il coraggio è anche quello di dire vibratamente basta alle interviste fatte dalle ballerine, perché le Mara Venier devono fare le interviste domenicali? Mai nella storia della televisione privata e pubblica si è arrivati a tanta pornografia, quello che è avvenuto qualche domenica fa non succede neanche nelle ore proibite, nella Tv più scalcinata, più scollacciata. Questi sono i problemi, allora impegnatevi, cari colleghi della RAI a fare delle battaglie interne, perché si tolga il microfono a intervistatori che non hanno alcuna competenza e professionalità, rivendicate questo diritto, il diritto alla informazione. Le ballerine, i "nani", non devono fare informazione. Ricordiamoci appunto che alcune Tv private

in Italia, soprattutto quelle del sud, Telenorba, per esempio, mitica, e altre come ad esempio, Videolina o Sardegna1, qualcuna anche in Sicilia, zone meno ricche, fanno veramente Tv di alto livello.

Tavola rotonda

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.

Intervenire dopo la relazione del professor Cheli non è facile, tanto più dopo la sua affermazione per cui con la legge istitutiva dell’Autorità e con la contemporanea previsione dei Comitati regionali per le comunicazioni (CORECOM), ai quali sono affidati compiti di governo a livello regionale, si può intendere che, almeno per quanto riguarda le competenze dell’Autorità, le Regioni, in via di principio possono, attraverso i Comitati regionali per le comunicazioni, esercitare un ruolo significativo in materia di comunicazione.

La prima sollecitazione alla quale siamo chiamati a dare una risposta è quella di capire quale portata avrà l’evoluzione tecnologica le cui frontiere si spostano di giorno in giorno. Tale evoluzione va esaminata evitando il rischio, che per certi aspetti è contenuto nelle legge Gasparri, di pensare che da sola risolva l’insieme dei problemi strutturali del nostro sistema. La tecnologia ci può aiutare, a patto che si gestisca con saggezza la transizione e che si tenga chiara la barra di alcuni principi e linee strategiche.

In questa fase di difficile transizione, oltre al tema dell’evoluzione tecnologica, siamo di fronte a due evenienze particolarmente significative: la riorganizzazione dell’emittenza privata e la ridefinizione del rapporto pubblico-privato con la conseguente rielaborazione dei compiti del servizio pubblico.

Per quanto riguarda la riorganizzazione del rapporto pubblico-privato il professor Caretti si è soffermato in modo particolare, nella sua relazione, su come ricostruire un rapporto

(*) Presidente della Conferenza Nazionale CORECOM.

in grado di ripristinare quel “concorso nella differenziazione”, che è richiesto anche dal diritto comunitario. Questo “concorso nella differenziazione”, che è sicuramente molto complesso a livello nazionale, per la ben nota carenza di pluralità di soggetti, è più percorribile a livello territoriale, in quanto l'emittenza locale presenta una maggiore ricchezza e articolazione. Anzi l'estrema frammentazione rende queste imprese a volte fragili sul piano industriale e della qualità, ma sicuramente la pluralità di soggetti garantisce una pluralità di voci e un mercato più aperto, al cui interno si stanno verificando trasformazioni alle quali le Regioni devono guardare con molta attenzione. Mi riferisco allo sviluppo di alcune *syndacation*, che unificano realtà molto radicate in singole regioni e che possono, se coordinate, avere un ruolo a livello nazionale, quantomeno per scalfire il monopolio della televisione privata.

A livello regionale quindi un rapporto con l'emittenza privata più semplificato ci può far sperimentare anche modelli di relazione più avanzati. Il professor Gardini indicava nella sua relazione una strada, in parte già utilizzata e che deve essere verificata con particolare interesse: l'utilizzo di forme di incentivazione economica e di “legislazione morbida”, che possano indurre le imprese private a servire anche l'interesse pubblico. Può essere questo un modo per stimolare una maggiore attenzione alla qualità nella produzione e nel modo di fare informazione. I Comitati regionali per le comunicazioni dispongono di alcuni strumenti: quali ad esempio la predisposizione delle graduatorie per i contributi annuali, che può essere utilizzata per rendere questo mondo più efficiente e più trasparente.

Ho posto questa questione perché il tema del rapporto pubblico-privato è un tema a cui non possiamo sfuggire nella ridefinizione del nostro sistema e del ruolo che il servizio pubblico deve assumere e ritengo che a livello locale sia più facile sperimentare un rapporto innovativo.

La seconda evenienza che abbiamo di fronte è appunto la ridefinizione del servizio pubblico e del ruolo che possono svolgere le regioni. Tema antichissimo, al quale il presidente

Petruccioli ha cercato di dare una risposta indicando come ruolo del servizio pubblico, in primo luogo, quello di “trasmettere, aggiornare, innovare quello che schematicamente potremmo definire il patrimonio della comunità”, arrivando a ipotizzare la RAI come istituzione. Questa prospettiva ci aiuta a capire che cosa possiamo fare a livello regionale e come possiamo differenziare il rapporto tra l'emittenza privata e il servizio pubblico. L'emittenza privata può, con molta utilità, favorire l'informazione anche di dettaglio e la rappresentazione plurale delle singole comunità, anche le più piccole, svolgendo in molti casi, ad esempio nella gestione delle emergenze, un ruolo insostituibile di “servizio pubblico”. Il servizio pubblico può coerentemente rappresentare per le Regioni un momento di identità e di rappresentazione per valorizzare le specifiche caratteristiche, essere elemento di promozione sia della tradizione sia del cambiamento e contribuire in questo modo a rendere più complessa ma anche più coesa la nostra identità nazionale.

Per non limitarmi ad una affermazione di principio voglio scendere ad un livello più concreto per cercare di spiegare che cosa intendo dire con momento di identità e rappresentazione territoriale ed insieme di coesione nazionale, attraverso alcuni no e alcuni sì. No, per esempio, al “marketing della sagra”: no ad una RAI che offre, alle comunità che hanno meno possibilità di essere rappresentate nel servizio pubblico, l'occasione di essere presenti con servizi a pagamento. Uno spot mascherato da servizio per la sagra del paese non mi pare il modo per favorire la rappresentazione della loro identità... Sì invece alla rappresentazione non frammentaria di alcune specificità ed alla loro valorizzazione. Voglio fare un esempio, riferendomi alla realtà che meglio conosco, Milano e la Lombardia. Lì, dove sono presenti realtà economiche e finanziarie, fra le più importanti del paese e le più significative Università italiane in campo economico, il servizio pubblico può, mettendo a frutto e valorizzando questa peculiarità territoriale, svolgere sia una funzione di rappresentazione di questi territori sia di approfondimento che arricchisce il panorama a livello nazionale.

In sintesi il locale per parlare alle singole comunità, il servizio pubblico per parlare al paese.

No infine ad una ulteriore politicizzazione del rapporto con il servizio pubblico a livello regionale. No ad una lottizzazione in regionale, Si alle regioni che, dando un prova di capacità di essere rappresentative nelle scelte di fondo, intervengano per consentire una rappresentazione della loro realtà.

Ultima questione: il rapporto tra Regioni e servizio pubblico non deve essere una riduzione localistica, ogni regione per se stessa, ma deve essere posto il problema di come la ricchezza delle regioni possa contribuire all'insieme delle programmazioni e del palinsesto nazionale. Pur salvaguardando la unitarietà di una rete soprattutto nella programmazione serale, non sarebbe giusto articolare territorialmente la programmazione giornaliera, prevedendo finestre per notiziari nazionali? Sarebbe possibile farlo? Quali ne sarebbero i costi? Quali di questi costi potrebbero essere sostenuti da altri soggetti istituzionale, pubblici, privati interessati al progetto? Può apparire una provocazione però è un ragionamento che dobbiamo fare. Nell'ultimo contratto di servizio era prevista la realizzazione di mezz'ora settimanale affidata alle Regioni, sempre nella logica localistica di un territorio che parla al suo territorio. Una logica che non paga e che infatti non ha dato alcun risultato.

Credo invece che debba essere posto il problema di come l'insieme delle regioni riesca ad avere un ruolo per affermare una strategia di un servizio pubblico rappresentativo delle varie realtà e della coesione nazionale.

Sicuramente c'è lavoro per tutti, per le Regioni, per la RAI e per le emittenti locali.

Per quanto riguarda i Comitati regionali per le comunicazioni mi sento di poter assicurare che possono rappresentare un punto di riferimento competente, di relazione equanime tra i vari soggetti a garanzia di una corretta relazione fra gli stessi e di uno sviluppo del sistema.

Il professor Cheli ha fatto un quadro completo, che io condivido quasi totalmente. Mi limito dunque a qualche commento e a qualche zoommata su alcuni dei temi affrontati. Parliamo innanzitutto di uno dei settori più difficilmente riformabili in questo paese: il sistema televisivo. Lo dico anche per la coalizione di centrosinistra, che potrebbe vincere le prossime elezioni e che ha redatto un programma su questi temi abbastanza preciso, ma che naturalmente contiene su alcuni punti opinioni diverse.

La legge cosiddetta di riforma, la legge 112, la “Gasparri”, che ha impegnato il Parlamento per oltre due anni, è stata fatta almeno nelle sue scelte fondamentali, per non cambiare il sistema. Per evitare le conseguenze di alcune decisioni legislative o di giurisprudenza costituzionale prese negli anni precedenti, decisioni che avrebbero potuto provocare un cambiamento del sistema. Riformare il sistema televisivo è per qualsiasi governo una delle sfide più difficili per come il sistema stesso è radicato storicamente nella politica. Questo vale sia per il pubblico che per il privato.

Il governo inglese ogni 10 anni si interroga se abbia ancora senso la BBC, che è la BBC; e se lo chiede, non per finta, ma seriamente. La discussione va avanti, in occasione del rinnovo della Royal Charter che è il contratto che definisce i rapporti tra lo Stato britannico e la BBC; dura due o tre anni il processo di scambio di impegni, documenti che poi alla fine ha porta-

(*) Presidente della Commissione parlamentare per l’indirizzo e la vigilanza sulle radiodiffusioni.

to, per esempio, nel rinnovo dell'ultima Royal Charter, a dire che anche per il prossimo decennio ha senso che ci sia una televisione pubblica chiamata BBC. Ma attenzione, a metà del decennio, ha deciso il governo di Sua Maestà, si deve fare un altro controllo, perché non siamo sicuri che questa decisione – che abbia senso ancora una televisione pubblica – possa durare per l'intera durata della Royal Charter, cioè per tutti i 10 anni. Quindi lo Stato britannico conferma il finanziamento statale, ma solo per i primi 5 anni, poi vedremo. Io penso che porsi questo interrogativo, come faceva il professor Cheli, e cioè se nel nuovo sistema televisivo, nelle nuove Tv che si delineano abbia ancora senso il servizio pubblico, è il modo giusto di porsi il problema. Perché siamo dentro (ormai è già cominciato) al terzo periodo della storia cinquantennale o qualcosa di più della televisione in Italia. Per la prima metà di questi 50 anni il servizio pubblico era in monopolio, per la seconda metà di questi 50 anni, diciamo la seconda metà degli anni '80 il servizio pubblico non era più in monopolio e in un certo senso, le televisioni private, prima iniziali e poi molto forti si definivano, diciamo così, per differenza dal monopolio e dal servizio pubblico, ma oggi siamo dentro un'epoca completamente diversa, come prima ci veniva ricordato. E domandarsi quale sia il senso del servizio pubblico, nella televisione del futuro. Una televisione "anytime anywere" che ti arriva in tutti i momenti e in tutte le piattaforme al punto che i nuovi sistemi di misurazione degli ascolti non sono più attaccati agli apparecchi, ma attaccati alle persone.

È una l'idea troppo diffusa in Italia e alimentata dai due grandi pachidermi (RAI e Mediaset), quella per cui lasciando tutto così sia abbastanza intuitivo il significato del servizio pubblico. L'idea per cui le cose non cambieranno mai. Io credo che sia un'idea molto pericolosa, perché in un sistema con una proliferazione straordinaria di piattaforme, di canali, di programmi potrebbe scaturire, ma non tra 30 anni, ma anche tra qualche anno, la domanda: ma il servizio pubblico a che serve? Perché è diverso dal resto? Non ha più senso sostenere che è

servizio pubblico ciò che viene trasmesso da una televisione di proprietà dello Stato. Il servizio pubblico resiste nei prossimi anni nella misura in cui ritrova, riconquista, riafferma la sua specificità, la sua diversità, la sua anima. Se pensa di poter navigare semplicemente grazie alla proprietà dello Stato rischia di perdere la sua anima e forse assieme all'anima, un giorno e magari non tra 30 anni, di veder messa in discussione la sua stessa esistenza. Quindi siccome io sono assolutamente d'accordo sulla indispensabilità del servizio pubblico televisivo, come scritto anche nel Trattato di Amsterdam, con riferimento al suo ruolo nelle società democratiche, penso che sia un dovere della politica e del legislatore quello di aiutare il servizio pubblico a riconquistare pienamente le ragioni della sua specificità.

In che direzione cambiare per aiutare il servizio pubblico a riaffermare le proprie specificità, le proprie identità? Io penso che siano fondamentalmente due le questioni su cui intervenire: primo, la sua autonomia, indipendenza dalla politica, che non ha purtroppo ricette facili. Io apprezzo tutti gli schemi, i tentativi come anche quello di una fondazione sul modello della Trecani, di cui parla Petruccioli. Ma c'è un problema di volontà politica dietro a questi schemi e mai argomento banale è stato più vero che in questo caso. Si possono adottare delle regole diverse, io sono abbastanza sulla linea parlamentare di cui parlava il professor Cheli, con degli schemi di vertici che assomiglino sempre di più a quelli delle authority che non a quello attuale, da cui è nato questo Consiglio di amministrazione della RAI. Requisiti più severi per i consiglieri, numeri più bassi, asincronia rispetto alla durata delle legislature, criteri di maggioranza qualificata per il presidente. Però la questione è di volontà politica: io sono relativamente ottimista per quanto riguarda la disponibilità del centrosinistra di un'eventuale nuova legislatura in cui si dovesse trovare in maggioranza a prendere sul serio questa questione. Lo sono non tanto perché il centrosinistra sia preso improvvisamente da una grande voglia di riconoscere autonomia alla RAI, ma perché penso che se ci fosse, ed io ritengo che debba esserci, una chiara e rapida soluzione legislativa del

problema del conflitto d'interessi, questo aprirebbe una finestra di opportunità molto rilevante; perché è chiaro che la difesa dell'ingerenza della politica in RAI dentro il centrosinistra si è spesso nutrita dell'alibi seguente: "se Mediaset è legata ad una parte politica, noi come facciamo a fare gli ingenui e a dare autonomia alla RAI?". Il secondo tema è quello della omologazione culturale dei programmi ed io ritengo questo sia inscindibile dall'argomento del finanziamento del servizio pubblico. Non credo più di tanto alle prediche sulla qualità televisiva. La RAI ha a disposizione su tutti i suoi programmi due ordini di numeri: uno che riguarda l'audience e che è misurato come sapete dall'Auditel e un altro che riguarda la qualità e il gradimento da parte dei telespettatori dei singoli programmi che è misurato dalla Doxa. Del primo numero sono piene le agenzie di stampa dalle dieci di mattina. Se ne discute sui giornali, si determinano fortune di conduttori, di programmi, di politici e naturalmente di investimenti pubblicitari. L'altro numero, quello sulla qualità e il gradimento dei programmi da parte dei telespettatori non solo è clandestino, ma è uno dei pochi segreti che la RAI, un'azienda aperta alle informazioni di qualsiasi genere, tiene gelosamente nei cassetti. Perfino i direttori delle reti non conoscono i numeri del gradimento dei programmi delle reti diverse dalla propria, cioè c'è una specie di struttura segreta che somministra ai direttori delle reti soltanto i dati del gradimento dei telespettatori dei rispettivi programmi. Si fa di tutto perché non si sappia qual è il verdetto che in gergo viene chiamato "qualitel". Su questo argomento del rischio dell'omologazione della qualità della televisione, di cui io penso si parli sempre molto poco, permettetemi una parentesi anche sulla discussione politica che c'è in questi giorni sulla televisione, e le elezioni. La *par condicio* è il mio pane quotidiano. Tuttavia io sono convinto che per molti cittadini elettori è singolare che la politica non discuta della qualità della televisione.

Non c'è nel dibattito pubblico una discussione, a bilancio di questi 5 anni, che ponga il seguente interrogativo: ma la televisione è migliorata o è peggiorata in questi 5 anni? Ed

una delle cose di cui le persone comuni si interessano di più, perché non stiamo parlando del se sono migliorati o peggiorati i campi da golf, ma stiamo parlando di uno dei servizi universali maggiormente al centro dell'attenzione pubblica. Io penso che nel dibattito pubblico che c'è dentro una campagna elettorale dovremmo anche interessarci del fatto che, dopo 5 anni di governo presieduto da un grande proprietario televisivo, la qualità complessiva della televisione italiana, almeno di quella generalista sia peggiorata. Questo a mio avviso ha a che fare innanzi tutto con le fonti di finanziamento. Penso che se il servizio pubblico in Italia vuole riconquistare la sua specificità oltre all'autonomia politica, il legislatore, cominciando da una separazione societaria da ciò che è finanziato dal canone e ciò che è finanziato dalla pubblicità, deve rendere meno vincolante l'ibrido totale nel finanziamento tra canone e pubblicità. È inutile immaginare la qualità televisiva, la non-omologazione alle televisioni commerciali se, unica televisione pubblica rilevante in Europa, oltre a quella polacca, il finanziamento della RAI dipende per il 50% dalla pubblicità. Non è così in Francia, in Germania, in Inghilterra, era così in Spagna, ma la nuova riforma diminuisce il peso della pubblicità. La non-omologazione si conquista come primo passo con una separazione tra ciò che è finanziato dal canone e ciò che è finanziato dalla pubblicità. Secondo passo di prospettiva: la riduzione del peso della pubblicità nel servizio pubblico. Adesso non è importante dire 100% di finanziamento pubblico (non è 100% neanche la BBC), ma certamente l'ibrido totale non consente di difendere e di riconquistare la specificità e la diversità qualitativa del servizio pubblico. Queste due scelte, autonomia dalla politica e riforma del sistema delle fonti di finanziamento, vanno ovviamente poi tenute assieme da un contratto tra la RAI e lo Stato, il Governo, che non abbia le caratteristiche piuttosto risibili dell'attuale schema del contratto di servizio.

Il discorso sulla qualità televisiva da un lato passa sulla ridefinizione nel servizio pubblico delle fonti di finanziamento, dall'altro ha un problema trasversale a tutti i network televisivi

che è quello di rendere più forti i soggetti che sono titolari e fornitori di contenuti. Esalta l'importanza crescente dei contenuti. Un paio di settimane fa l'*Economist* ha fatto una copertina con King-Kong e il titolo King-Content: re contenuto, una copertina che diceva: "Chi comanderà nel sistema della comunicazione dei prossimi anni?" Il re dei contenuti, ecco chi comanderà. Però questo re-contenuti ha le spalle gracilissime nel nostro sistema attuale, rispetto alle aziende di telecomunicazioni enormi e le aziende televisive come RAI e Mediaset. Quindi bisogna trovare un giusto equilibrio tra i diritti alla riproducibilità e i diritti di proprietà soprattutto delle factory e delle aziende che producono contenuti. Senza questo equilibrio, se restano solo dei nani, come sono i bravissimi produttori di fiction italiani, nani perché dipendono da RAI e Mediaset, alla fine il sistema non ha il suo equilibrio. Ultima battuta su un argomento su cui certamente poi parlerà il presidente Errani, di servizio pubblico e Regioni: condivido l'impostazione di sistema che Cheli dava su quali sono i margini entro cui questa potestà regionale può oggi muoversi. Credo che questi margini debbano essere considerati con grande prudenza per quello che riguarda il servizio pubblico; uno schema in cui si arrivi ad avere 20 servizi pubblici regionali, che instaurino con le Regioni un rapporto simile a quello che ha avuto storicamente in questi 51 anni la RAI con il Governo centrale, penso che non lo voglia nessuno. Sarebbe, credo, un grande errore: anche perché, attenzione che tutta la questione degli aiuti di Stato, che certamente ha trovato un'eccezione per quanto riguarda i servizi pubblici in sede europea, un conto è se si riferisce ai cosiddetti aiuti esistenti, cioè alle cose che l'Unione Europea si trova già fatte, e un conto è se si riferisce a nuovi investimenti, per esempio su scala regionale di servizio pubblico. Quindi io penso che le Regioni debbano avere la capacità di regolare, con le nuove competenze che gli arrivano, sistemi che sono inevitabilmente fin dall'inizio sistemi misti. Non si riproduce lo schema nazionale, che prima parte con il monopolio ecc. Qui già esistono protagonisti privati, le televisioni locali ad esempio, oltre al servizio pubblico, con i

quali convivere. Tra l'altro molto spesso le televisioni private in Italia hanno una dimensione locale, non per loro autolimitazione o scelta, ma per la dimensione di quasi monopolio dal punto di vista pubblicitario, che un operatore ha avuto nelle televisioni commerciali: non è che Telenorba o Telelombardia hanno deciso loro di restare a dimensione pugliese o lombarda, lo hanno in qualche modo dovuto fare per le dimensioni del mercato nazionale. Immaginare che la RAI possa avere delle programmazioni regionali molto estese nel corso della giornata va preso a mio parere con grande prudenza; io sarei più affezionato ad un modello di intensificazione del servizio pubblico a dimensione della RAI basato sulle news, sulle nuove tecnologie del digitale terrestre che non su una programmazione estesa nell'arco della giornata per la quale per altro le risorse sono molto difficili. La famosa mezz'ora di programmazione regionale richiesta dalla lega e messa poi all'ordine del giorno dalla RAI non si è mai fatta, un po' per resistenza burocratica della struttura, un po' perché costava 40 milioni e nel bilancio attuale della RAI non sono pochi.

Cercherò di rispondere alle domande di Enzo Cheli e magari ne farò qualcun'altra. Come diceva prima Gentiloni ci sono stati due anni di discussioni aspre attorno alla legge Gasparri. In questi due anni di discussioni, da spettatore esterno, da lettore dei giornali, ho visto dispiegarsi un conflitto a proposito di vari temi: a proposito delle nuove piattaforme digitali; della sorte di Rete quattro e della terza rete RAI, se andare la prima sul satellite o meno, se perdere la seconda la pubblicità; si è discusso del sistema integrato delle comunicazioni; e soprattutto della posizione monopolistica di Berlusconi, che ha dominato in maniera forte quel dibattito. Ho visto invece relegato ai margini il tema della privatizzazione della RAI. Si è lasciata passare inosservata la decisione – che io considero sbagliata – di privatizzare la RAI.

E invece quel tema avrebbe meritato più attenzione. È passata la scelta della privatizzazione ma, per fortuna, in forme e modi, da renderla non attuabile. Quali imprenditori investiranno sulla RAI sapendo che la loro presenza è per legge ridotta ai margini?

Ma soprattutto ritengo grave la scelta della privatizzazione. L'emittenza televisiva ha un'incidenza sulla formazione culturale ed educativa di gran lunga superiore a quella delle istituzioni scolastiche. Ora, per quanto si possa essere favorevoli alla presenza delle scuole private, per quanto si possa ritenere che anche le scuole private svolgano un servizio pubblico e possano anche essere finanziate dallo Stato – io mantengo dei dubbi – tuttavia nessuno mette in discussione che debba esserci una

(*) Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Bologna.

scuola di Stato, accanto a quelle private. Se l'Italia mantenesse la scelta di privatizzare l'emittenza pubblica sarebbe l'unica in Europa, accanto al solo Lussemburgo. Quindi mi pare che sia importante sottolineare in questa sede che deve esserci un servizio pubblico radiotelevisivo, di proprietà pubblica sottratto alla logica del mercato. Vedo che adesso si sta facendo marcia indietro; l'attuale ministro, se ho capito bene, il ministro Landolfi, che pure appartiene allo stesso partito di Gasparri, ha messo da parte questo capitolo della privatizzazione.

So bene che "proprietà pubblica" è un'espressione che va meglio precisata. Nessuno vuole tornare all'IRI e alle partecipazioni statali. Io penso che sia valida la proposta dell'ISIM, cui sembra favorevole lo stesso Petruccioli, di pensare alla RAI come a una istituzione culturale retta da una Fondazione pubblica. Questa potrebbe avere un regime speciale – analogo a quello di altre grandi istituzioni culturali – e potrebbe essere retta da un Consiglio espresso in parte dal Parlamento, in parte dalle Regioni, in parte dalle confessioni religiose, in parte dalle Università e dalle accademie culturali ma escluderei le Fondazioni bancarie, presenti in modo benemerito in altre fondazioni pubbliche. Potrebbe anche essere prevista la presenza, ovviamente non determinante, degli stessi lavoratori, in particolare i giornalisti. La struttura potrebbe essere non lontana da quella dell'Enciclopedia italiana o da quella cui si pensa per la riforma della Banca d'Italia. Alla Fondazione potrebbero fare capo le diverse società in cui potrebbe articolarsi l'attuale RAI. Però, ecco questo è il punto, abbiamo bisogno di un servizio pubblico che non sia degradato dalla concorrenza sul mercato pubblicitario e che non sia ossessionato dagli indici di ascolto; perché sono gli indici di ascolto e le esigenze del mercato pubblicitario che portano l'emittenza pubblica a concorrere con quella privata nel produrre quelle robacce e quelle volgarità che avviliscono i nostri teleschermi e umiliano quanti si imbattono in esse.

È inutile fare qui i nomi di certe trasmissioni – non mi riferisco solo all'"Isola dei famosi" o al "Grande fratello" – veramente degradanti sia per gli adulti e, soprattutto, per i nostri

figli e nipoti ai quali vengono trasmessi messaggi certamente non edificanti. La Tv pubblica è divenuta spesso quella cattiva maestra di cui parlava Popper, che certo non può essere accusato di velleità censorie. E per di più si tratta di trasmissioni finanziate, sia pure in parte, con il canone, con i soldi dei pensionati e dei padri di famiglia.

Ma si dice che il mercato pubblicitario è necessario per finanziare l'emittenza pubblica, che quindi si finanzia – all'incirca – per metà con il canone e per metà invece con il mercato pubblicitario.

Ma è proprio quella parte di mercato pubblicitario che determina la qualità delle trasmissioni della emittenza pubblica proprio perché il valore degli spazi pubblicitari cresce in relazione agli indici di ascolto. La conseguenza è che l'emittenza pubblica è costretta a seguire la qualità delle trasmissioni messe in onda negli stessi orari dalla emittenza concorrente. E se in qualche occasione o in qualche fascia oraria la emittenza pubblica perde indici di ascolto non solo si accuserà la dirigenza di essere un pessimo imprenditore ma la si accuserà anche di volere favorire Berlusconi e Mediaset!

Come sottrarsi alla logica del mercato pubblicitario? Arrivare ad un raddoppio del canone è impossibile; raddoppiare il canone, oggi a 99 euro, farebbe crescere l'evasione e spingerebbe gli abbonati contro l'emittenza pubblica (così favorendo peraltro l'*appeal* dell'emittenza privata).

L'unica strada mi pare quella indicata in questo stesso convegno nella bella relazione di Paolo Caretti: carichiamo sulla fiscalità generale l'introito oggi assicurato dagli introiti pubblicitari. Manteniamo pure gli indici di ascolto ma al solo scopo di avere il polso del gradimento degli utenti ma si eviti di essere schiavi degli indici di ascolto. Il riferimento a tali indici – lo ripeto – rende l'emittenza pubblica subalterna a quella privata.

Mi rendo conto che il carico per il bilancio dello Stato sarebbe di un certo peso ma è anche vero che si libererebbero risorse pubblicitarie per le altre emittenze e per l'editoria

e potrebbe quindi anche prevedersi – mi limito a formulare un’ipotesi – un aumento dell’imposta sulla pubblicità a carico dell’emittenza privata ed anche – aggiungo – una riduzione dei finanziamenti a pioggia per una certa editoria che continuano ad essere particolarmente forti.

Se un servizio pubblico quindi – ripeto di proprietà pubblica – è necessario, il tema del pluralismo rimane in tutta la sua forza e in tutte le sue contraddizioni, come ce lo portiamo appresso da alcune decine di anni. Io ho recentemente ritrovato tra i miei libri un libretto pubblicato alla fine degli anni '60 dalla RAI, dal servizio stampa della RAI, che aveva chiesto a intellettuali, professionisti, giornalisti di definire brevemente il termine pluralismo; venivano registrate 120 definizioni diverse di pluralismo. Il libretto era forse malizioso: serviva a dire non riusciamo a metterci d'accordo su che cosa è il pluralismo quindi andiamo avanti così. Noi abbiamo oggi un punto di riferimento nella sentenza 826 del 1988 della Corte costituzionale. Questa aveva dato una definizione del pluralismo distinguendo il pluralismo “esterno”, quello “diversificato” e quello “interno alle varie fonti”. Il pluralismo esterno è quello che implica la presenza del maggior numero possibile di fonti d'informazione in un regime di concorrenza, in un mercato non dominato da concentrazioni monopolistiche; quello diversificato richiede la possibilità di scelta da parte del cittadino tra fonti diversificate, quindi stampa, televisione, altri media. Da qui appunto l'esigenza che il mercato pubblicitario non sia tale da mettere in discussione il pluralismo diversificato; perché se la RAI oppure le televisioni private, assorbono troppe risorse si inaridiscono quelle disponibili per le altre fonti di informazione. Il tema del pluralismo interno è tema che riguarda soltanto la RAI? Forse, ma non ne sono sicuro. C'è un passaggio del messaggio di Ciampi sull'informazione che è rimasto ai margini del dibattito, anzi non ha avuto nessun rilievo. Si suggeriva che i controlli sulla pluralità dell'informazione politica, oggi esercitati dalla Commissione di vigilanza soltanto sulla RAI, venissero estesi anche alla emittenza privata.

Ma che significa pluralismo “interno”? Si può in nome del pluralismo limitare la libertà di espressione dei giornalisti? Si tratta di trovare nella emittenza pubblica un equilibrio: la libertà di espressione dei giornalisti è garantita dalla Costituzione ma non può mettere in discussione un altro valore costituzionale, quello del pluralismo e della obiettività dell’informazione riaffermato dalla Corte costituzionale in varie occasioni. Ma è anche vero che la ricerca del pluralismo non può tradirsi in una compressione non ragionevole della libertà di espressione. Pluralismo e libertà d’espressione non sono la stessa cosa, perché in nome del pluralismo può anche essere limitata la libertà d’espressione. Fino a che punto la libertà di espressione può essere garantita senza ledere il pluralismo e fino a che punto l’esigenza di non ledere il pluralismo può limitare la libertà d’espressione? Negli anni scorsi ho trovato deludente che i difensori di questo o quel conduttore – sia esso Floris o Socci – si siano schierati pregiudizialmente a favore dell’uno o a favore dell’altro conduttore senza porsi questi interrogativi. Mi chiedo se non debba invece trovarsi il modo, uno stile perché ferma restano la libertà d’espressione di tutti, venga garantito quel pluralismo che è reso necessario dalla natura del servizio pubblico, dai principi costituzionali e anche dal semplice, elementare fatto che il canone è pagato da tutti e non solo dai cittadini in sintonia con la dirigenza RAI del momento, sia essa legata all’uno o all’altro schieramento. Sotto questo profilo trovo interessante la formula del doppio conduttore sperimentata da “Otto e mezzo”, la trasmissione de “La 7”.

Se quindi l’esigenza del pluralismo va garantita all’interno di un servizio pubblico che rimanga di proprietà statale, la presenza delle Regioni mi pare importante. Mi riferisco alle Regioni non in quanto legislatori, non in quanto titolari di poteri amministrativi – è questo un tema che lascio agli interpreti del confuso nuovo Titolo V – ma in quanto espressione di pluralismo. E qui vado con la memoria ai primi passi di questa Regione, che nei primi anni ’70 assieme ad altre Regioni condusse una battaglia per la presenza delle stesse nell’emittenza pubblica.

La soluzione venne trovata, ma fu una soluzione infelice. La legge 103 del 1975, che fu il frutto anche di quelle battaglie, prevedeva un coinvolgimento delle regioni; prevedeva un Consiglio di amministrazione formato da 16 membri, di cui 6 eletti dall'assemblea dei soci, cioè nominati dall'IRI, quindi nominati dalla Democrazia Cristiana; 10 nominati dalla commissione di vigilanza, di cui 4 scelti tra rappresentanti espressi dai Consigli regionali. Ciascun Consiglio regionale doveva fornire una terna di nomi e la Commissione ne avrebbe dovuto scegliere complessivamente 4. Con quali criteri se non quelli partitici? La conclusione della trattativa fra i partiti fu l'elezione a presidente della RAI di Beniamino Finocchiaro, che era stato espresso dalla Regione Puglia. Ma in realtà la scelta era caduta non su un rappresentante regionale ma su un esponente del partito socialista. Infatti se qualcuno avesse chiesto di Finocchiaro – che pare sia stato un buon presidente – nessuno avrebbe detto che si trattava di un rappresentante delle Regioni ma che si trattava di un esponente socialista.

Fallita quella soluzione, annegata nella lottizzazione partitica che contrassegnò quegli anni, nel 1984 venne eliminata senza rimpianti la presenza regionale. Se ricordate bene si prese lo spunto dalla ratifica del cosiddetto decreto Berlusconi, quello che aveva consentito di operare in interconnessione per evitare l'oscuramento da parte dei pretori, e si realizzò un compromesso fra i socialisti, che ebbero la conversione del decreto, la Democrazia Cristiana che ne approfittò per aumentare i poteri del direttore generale espresso dall'IRI, e il PCI che ebbe una posizione privilegiata nella terza rete. Caduto il vecchio sistema, i vecchi equilibri partitici, nel 1993 si passa alla nomina di un ristretto Consiglio di amministrazione da parte dei due presidenti delle Camere, che allora erano di due diverse formazioni politiche, Napolitano e Spadolini, la cosiddetta RAI dei Professori. Con la legge Gasparri i partiti hanno ripreso il controllo del Consiglio di amministrazione ma gli equilibri non sono più quelli degli anni '80 e trovo interessante la nomina del presidente con una maggioranza necessariamente bipartisan.

Ma questa è altra storia; a me interessa invece porre in questa sede un problema: come assicurare alle regioni una presenza nella emittenza pubblica? Varie le formule previste in altri paesi, a tradizione federalista, per esempio in Germania. Io penso che in Italia l'unica strada sia quella di una presenza, in forme e modi da studiare, negli organi dirigenti di quella Fondazione pubblica di cui parlavo prima, assieme alle altre espressioni del pluralismo sociale. È chiaro che si tratta di soluzioni che vanno meglio studiate, precisate, ma mi pare un tentativo interessante di trovare una strada che possa da un lato assicurare la presenza di una emittenza pubblica e dall'altro evitare l'occupazione partitica della stessa.

Esprimo innanzitutto un apprezzamento per chi ha pensato e organizzato il convegno, un ringraziamento al professor Cheli anche per gli argomenti che ci ha proposto nella sua riflessione. Io vorrei dire tre cose sostanzialmente. La prima: sono forse meno ottimista e spero davvero di sbagliarmi in relazione alle prospettive del sistema radiotelevisivo italiano, se dovessimo far conto solo sull'innovazione tecnologica, sulle opportunità straordinarie e indiscutibili che il digitale e non solo il digitale, perfino il telefonino, offrono, per rendere più flessibile il sistema, più aperto, con più protagonisti. Tuttavia vedo quello che sta succedendo: in verità oggi, anche sulle nuove tecnologie tende a riproporsi, in modo pesantissimo, il duopolio, che va bene in fondo a molti, sono d'accordo con Gentiloni su questo. E dunque si pone un grandissimo problema, la necessità di un intervento forte, regolativo nella prossima legislatura con l'obiettivo di favorire la promozione di un reale pluralismo di soggetti che possono diventare protagonisti. Oggi c'è un'invadenza del duopolio, micidiale, dai vecchi film alle nuove tecnologie. È vero che il digitale terrestre è una grande opportunità, ma richiede investimenti. Pensiamo ad esempio alle televisioni nel territorio, con una capacità di capitalizzazione e di patrimonializzazione bassa o bassissima, non è certo agevole per loro fare investimenti sul digitale. Lo Stato italiano finanzia i decoder. Su questo, secondo me, sarebbe fondamentale fare una riflessione. Occorrono nuovi interventi regolativi e qui arrivo al secondo punto, cioè il tema

(*) Presidente Regione Emilia-Romagna e Presidente della Conferenza Stato-Regioni.

servizio pubblico. Qui, a questo tavolo, credo siamo tutti d'accordo, io sono d'accordissimo con il professor Barbera, noi non possiamo in nessun modo rinunciare, dentro un mercato che è pubblico, ad una presenza del pubblico, dello Stato dentro il sistema radiotelevisivo; su questo io sono d'accordissimo. Troviamo la forma, per me questa, come ha detto anche Gentiloni, è una priorità assoluta. Troviamo la forma, forse perfino una forma mista. Io non sono un esperto, non mi pronuncio, ma tra le tre ipotesi presentate dal professor Cheli, va considerata forse anche quella mista. Però qui c'è un grande problema, premetto non sono un esperto e posso dire delle cose del tutto infondate, ma io credo che in questi anni e lo dico in queste ore, dove sta accadendo quello che accade, dove il Presidente del Consiglio va a Isoradio, e sapete che cos'è, tuttavia credo che il problema più serio che noi abbiamo non sia il pluralismo politico dentro al sistema radiotelevisivo, ma sia invece il fatto che il duopolio ha prodotto un drammatico abbassamento della qualità culturale e uno sbandamento della più importante impresa e istituzione culturale del nostro paese, che è la RAI. Una perdita di missione, di senso, e credo che sia il primo problema. Vorrei che la coalizione che uscirà vincente dalle elezioni partisse ragionando così, questo paese ha un grande problema culturale: penso che la RAI debba svolgere una funzione perfino pedagogica; c'è una domanda fortissima da questo punto di vista, che non viene coperta, anzi si rincorrono, per via del meccanismo pubblicitario, degli ascolti ecc., si rincorrono nei livelli più bassi. Guardate che è un problema serissimo e io non capisco perché l'università, gli intellettuali, la cultura, non pongano con una forza nuova questa questione. E non è quanto Berlusconi stia in televisione, non è quello il problema, il punto è che la presenza di un certo messaggio politico si incrocia con un senso comune, con un immaginario collettivo che è costruito al contrario, da quello che propone la televisione tutti i santi secondi in questi ultimi anni: questo è un grande problema e credo che dovremmo porlo con grande forza. Anche perché, al di là delle soluzioni istituzionali, dal

punto di vista formale, mi riferisco alla governance adesso, le soluzioni possono essere soddisfacenti rispetto all'obiettivo che ci poniamo: pluralismo, autonomia. C'è poi la relazione con il sistema politico, porrei la questione su questo piano e non su quello della semplice per quanto indispensabile rappresentanza del pluralismo, che non è solo pluralismo politico, ma culturale, religioso, etnico. Il nostro paese in 5 anni ha raggiunto i numeri della Francia sull'immigrazione, ma la Francia li ha raggiunti in 50 anni e questo cambiamento, a proposito di cultura, ci sta ponendo dei problemi seri. Ecco perché penso che la cosa più importante sia quella di riuscire a promuovere una governance, che effettivamente abbia un'autonomia culturale e sia misurabile. Potrebbe essere una fondazione, come proponevi. Oppure mi piacerebbe un'Authority, in base al fatto che questa è l'unica esperienza di stampo anglosassone, che pur con dei limiti, pare funzioni anche da noi. Cioè un organo indipendente e punto di riferimento e di giudizio rispetto al Consiglio di amministrazione. Io credo che su questo bisognerebbe lavorare. E qui affrontiamo il tema delle regioni. Il professor Barbera ha già detto del fallimento di un percorso; fallimento sostanziale e anche qui badate, oltre che dal punto di vista delle norme e delle competenze c'è prima di tutto una sede politica. Nel panorama dell'informazione le regioni, le autonomie locali esistono solo quando propongono una sorta di inciampo istituzionale, quando si oppongono, quando dicono no, quando fanno qualche gesto "eclatante", pochi secondi, perché in verità, in questo paese si parla tanto di federalismo e tanto a sproposito, ma per la verità a me pare di sentire la ripresa di una cultura centralista; frutto anche, intendiamoci, degli errori fatti in relazione al federalismo; e qui siamo di fronte ad un processo regressivo. La stessa dialettica nella proposta di riforma costituzionale, tra devoluzioni e poteri è una dialettica sfrenata tra centralismo e devoluzione, cioè non un'idea di federalismo cooperativo che sta in piedi, che regge. Penso che le Regioni hanno fatto bene ad avere quella prudenza, professore, che lei proponeva, perché se all'indomani del

2001, del Titolo V, fosse partita l'idea di spezzettare questo sistema, al di là dell'impostazione di Amsterdam e dell'Unione Europea, avremmo prodotto ulteriori danni. Voglio sgomberare il campo da un'altra cosa: il rapporto tra Regioni e RAI non può essere fondato da quanto pago, questo non esiste! Non esiste! Lasciamo stare. Se il ragionamento dev'essere questo, non parliamone per favore; perché si introdurrebbe un meccanismo inquietante, nel merito si determinerebbe una rincorsa tra la Regione che può e quella che non può pagare. Attenzione a questo punto, non so dove porterebbe! Se trasferissimo il meccanismo del rapporto tra la politica e la RAI a livello nazionale alle singole Regioni, arriveremmo forse al punto più basso dell'esperienza del sistema radiotelevisivo, oppure a un modello di tipo coreano secondo il quale la Regione paga e la RAI intervista il presidente della Giunta regionale senza soluzione di continuità, con il risultato di una visione dolce e melensa tale per cui vivremmo in ciascuna regione nel modo migliore possibile. Il punto è questo paese che cos'è? Secondo me c'è anche un grande problema di formazione. Gli operatori della televisione, come li formiamo? Ricordavo proprio ieri, parlando con il senatore Zavoli, che quando la televisione ebbe una grandissima fortuna, era uno strumento da inventare e da costruire, era fondato sul monopolio, si formò una generazione di grandissimo valore, anche dal punto di vista culturale, anche dal punto di vista della rappresentanza del paese; è questo uno dei temi che noi dobbiamo proporre e magari su questo le Regioni potrebbero partecipare, questo sì. La formazione di una nuova qualità del sistema radiotelevisivo e insieme, in modo cooperativo le Regioni, lo Stato e la RAI investono per cominciare a trovare nuove chiavi di lettura che oggi non abbiamo e che non sono certo chiavi di lettura che possono essere interpretate o inventate dalle classi politiche, dalle maggioranze di turno nelle Regioni. E ancora questa benedetta mezz'ora di programma televisivo, per la verità questa benedetta mezz'ora è araba fenice: noi regioni finalmente abbiamo riaperto un tavolo di confronto, con il nuovo consiglio e il

presidente della RAI. Vedremo cosa viene fuori, ma questo tema della mezz'ora è un tema secondo me mal posto, anche perché, questa, preciso, è la mia opinione personale, non a nome e per conto della Conferenza dei Presidenti. Ritengo che dopo il TG3 regionale, una mezz'oretta ciascuna regione nella propria regione, rappresenti un tuffo in basso, in alcune realtà perfino senz'acqua nella piscina, e no! Ma non è mica questo il tema che noi dobbiamo affrontare bensì come si regge il paese. Ci sono realtà che riescono a dare un contributo: formiamo coloro che rileggono il paese e troviamo le condizioni, se ho capito bene è la cosa che dicevi anche tu, troviamo le condizioni affinché la RAI non si spezzi, quella è un'idea leghista che funziona nelle valli, per dare una nuova idea di paese di cui abbiamo bisogno. C'è, insisto su questo, c'è una nuova idea, non si chiamerà "non è mai troppo tardi", ma si chiamerà "guardiamo al futuro". Dunque concludo dicendo questo: io accolgo il tema posto dal professor Cheli, adesso ci sono gli spazi, ci sono i riferimenti, quello che potremmo desumere come principi fondamentali, potremmo desumere, perché sappiamo che su questo tema c'è una grande difficoltà; bisogna farlo in modo coordinato, sono d'accordissimo, cioè con la Conferenza dei Presidenti e bisogna farlo in un impianto cooperativo con lo Stato centrale e il Governo. Ecco, questa è l'altra difficoltà: mai come oggi, ci tengo molto a precisarlo, tutte le Regioni, a prescindere dalla maggioranza politica che ciascuna Regione ha, mai come oggi il rapporto tra le Regioni e il Governo è segnato da un conflitto tanto aspro e tanto negativo per il paese. Tant'è che, dicevo prima e lo posso dire anche ora al microfono, professore, certamente qualsiasi interpretazione legislativa dei margini anche desunti attraverso i principi fondamentali dei due impianti legislativi avrebbe prodotto un conflitto costituzionale. Questo paese non può andare avanti così, allora con l'apertura della nuova legislatura, io auspico e, sollecitati e aiutati da un contributo di qualità, come quello che viene dal professor Cheli, dobbiamo aprire un confronto serio per vedere in che termini e in quale modo costrui-

re un impianto legislativo. Naturalmente questa è, ripeto anche su questo punto, la mia opinione, sapete che diverse Regioni stanno interpretando o il satellitare o il digitale e sapete anche quali sono i risultati di queste sperimentazioni. Il problema vero, secondo me, è trovare le condizioni perché le Regioni possano essere dentro un impianto nazionale, le protagoniste di una politica che allarga e promuove soggetti che si muovono dentro questo nuovo campo tecnologico e innovativo che ci viene presentato.

Nell'ambito del dottorato di ricerca in Storia d'Europa, presso il Dipartimento di Discipline Storiche, sto svolgendo un progetto di ricerca triennale sulla storia della televisione in Italia. Nello specifico studio la storia delle esperienze di comunicazione televisiva dal basso, quali Tv di strada, di quartiere, ecc. Ringrazio per la possibilità che mi è stata data di partecipare a questo convegno in quanto penso che sia ad esso pertinente, come lo è alle attività di un CORECOM, una riflessione sulla comunicazione dal basso e sulle sue prospettive. Ricordo a riguardo un incontro interessante e coinvolgente proposto dal CORECOM della Regione Marche il 15 ottobre 2005 a Senigallia dal titolo "Telestreet e reti civiche: compatibilità tecnica-giuridica con il sistema delle comunicazioni radiotelevisive e potestà normativa regionale". Da questo arricchente momento di discussione erano emerse alcune importanti considerazioni su come le televisioni dal basso potessero contribuire a generare nuove dinamiche di pluralismo comunicativo sul piano locale e offrire alle comunità nuove possibilità di espressione e di dialogo. In particolare si era evidenziata una nuova possibile configurazione della geografia della comunicazione televisiva. Alla compresenza di una geografia di livello estremamente ampio, quella dei canali nazionali, con una geografia delle televisioni locali (si intendono le reti regionali, provinciali, ecc.) sia pubbliche che private, si è venuta infatti affiancando una terza geografia, quella delle televisioni di quartiere, di strada, di condominio. Televisioni che nascono e sono sviluppate da

(*) Dottorando dell'Università di Bologna.

comunità locali, con risorse e strumenti estremamente ridotti. Una dimensione che per questo nasce in sordina, fatica a venire alla luce, ma che esprime nuove esigenze di democrazia comunicativa e la necessità di ripensare la struttura del servizio televisivo attuale. Si tratta di un complesso di esperienze non facilmente riconducibili ad un unico modello, vi sono le emittenti del circuito Teletreet (www.teletreet.it), che ad esempio trasmettono via etere nei cosiddetti coni d'ombra e hanno in questi ultimi anni posto sul piano politico-legislativo alcune urgenti questioni per quanto riguarda la necessità di una loro regolamentazione, necessaria per un pieno sviluppo. Vi sono altre esperienze che nascono in contesti specifici, come le Tv di condominio, ad es. il caso di Corviale Tv di Roma o di Teletorre 19 di Bologna. Tutte queste diversità possono trovare come punto d'incontro la volontà di un'espressione che nasce dal basso, dalle comunità locali, o "iperlocali" se vogliamo, e della quale bisogna tenere conto nel pensare al servizio televisivo. Tali televisioni infatti offrono sotto alcuni aspetti un servizio unico in quanto permettono alle comunità di dire cose che altrimenti non troverebbero espressione in nessuna delle altre due geografie comunicative succitate. Ricordo che al convegno di Senigallia l'ingegner Gubitosa, consulente tecnico del network Teletreet spiegò che certe cose come ad esempio una processione religiosa cittadina, un consiglio comunale, o una partita di calcio locale ecc. non vengono e non verranno mai trasmesse da una televisione nazionale ne probabilmente da emittenti regionali o provinciali, ma che una Tv di strada o di quartiere questo può farlo. Da questo convegno emerse uno stimolo importante che qui dunque vorrei ripresentare: queste differenti geografie comunicative non sono necessariamente in contrapposizione tra loro, possono e potranno fruttuosamente coesistere se a livello legislativo ci si renderà conto del mutato scenario. E l'istituzione Regione, per quanto in sua potestà, può fornire un notevole contributo in questo processo. Vi ringrazio ancora e vi saluto invitandovi a partecipare ad un convegno organizzato per il 7 marzo 2006 a Bologna, presso la sede

del Dipartimento di Discipline Storiche, dal titolo “Città e comunicazione: televisioni locali ‘dal basso’ come strumento di democrazia partecipativa sul territorio”.

Ritengo che questo convegno organizzato dal CORECOM sia particolarmente riuscito: sia per la qualità ed i contenuti degli interventi sia per la partecipazione e l'interesse che ha suscitato. Gli atti saranno raccolti e pubblicati a breve.

Mi auguro che l'analisi e la discussione dei temi proposti in questa sede possano trovare un ulteriore sviluppo, un approfondimento nel corso di una prossima e simile iniziativa.

Ringrazio, a nome del CORECOM, tutti quanti hanno aderito e partecipato e ringrazio anche i collaboratori del CORECOM, per l'impegno ed il lavoro svolto.

Ringrazio la Presidenza dell'Assemblea legislativa che ha approvato e sostenuto il convegno, mettendo a disposizione tutta la struttura.

Infine un sentito ringraziamento lo porgo a tutti i relatori che sono intervenuti, offrendo contributi di alto profilo, da cui trarremo sicuramente buoni frutti; ed un particolare "grazie" al professor Caretti per il suo apporto decisivo.

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

Iniziativa organizzata dal Comitato regionale
per le Comunicazioni della Regione Emilia-Romagna

Hanno contribuito:

Direzione Generale Organizzazione,
sistemi informativi e telematica
della Regione Emilia-Romagna

Upi – Unione province Italiane – Emilia-Romagna

Fondazione Cassa di Risparmio in Bologna

Provincia di Ferrara