

Le autonomie territoriali ed il settore televisivo in Italia, Germania e Spagna

di Maria Elena Monaco

Premessa. Interessi in gioco e necessità di un ruolo delle Autonomie territoriali

L'emittenza televisiva rappresenta un importante mezzo di esercizio della libertà di espressione dotato di un ruolo fondamentale nella formazione dell'opinione individuale e pubblica e, dunque, nella realizzazione del processo democratico. Essa costituisce un rilevante strumento di potere che necessita di regolamentazione da parte della legge; il settore in questione non può essere infatti lasciato al libero gioco delle forze economiche, risultando il mercato incapace di prevenire le concentrazioni di potere e gli abusi che pregiudicherebbero fatalmente la libertà di informazione ed il pluralismo delle opinioni, compromettendo dunque la stessa struttura democratica dello Stato⁽¹⁾.

(1) A proposito si vedano G. GARDINI, *L'attività radiotelevisiva come servizio di interesse generale*, in questa *Rivista*, n. 1, 2006, p. 131 ss.; J. BARATA I MIR, *Democracia y audiovisual*, Madrid Barcelona, 2006, p.77 ss. Si ricordi, peraltro, che a tali conclusioni era giunta la Corte costituzionale già nella prima sentenza pronunciata in materia di radiotelevisione, la n. 59 del 1960. In tale sentenza la Corte, chiamata a valutare la compatibilità della riserva allo Stato della radiotelevisione stabilita dal Codice postale con i principi previsti dagli artt. 43 e 21 Cost., osservava come l'attività televisiva fosse "attività "di prevalente interesse generale", data "l'altissima importanza che [...] gli interessi che la televisione tende a soddisfare [informazione, cultura, svago] assumono – e su vastissima scala – non solo per i singoli componenti del corpo sociale, ma anche per questo nella sua unità", e come essa si rivelasse "[...] attività predestinata, in regime di libera iniziativa, quanto meno all'oligopolio" ed a cadere "naturalmente nella disponibilità di uno o pochi soggetti, prevedibilmente mossi da interessi particolari". La Corte riteneva dunque "implicito che allo Stato monopolista di un servizio destinato alla diffusione del pensiero incombe l'obbligo di assicurare, in condizione di imparzialità ed obiettività, la possibilità potenziale di go-

Il settore televisivo risulta peraltro caratterizzato dalla presenza di interessi collocati su diversi livelli territoriali: sovranazionale, nazionale, regionale e locale; la sua disciplina richiede di conseguenza l'intervento dei diversi enti territoriali rappresentativi degli interessi coinvolti. Il riparto di competenze tra Stato, Regioni ed altri enti locali deve essere tuttavia disegnato tenendo conto delle inevitabili ripercussioni sul principio di uguaglianza, posto che "il primo effetto della perdita dei poteri da parte dell'ente centrale e del conseguente esercizio di una maggiore autonomia da parte degli enti decentrati è l'aumento delle differenze, e cioè delle diseguaglianze, nel trattamento giuridico degli individui, all'interno dello stesso Stato nazionale, a seconda del luogo di residenza" (2).

La presente ricerca ha ad oggetto anzitutto l'analisi delle modalità di bilanciamento tra l'esigenza di disciplina differenziata con quelle di regolazione unitaria realizzate nell'ordinamento italiano; in secondo luogo essa è rivolta ad un'indagine relativa alle soluzioni adottate a riguardo da altri due Paesi europei, quali la Germania e la Spagna i cui sistemi di radiotelevisione, caratterizzati da un'ampia valorizzazione del ruolo delle autonomie locali (chiamate a soddisfare anche le esigenze unitarie), risultano particolarmente interessanti ai fini del dibattito interno al nostro Paese sulle prospettive di riforma in senso regionalista del sistema televisivo.

derne (...) a chi sia interessato ad avvalersene per la diffusione del pensiero nei vari modi del suo manifestarsi. Donde l'esigenza di leggi destinate a disciplinare tale possibilità potenziale ed ad assicurare adeguate garanzie di imparzialità nel vaglio delle istanze di ammissione all'utilizzazione del servizio non contrastanti con l'ordinamento, con le esigenze tecniche e con gli interessi degni di tutela (varietà e dignità dei programmi ecc.)".

(2) Così M. CUNIBERTI, E. LAMARQUE, B. TONOLETTI, G. VIGEVANI, M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Percorsi di diritto dell'informazione*, Giappichelli Editore, 2003, p. 351.

1. Le Regioni ed il sistema radiotelevisivo italiano

1.1. *Il progressivo ampliamento del ruolo regionale nel settore televisivo: la sentenza n. 348 del 1990 e la Riforma del Titolo V della Costituzione*

Lo sviluppo del ruolo delle Regioni italiane nella disciplina del fenomeno televisivo ha conosciuto diverse fasi, caratterizzate da una progressiva apertura a spazi di intervento degli enti territoriali in questione⁽³⁾.

La prima fase si distingue per l'affermazione ad opera della giurisprudenza costituzionale dell'impossibilità di interventi autonomi regionali in materia, nonché per l'atteggiamento del legislatore statale di tendenziale chiusura rispetto al riconoscimento di seppur minimi spazi di potestà legislativa integro-attuativa. L'iniziale orientamento restrittivo della Corte costituzionale risultava evidentemente riconducibile alla mancata previsione dell'informazione fra le materie elencate dall'art. 117, primo comma Cost. e dalle corrispondenti disposizioni contenute negli Statuti speciali attributive della competenza legislativa alle Regioni ad autonomia speciale ed alle Province autonome, nonché influenzato dalla permanenza del monopolio statale sulla gestione del servizio pubblico radiotelevisivo⁽⁴⁾. La Corte costituzionale aveva infatti risolto i primi conflitti insorti fra Stato e Regioni in materia di informazione facendo ricorso al

(3) Per un'analisi approfondita delle fasi in questione si vedano P. CARETTI, *Le Regioni nel nuovo ordinamento delle telecomunicazioni*, in R. ZACCARIA, *Informazione e telecomunicazione*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. SANTANIELLO, Padova, 1999, p. 511 ss.; P. CARETTI, *L'ordinamento delle comunicazioni tra Comunità europea, Stato e Regione*, in G. MORBIDELLI e F. DONATI (a cura di), *L'evoluzione del sistema delle comunicazioni tra diritto interno e diritto comunitario*, Torino, 2005, p. 15 ss.; A. CHIMENTI, *L'ordinamento radiotelevisivo italiano*, Torino, 2007, p. 269 ss.; R. ZACCARIA, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Cedam, 2007, p. 439 ss.; M. CUNIBERTI, E. LAMARQUE, B. TONOLETTI, G. VIGEVANI, M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Percorsi di diritto dell'informazione*, cit., p. 351 ss.; R. ZACCARIA, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Cedam, 2007, p. 439 ss.

(4) In dottrina si è infatti parlato dei fattori in questione come delle due "ipoteche" che per decenni hanno gravato sul ruolo regionale in materia di informazione; a proposito si veda P. CARETTI, *Le Regioni nel nuovo ordinamento delle telecomunicazioni*, cit., p. 511 ss.

criterio delle competenze enumerate, da essa ritenuto non superabile attraverso la desunzione diretta dalla disciplina costituzionale relativa alla libertà di manifestazione del pensiero della facoltà regionale di intervento autonomo nella gestione dell'attività radiotelevisiva. In applicazione del criterio formale il giudice costituzionale con la sent. n. 46 del 1961 ⁽⁵⁾ dichiarò incostituzionale una legge della Provincia autonoma di Bolzano che attribuiva alla Giunta provinciale il potere di predisporre, approvare e vigilare sull'esecuzione dei programmi per le trasmissioni locali della concessionaria pubblica ⁽⁶⁾, confermando peraltro la legittimità della riserva allo Stato del servizio radiotelevisivo stabilita dalle leggi allora vigenti ⁽⁷⁾. Tuttavia la Corte, pur escludendo un ruolo regionale autonomo e considerando legittima la disciplina del monopolio pubblico, auspicava una riforma legislativa finalizzata a consentire alle Regioni (anch'esse soggetti del pluralismo politico e istituzionale costituzionalmente garantito) la partecipazione alla gestione del servizio radiotelevisivo.

Tale orientamento unitamente alle sempre più pressanti richieste di intervento avanzate dalle Regioni ordinarie (nel frattempo istituite) indussero il legislatore degli anni settanta a riconoscere loro alcuni (seppur marginali) ⁽⁸⁾ spazi. L'art. 5 della l. n. 103 del 1975 ⁽⁹⁾ attribuì ai maggiori enti territoriali il pote-

(5) Corte cost., 11 luglio 1961, n. 46 in *Giur. cost.*, 1961, p. 990 ss.

(6) Alla Provincia autonoma era dunque riconosciuta esclusivamente la facoltà di proporre programmi alla concessionaria del servizio pubblico.

(7) Nella pronuncia in discorso la Corte ritenne l'art. 21 della Costituzione non "...violato per effetto della riserva a favore dello Stato stabilita per i servizi radiotelevisivi dalle leggi vigenti" considerate la limitatezza delle possibilità di accesso e la circostanza per la quale "lo Stato, per la posizione in cui istituzionalmente si trova, può meglio che ogni altro soggetto assicurare l'accesso a tutti gli interessati, in condizione di obiettività e di imparzialità, al detto mezzo di comunicazione".

(8) In dottrina l'intervento legislativo in questione fu considerato strumento di "cd. decentramento del servizio pubblico in termini di mero riassetto organizzativo e non di raccordo organico con le istituzioni regionali". Per tale chiave di lettura si veda P. CARETTI, *Le competenze delle Regioni e delle province autonome nel settore dell'informazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale e negli sviluppi legislativi*, in *Atti del convegno Il sistema dell'informazione nel quadro della liberalizzazione delle telecomunicazioni*, Firenze 20- 21 giugno 1997.

(9) Legge n. 103 del 1975 "Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e tele-

re di istituire comitati regionali radiotelevisivi (Corerat), organi consultivi in materia radiotelevisiva abilitati a formulare indicazioni e proposte al consiglio di amministrazione della Rai relative ai programmi radiotelevisivi destinati alla diffusione regionale (cd. “finestre regionali”); l’art. 8 della legge 103/1975⁽¹⁰⁾ consentì inoltre alle Regioni la partecipazione al procedi-

visiva”.

Secondo l’art. 5 della l. n. 103 del 1975 “ogni consiglio regionale elegge, con voto limitato almeno ai due terzi dei membri da eleggere, un comitato regionale per il servizio radiotelevisivo, composto da nove membri. Questi durano in carica tre anni e il loro mandato è gratuito. La carica di membro del comitato regionale radiotelevisivo è incompatibile con quella di consigliere regionale, di dipendente della società concessionaria, nonché con l’appartenenza agli organi di cui agli articoli 4 e 8 della presente legge. Il comitato regionale è organo di consulenza della regione in materia radiotelevisiva; formula indicazioni sui programmi radiotelevisivi destinati alla diffusione regionale. Formula altresì proposte da presentare al consiglio di amministrazione della società concessionaria in merito a programmazioni regionali che possono essere trasmesse in reti nazionali. Il comitato regionale regola l’accesso alle trasmissioni regionali, secondo le norme della commissione parlamentare”.

(10) Secondo l’art. 8 della l. n. 103/1975: “il consiglio di amministrazione della concessionaria è composto da 16 membri, di cui: sei eletti dall’assemblea dei soci; dieci eletti dalla commissione parlamentare con la maggioranza di tre quinti dei suoi componenti, dei quali 4 scelti sulla base delle designazioni effettuate dai consigli regionali. Ciascun consiglio regionale designa da uno a tre nominativi nei trenta giorni anteriori alla scadenza del consiglio di amministrazione e, nella prima attuazione della presente legge, entro quindici giorni dalla sua entrata in vigore. Trascorsi i termini la commissione procede sulla base delle designazioni pervenute.

Il consiglio di amministrazione dura in carica tre anni. Il consiglio di amministrazione della società concessionaria nomina il presidente, scelto tra i suoi componenti, e il direttore generale. Il consiglio di amministrazione nomina altresì uno o più vice presidenti tra i suoi componenti. Al consiglio di amministrazione spetta la gestione della società, salve le materie riservate per legge alla assemblea sociale. Il consiglio approva trimestralmente, in attuazione del piano annuale di massima approvato dalla commissione parlamentare, lo schema dei programmi da svolgere nel trimestre successivo; esamina periodicamente le proposte allo studio per la futura programmazione; verifica periodicamente i programmi trasmessi, per accertarne la rispondenza alle direttive ed agli schemi approvati; trasmette alla commissione parlamentare periodiche relazioni sui programmi trasmessi. Il consiglio, nel quadro degli indirizzi e dei criteri generali formulati dalla Commissione Parlamentare, provvede alla definizione del preventivo annuo globale delle entrate con maggioranza dei tre quarti dei suoi membri, provvede all’assegnazione annuale degli stanziamenti per le attività dei vari settori, alla determinazione del piano annuale di massima della programmazione e degli investimenti e alle modifiche generali dell’organizzazione. Il consiglio provvede altresì alle assunzioni, ai trasferimenti, alle promozioni del personale con qualifica di dirigente ed assimilate e detta norme generali per l’assunzione degli altri dipendenti e dei giornalisti e per le collaborazioni che abbiano carattere continuativo”.

mento di nomina dei membri del consiglio di amministrazione della RAI; infine gli articoli 24, 25 e 30 della stessa legge riconobbero loro alcune competenze in materia di televisione via cavo.

Negli anni successivi la Corte mantenne sostanzialmente l'orientamento restrittivo, continuando a valutare la legittimità degli interventi legislativi regionali nel settore dell'informazione (per lo più relativi a concessioni di contributi, agevolazioni ed incentivi di carattere economico agli operatori) alla luce del criterio formale delle competenze enumerate.

Con la sentenza n. 94 del 1977 (pronunciata in materia di stampa) il giudice costituzionale dichiarò illegittima una legge della Regione Sicilia che introduceva misure di agevolazione economica in favore di quotidiani e periodici editi nell'isola e recanti servizi d'interesse dell'autonomia, in quanto incidente in materia d'informazione pubblica, ritenuta estranea alle attribuzioni regionali ⁽¹¹⁾.

Alcune aperture caratterizzano la sentenza n. 118 del 1981, con la quale la Corte costituzionale salvò dalla declaratoria di incostituzionalità una legge della Regione Friuli Venezia Giulia che riconosceva contributi a favore dei Comuni per l'installazione e la manutenzione di impianti radiotelevisivi, intervento considerato afferente alla materia dei lavori pubblici di interesse regionale, di competenza regionale per espressa previsione statutaria.

La linea di chiusura risulta tuttavia ripresa nelle successive sentenze n. 206 e 207 del 1985 ⁽¹²⁾, nelle quali la Corte negò la competenza legislativa e amministrativa della Provincia di Bolzano relativamente alla programmazione radiotelevisiva e al governo tecnico dell'etere (pianificazione, ripartizione e asse-

(11) La Corte fondò la propria decisione sulla considerazione della mancata attribuzione espressa della materia ad opera dello Statuto speciale. In tale pronuncia fu precisato inoltre che l'interesse regionale ad informare sulla propria attività (indubbiamente esistente) potesse essere soddisfatto esclusivamente attraverso altre modalità, come per es. l'istituzione di un ufficio stampa; a proposito si veda Corte cost. 30 maggio 1977, n. 94, in *Giur. cost.*, 1977, p. 735 ss.

(12) Corte cost., 15 luglio 1985, n. 206, in *Giur. cost.*, 1985, p. 1592 ss.; Corte cost., 15 luglio 1985, n. 207, in *Giur. cost.*, p. 1116 ss.

gnazione delle frequenze).

Il giudice costituzionale dunque per lungo tempo affermò l'impossibilità di un ruolo autonomo delle Regioni in materia radiotelevisiva, nonostante il riconoscimento della titolarità dell'interesse a garantire un sistema informativo in ambito locale, tuttavia da esse realizzabile esclusivamente attraverso lo svolgimento di funzioni accessorie e marginali affidate dallo Stato, nonché attraverso interventi riconducibili a materie espressamente attribuite dalla Costituzione alla competenza regionale ed interferenti nel settore in esame.

Negli anni novanta il definitivo abbandono di tale impostazione aprì una seconda fase caratterizzata dall'affermazione giurisprudenziale di un ruolo autonomo delle Regioni nel settore dell'informazione, nonché dal riconoscimento statale di più ampi spazi di potestà legislativa integro-attuativa regionale.

Nella sentenza n. 348 del 1990 ⁽¹³⁾ la Corte costituzionale respinse la questione di legittimità di una legge della Regione Piemonte che introduceva una serie di provvidenze a sostegno di imprese locali operanti nel settore della comunicazione, basandosi sulla considerazione per la quale "l'informazione attuata attraverso i mezzi di comunicazione di massa (si tratti di stampa o di radiotelevisione) è attività che – per il fatto di collegarsi, nel nostro sistema, all'esercizio di una libertà fondamentale (quale quella di espressione del pensiero) e alla presenza di un valore essenziale (quale quello del pluralismo) – non può essere collocata sullo stesso piano delle materie elencate nell'art.117 della Costituzione"; per la Corte costituzionale essa andava considerata "condizione preliminare per l'attuazione ad ogni livello, centrale o locale, della forma propria di Stato democratico". La Corte affermò dunque la necessaria non estraneità di qualsiasi soggetto politico rappresentativo degli interessi generali di una comunità all'impiego dei *media*, il quale "per quanto concerne le Regioni... si riferisce, in particolare, a due aspetti: quello delle informazioni che la Regione è tenuta ad offrire ai cittadini in ordine alle proprie attività ed ai propri

(13) Corte cost., 20 luglio 1990, n. 348, in *Giur. cost.*, 1990, p. 283 ss.

programmi e quello delle informazioni che la Regione può ricevere dalla società regionale e che concorrono a determinare la partecipazione di tale società alle scelte attraverso cui si esprime l'indirizzo politico e amministrativo regionale”.

Nella nuova impostazione del giudice costituzionale le Regioni venivano considerate costituzionalmente legittimate ad intervenire autonomamente nel settore radiotelevisivo in quanto chiamate insieme allo Stato alla cura dell'interesse ad un sistema informativo diffuso e pluralistico ed alla realizzazione della struttura democratica della Repubblica, seppur nell'ambito di un rapporto di concorrenza equilibrato e rispettoso dei rispettivi ruoli (correlati al loro diverso grado di rappresentatività e responsabilità politica).

Sul piano normativo un maggior spazio di intervento regionale fu previsto dalla legge n. 223 del 1990 (cd. “legge Mammì”) ⁽¹⁴⁾ disciplinante il sistema radiotelevisivo misto pubblico-privato (con definitivo superamento del monopolio statale sulle emittenze locali ⁽¹⁵⁾ e nazionale); la legge in questione, pur sottraendo alle Regioni il potere di partecipazione al procedimento di formazione del consiglio di amministrazione della Rai, riconobbe loro rilevanti compiti consultivi relativi alla predisposizione del piano di assegnazione delle frequenze ⁽¹⁶⁾, la possibilità di stipulare convenzioni con la concessionaria pubblica e con emittenti locali private finalizzate all'istituzione di forme di

(14) L. 6 agosto 1990, n. 223 “Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato”.

(15) Si ricordi che il settore in questione era stato già oggetto di liberalizzazione ad opera della sentenza n. 202 del 1976 della Corte costituzionale.

(16) Secondo l'art. 3, commi 14 e 15 della l. 223 del 1990: “Nel rispetto degli obiettivi indicati nei commi dal 7 all'11, il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, sentite la concessionaria pubblica e le associazioni a carattere nazionale dei titolari di emittenti o reti private, redige lo schema di piano di assegnazione con l'indicazione del numero e delle caratteristiche dei bacini d'utenza, e la sottopone al parere delle Regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

Le Regioni e le Province autonome, nell'esprimere il parere sullo schema di piano di assegnazione, possono proporre ipotesi diverse di bacini, in relazione alle proprie caratteristiche naturali, socio-economiche e culturali. Esse possono, altresì, d'intesa tra loro, proporre bacini di utenza comprendenti territori confinanti. Decorso sessanta giorni dalla ricezione dello schema di piano, senza che sia pervenuto il parere, esso si intende reso in senso favorevole”.

collaborazione con le realtà culturali ed informative locali ⁽¹⁷⁾, nonché la facoltà di concessione di incentivi economici per l'installazione e la gestione degli impianti a favore di operatori del settore della radiofonia a carattere comunitario di ambito locale ⁽¹⁸⁾.

Gli spazi riconosciuti alle Regioni dal legislatore statale furono peraltro ampliati da due importanti pronunce successive della Corte costituzionale.

Con la sentenza n. 21 del 1991 la Corte costituzionale dichiarò costituzionalmente illegittimi il comma 14 dell'art. 3 della l. 223/1990 nella parte in cui non prevedeva l'"intesa" fra lo Stato e le Province autonome di Trento e Bolzano relativamente alla localizzazione degli impianti ⁽¹⁹⁾, nonché il comma

(17) Secondo l'art. 7 della l. 223 del 1990: "ogni consiglio regionale elegge, con voto limitato almeno a due terzi dei membri da eleggere e da scegliersi fra esperti di comunicazione radiotelevisiva, un comitato regionale per i servizi radiotelevisivi. Il comitato regionale è organo di consulenza della regione in materia radiotelevisiva, in particolare per quanto riguarda i compiti assegnati alle Regioni dalla presente legge. Il comitato altresì formula proposte al consiglio di amministrazione della concessionaria pubblica in merito a programmazioni regionali che possano essere trasmesse sia in ambito nazionale che regionale; regola l'accesso alle trasmissioni regionali programmate dalla concessionaria pubblica.

La concessione di cui all'articolo 2, comma 2, prevede forme di collaborazione con le realtà culturali e informative delle regioni e fissa i criteri in base ai quali possono essere stipulate convenzioni tra le sedi periferiche della concessionaria pubblica, le Regioni e i concessionari privati in ambito locale. Il comitato regionale per servizi radiotelevisivi definisce i contenuti di tali collaborazioni e convenzioni e ne coordina l'attuazione per conto della Regione. Le Regioni disciplinano il funzionamento dei comitati regionali per i servizi radiotelevisivi.

Le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono alla costituzione di comitati provinciali per i servizi radiotelevisivi, in conformità alle disposizioni del presente articolo.

Il Ministro delle poste e delle telecomunicazioni e il Garante possono avvalersi dei comitati regionali e dei comitati provinciali di Trento e di Bolzano per lo svolgimento delle loro funzioni.

È abrogato l'articolo 5, L. 14 aprile 1975, n. 103".

(18) Secondo l'art. 23 della l. 223 del 1990: "Le Regioni, con proprio provvedimento, possono disporre agevolazioni a favore dei concessionari privati per la radiodiffusione sonora a carattere comunitario in ambito locale, in particolare con riferimento alla copertura dei costi di installazione e gestione degli impianti".

(19) Secondo il giudice costituzionale "la valutazione delle caratteristiche del territorio e quindi delle esigenze dell'autonomia (non può essere) del tutto obliterata", nonostante la "forte caratterizzazione unitaria di tale ambito" posta dalla necessità di attuazione del "valore costituzionale di una pubblica informazione la più estesa e la più

19 dello stesso articolo nella parte in cui non prevedeva un “congruo preavviso” alle Province autonome rispetto all’esercizio dei poteri sostitutivi in caso di loro inadempimento all’obbligo di adeguamento degli strumenti urbanistici di coordinamento al piano di assegnazione delle frequenze; in sostanza il giudice costituzionale riteneva necessario un maggior coinvolgimento delle Autonomie al procedimento decisionale relativo alla elaborazione del piano nazionale delle frequenze ed alla localizzazione degli impianti, posto che quest’ultima “determinata nell’ambito di ciascun bacino di utenza... (è destinata ad) incidere più direttamente, quasi materialmente e comunque più gravemente, sugli interessi locali attinenti alle condizioni geografiche, urbanistiche, economiche e culturali del territorio”.

Nella successiva sentenza n. 29/1996 ⁽²⁰⁾ la Corte costituzionale riconobbe la facoltà delle Province autonome di prevedere misure economiche di sostegno a favore delle emittenti radiofoniche e televisive locali anche oltre i limiti individuati dall’art. 23, comma 2 della l. 223 del 1990 semprechè le stesse potessero “trovare il loro fondamento in competenze statutarie o in principi di ordine costituzionale”. In tale pronuncia la Corte costituzionale confermò il definitivo abbandono del criterio formale delle competenze enumerate e la conseguente configurabilità di un ruolo regionale (anche) autonomo idoneo ad investire tutti i *media* e qualsiasi tipo di attività di informazione (non esclusivamente quella istituzionale o la pubblicità promozionale nel settore). Tuttavia il giudice costituzionale affermò la sussistenza di limiti alla competenza regionale, la quale anzitutto non ricomprendeva la disciplina delle modalità di esercizio

aperta al pluralismo delle fonti nell’intero territorio nazionale e lo sfruttamento ottimale, e a tale scopo coordinato dell’etere”. A proposito si veda Corte cost., 24 gennaio 1991, n.21, in *Giur. cost.*, 1991, pp. 126 ss.

Nella successiva sentenza n. 6 del 1993 la Corte precisò che dovesse trattarsi di un’*intesa* in senso “debole”, che si sostanziava in un aggravio procedurale di intensità superiore rispetto a quello del parere obbligatorio”, il cui mancato raggiungimento non era tuttavia idoneo ad impedire la conclusione del procedimento. Corte cost., 19 gennaio 1993, n. 6, in *Giur. cost.*, n.1993, pp. 29 ss.

(20) Corte cost., 12 febbraio 1996, n.29, in *Giur. cost.*, 1996, p. 234 ss.

della libertà di informazione attivabile attraverso la stampa e la televisione (requisiti soggettivi ed oggettivi degli operatori, regime delle autorizzazioni e delle concessioni, normativa *anti-trust*, diritti di informazione attivi e passivi ecc.) in quanto riservata alla legge statale (non derogabile, né integrabile ad opera del legislatore locale). Gli interventi regionali incontravano peraltro limiti territoriali negativi e positivi (non potendo incidere nella sfera di altre Regioni), e risultavano altresì vincolati al rispetto del principio del pluralismo informativo esterno.

Un importante riconoscimento del ruolo regionale nel settore fu realizzato successivamente ad opera della legge n. 249 n. 1997 (cd. “legge Maccanico”) ⁽²¹⁾ istitutiva dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Il provvedimento in questione confermò la partecipazione delle autonomie all’elaborazione del piano di assegnazione delle frequenze ⁽²²⁾, e prevede l’istituzione da parte di leggi regionali dei “comitati regionali per la comunicazione” (Corecom), organi regionali (sostitutivi dei Corerat), ed al tempo stesso funzionali all’Autorità, incaricati di esercitare sul territorio le funzioni di controllo, di garanzia e di governo da quest’ultima delegate ⁽²³⁾. Tali organi risultarono ad

(21) Legge 31 luglio 1997, n. 249 “Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo”.

(22) Secondo l’art. 2, comma 6 della legge n. 249 del 1997 il piano nazionale di assegnazione delle frequenze è predisposto dall’Autorità “...sentite le Regioni e, per la tutela delle minoranze linguistiche, d’intesa con la Regione Friuli Venezia Giulia, Valle d’Aosta e le province autonome di Trento e Bolzano...”.

(23) Secondo l’art. 1, comma 13 della legge 249 del 1997: “...Riconoscendo le esigenze di decentramento sul territorio al fine di assicurare le necessarie funzioni di governo, di garanzia e di controllo in tema di comunicazione, sono funzionalmente organi dell’Autorità i comitati regionali per le comunicazioni, che possono istituirsi con leggi regionali entro sei mesi dall’insediamento, ai quali sono altresì attribuite le competenze attualmente svolte dai comitati regionali radiotelevisivi. L’Autorità, d’intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, individua gli indirizzi generali relativi ai requisiti richiesti ai componenti, ai criteri di incompatibilità degli stessi, ai modi organizzativi e di finanziamento dei comitati. Entro il termine di cui al secondo periodo e in caso di inadempienza le funzioni dei comitati regionali per le comunicazioni sono assicurate dai comitati regionali radiotelevisivi operanti. L’Autorità d’intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano adotta un regolamento per definire le materie di sua competenza che possono essere delegate ai comitati regionali per le comunicazioni”. In attuazione

alcuni autori simili ad “un’ autorità indipendente regionale [...] espressiva dell’ autonomia delle Regioni non meno, ma prima ancora che del decentramento di funzioni da parte dell’ Autorità”⁽²⁴⁾.

Nonostante le evoluzioni della fase da ultimo analizzata, il sistema restava di fatto caratterizzato da una elevata centralizzazione, risultando la disciplina del fenomeno radiotelevisivo di fonte essenzialmente statale, seppur caratterizzata da qualche margine di differenziazione regionale⁽²⁵⁾.

La situazione apparve tuttavia essere destinata ad un significativo mutamento per effetto della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la quale diede avvio ad una nuova fase dello sviluppo del ruolo regionale nel settore dell’ informazione: la legge costituzionale n. 3 del 2001⁽²⁶⁾ modificò l’ art. 177, comma 3 Cost. collocando “l’ ordinamento della comunicazione” fra le materie di competenza legislativa concorrente, ed operando dunque un riconoscimento formale del ruolo regionale nel settore.

La scelta del legislatore costituente risultava finalizzata a realizzare da un lato le esigenze unitarie (di uguale tutela a livello nazionale della libertà di espressione e del valore del plurali-

di tale previsione l’ Autorità ha emanato due delibere con le quali ha posto la disciplina dell’ organizzazione e del funzionamento dei Corecom, ed ha individuato le materie ad essi delegabili attraverso apposite convenzioni; si vedano a proposito le delibere dell’ Autorità n. 52 e n. 53 del 28 aprile 1999. I poteri dei Corecom sono stati peraltro incrementati nel tempo soprattutto a seguito dell’ emanazione della l. 22 febbraio 2000, n. 28.

(24) A proposito si veda L. BIANCHI, *I comitati regionali per le comunicazioni*, in *Le Regioni*, 2001, p. 689.

(25) Il riconoscimento di potestà integro-attuativa si limitava essenzialmente alla competenza in materia di Corecom e di agevolazioni alle emittenti radiotelevisive locali.

Tale assetto è stato percepito dalla dottrina come tipica espressione dello “stesso tradizionale modello del regionalismo italiano: un regionalismo “dell’ uniformità”, dove la “legge” regionale è stata di fatto trattata alla stregua di una fonte secondaria, regolamentare, dal momento che era la legge statale a definirne gli spazi di intervento, e anche entro questi, a conformarne i tratti principali”; in tal senso si esprime E. CARLONI, *L’ “ordinamento della comunicazione” tra Stato e Regioni: note introduttive*, reperibile in internet all’ indirizzo www.urp.it/Sezione.jsp?idSezione=891, 2005, p. 1.

(26) L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”.

smo) attraverso l'affidamento allo Stato della predisposizione dei principi fondamentali della materia, dall'altro la necessità di differenziazione (strumentale alla soddisfazione degli interessi particolari delle diverse comunità territoriali) mediante l'assegnazione alle Regioni del compito di fissazione della disciplina di dettaglio ⁽²⁷⁾.

Tale nuova impostazione sollevò tuttavia numerose critiche in dottrina, la quale evidenziava i numerosi problemi interpretativi che si riflettevano sulla possibilità di individuare i termini del rapporto tra Stato e Regioni in materia di informazione.

Molto discusso risultò anzitutto il significato da attribuire all'espressione "ordinamento della comunicazione" impiegato dal novellato art.117, comma 3 Cost.: mentre pacificamente si includevano nella locuzione in questione la disciplina della radio-televisione e delle telecomunicazioni e vi si escludevano quella del teatro, della cinematografia, dell'*e-government*, della comunicazione pubblica ⁽²⁸⁾ e della tutela dei dati personali, altamente controversa risultava la riconducibilità ad essa della disciplina della stampa, della comunicazione politica e delle poste ⁽²⁹⁾.

(27) Secondo alcuni autori l'utilizzo del termine "ordinamento" sarebbe finalizzato alla "razionalizzazione di una materia caratterizzata da una nota schizofrenia normativa" nonché alla "valorizzazione del ruolo politico delle Regioni nel settore dell'informazione"; in tal senso si esprime A. VALASTRO, *Il futuro dei diritti fondamentali in materia di comunicazione dopo la riforma del Titolo V*, reperibile in internet all'indirizzo, www.astrid-online.it/~informaz/studi--ric/VALASTRO-Ordinam-Comunicazione.PDF, p. 4.

(28) L'intervento regionale in tali materie risulta peraltro consentito da ulteriori titoli di legittimazione; si veda a proposito G. GARDINI, *Le regole dell'informazione*, Bruno Mondadori Editori, 2005, p. 285 ss.

(29) Nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli effetti della "riforma del Titolo V", il Presidente dell'Agicom ha individuato il significato della locuzione "ordinamento della comunicazione" facendo riferimento alla sfera di competenza dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni prevista dalla legge n. 249 del 1997 e successive modificazioni; si veda a proposito Audizione del 27 novembre 2001, Prima Commissione permanente del Senato della Repubblica, Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del titolo V della Parte II della Costituzione, I, Senato della Repubblica, Roma, 2002, p. 169.

Altra dottrina ha invece fatto riferimento alle competenze del Ministero delle comunicazioni; si veda a proposito A. PACE, in G. MORBIDELLI, F. DONATI (a cura di), *Comunicazioni: verso il diritto della convergenza?*, Torino, 2003. Lo stesso autore ha

Di non facile soluzione risultarono altresì le questioni relative all'individuazione dei limiti della nuova competenza regionale in materia e delle modalità di realizzazione della "concorrenza".

L'intervento regionale fu considerato escluso o comunque fortemente ristretto con riferimento a tutti gli ambiti di interferenza fra il settore della "comunicazione" e le materie "trasversali" riservate in via esclusiva allo Stato *ex art.* 117, comma 2 Cost. ⁽³⁰⁾, fra le quali assumono particolare rilevanza quelle relative a "l'ordinamento civile e penale" ⁽³¹⁾, alla "tutela della concorrenza" ⁽³²⁾, alla "tutela dell'ambiente" ⁽³³⁾, ed alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale". Si registrano tuttavia posizioni dottrinali per le quali "né attraverso la disciplina della concorrenza, né attraverso l'esercizio della propria competenza legislativa su altre funzioni e compiti "trasversali", lo Stato può ripristinare *uni-*

tuttavia successivamente abbandonato tale posizione; si veda a proposito A. PACE *L'ordinamento della comunicazione tra la riforma del 2001 e la controriforma del 2005*, in *Le istituzioni del federalismo- Regioni e Governo Locale*, Bologna, 2006, p.48.

Alcuni autorevoli autori hanno infine (utilizzando un criterio di natura finalistica) ritenuto la competenza concorrente estesa a qualsiasi mezzo attraverso il quale può essere esercitata la libertà di comunicazione sociale; si vedano a proposito P. CARETTI, *Il ruolo delle regioni nell'ordinamento della Comunicazione. Profili generali e problemi aperti*, in *Regioni e Ordinamento della Comunicazione*, Perugia, Regione dell'Umbria, 2003, p.17 ss.

(30) Si vedano a proposito G. GARDINI, *Le regole dell'informazione*, cit., p. 285 ss.; R. ZACCARIA, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, cit., p. 443 ss.

(31) In virtù della riserva in questione l'intervento regionale sarebbe escluso o fortemente limitato con riferimento alla disciplina per esempio del diritto d'autore, della tutela dei consumatori nei confronti della pubblicità, ed alla configurazione del sistema di controllo dei contenuti della comunicazione nonché di quello dei reati e delle relative sanzioni.

(32) Si fa riferimento alla disciplina delle imprese operanti nel settore comprensiva altresì della normativa *antitrust*. La stessa Corte costituzionale ha considerato la connessione fra la materia in questione e l'ordinamento della comunicazione nella sentenza n. 336 del 2005; a proposito si veda Corte cost. 27 luglio 2005, n. 336, in *Giur. cost.*, p. 3165 ss.

(33) Si configura dunque un limite trasversale alla regolamentazione regionale relativa alla localizzazione e realizzazione delle infrastrutture necessarie per la comunicazione.

formità normative di ordine generale, nelle materie in cui la stessa Costituzione opera, ora, un'opzione in favore della differenziazione regionale" (34).

Un'ulteriore restrizione alla competenza regionale in materia di "ordinamento della comunicazione" può derivare dal limite generale posto dall'art. 117, comma 1 della Costituzione, ossia dal rispetto dei vincoli posti dall'ordinamento comunitario, i quali pur non incidendo direttamente sulle modalità di ripartizione delle competenze, possono di fatto richiedere una particolare articolazione delle norme di principio- norme di dettaglio (35).

Con riferimento alla definizione del rapporto di concorrenza tra Stato e Regioni nell'ambito de "l'ordinamento della comunicazione", risulta particolarmente interessante la tesi che esclude l'applicabilità del modello tradizionale improntato sulla distinzione legge statale-norme di principio/ legge regionale-norme di dettaglio, e ciò in considerazione delle peculiarità del settore, notevolmente composito ed a tratti pervaso da esigenze di uniformità talmente forti da non poter essere soddisfatte esclusivamente attraverso la predisposizione della disciplina di principio e l'esercizio delle competenze trasversali da parte dello Stato (36). Secondo tale impostazione la linea di confine fra

(34) In tal senso si esprime E. CARLONI, *L'ordinamento della comunicazione dopo la (ed alla luce della) riforma del titolo V della parte II della Costituzione*, reperibile in internet all'indirizzo www.astrid-online.it/~informaz/studi-ric/CARLONI-L-ordinamento-della-comunica.PDF, p. 3.

Peraltro l'intervento regionale in materia di informazione risulta realizzabile anche sulla base di ulteriori titoli competenziali relativi a materie parzialmente in sovrapposizione con "l'ordinamento della comunicazione", quali, per esempio la "disciplina delle professioni", il "governo del territorio" e la "tutela della salute" (che rilevano per esempio rispetto alla disciplina sulla localizzazione degli impianti). A proposito si veda più approfonditamente G. GARDINI, *Le regole dell'informazione*, cit., p. 287 ss.

(35) A proposito si veda Corte cost. 27 luglio 2005, n. 336, in *Giur. cost.*, pp. 3165 ss.

(36) Secondo parte della dottrina la scelta operata dal legislatore costituzionale di affidare il settore allo schema tradizionale della competenza concorrente costituisce il "frutto di un abbaglio"; così A. VALASTRO, *Regioni e sistema radiotelevisivo: la questione del servizio pubblico Rai Tv*, in *Regioni e Ordinamento della Comunicazione*, Perugia, Regione dell'Umbria, 2003, p.23. L'applicazione automatica del modello tradizionale potrebbe infatti condurre da un lato all'abuso delle competenze trasver-

competenze statale e regionale non si presenta fissa, dipendendo essa dalla effettiva dimensione delle esigenze oggettivamente esistenti nei singoli segmenti del settore, e deve essere codeterminata da entrambi i legislatori (anziché individuata unilateralmente dallo Stato). Le posizioni in analisi suggeriscono in sostanza una reinterpretazione del rapporto di concorrenza, considerandolo “non tanto come giustapposizione di fonti normative totalmente separate, ma piuttosto come concorso dei due legislatori alla determinazione dei contenuti normativi destinati a definire quel limite mobile [...], nonché i contenuti normativi destinati a condizionare il livello di regolazione locale”; tale concorso deve necessariamente attuarsi “nel pieno rispetto del principio di leale collaborazione, cioè nel pieno rispetto di un principio che chiami le Regioni a codeterminare i contenuti della regolazione del livello più alto”⁽³⁷⁾. Tali conclusioni inducono dunque da un lato a ritenere le maggiori Autonomie territoriali chiamate a valutare insieme allo Stato la dimensione degli interessi coinvolti e a fissare i rispettivi ambiti di intervento, dall’altro a considerare legittima per i profili che richiedono maggiore uniformità una disciplina di dettaglio statale sempreché oggetto di determinazione concertata⁽³⁸⁾. Peraltro secondo alcuni autori la logica concertativa dovrebbe ispirare anche

sali ad opera dello Stato e dunque alla permanenza delle vecchie prassi accentriche, dall’altro alla rimessione alla Corte costituzionale di questioni interpretative che in realtà richiederebbero “flessibilità e fantasia istituzionale”; in tal senso si esprime P. CARETTI, *Il ruolo delle regioni nell’ordinamento della Comunicazione. Profili generali e problemi aperti*, cit., p. 24. A proposito si vedano altresì A. VALASTRO, *Il futuro dei diritti fondamentali in materia di comunicazione dopo la riforma del Titolo V*, cit., p. 2 ss.; G. GARDINI, *Le regole dell’informazione*, cit., p. 291; R. ZACCARIA, *Diritto dell’informazione e della comunicazione*, cit., p. 442.

(37) L’impostazione in questione dunque “non mortifica affatto l’intervento regionale, ma anzi lo valorizza proiettandolo sull’insieme delle scelte di sistema”; in tal senso si esprime P. CARETTI, *Il ruolo delle regioni nell’ordinamento della Comunicazione. Profili generali e problemi aperti*, cit., pp. 21 e 24.

(38) Si ricordi a riguardo che secondo la Corte costituzionale, in presenza di esigenze unitarie da soddisfare, lo Stato può legiferare, in virtù del principio di sussidiarietà, anche in materie formalmente affidate alla potestà regionale residuale-esclusiva, sempre nel rispetto di due condizioni: valutazione proporzionata e ragionevole delle esigenze unitarie e sussistenza di un previo accordo con le Regioni; si veda a proposito *Corte cost.* sent. n. 303 del 2003.

l'allocazione delle funzioni amministrative nonché l'esercizio delle stesse ⁽³⁹⁾.

Le tesi in questione presentano il pregio di condurre alla garanzia delle esigenze unitarie particolarmente pregnanti ed allo stesso tempo alla valorizzazione del ruolo regionale; esse, affidando il temperamento degli interessi regionali e statali a moduli cooperativi ed a processi normativi integrati, risultano peraltro coerenti con il concetto di informazione come valore o (meglio) insieme di valori costituzionali trasversali, affermato nella sentenza n. 348 del 1990 ad opera della Corte costituzionale, e da quest'ultima ribadito anche successivamente alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione ⁽⁴⁰⁾. In base all'impostazione illustrata la dottrina è giunta infatti ad inquadrare la norma che riconduce "l'ordinamento della comunicazione" nell'ambito delle materie di (una reinterpreta) competenza concorrente come evoluzione della giurisprudenza costituzionale, nonché a sollecitare interventi legislativi di riforma del sistema finalizzati a prendere atto dei nuovi spazi regionali, ritenuti peraltro notevolmente ampi nonostante il rafforzamento delle esigenze unitarie prodotto dal diritto comunitario successivamente alla riforma costituzionale del 2001.

Le direttive del marzo 2002 del Consiglio e del Parlamento europeo ⁽⁴¹⁾ hanno introdotto una disciplina unitaria delle reti e

(39) A proposito si veda E. CARLONI, *L'ordinamento della comunicazione dopo la (ed alla luce della) riforma del titolo V della parte II della Costituzione*, cit., p. 4 ss.

(40) Soltanto apparentemente, infatti, la riforma costituzionale del 2001 reintroduce il criterio "per materia"; si veda a proposito R. ZACCARIA, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, cit., p. 442.

Successivamente alla riforma costituzionale del 2001 la Corte costituzionale ha confermato che la disciplina della materia debba ispirarsi al principio di leale cooperazione e ad una "logica concertativa"; si vedano a proposito Corte cost., 7 ottobre 2003, n. 308, in *Giur. cost.*, 2003, 2902 ss., e Corte cost., 15 ottobre 2003, n. 312, in *Giur. cost.*, 2003, p. 2936 ss.

(41) Direttive 2002/21/CE, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro); 2002/20/CE, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva autorizzazioni); 2002/19/CE, relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, nonché alla loro interconnessione (direttiva accesso); 2002/22/CE, relativa al servizio universale ed ai diritti degli utenti in materia di reti e servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale).

dei servizi di “comunicazione elettronica”, ossia relativi non soltanto alle telecomunicazioni e ad *internet*, ma anche alla radio ed alle televisioni⁽⁴²⁾, finalizzata alla creazione di un mercato unico concorrenziale. La nuova disciplina comunitaria impone una sorta di competenza esclusiva sulla regolazione del settore ad Autorità nazionali di Garanzia, indipendenti e tecnicamente competenti, incaricate, *ex art. 8* della direttiva quadro, di promuovere “la concorrenza nella fornitura delle reti di comunicazione elettronica, dei servizi di comunicazione elettronica e delle risorse e dei servizi correlati, e dunque lo sviluppo di mercato concorrenziale”; di assicurare “che non abbiano luogo distorsioni e restrizioni della concorrenza nel settore”; di incoraggiare “l’innovazione” e gli “investimenti efficienti in materia di infrastrutture”; di promuovere “un uso efficace e assicurare una gestione efficiente delle radiofrequenze e delle risorse di numerazione”; di garantire “che gli utenti ne traggano il massimo beneficio sul piano della scelta del prezzo, e della qualità”. La disciplina comunitaria stabilisce peraltro un processo di regolamentazione unitario e integrato, attraverso l’individuazione dei poteri di intervento delle Autorità in questione, nonché dei criteri sostanziali e procedurali che devono orientare la loro azione.

Anche a fronte di tali evoluzioni, parte della dottrina ha rite-

L’approvazione di tali atti normativi ad opera del legislatore comunitario ha reso la regolazione delle comunicazioni un sistema articolato su tre livelli; su tale aspetto si veda P. CARETTI, *L’ordinamento delle comunicazioni tra Comunità europea, Stato e Regione*, cit., p. 15 ss.

A partire dal marzo 2002, dunque, la disciplina delle reti e dei servizi radiotelevisivi è stata in gran parte avocata a livello comunitario, con sottrazione al legislatore nazionale di ampi spazi di regolamentazione; con riferimento ai contenuti, invece, l’intervento del legislatore europeo si è sino ad ora limitato all’emanazione della c.d. direttiva “televisione senza frontiere” (direttiva 1989/552/CE), la quale pone esclusivamente la disciplina dei limiti pubblicitari, della promozione delle opere europee, della tutela dei minori e del diritto di rettifica, regolamentazione peraltro modificata ad opera della direttiva 1997/36/CE, nonché, da ultimo, della “Direttiva sui servizi di media audiovisivi” (direttiva 2007/65/CE) finalizzata ad adeguare la disciplina comunitaria sulla radiotelevisione al progresso tecnologico, alle evoluzioni del mercato audiovisivo ed alla normativa comunitaria delle comunicazioni elettroniche.

(42) Ciò in considerazione del progresso tecnologico, caratterizzato dalla convergenza tra telecomunicazioni, media e tecnologie dell’informazione.

nuto comunque possibile l'individuazione di rilevanti spazi di intervento regionale nel settore della radiotelevisione. Per quanto riguarda la disciplina delle reti e dei servizi, si segnala una tesi dottrinale particolarmente audace che giunge a prospettare il diritto comunitario come "occasione per le Regioni", potenzialmente titolari di un "ruolo virtuoso" rispetto alla realizzazione degli obiettivi generali fissati dall'art. 8 della direttiva quadro⁽⁴³⁾. Secondo tale impostazione le Regioni sarebbero chiamate anzitutto a codeterminare insieme allo Stato (in una logica dunque concertativa e nel rispetto delle dimensioni degli interessi coinvolti) non solo la regolamentazione dei contenuti dell'attività radiotelevisiva, ma anche la disciplina nazionale di attuazione delle direttive comunitarie; in secondo luogo esse potrebbero "affiancare alla disciplina statale delle funzioni di regolamentazione dei mercati di dimensione nazionale, una serie di discipline regionali di regolamentazione dei mercati di dimensione appunto regionale", e, dunque, istituire autorità regionali titolari di compiti di regolamentazione dei mercati locali (attribuibili, peraltro, anche ai già esistenti Corecom⁽⁴⁴⁾), destinate ad operare accanto all'Autorità nazionale coordinandosi con essa e fra loro⁽⁴⁵⁾.

(43) Tali discipline, "pur nella condivisione tra di loro e con quella nazionale degli stessi principi fondamentali, consentirebbero alle singole Regioni significativi margini di differenziazione in funzione del proprio contesto e delle proprie politiche economico-sociali". Si veda a proposito B. TONOLETTI, *Le telecomunicazioni tra dimensione comunitaria e competenze regionali*, in *Regioni e Ordinamento della Comunicazione*, Perugia, Regione dell'Umbria, 2003, pp. 68 ss.

(44) Si registrano infatti in dottrina diverse tesi favorevoli ad un arricchimento delle funzioni dei Corecom; si veda a proposito P. CARETTI, *Il ruolo delle regioni nell'ordinamento della Comunicazione. Profili generali e problemi aperti*, cit., p. 23.

(45) Ciò posto che il diritto comunitario impone la calibrazione della regolamentazione sulle dimensioni dei mercati; l'art. 15 della direttiva quadro stabilisce infatti che le Autorità nazionali di regolamentazione "definiscono i mercati rilevanti corrispondenti alla situazione nazionale, in particolare mercati geograficamente rilevanti nel loro territorio, conformemente ai principi del diritto della concorrenza".

Inoltre la direttiva quadro prevede espressamente la possibilità che le autorità di settore siano più di una: secondo l'art. 1, lett. g) per "Autorità nazionale di regolamentazione" deve intendersi "l'organismo o gli organismi incaricati da uno Stato membro di svolgere le funzioni di regolamentazione fissate dalla presente direttiva e dalle direttive particolari; l'art. 3 dispone inoltre che "gli Stati membri rendono pubbliche in forma facilmente accessibile le funzioni esercitate dalle Autorità nazionali di regola-

Con riferimento alla pianificazione delle frequenze alcuni autori hanno sostenuto la necessità di un maggior coinvolgimento delle Regioni nell'elaborazione del piano nazionale, ritenuto peraltro suscettibile di specificazione attraverso la predisposizione di piani locali ⁽⁴⁶⁾.

Per quanto attiene alla gestione del servizio pubblico radiotelevisivo nazionale la dottrina ha peraltro affermato la necessità di un ruolo attivo delle Regioni nella predeterminazione insieme allo Stato (anche in sede di Conferenza) del contenuto del Contratto di servizio, nonché nella specificazione di quest'ultimo attraverso contratti di servizio regionali, finalizzati alla fissazione di ulteriori obblighi correlati alle specificità territoriali ⁽⁴⁷⁾.

Alcuni autorevoli autori hanno infine ritenuto assolutamente ingiustificato (alla luce dell'eliminazione della riserva allo Stato dei servizi radiotelevisivi nonché del nuovo Titolo V) la per-

mentazione in particolare quando tali funzioni vengano assegnate a più organismi", e che "gli Stati membri assicurano inoltre, ove opportuno, la consultazione e la cooperazione fra queste Autorità".

Si registrano tuttavia tesi contrarie, per le quali "poichè la competenza a porre in essere la regolamentazione delle reti di comunicazione elettronica è stata intestata ad autorità nazionali (art. 3 della direttiva quadro), 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 – 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". Secondo tali posizioni, peraltro, "l'AGCOM per ciò che riguarda le telecomunicazioni, potrà 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". A proposito si veda A. PACE, *L'ordinamento della comunicazione tra la riforma del 2001 e la controriforma del 2005*, cit., pp. 57 e 59.

(46) Si veda a proposito A. VALASTRO, *Regioni e sistema radiotelevisivo: la questione del servizio pubblico Rai Tv*, cit., p. 31.

(47) In tal senso si esprimono A. VALASTRO, *Regioni e sistema radiotelevisivo: la questione del servizio pubblico Rai Tv*, cit., pp. 35 e 36, e P. CARETTI, *Il ruolo delle regioni nell'ordinamento della Comunicazione. Profili generali e problemi aperti*, cit., p. 23.

manenza nell'ordinamento del divieto per gli enti pubblici di essere titolari di una concessione radiotelevisiva ⁽⁴⁸⁾, prospettando dunque come necessaria la possibilità delle Regioni di gestire una propria emittente (suscettibile di istituzione e disciplina ad opera della legge regionale, seppur nel rispetto del diritto comunitario, dei principi statali e di quelli affermati dalla giurisprudenza costituzionale) funzionale alla realizzazione di un servizio pubblico televisivo locale, adeguato alle specifiche esigenze territoriali, non sufficientemente realizzabili esclusivamente attraverso le cd. "finestre regionali" offerte dalla emittente pubblica nazionale ⁽⁴⁹⁾.

1.2. I recenti interventi incisivi sul riparto di competenze nel settore televisivo

Fra gli interventi legislativi successivi alla riforma del Titolo V che hanno inciso sul rapporto tra Stato e Regioni in materia

(48) Secondo l'art. 16, comma 12 della legge 223 del 1990 (cd. legge Mammi) "La concessione non può essere rilasciata ad enti pubblici, anche economici, a società a prevalente partecipazione pubblica e ad aziende ed istituti di credito".

(49) In tal senso si esprimono P. CARETTI, *Il ruolo delle regioni nell'ordinamento della Comunicazione. Profili generali e problemi aperti*, cit., p. 23 ss; G. GARDINI, *L'attività radiotelevisiva come servizio di interesse generale*, cit., p. 150 ss. il quale condivisibilmente osserva che l'eliminazione del divieto in questione sarebbe giustificata peraltro dalla carenza di pluralismo esterno, posto che "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 esclusiva 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". Lo stesso autore sottolinea, peraltro, che l'emittenza regionale, unitamente a quelle locale e comunitaria, realizza "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".

Peraltro è stato giustamente osservato che "in uno Stato costituzionale fondato su principi costituzionali di libertà e di pluralismo dei media, nulla vieta di affidare anche agli enti territoriali autonomi l'istituzione di radiotelevisioni pubbliche, a patto che vi siano delle sufficienti garanzie affinché tali media non siano dominati né dalla classe politica regionale, né dai poteri economici, né da un singolo potere culturale"; si veda a proposito J. LUTHER, *I sistemi televisivi locali in Germania*, in *Tv locali in Europa*, Firenze, 2003, p.64.

di “ordinamento della comunicazione”, assumono particolare rilevanza il “Codice delle comunicazioni elettroniche” del 2002⁽⁵⁰⁾ (attuativo delle direttive comunitarie dello stesso anno), la legge n. 112 del 2004 (cd. “legge Gasparri”)⁽⁵¹⁾, nonché il Testo unico della radiotelevisione del 2005⁽⁵²⁾. Il Codice del 2002 individua infatti il ruolo regionale relativo ai settori delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica, fissando anche i termini del rapporto tra esso e l’azione statale. L’art. 5, comma 1 dell’atto normativo in questione stabilisce che lo Stato, le Regioni e gli Enti locali (ferme restando le competenze legislative e regolamentari delle Regioni e delle Province autonome), debbano operare in base al principio di leale collaborazione, anche mediante intese ed accordi. La stessa disposizione chiama i suddetti enti territoriali a concordare in sede di Conferenza Unificata⁽⁵³⁾ le linee generali di sviluppo del settore, anche ai fini della determinazione delle risorse finanziarie necessarie; a tal fine la norma in questione prevede l’istituzione, nell’ambito della Conferenza Unificata, di un Comitato paritetico incaricato del controllo sul livello di attuazione delle iniziative intraprese, delle verifiche sulle dinamiche del settore (anche mediante l’acquisizione e lo scambio di dati ed informazioni dettagliate), nonché della predisposizione di proposte da sottoporre alla Conferenza.

L’art. 5, comma 2 del Codice fissa inoltre gli ambiti di intervento regionale, ovverosia:

a) 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

(50) Decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259 “Codice delle comunicazioni elettroniche”, adottato dal Governo in attuazione della delega di cui all’art. 41 della legge 1° agosto 2002, n. 166.

(51) Legge 3 maggio 2003, n. 112 “Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana Spa, nonché delega al Governo per l’emanazione del testo unico della radiotelevisione”.

(52) Decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 “Testo unico della radiotelevisione”.

(53) Trattasi della Conferenza Unificata di cui all’art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

forzata ovvero di delocalizzazione delle imprese;

b) agevolazioni per l'acquisto di apparecchiature terminali d'utente e per la fruizione di reti e servizi di comunicazione elettronica a larga banda;

c) 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;

d) definizione di iniziative volte a fornire un sostegno alle persone anziane, ai disabili, ai consumatori di cui siano accertati un reddito modesto o particolari esigenze sociali ed a quelli che vivono in zone rurali o geograficamente isolate.

Secondo l'art. 5, comma 2 del Codice l'intervento delle Regioni e degli enti locali nei suddetti ambiti deve essere finalizzato a rendere più efficace ed efficiente l'azione dei soggetti pubblici locali e a soddisfare le esigenze dei cittadini e degli operatori economici; esso deve realizzarsi nel rispetto delle competenze proprie degli enti coinvolti, e conformemente alle previsioni di cui al primo comma dell'articolo 117, ai principi di tutela dell'unità economica, di tutela della concorrenza e di sussidiarietà, nonché di quelli previsti dalle altre disposizioni dello stesso Codice o comunque desumibili dalla disciplina statale e comunitaria delle comunicazioni ⁽⁵⁴⁾.

La disciplina appena analizzata risulta apprezzabile sotto il profilo dei raccordi tra regolazione regionale e statale, realizzati *in primis* attraverso la configurazione di un'importante sede di previo confronto sulla politica della comunicazione idonea a

(54) L'art. 5, comma 4 del Codice delle comunicazioni elettroniche prevede inoltre che l'eventuale utilizzo di fondi pubblici necessari per il conseguimento degli obiettivi indicati al comma 2, lettere a) e b), debba avvenire nel rispetto dei principi di trasparenza, non distorsione della concorrenza, non discriminazione e proporzionalità. Il comma 5 dell'art. 5 dello stesso Codice stabilisce infine l'applicabilità della disciplina in questione nell'ambito delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e norme di attuazione, anche con riferimento alle disposizioni del Titolo V, parte II, della Costituzione, per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampia rispetto a quelle attribuite.

condurre al “concorso” fra Stato ed Autonomie nel settore in discorso; tuttavia essa suscita forti perplessità per il fatto di essersi spinta alla fissazione tassativa ed unilaterale (e quindi non concertata, anche in contrasto con la previsione che affida alla leale cooperazione la fissazione delle linee di sviluppo del settore) degli ambiti di intervento regionale, i quali risultano peraltro eccessivamente ristretti ⁽⁵⁵⁾.

Tale tendenza centralizzatrice caratterizza altresì la disciplina posta dalla legge n. 112 del 2004, nonché quella dettata dal Testo unico della radiotelevisione adottato nel 2005 per il coordinamento delle norme vigenti in materia, nonché per le integrazioni e modificazioni eventualmente necessarie al fine di una loro migliore attuazione, nel rispetto della Costituzione e degli obblighi comunitari ed internazionali.

Secondo l'art. 16, comma 2 della c.d. “legge Gasparri” le “Regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia di emissione radiotelevisiva in ambito regionale o provinciale nel rispetto dei principi fondamentali contenuti nel Capo I” ⁽⁵⁶⁾ e di quelli indicati dalla stessa disposizione. Quest'ultima stabilisce anzitutto che la trasmissione di programmi per la radiodiffusione televisiva in tecnica digitale in ambito regionale o pro-

(55) A proposito si vedano P. CARETTI, *L'ordinamento delle comunicazioni tra Comunità europea, Stato e Regione*, cit., p. 21; ID., *Le fonti della comunicazione*, in *Quad. Cost.*, 2004, p. 320; A. CHIMENTI, *L'ordinamento radiotelevisivo italiano*, Torino, 2007, p. 292.

La Corte costituzionale ha tuttavia negato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni del Codice delle comunicazioni elettroniche in materia di installazione degli impianti (impugnate dalle Regioni in quanto “dettagliate, autoapplicative, non cedevoli”) sul presupposto per il quale le esigenze unitarie richiedono “una particolare articolazione del rapporto norme di principio-norme di dettaglio”. La Corte (dopo aver evidenziato le connessioni della materia “ordinamento della comunicazione” con altri ambiti di competenza statale esclusiva, quali quelli della tutela della concorrenza e dell'ambiente) ha infatti chiarito che l'ampiezza e l'area di operatività dei principi fondamentali vanno individuate non aprioristicamente, ma in considerazione delle specificità delle realtà normative cui afferiscono; a proposito si veda Corte cost. 27 luglio 2005, n. 336, in *Giur. cost.*, pp. 3165 ss.

(56) Trattasi dei principi del pluralismo, della tutela della libertà di espressione, di obiettività, imparzialità e completezza dell'informazione, di apertura alle diverse opinioni e tendenze, di salvaguardia del patrimonio culturale, artistico ed ambientale, e di rispetto della dignità umana, della salute, dello sviluppo fisico, psichico e morale dei minori.

vinciale avvenga nelle bande di frequenza previste per detti servizi dal vigente regolamento delle radiocomunicazioni dell'Unione internazionale delle telecomunicazioni, nel rispetto degli accordi internazionali, della normativa dell'Unione europea e di quella nazionale, nonché dei piani nazionali di ripartizione e di assegnazione delle radiofrequenze⁽⁵⁷⁾ (art. 16, comma 2 lettera *a*). Inoltre essa prevede l'attribuzione ad organi della Regione o degli enti locali delle competenze 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, e di quelli richiesti 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 (art. 16, comma 2 lettera *b*); l'articolo in analisi dispone infine l'affidamento agli stessi organi del rilascio delle autorizzazioni per fornitore di contenuti o per fornitore di servizi interattivi associati o di servizi di accesso condizionato (art. 16, comma 2 lettera *c*)⁽⁵⁸⁾.

La disposizione in analisi riconosce infine alle Regioni il po-

(57) Secondo l'art. 12, comma 4 della l. n. 112 del 2004, i piani in questione (nonché le loro modifiche ed integrazioni) sono sottoposti al "parere delle Regioni in ordine all'ubicazione degli impianti e, al fine di tutelare le minoranze linguistiche, all'intesa con le Regioni autonome Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia e con le Province autonome di Trento e di Bolzano. I pareri e le intese sono acquisiti secondo le procedure previste dall'articolo 1 della legge 30 aprile 1998, n. 122".

(58) L'art. 16, comma 2, lettera *d*) specifica che il rilascio dei titoli abilitativi debba avvenire "secondo criteri oggettivi, tenendo conto della potenzialità economica del soggetto richiedente, della qualità della programmazione prevista e dei progetti radioelettrici e tecnologici, della pregressa presenza sul mercato, delle ore di trasmissione effettuate, della qualità dei programmi, delle quote percentuali di spettacoli e di servizi informativi autoprodotti, del personale dipendente, con particolare riguardo ai giornalisti iscritti all'Albo professionale, e degli indici di ascolto rilevati"; la stessa disposizione stabilisce inoltre che "il titolare della licenza di operatore di rete televisiva in tecnica digitale in ambito locale, qualora abbia richiesto una o più autorizzazioni per lo svolgimento dell'attività di fornitura di cui alla lettera *b*), ha diritto a ottenere almeno un'autorizzazione che consenta di irradiare nel blocco di programmi televisivi numerici di cui alla licenza rilasciata".

tere di individuare sul piano legislativo (al fine di garantire un adeguato servizio di informazione in ambito regionale o provinciale) gli specifici compiti 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 (cd. "finestre regionali") o, per le province autonome di Trento e di Bolzano, in ambito provinciale (art. 16, comma 2, lettera e)), nonché la facoltà di stipulare, previa intesa con il Ministero delle comunicazioni, specifici contratti di servizio regionali ⁽⁵⁹⁾ rispettosi della libertà di iniziativa economica della società concessionaria (art. 16, comma 2, lettera f) ⁽⁶⁰⁾.

La nuova disciplina lascia peraltro intatta la previsione della cd. "legge Mammi" che vieta agli enti pubblici di essere titolari di una concessione radiotelevisiva; irragionevolmente permane, dunque, l'impossibilità per le Regioni di gestire una propria emittente di servizio pubblico strumentale alle specifiche esigenze locali, le quali restano affidate esclusivamente alle (insufficienti) cd. "finestre regionali" offerte dall'emittente pubblica nazionale.

Secondo l'art. 16, comma 2 della cd. "legge Gasparri", i "principi" da esso previsti devono essere rispettati così "come indicati" dal Testo unico della radiotelevisione, emanato in attuazione della delega contenuta nel comma 1 dello stesso articolo ⁽⁶¹⁾; i principi legislativi in questione fungono dunque sia

(59) Il potere di stipulare specifici contratti di servizio con la società concessionaria del servizio pubblico generale risulta esteso dalla stessa disposizione alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

(60) Il comma 4 dell'art. 16 della l. n. 112 del 2004 specifica peraltro che: "le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione regionale continuano ad applicarsi, in ciascuna regione, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia".

(61) Secondo l'art. 16, comma 1 della legge n. 112 del 2004: "Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa intesa con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e acquisizione dei pareri di cui al comma 3, un decreto legislativo recante il testo unico delle disposizioni legislative in materia di radiotelevisione, denominato «testo unico della radiotelevisione», coordinandovi le norme vigenti e apportando alle medesime le integrazioni, modificazioni e abrogazioni necessarie al loro coordinamento o per assicurarne la mi-

da principi fondamentali vincolanti per le Regioni, che da criteri direttivi per l'Esecutivo, il quale risulta sostanzialmente autorizzato a ridurre ulteriormente gli spazi d'intervento regionale mediante la loro specificazione ⁽⁶²⁾.

Secondo il comma 1 dell'art. 12 del Testo unico le Regioni “esercitano la potestà legislativa concorrente in materia di emittenza radiotelevisiva regionale o provinciale”, nel rispetto dei principi fondamentali individuati dalla stessa disposizione (che sostanzialmente riproduce il disposto dell'art. 16, comma 2 della legge n. 223 del 2004), nonché di quelli previsti dal titolo I ⁽⁶³⁾. Fra questi ultimi di rilevante importanza risultano i “prin-

gliore attuazione, nel rispetto della Costituzione, delle norme di diritto internazionale vigenti nell'ordinamento interno e degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e alle Comunità europee”.

(62) Tale scelta ha sollevato non poche perplessità in dottrina, la quale ha evidenziato la competenza esclusiva del Parlamento, e, conseguentemente, la non delegabilità al Governo della determinazione dei principi fondamentali nelle materie di cui all'art. 117, comma 3 della Costituzione; si vedano a proposito P. CARETTI, *Le fonti della comunicazione*, cit., p. 320; G. GARDINI, *Le regole dell'informazione*, cit., p. 292; A. CHIMENTI, *L'ordinamento radiotelevisivo italiano*, cit., p. 296.

Tuttavia la Corte costituzionale non esclude il ricorso alla delegazione legislativa come modalità di determinazione dei suddetti principi fondamentali; a proposito si veda, da ultimo, Corte cost., 2005, n. 50.

Si deve ricordare peraltro il previsto coinvolgimento delle Regioni nella predisposizione dello schema del Testo unico della radiotelevisione; infatti secondo l'art. 16, comma 4 della legge n. 112 del 2004 “Lo schema del decreto legislativo di cui ai commi 1 e 2, dopo l'acquisizione del parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, di seguito denominata «Conferenza Stato-Regioni», è trasmesso alle Camere per l'acquisizione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, compreso quello della Commissione parlamentare per le questioni regionali, da rendere entro sessanta giorni dall'assegnazione alle Commissioni medesime. Acquisiti tali pareri, il Governo ritrasmette il testo, con le proprie osservazioni e con le eventuali modificazioni, alla Conferenza Stato-regioni e alle Camere per il parere definitivo, da rendere, rispettivamente, entro trenta e sessanta giorni”. Tale procedura risulta peraltro essere stata rispettata essendo stato acquisito il parere della Conferenza Stato-Regioni; si veda a proposito “Conferenza permanente per i rapporti tra le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, Parere ai sensi dell'articolo 16, comma 3 della legge 3 maggio 2004, n. 112, sullo schema di decreto legislativo recante “Testo unico della radiotelevisione”, seduta del 16 dicembre 2004, reperibile in internet all'indirizzo www.governo.it.

(63) L'art. 14 del Testo unico stabilisce che: “Fermo restando il rispetto dei principi fondamentali previsti dal presente testo unico, la Regione autonoma Valle d'Aosta e le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono alle finalità di cui al mede-

cipi generali in materia di emittenza radiotelevisiva di ambito locale” previsti dall’art. 8 del Testo unico; tale disposizione individua anzitutto le finalità delle emittenti considerate nella valorizzazione e promozione delle culture regionali o locali nel quadro dell’unità politica, culturale e linguistica del Paese, e comunque nel rispetto delle norme poste a tutela delle minoranze linguistiche. Il comma 2 dello stesso articolo pone inoltre fra gli obiettivi della disciplina del sistema di radiodiffusione televisiva la tutela dell’emittenza in ambito locale, e stabilisce la riserva di un terzo della capacità trasmissiva su frequenze terrestri (determinata con l’adozione del piano di assegnazione) ai soggetti titolari di autorizzazione alla fornitura di contenuti destinati alla diffusione in tale ambito.

Con riferimento all’ambito della pianificazione delle frequenze, l’art. 42, comma 7 del Testo unico stabilisce che i piani nazionali di assegnazione delle frequenze radiofoniche e televisive in tecnica digitale predisposti dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni debbano essere “sottoposti al parere delle Regioni in ordine all’ubicazione degli impianti e, al fine di tutelare le minoranze linguistiche, all’intesa con le regioni autonome Valle d’Aosta e Friuli-Venezia Giulia e con le Province autonome di Trento e di Bolzano”.

I commi 7 e 8 dello stesso articolo precisano che il parere ove non emesso entro il termine di trenta giorni dalla data di ricezione dello schema di piano “si intende reso favorevolmente”, e che il piano può essere adottato o aggiornato dall’Autorità anche in mancanza dell’intesa qualora quest’ultima non sia raggiunta entro 60 giorni.

Per quanto attiene alla localizzazione degli impianti ⁽⁶⁴⁾, il

simo testo unico nell’ambito delle specifiche competenze ad esse spettanti ai sensi dello Statuto speciale e delle relative norme di attuazione, anche con riferimento alle disposizioni del titolo V della parte seconda della Costituzione, per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”.

(64) In riferimento a tale ambito, la Corte costituzionale ha affermato che “non possa eludersi 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”; si veda a proposito Corte cost.

comma 7 dell'art. 28 del Testo unico attribuisce alle Regioni ed alle Province autonome il potere di iniziativa in ordine al trasferimento (ad opera del Ministro delle comunicazioni) degli impianti di radiodiffusione sonora e televisiva che superano o concorrono a superare in modo ricorrente i limiti di emissione previsti dall'art. 4 della legge n. 3 del 2001 ⁽⁶⁵⁾.

Per quanto riguarda il settore dell'emittenza locale, l'art. 12, comma 1 lettere *b)* e *c)* del Testo unico indica, riproducendo il disposto dell'art. 16, comma 2, lettere *b)* e *c)*, i principi che la legislazione regionale deve rispettare nella disciplina dell'attribuzione ad organi della Regione o degli enti locali delle competenze in ordine al rilascio dei provvedimenti abilitativi necessari per l'accesso ai siti previsti dal piano nazionale di assegnazione delle frequenze, per l'installazione di reti e di impianti, nonché per la fornitura di contenuti e di servizi interattivi associati o di accesso condizionato ⁽⁶⁶⁾.

Infine, con riferimento all'ambito del servizio pubblico radiotelevisivo generale, l'art. 46 del Testo unico ribadisce i principi sanciti dall'art. 16, comma 2, lettere *e)* e *f)*, e dunque la competenza delle Regioni sulla disciplina legislativa degli specifici compiti di servizio pubblico in ambito regionale (nel rispetto dei principi fondamentali e delle norme sanzionatorie a

28 ottobre 2003, n. 324, in *Giur. Cost.*, 2003, p. 3077 ss. La Corte costituzionale ha quindi precisato che le leggi regionali in materia debbano rispettare i principi fondamentali posti dalla legislazione statale, in primis dalla l. n. 36 del 2001; a proposito si veda Corte cost. 7 ottobre 2003, n. 307, in *Giur. Cost.*, 2003, p. 3407 ss.

(65) Legge 22 febbraio 2001, n. 36 "Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici".

Tale trasferimento viene disposto, "in attesa dell'attuazione dei piani di assegnazione delle frequenze per la radiodiffusione sonora e televisiva in tecnica digitale e sonora in tecnica analogica", "nei siti individuati dal piano nazionale di assegnazione delle frequenze televisive in tecnica analogica e dai predetti piani e, fino alla loro adozione, nei siti indicati dalle Regioni e dalle Province autonome, purchè ritenuti idonei, sotto l'aspetto radioelettrico dal Ministero, che dispone il trasferimento e, decorsi inutilmente centoventi giorni, d'intesa con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, disattiva gli impianti fino al trasferimento".

(66) Si noti che gli artt. 15 ss. del Testo unico disciplinano dettagliatamente lo *status* di operatore di rete televisiva, quello di fornitore di contenuti (ancorchè destinati alla diffusione regionale o provinciale), la durata e i limiti delle concessioni ed autorizzazioni ecc.

tutela degli utenti disposti dallo stesso Testo unico), nonché sulla stipulazione di specifici contratti di servizio regionali previa intesa con il Ministero delle comunicazioni. L'art. 45, comma 1, lettere *f*), *p*) ed *r*) pone inoltre in capo alla società concessionaria obblighi connessi alla tutela delle minoranze linguistiche ed alle esigenze di decentramento organizzativo e dei centri di produzione.

L'art. 13 del Testo unico ha infine confermato l'articolazione territoriale dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, che svolge le proprie competenze attraverso i Comitati regionali per le comunicazioni, che ne costituiscono organi funzionali.

Un'ampia parte della dottrina ha ritenuto eccessivamente centralistico l'approccio della legge Gasparri e del Testo unico della radiotelevisione⁽⁶⁷⁾; tali provvedimenti hanno infatti disegnato un modello di regolazione fortemente unitario con spazi regionali residuali e circoscritti all'ambito locale: ponendo il Testo unico "principi fondamentali" che presentano in realtà uno spiccato carattere di dettaglio, "la competenza legislativa delle Regioni sembrerebbe esaurirsi nello svolgimento di mere funzioni amministrative"⁽⁶⁸⁾.

(67) A proposito si vedano G. GARDINI, *Le regole dell'informazione*, cit., p. 292; A. CHIMENTI, *L'ordinamento radiotelevisivo italiano*, cit., p. 298; N. SIGNORI, *Esercizio da parte delle Regioni delle competenze in materia di ordinamento della comunicazione*, in A. PACE, R. ZACCARIA, G. DE MINICO (a cura di), *Mezzi di comunicazione e riservatezza-Ordinamento comunitario e ordinamento interno*, Jovene, 2008, p. 59.

(68) Così si esprimono A. PACE, M. MANETTI, *Rapporti civili. Art. 21. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 2006, p. 654 ss. L'autore tuttavia osserva che: "gli spazi di intervento 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'AGICOM, 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"; così A. PACE, *L'ordinamento della comunicazione tra la riforma del 2001 e la controriforma del 2005*, cit., p.64.

1.3 Gli attuali equilibri e le prospettive per il futuro

Alla luce della riforma costituzionale del 2001, e quindi della inclusione de “l’ordinamento della comunicazione” nella sfera di competenza concorrente, si sarebbe dovuto realizzare un radicale cambiamento relativo ai ruoli dello Stato e delle Regioni nella disciplina della materia, che avrebbe dovuto condurre ad una limitazione dell’intervento statale alla mera fissazione dei principi fondamentali con conseguente ampliamento consistente del campo d’azione regionale o, comunque, in considerazione della non facile applicabilità del modello tradizionale di potestà concorrente (avvertita dalla dottrina e confermata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale ⁽⁶⁹⁾), ad un’intensa cooperazione fra i maggiori Enti territoriali nella regolamentazione del settore.

Tuttavia l’attesa inversione di tendenza non si è mai verificata: la disciplina statale del fenomeno radiotelevisivo è rimasta infatti caratterizzata da un forte centralismo e pervasività, nonostante il riconoscimento di spazi di regolamentazione regionale (in realtà marginali) ed il coinvolgimento delle Regioni nella elaborazione dell’articolato del Testo unico della radiotelevisione (sottoposto alla Conferenza Stato-Regioni ed oggetto di un parere favorevole condizionato all’accoglimento di emendamenti strumentali alla valorizzazione del ruolo delle Autonomie, successivamente non recepiti dal Governo) ⁽⁷⁰⁾.

(69) Si veda a proposito Corte cost. 27 luglio 2005, n. 336, in *Giur. cost.*, p. 3165 ss.

(70) Si veda a proposito “Conferenza permanente per i rapporti tra le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, Parere ai sensi dell’articolo 16, comma 3 della legge 3 maggio 2004, n. 112, sullo schema di decreto legislativo recante “Testo unico della radiotelevisione”, seduta del 16 dicembre 2004, reperibile in internet all’indirizzo www.astrid-online.it/~informaz/Giurisprud/Conferenza-Stato_Regioni_parere_TU_R.pdf.

La cooperazione tra Stato e Regioni non risulta paritaria: lo Stato tende a conservare la scelta dei confini materiali della propria azione e dell’intensità di quest’ultima; “se un effetto può essere riconosciuto alla riforma costituzionale, per quanto qui d’interesse, esso va rinvenuto in realtà non tanto nell’apertura a spazi di innovazione e differenziazione regionale, quanto nella valorizzazione (parziale e dai caratteri ancora gerarchici) di moduli cooperativi/collaborativi”. In tal senso si esprime E. CARLONI, *L’ordinamento della comunicazione alla luce della legislazione regionale (2001-2005)*, in *Le regioni*, n. 3 del 2005, p. 798.

A ciò si aggiunga il “ruolo timido” delle Regioni nella rivendicazione dei propri spazi d’intervento nella materia “ordinamento della comunicazione”, manifestatosi nella mancata impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale della c.d. legge Gasparri e del Testo unico della radiotelevisione ⁽⁷¹⁾, ed altresì in un limitato esercizio delle proprie competenze nel settore considerato durante gli anni successivi alla riforma costituzionale.

L’attenzione al fenomeno radiotelevisivo, seppur presente in diverse leggi statutarie che considerano la promozione o (quantomeno) il rispetto del diritto al pluralismo dell’informazione e della comunicazione fra i valori fondanti delle autonomie ⁽⁷²⁾, risulta infatti scarsa sul piano legislativo regionale. Le leggi regionali emanate nel settore di riferimento (a dispetto delle loro intitolazioni spesso enfatiche, idonee a farle apparire atti di regolamentazione organica del fenomeno della comunicazione ⁽⁷³⁾) si sostanziano in interventi parziali e limitati per lo più a “stabilire le forme di comunicazione e pubblicità istituzionale delle Regioni e a promulgare singoli provvedimenti di sostegno a favore di uno o più settori dell’editoria e dello spettacolo”, a

(71) A proposito è stato evidenziato che “il “confine” tra ciò che è di competenza dello Stato e ciò che è di competenza delle Regioni si determina non solo attraverso la risoluzione presso la Corte costituzionale di contrasti (in cui tanto lo Stato che le Regioni rivendicano determinate competenze) ma anche, se vogliamo, di fatto, attraverso la mancata rivendicazione, da parte dell’uno o delle altre, delle proprie competenze”; così E. CARLONI, *L’ordinamento della comunicazione tra Stato e Regioni: note introduttive*, cit., pp. 2 e 3.

(72) Si vedano per esempio l’art. 4, lett. c) dello Statuto della Toscana; l’art. 6, comma 5 dello Statuto del Lazio; l’art. 2, comma 1 dello Statuto della Liguria; l’art. 12, comma 3 dello Statuto del Piemonte; l’art. 21, comma 2 dello Statuto dell’Umbria; l’art. 14 dello Statuto dell’Emilia-Romagna.

(73) Si vedano per esempio la legge della Regione Campania dell’1 luglio 2002, n. 9 (modificata dalla l.r. 11 marzo 2004, n. 4) recante “Norme in materia di comunicazione e di emittenza radiotelevisiva (ed istituzione del Comitato regionale per le comunicazioni)”; la legge della Regione Toscana 25 giugno 2002, n. 22 “Norme e interventi in materia di informazione e comunicazione (e disciplina del Comitato regionale per le comunicazioni)”; la legge regionale della Val d’Aosta del 3 dicembre 2004, n. 32 “Disposizioni per le attività di coordinamento, promozione e sostegno del sistema dell’informazione e della comunicazione regionale”; legge della Provincia autonoma di Bolzano del 18 marzo 2003, n. 6 “Norme sulle comunicazioni e provvidenze in materia di radiodiffusione”.

regolamentare la comunicazione e la pubblicità istituzionale delle Regioni e/o a definire natura e competenze dei CO.RE.COM.", ed a "sviluppare un sistema integrato dell'informazione e della comunicazione su scala regionale" (74).

Il contegno regionale ha suscitato numerose critiche in dottrina, la quale ritiene opportuno che i maggiori enti territoriali provvedano all'esercizio delle loro competenze in tema di radiotelevisione, anche partendo dalla predisposizione della disciplina delle cd. "Tv di strada", in diretta attuazione del principio fondamentale del pluralismo" (75).

Il quadro appena delineato ha tuttavia indotto altri autori a ritenere opportuna (ai fini di una effettiva e piena tutela delle esigenze unitarie) la riconduzione de "l'ordinamento della comunicazione" nell'ambito delle materie di competenza esclusiva dello Stato (76), soluzione peraltro sostenuta da rappresentanti della società civile (77), nonché consacrata in una proposta di

(74) Tali "filoni di intervento" risultano da un esame comparato delle leggi emanate (e disegni di legge predisposti) ad opera di 17 Regioni italiane, ossia Val D'Aosta, Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio, Umbria, Marche, Abruzzo, Campania, Calabria, Puglia, Basilicata, Sicilia e Sardegna; si veda a proposito Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, I Comitati regionali per le comunicazioni (Co.Re.Com) e la legislazione regionale in materia di ordinamento della comunicazione: un approccio di quadro, dicembre 2007, reperibile in internet all'indirizzo [http://www.parlamentiregionali.it/dbdata/documenti\[47a1a4579bfcd\]dossier_corecom_16.01.08.pdf](http://www.parlamentiregionali.it/dbdata/documenti[47a1a4579bfcd]dossier_corecom_16.01.08.pdf), p.18.

(75) In tal senso si esprime E. CARLONI, *L'ordinamento della comunicazione alla luce della legislazione regionale (2001-2005)*, cit., pp. 799, 800. A proposito si vedano altresì E. CARLONI, *L'ordinamento della comunicazione tra Stato e Regioni: note introduttive*, cit., pp. 4 e 5; G. GARDINI, *L'attività radiotelevisiva come servizio di interesse generale*, cit., p. 149.

(76) Si veda a proposito E. ALBANESI, *L'ordinamento della comunicazione. Verso un "ritorno" alla potestà legislativa esclusiva dello Stato?*, in A. PACE, R. ZACCARIA, G. DE MINICO (a cura di), *Mezzi di comunicazione e riservatezza- Ordinamento comunitario e ordinamento interno*, Jovene, 2008, p. 39 ss.

(77) Si vedano a proposito le audizioni del Presidente della Corte costituzionale ANCI piccoli Comuni, del rappresentante della CISL e del rappresentante delle Legautonomie, nonché la documentazione presentata dall'UPI nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul Titolo V presso le Commissioni riunite Affari costituzionali della Camera e del Senato durante la XV legislatura; cfr. XV legislatura, Commissioni Affari costituzionali della Camera e del Senato della Repubblica, "Indagine conoscitiva sulle

legge costituzionale presentata alla Camera dei deputati durante la XV legislatura e ripresentata nel corso della XVI⁽⁷⁸⁾.

Secondo la tesi in discorso tuttavia, da un lato l'intervento della legge regionale di dettaglio continuerebbe ad essere assicurato "data l'agevole riconducibilità di alcuni ambiti (si pensi alla disciplina della localizzazione degli impianti) a materie quali il governo del territorio e di altri ambiti (quali la disciplina dell'emittenza locale e del servizio pubblico generale) all'informazione ed alla comunicazione intese come "valore" più che come materia"; dall'altro, e più in generale, il legislatore statale, nel rispetto delle previsioni dell'art. 5 Cost., "non potrà esimersi dal predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni all'interno dello stesso procedimento legislativo"⁽⁷⁹⁾.

Anche tale impostazione richiederebbe, dunque, l'istituzione di meccanismi di raccordo, i quali evidentemente rappresentano la vera soluzione al problema relativo al rapporto fra Stato e Regioni nella costruzione dell'ordinamento della comunicazione. Quest'ultimo infatti si distingue per la sua natura di "condizione preliminare (...) per l'attuazione ad ogni livello, centrale o locale, della forma propria dello Stato democratico", e, dunque, di "valore trasversale" peraltro caratterizzato da un intreccio fra dimensioni territoriali diverse (tipico dei sistemi a rete) talmente fitto da ostacolare una netta separazione delle competenze, e da richiedere, a prescindere dalla sua collocazione negli elenchi

questioni relative al Titolo V della Parte II della Costituzione", Resoconto stenografico 13 ottobre 2006.

(78) XV legislatura, Proposta di legge costituzionale Zaccaria – Amici, A.C. 2989, presentata il 31 luglio 2007; XVI legislatura, Proposta di legge costituzionale Zaccaria ed altri, A.C. 445, presentata il 29 aprile 2008.

Si ricordi a proposito che il progetto di revisione costituzionale della Parte II della Costituzione approvato dalla maggioranza di centro-destra durante la XIV legislatura, e respinto dal corpo elettorale con il referendum costituzionale del 25 e 26 giugno 2006, riconduceva "l'ordinamento della comunicazione" tra le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, mantenendo fra quelle di potestà concorrente la "comunicazione di interesse regionale, ivi compresa l'emittenza in ambito regionale" nonché la "promozione in ambito regionale dello sviluppo delle comunicazioni elettroniche"; si veda a proposito G.U. 18 novembre 2005, n. 269, "Modifiche alla Parte II della Costituzione".

(79) In tal senso si esprime E. ALBANESI, *op. cit.*, p. 48.

delle materie ⁽⁸⁰⁾, una disciplina effettivamente ispirata al principio di leale cooperazione ⁽⁸¹⁾, obiettivo tuttavia realizzabile esclusivamente attraverso la costituzionalizzazione di istituzioni e procedure idonee a consentire una effettiva partecipazione regionale al procedimento legislativo ⁽⁸²⁾.

(80) La considerazione di tale natura di alcuni ambiti ha infatti condotto la giurisprudenza costituzionale alla determinazione di una sorta di “appiattimento” della potestà esclusiva dello Stato “sul livello della potestà legislativa concorrente”; si veda a proposito R. BIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale. Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, p. 297 ss.; ID., *La potestà normativa regionale, Relazione al corso I nuovi statuti regionali della SPISA di Bologna*, 29 aprile 2005, stesura dell'ottobre 2006, reperibile in internet all'indirizzo www.robertobin.it/bibliografia.htm. Il fenomeno appena menzionato risulta tuttavia di recente ridimensionato seppur con riferimento a segmenti di competenza esclusiva “trasversale” diversi da quelli caratterizzati da “un forte intreccio con competenze regionali”, rispetto ai quali sono state evidenziate l'assenza di limiti al carattere dettagliato della disciplina statale, la titolarità statale del potere regolamentare e della facoltà di trattenere funzioni amministrative, nonché la non operatività del principio di leale cooperazione, e ciò al fine di impedire “(...) una identificazione non consentita tra materie concorrenti e materie trasversali di competenza esclusiva che, invece, ricevono dalla Costituzione una differente disciplina”; si vedano a proposito Corte cost. sent. 23 novembre 2007, n. 401; R. BIN, *Alla ricerca della materia perduta (nota a Corte cost. 401/2007)*, in *Le Regioni*, 2008, p. 398 ss.

(81) Si vedano a proposito Corte cost. 20 luglio 1990, n. 348; 24 gennaio 1991, n. 21; 7 ottobre 2003, n. 308 e 15 ottobre 2003, n.312. Sulla leale cooperazione come principio generale ancorato alle previsioni dell'art. 5 Cost. si vedano in dottrina R. BIN, *Sette anni di riforme, ma i nodi rimangono irrisolti*, in questa *Rivista*, n. 3, 2003, p. 551 ss.; ID., *La leale cooperazione nel nuovo titolo V della Costituzione, Relazione al Convegno di Roma (12 marzo 2008) promosso dall'Avvocatura dello Stato*, reperibile in internet all'indirizzo www.robertobin.it/bibliografia.htm;

(82) Autorevole dottrina condivisibilmente osserva che “sia il testo originale della Costituzione, sia le riforme prodotte o proposte si sforzano di scrivere e riscrivere il quadro dei rapporti tra i livelli di governo come se il problema sia davvero quello di separare le sfere di competenza degli enti e non invece di individuare le istituzioni della cooperazione tra essi”; a proposito si veda R. BIN, *Sette anni di riforme, ma i nodi rimangono irrisolti*, cit., p. 553;

Particolarmente interessante (soprattutto alla luce delle difficoltà relative alla regionalizzazione del Senato, nonché dell'insufficienza dell'attuale sistema delle Conferenze) risulta l'avanzata proposta di costituzionalizzazione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, come strumento idoneo alla realizzazione della necessità di co-decisione delle leggi; a proposito si veda R. BIN, *Sette anni di riforme, ma i nodi rimangono irrisolti*, cit., p. 553; ID., *La riforma costituzionale, contributo al dibattito promosso da “Cronache dal Foro Parmense”*, 2005, reperibile in internet all'indirizzo www.robertobin.it/bibliografia.htm.

2. I Länder e il sistema radiotelevisivo tedesco

Il sistema radiotelevisivo tedesco risulta particolarmente interessante sotto il profilo delle soluzioni adottate per il bilanciamento fra le esigenze unitarie e quelle di differenziazione; esso si presenta altamente efficiente e caratterizzato da un'importante valorizzazione del ruolo delle Autonomie territoriali, alle quali risulta infatti riservata la competenza sulla disciplina, organizzazione e controllo del fenomeno televisivo. Tale riserva risulta evidentemente riconducibile alla previsione dell'art. 30 della Legge Fondamentale di Bonn del 1949 (*Grundgesetz*), la quale affida alla competenza esclusiva dei *Länder* la materia culturale, ricomprendente i settori dell'arte e della scienza, della scuola e dell'università, dei rapporti con le confessioni religiose, nonché dei "nuovi poteri culturali tecnici", ossia i *media* (stampa e radiotelevisione), affermando, dunque, una sorta di "supremazia del *Land* sulla propria cultura (*Kulturhoheit*)" ⁽⁸³⁾. L'articolazione delle competenze in materia di radiotelevisione risulta dunque sostanzialmente strettamente collegata alla struttura federale della Germania, posta la natura "culturale" del federalismo tedesco: il federalismo dei *media* è strumentale alle esigenze di differenziazione e, dunque, alla garanzia delle identità locali e regionali ⁽⁸⁴⁾.

La scelta in questione risulta inoltre riconducibile sotto il profilo storico-politico alla volontà delle forze alleate nella Germania Ovest di istituire un sistema idoneo ad "evitare l'abuso del potere mediatico" ad opera delle istituzioni politiche, realizzato in passato dal regime nazista ⁽⁸⁵⁾. Gli Alleati impose-

(83) Si veda a proposito J. LUTHER, *I sistemi televisivi locali in Germania*, in *Tv locali in Europa. Scenari e opportunità*, Atti del Convegno - gennaio 2001, Firenze, 2003, p. 53.

(84) Si vedano a proposito W. HOFFMANN-RIEM, *Regulating Media*, Guilford Press, 1996, p. 122; J. LUTHER, *op. cit.*, p. 53; P. AGNETTI, *La televisione in Germania. Effetti socialmente virtuosi del federalismo televisivo*, in *Federalismo e Società*, Ediz. Fenicottero, n. 4, 1995.

(85) Su tale aspetto si vedano W. HOFFMANN-RIEM, *op. cit.*, p. 114 ss.; M. LIBERTUS, *Essential Aspects Concerning the Regulation of the German Broadcasting System. Historical, Constitutional and Legal Outlines*, in *Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln*, Working Paper n. 193, Cologne,

ro infatti alle forze politiche tedesche presenti nelle zone di occupazione la decentralizzazione dei *media*, e dunque l'adozione di un sistema federale, concepito quindi come un fondamentale strumento di garanzia della libertà dei mezzi di comunicazione; tale modello incontrò peraltro la resistenza da parte delle forze politiche tedesche (maggiormente orientate verso un sistema accentrato idoneo a soddisfare le esigenze di uniformità poste dagli elementi unitari ritenuti comunque presenti nella società), le quali tuttavia non furono in grado di imporre la loro volontà alle autorità occupanti⁽⁸⁶⁾.

Il ruolo centrale dei *Länder* nel sistema radiotelevisivo stabilito dalla Legge Fondamentale tedesca è stato confermato dalla Corte costituzionale federale tedesca (*Bundesverfassungsgericht*) nella celebre sentenza del 28 febbraio 1961, n. 205; in tale decisione la Corte (in accoglimento delle istanze dei governi locali) riconosceva ai *Länder* una "peculiare funzione di rappresentanza degli interessi sociali, politici e culturali delle rispettive comunità nel settore radiotelevisivo", concepita come fondamento della loro giurisdizione sul *broadcasting*⁽⁸⁷⁾, consolidando, dunque, l'autonomia e l'indipendenza degli enti radiotelevisivi regionali nel frattempo istituiti.

Lo Stato federale risulta dunque privo di giurisdizione sul settore radiotelevisivo, salve le competenze sul segmento dell'emittenza internazionale (rientrante nell'ambito degli "affari esteri", di competenza federale)⁽⁸⁸⁾, sull'ambito delle reti e ser-

2004, p. 3 ss.

(86) A proposito del dibattito tedesco sul federalismo nel *broadcasting* e sull'esigenza di una politica nazionale dei media, finalizzato all'individuazione di un punto di equilibrio tra esigenze di differenziazione ed esigenze di uniformità si veda J. ERK, *Federalism and Mass Media policy in Germany*, in *Regional and Federal Studies*, Vol. 13 (n. 2), 2003, p. 106 ss.

(87) Nell'ambito di tale pronuncia la Corte ha affermato che "Sono i Länder, e non il Bund, ad avere la competenza nel campo della organizzazione e della programmazione del *broadcasting*"; sulla base di tale assunto il giudice costituzionale ritenne illegittima l'istituzione ad opera dello Stato federale dell'emittente nazionale Deutschland Fernsehen GmbH. Si veda a proposito BVerGE, 1961; p. 205.

La Corte ha precisato anche in altre decisioni la natura culturale del fenomeno televisivo, e, dunque, della sua conseguente pertinenza alla sfera di azione dei Länder; si veda per esempio BVerGE, 1962; p. 229.

(88) Nell'esercizio di tale competenza lo Stato federale ha istituito nel 1960

vizi, nonché sulla televisione digitale terrestre ⁽⁸⁹⁾.

Nell'esercizio delle proprie competenze ciascuno dei 16 *Länder* ha emanato una legge sul *broadcasting* (*Mediengesetz*, *Landenmediengesetz* ovvero *Landesrundfunkgesetz*); gli atti legislativi regionali in questione disciplinano il sistema radiotelevisivo pubblico e privato ⁽⁹⁰⁾, e regolamentano dettagliatamente importanti profili relativi all'emittenza televisiva locale, quali l'organizzazione dei programmi, la pubblicità, le sponsorizzazioni ed i teleacquisti, le capacità di trasmissione, le modalità e i procedimenti autorizzativi, il pluralismo delle opinioni e gli *standards* giornalistici, gli obblighi imposti alle emittenti nella programmazione, la vigilanza ed il controllo sulle emittenti private e la tutela dei dati personali ⁽⁹¹⁾.

l'emittente internazionale Deutsche Welle.

(89) La disciplina delle reti, dei servizi, e dell'allocazione delle frequenze è infatti posta dalla "Legge delle Telecomunicazioni" (*Telekommunikationsgesetz*) del 2004, emanata dal Bund. L'allocazione delle bande di frequenza all'emittenza televisiva risulta oggetto di una decisione del Governo federale, ma richiede altresì l'approvazione dei *Länder*; peraltro l'assegnazione delle frequenze richiede una preventiva autorizzazione da parte dell'autorità di garanzia del Land interessato. Il controllo sulle questioni relative alle telecomunicazioni è affidato all'Autorità per le Telecomunicazioni ed i Servizi Postali (*Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post*).

La disciplina relativa alla transizione dei servizi radiotelevisivi dalle tecniche analogiche al digitale è invece contenuta sia nella Legge sulle telecomunicazioni che in un Accordo interstatale posto in essere dai *Länder*, nonché da singole leggi interstatali. L'obiettivo della promozione della diffusione delle nuove tecnologie è stato oggetto di un Gruppo di lavoro istituito dal Governo federale nel 1997 nell'ambito della c.d. "iniziativa sull'emittenza digitale" (*Initiative Digitaler Rundfunk*); il Gruppo coinvolgeva i rappresentanti del Governo federale, dei Governi dei *Länder*, delle emittenti pubbliche e private, i fornitori dei servizi via internet, cavo e satellite, delle organizzazioni rappresentative del settore industriale e dei consumatori. Si veda a proposito, più approfonditamente, M. LIBERTUS, *op. cit.*, p. 11 ss.

(90) La legittimità del sistema misto o "duale" (caratterizzato dalla presenza di emittenti pubbliche e private) è stata definitivamente affermata dal Tribunale costituzionale federale nella celebre pronuncia del 4 novembre del 1986, sul presupposto del venir meno (grazie all'avvento delle nuove tecnologie via cavo e satellitare) del fattore della scarsità delle risorse trasmissive, che aveva fino ad allora giustificato il monopolio pubblico sul *Broadcasting*.

(91) La disciplina in questione si presenta caratterizzata da elementi di uniformità soprattutto con riferimento ai principi generali, agli *standards* ed ai principi organizzativi; le differenze più rilevanti riguardano soprattutto l'emittenza privata (per es. con riferimento al numero di canali ammessi).

Negli anni '80, in seguito alla liberalizzazione del settore, le leggi regionali in que-

L'armonizzazione delle discipline regionali è tuttavia realizzata attraverso appositi Accordi interstatali (*Staatsverträge*), stipulati dal *Bund* e dai *Länder*, che costituiscono espressioni fondamentali del cd. "federalismo cooperativo" ⁽⁹²⁾ tedesco, fortemente promosso dalla giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale (attraverso l'affermazione dei principi extra-costituzionali non scritti di leale cooperazione e lealtà federale, ovverosia di *bundesfreundliches Verhalten* e di *Bundestreue*) ⁽⁹³⁾, in quanto strumento fondamentale per la soddisfazione delle esigenze unitarie ⁽⁹⁴⁾ non altrimenti realizzabili ⁽⁹⁵⁾.

Gli accordi interstatali costituiscono dunque importanti

stione son state oggetto di importanti revisioni, ed alcune di esse sono state assoggettate al giudizio della Corte costituzionale, sfociato nelle cd. "Decisioni TV", di fondamentale importanza sotto il profilo dei principi da esse affermati in materia.

(92) Alcuni autori osservano che il cd. "federalismo cooperativo" ha costituito un fondamentale strumento per la graduale trasformazione del sistema disegnato dalla Legge fondamentale tedesca (fondato sulle competenze esclusive dei *Länder*) ed il suo adeguamento alla struttura sociale unitaria; esso avrebbe infatti consentito la configurazione della Germania come uno "Stato federale unitario"; a proposito si veda J. ERK, *op. cit.*, p. 107.

In dottrina si evidenziano altresì le ulteriori importanti espressioni di tale fenomeno nella gestione del settore radiotelevisivo; si veda a proposito W. HOFFMANN-RIEM, *op. cit.*, p. 122 ss.

(93) Il Tribunale costituzionale federale nella celebre pronuncia del 4 novembre del 1986 ha ribadito la necessità dell'attuazione della leale cooperazione ai fini della realizzazione di una politica nazionale coerente; esso ha quindi esortato i *Länder* ad impegnarsi in un'azione collettiva volta ad armonizzare le loro legislazioni (attraverso Trattati interstatali) nel settore radiotelevisivo.

A proposito dei principi in discorso si vedano anche BVerGE 1952a; 131; BVerGE 1952b; 315; BVerGE 1956; 140; BVerGE 1957; 361; BVerGE 1958; 138.

(94) Il cd. "federalismo cooperativo" applicato ai media ha consentito la realizzazione di una politica culturale nazionale ritenuta di fondamentale importanza dalle forze politiche nonché dagli autori tedeschi, i quali consideravano la decentralizzazione come un forte ostacolo alla realizzazione delle esigenze imposte dalla struttura sociale, ritenuta, comunque, unitaria. A proposito del dibattito tedesco degli anni '60 sulla questione relativa al federalismo nel *broadcasting* e all'esigenza di una politica nazionale culturale e, dunque, dei media, si veda J. ERK, *op. cit.*, p. 116 ss.

Con riferimento inoltre all'atteggiamento critico degli operatori privati del settore radiotelevisivo nei confronti della frammentazione federalista (considerato come un importante fattore che spinse all'armonizzazione) si veda W. HOFFMANN-RIEM, *op. cit.*, p. 122.

(95) Tali esigenze non risultano infatti realizzabili attraverso modifiche costituzionali, stante la non emendabilità della struttura federale dello Stato tedesco imposta dall'art. 79 della Legge fondamentale.

mezzi per la realizzazione di una politica radiotelevisiva dei *media* (e, quindi, culturale) nazionale; essi si riferiscono principalmente alla distribuzione nazionale del servizio pubblico e privato di emittenza televisiva, alla rete del servizio pubblico regionale delle emittenti televisive (ARD), al servizio pubblico nazionale di emittenza televisiva (ZDF), a quello di emittenza radiofonica (*DeutschlandRadio*), al finanziamento delle due emittenti pubbliche ARD E ZDF, alla procedura che determina le esigenze finanziarie del servizio di radiotelevisione pubblica e l'ammontare dei diritti per la licenza di trasmissione ⁽⁹⁶⁾.

Ulteriori importanti elementi di unificazione della disciplina radiotelevisiva sono rappresentati dai principi (vincolanti per il legislatore) affermati dal Tribunale costituzionale federale nell'ambito dell'opera di interpretazione e sviluppo delle previsioni dell'art. 5 della Legge fondamentale tedesca, che costituisce il fondamento costituzionale della disciplina del sistema radiotelevisivo. Secondo tale disposizione: "Ognuno ha il diritto di manifestare e diffondere liberamente la propria opinione con la parola, lo scritto e le immagini e di informarsi da fonti accessibili a tutti. La libertà di stampa e la libertà di cronaca mediante radiodiffusione e immagini cinematografiche sono garantite. La censura è vietata" ⁽⁹⁷⁾.

L'art. 5 della Legge fondamentale prevede dunque espressamente la garanzia della libertà di trasmissione (accanto a quelle di espressione, informazione e stampa), la quale è stata oggetto di ulteriore specificazione ad opera del Tribunale costituzionale federale. Secondo quest'ultimo la libertà di emittenza comporta anzitutto l'astensione dello Stato da ogni influenza sul contenuto dei programmi, e la previsione di forme di difesa contro ogni tipo di interferenze politiche ed economiche ⁽⁹⁸⁾;

(96) Per un'analisi della disciplina tedesca del sistema radiotelevisivo si vedano W. HOFFMANN-RIEM, *op.cit.*, p. 131 ss.; W. SCHULZ, *Regulation of Broadcasting and Internet Services in Germany*, in *Working paper of the Hans Bredow Institute - University of Hamburg*, Hamburg, n.1, 2001, p. 8 ss.

(97) La disposizione in questione precisa inoltre che tale libertà incontra limiti nelle "disposizioni legislative concernenti la tutela della gioventù e nel diritto all'onore della persona".

(98) Si veda a proposito BVerGE 57, 323.

essa richiede peraltro l'adozione ad opera dello Stato di disposizioni "in positivo" a garanzia della pluralità di espressioni attraverso le trasmissioni televisive ⁽⁹⁹⁾.

Le cd. "decisioni Tv" del giudice costituzionale (finalizzate essenzialmente a garantire al massimo la libera formazione delle opinioni individuali e pubblica, ed il pluralismo), fungendo da fondamentali linee guida per l'esercizio dell'attività legislativa in materia, hanno influenzato marcatamente lo sviluppo del sistema radiotelevisivo tedesco.

2.1. Il sistema dell'emittenza pubblica

Il sistema radiotelevisivo tedesco risulta caratterizzato dalla compresenza di televisione pubblica (caratterizzata da particolari garanzie di pluralismo interno e di autonomia) e televisione privata (rispetto alla quale si assicura il pluralismo esterno); tale sistema "duale" risulta disciplinato principalmente dall'Accordo interstatale sulla radiotelevisione stipulato da tutti i *Länder* (*Rundfunkstaatsvertrag*) ⁽¹⁰⁰⁾, nonché dalle leggi dei singoli *Länder*.

La necessità di un'emittenza pubblica è stata più volte affermata dal Tribunale costituzionale federale, sul presupposto per il quale essa costituisce il miglior strumento per la garanzia di indipendenza e pluralismo ⁽¹⁰¹⁾.

La stessa Corte ha altresì specificato i principi fondamentali che dominano il settore dell'emittenza pubblica, ovverosia l'autonomia nella realizzazione dei programmi e la necessità di fornire un servizio comprensibile e "di base" (*Grundversorgung*), idoneo, dunque, a soddisfare le necessità di tutta la popolazione (comprese le minoranze, nonché le specificità regionali dei *Länder*), fra le quali *in primis* quelle culturali relative all'infor-

(99) Si veda a proposito BVerGE 57, p. 322.

(100) Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland – Rundfunkstaatsvertrag (RstV) del 31 agosto 1991, modificato da ultimo nel 2004 e nel 2007 (al fine della promozione della diffusione delle nuove tecnologie); si veda a proposito la nota n. 89.

(101) Si vedano a proposito BVerGE 73, 157f; BVerGE 74,325; BVerGE 90, 78; BVerGE 90;60.

mazione.

Tali principi risultano peraltro recepiti e sviluppati dalla disciplina legislativa: l'art. 11 del Trattato interstatale sul *broadcasting* individua infatti come compiti del servizio pubblico la produzione e distribuzione di programmi che contribuiscano al pubblico dibattito, la realizzazione di un'informazione panoramica comprensibile sugli sviluppi delle attualità regionali, nazionali, europee e internazionali, e la promozione del processo di integrazione europea a livello federale, nazionale e regionale. Inoltre le leggi dei singoli *Länder* pongono in capo alle emittenti pubbliche il dovere di assolvere a compiti di informazione, educazione ed intrattenimento⁽¹⁰²⁾, stabilendo peraltro l'obbligo di completezza ed obiettività dei servizi e di "servire la comunicazione sociale in una società democratica"⁽¹⁰³⁾.

La Corte costituzionale federale ha affermato la competenza esclusiva dei *Länder* sull'organizzazione dell'emittenza televisiva nella celebre sentenza 205 del 1961; nell'esercizio di tale loro prerogativa i *Länder* hanno organizzato proprie televisioni pubbliche regionali. Essi hanno infatti istituito e disciplinato singolarmente mediante apposite leggi, o, in alcuni casi, congiuntamente attraverso accordi interstatali, enti per il servizio pubblico radiotelevisivo (*Landesrundfunkanstalten*), incaricati della gestione, nei rispettivi *Länder* di riferimento, del Terzo canale televisivo (Ard 3) a copertura regionale⁽¹⁰⁴⁾.

Attualmente esistono 12 enti radiotelevisivi regionali, alcuni dei quali coprono più *Länder*: *Bayerischerrundfunk*; *Hessischerundfunk*; *Mitteldeutscherrundfunk*, *Norddeutscherrundfunk*; *Ostdeutscherrundfunk*, *Brandenburg*; *Radio Bremen*; *Saarlandischer*; *Sender freies Berlin*; *Süddeutscherrundfunk*; *Sudwe-*

(102) Il modello adottato risulta, dunque, ispirato alla cd. "formula BBC".

(103) I compiti di servizio pubblico previsti dagli Accordi interstatali e dalle leggi dei *Länder* ricevono, peraltro, ulteriore specificazione nell'ambito di atti interni propri degli stessi enti radiotelevisivi.

(104) Peraltro, grazie alle nuove tecnologie, molti canali delle singoli enti possono essere ricevuti anche in altri *Länder* diversi da quelli di riferimento.

A proposito dell'attività delle Televisioni pubbliche regionali, si veda G. RICHERI, *Le televisioni pubbliche nelle regioni d'Europa*, RAI-ERI, Roma, 2005, p. 95 ss.

strundfunk; Westdeuscherrundfunk ⁽¹⁰⁵⁾.

Gli organismi in questione costituiscono soggetti di diritto pubblico autonomi ed indipendenti dai governi nazionale e regionali, finanziati direttamente attraverso il canone televisivo ed assoggettati ad un controllo statale molto limitato.

L'assetto organizzativo dei diversi enti è caratterizzato dalla presenza di un direttore generale responsabile dei programmi e di tutte le questioni amministrative, e di due organi di controllo: il Consiglio di amministrazione (*Verwaltungsrat*), incaricato di compiti consultivi nei confronti del direttore generale e del controllo amministrativo e finanziario, ed il Consiglio dell'emittente (*Rundfunkrat*), composto da gruppi sociali rilevanti, titolare della funzione di rappresentanza degli interessi del pubblico, di funzioni consultive relative alla programmazione, nonché della funzione controllo sul rispetto dei requisiti di legge posti a presidio del valore del pluralismo. Il controllo sugli enti per il servizio pubblico radiotelevisivo risulta, dunque, principalmente interno, detenendo i governi dei *Länder* soltanto un "potere di ultima istanza" esercitabile esclusivamente in casi di cattiva gestione o di violazioni gravi di legge ("controllo legale limitato").

Gli stessi enti regionali per il servizio pubblico radiotelevisivo hanno costituito congiuntamente l'"Associazione Enti di Radiodiffusione della Repubblica Federale Tedesca" – ARD (*Arbeitsgemeinschaft der Öffentlich-Rechtlichen Rundfunkan-*

(105) Prima dell'unificazione in Germania Occidentale erano presenti otto corporazioni: in Baviera (Br), in Assia (Hr), uno per lo Schleswig-holstein, la città di Amburgo e la Bassa Sassonia (Ndr), uno per la regione Reno del Nord e Westfalia (Wdr), uno per la città indipendente di Brema (Rb), uno a Berlino (Sfb) e uno nella Saar (Sr). La Renania Palatinato e il Baden-Württemberg nel 1997 hanno stabilito la fusione dei loro enti televisivi in un'unica organizzazione (Swr). L'unificazione della Germania ha determinato la ristrutturazione del sistema radiotelevisivo nella nuova parte della Repubblica federale. I due enti radiotelevisivi della passata Repubblica Democratica Tedesca, Rundfunk der DDR e Deutscherfernsehfunk sono stati integrati in un'unica organizzazione, ed inoltre sono stati creati due nuovi enti radiotelevisivi pubblici: il Mdr per la Sassonia, l'Alta Sassonia e la Turingia, e la Orb per il Brandeburgo. Il Mecklenburg-Vorpommern si è integrato ad un ente (Ndr) della Germania Ovest preesistente, e Berlino Est all'ente di Berlino Ovest.

stalen Deutschland”) (¹⁰⁶) la quale è incaricata della gestione dei programmi del Primo canale pubblico nazionale (ARD1) (¹⁰⁷), e ciò, *ex art. 2* dello Statuto, al fine di “soddisfare gli interessi collettivi degli enti di emittenza pubblica attuando i loro diritti di sovranità nel campo nel settore radiotelevisivo”.

Nell’esercizio delle loro competenze nel settore radiotelevisivo i *Länder* hanno altresì costituito al fine di soddisfare le esigenze unitarie, ZDF (*Zweites Deutsches Fernsehen*) (¹⁰⁸), un ente pubblico radiotelevisivo incaricato della gestione del Secondo canale a copertura nazionale (¹⁰⁹), incaricato, *ex art. 2* del Trattato istitutivo ZDF, del compito di “fornire agli spettatori di tutta la Germania una visione obiettiva degli eventi mondiali e in special modo un quadro esteso della realtà tedesca” (¹¹⁰).

Il settore dell’emittenza televisiva pubblica tedesca risulta

(106) La costituzione di tale ente di diritto pubblico per il servizio radiotelevisivo risale al 1950; con riferimento alla nascita ed all’evoluzione dell’ARD si veda J. ERK, *op. cit.*, p. 112 ss.

(107) ARD1 è un canale nazionale che trasmette su tutto il territorio tedesco programmi (realizzati congiuntamente dagli enti dei diversi *Länder*) destinati al pubblico nazionale; esso offre peraltro “finestre” regionali ricevibili solo nei bacini dei *Länder* di riferimento. I programmi del canale in questione sono trasmessi in analogico, via cavo e su satellite.

L’assetto organizzativo dell’ARD corrisponde per lo più a quello degli enti pubblici radiotelevisivi regionali.

(108) Gli enti nazionali ARD E ZDF costituiscono espressione dell’azione collettiva dei *Länder* finalizzata alla realizzazione delle esigenze unitarie e dunque dell’attuazione di una politica nazionale dei media; a proposito si veda più ampiamente J. ERK, *op. cit.*, p. 112 ss.

(109) Il secondo canale (ZDF) trasmette sull’intero territorio tedesco programmi destinati al pubblico nazionale, alcuni dei quali, tuttavia, riguardano temi regionali o locali; esso può essere ricevuto anche via satellite. ZDF risulta altresì responsabile di Deutschlandradio.

ARD e ZDF collaborano altresì per la realizzazione dei programmi del “Canale dei bambini” (Kinderkanal), e di Phoenix (dedicato a informazione e documentari); inoltre tali enti organizzano, congiuntamente ad Arte France, “Arte”, un canale bilingue francese e inglese, nonché, in cooperazione con l’austriaca ORG e la svizzera SRG, “3SAT”, un canale satellitare che offre programmi culturali.

A proposito dell’attività di tali emittenti si veda G. RICHERI, *op. cit.*, p. 96 ss.

(110) L’organizzazione di una televisione nazionale ad opera dei *Länder* è stata ritenuta non solo legittima ma anche necessaria dal Tribunale costituzionale in una celebre sentenza del 1966; a proposito si veda BVerGE 1966; 308.

A proposito della nascita ed evoluzione di ZDF si veda J. ERK, *op. cit.*, p. 117 ss.

dunque organizzato quasi esclusivamente dai *Länder* ⁽¹¹¹⁾, essendo esso caratterizzato dalla presenza di un unico ente nazionale federale, il *Deutsche Welle*, istituito e disciplinato ad opera del *Bund* nell'esercizio delle sue competenze nel settore dell'emittenza internazionale; tale organismo, incaricato di "trasmettere sulle onde corte per l'estero", svolge la sua attività in base a leggi federali ed è finanziato prevalentemente attraverso fondi del Governo federale.

2.2. Il sistema televisivo privato

La legittimità costituzionale dell'emittenza privata (seppur esclusivamente nell'ambito di un sistema duale) è stata definitivamente affermata nel 1986 dal Tribunale costituzionale federale, il quale ha peraltro precisato la sufficienza di una sua regolamentazione "leggera", ossia caratterizzata da obblighi di programmazione meno rigorosi di quelli imposti all'emittenza pubblica ⁽¹¹²⁾.

L'emittenza privata tedesca risulta disciplinata dalle singole leggi dei *Länder* e dall'Accordo interstatale sulla radiotelevisione, i quali si occupano dei requisiti e criteri per il rilascio delle licenze necessarie per l'esercizio dell'attività di trasmissione a livello locale, regionale o nazionale, della fissazione

(111) Come già visto, infatti, quasi tutte le emittenti pubbliche tedesche risultano istituite dai *Länder*; l'attività degli organismi regionali, di ARD e di Zdf trova le proprie basi legali nelle leggi regionali e negli accordi interstatali, i quali disciplinano in modo dettagliato i loro compiti di servizio pubblico. Peraltro essi risultano finanziate attraverso un canone, il cui ammontare è definito da un'apposita commissione previo accordo dei sedici *Länder* (due terzi della somma complessiva sono destinati al finanziamento di ARD1 e ARD 3, mentre un terzo va a Zdf); il primo e il secondo canale tuttavia possono trasmettere anche pubblicità in modo da ottenere ulteriori risorse.

(112) Tale affermazione si fonda sulla considerazione per la quale le emittenti private (che si finanziano attraverso la pubblicità) non possono essere chiamate a soddisfare l'interesse pubblico allo stesso modo delle emittenti pubbliche, posta la loro soggezione ai vincoli di mercato.

La natura "leggera" della loro regolamentazione risulta peraltro strettamente collegata alla realizzazione dell'interesse pubblico ad opera delle emittenti per il servizio pubblico radiotelevisivo, ed alla loro capacità di realizzarle anche in futuro; a proposito si veda BVerGE 1983, 238 (326).

della normativa *antitrust*, e, dunque, relativa alla proprietà dei mezzi ed alla pubblicità, della tutela dei dati personali, nonché della disciplina delle procedure di controllo ⁽¹¹³⁾.

L'ulteriore regolamentazione e la funzione di controllo sulle emittenti radiotelevisive private risulta affidata ad Autorità di garanzia istituite in ciascun *Land* (*Landesmedienanstalten*) ⁽¹¹⁴⁾; tali organismi costituiscono enti di diritto pubblico pienamente autonomi ed indipendenti ⁽¹¹⁵⁾, dotati di una struttura organizzativa (disegnata dalle rispettive leggi istitutive) caratterizzata dalla presenza di un Direttore, titolare di funzioni esecutive ed organizzative, e da un'Assemblea, costituita dai rappresentanti di organizzazioni e gruppi sociali, titolare di funzioni di indirizzo e del compito di nominare il direttore.

Fra le funzioni attribuite alle Autorità di garanzia rilevano anzitutto quelle relative al rilascio ed alla revoca delle licenze, all'allocazione dei canali via cavo, alla promozione del settore audiovisivo (anche attraverso il sostegno alle organizzazioni *no-profit* con finalità educative), nonché al controllo sul rispetto della normativa *antitrust*, di quella sulla pubblicità, e della disciplina dei contenuti posta a tutela del pluralismo e dell'infanzia.

Le Autorità cooperano fra loro ⁽¹¹⁶⁾ anzitutto in seno alla Conferenza dei Direttori (*Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten*) che emana direttive comuni ed in secondo luogo nell'ambito del Gruppo di lavoro (*Arbeitsgemeinschaft der Lan-*

(113) Per un'analisi di tale disciplina si vedano W. SCHULZ, *op. cit.*, p. 10 ss.; W. HOFFMANN-RIEM, *op. cit.*, p. 130 ss.; M. LIBERTUS, *op. cit.*, p. 16 ss.

(114) Risultano in realtà istituite 15 Autorità di controllo, una delle quali opera sia per Berlino che per il Land Brandeburgo.

(115) Gli enti in questione sono dotati di autonomia finanziaria fondata su una quota dei canoni di licenza corrisposti dalle emittenti, nonché su conferimenti statali proporzionati al numero di provvedimenti autorizzatori emanati.

Riguardo a tali organismi si veda W. HOFFMANN-RIEM, *op. cit.*, p. 125 ss.

(116) Tale cooperazione (al pari dell'armonizzazione delle discipline poste dai Länder) è stata resa necessaria dalla circostanza per la quale la maggior parte delle emittenti private trasmettono i propri programmi a livello nazionale, seppur sulla base di licenze rilasciate dalle singole Autorità di garanzia per i territori di riferimento. Per un'approfondita analisi della composizione del sistema di emittenza privata in Germania si veda D. GOLDBERG, T. PROSSER, S. VERHULST, *Regulating the changing media*, Oxford, 2002, p. 30 ss.

desmedienanstalten) che si riunisce periodicamente per l'elaborazione di un rapporto collettivo sullo stato dell'emittenza privata.

Le funzioni di regolamentazione e controllo delle emittenze private, risultano altresì esercitate, seppur relativamente ai profili specifici dell'*antitrust* e della tutela dei minori, dalla Commissione per la determinazione della concentrazione tra i *media* (*Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienreich*) e dalla Commissione per la tutela dei minori nei mezzi di comunicazione (*Kommission für Jugendmedienschutz*), organismi nazionali istituiti da appositi accordi interstatali ⁽¹¹⁷⁾.

3. *Le Comunidades autonomas ed il sistema televisivo spagnolo*

La disciplina spagnola del fenomeno radiotelevisivo trova fondamento costituzionale nell'art. 20 della Costituzione del 1978 che riconosce e garantisce il diritto "di esprimere e diffondere liberamente il pensiero, le idee e le opinioni per mezzo della parola, degli scritti o con qualunque altro mezzo di riproduzione" (comma 1, lett. *a*), nonché di "comunicare o ricevere liberamente informazioni veritiere attraverso qualsiasi mezzo di diffusione" (comma 1, lett. *b*). Il comma 3 della stessa disposizione attribuisce al legislatore il compito di disciplinare "l'organizzazione e il controllo parlamentare dei mezzi di comunicazione sociali controllati dallo Stato o da qualsiasi ente pubblico", nonché di garantire "l'accesso a detti mezzi da parte dei gruppi sociali e politici significativi, rispettando il pluralismo della società e delle diverse lingue della Spagna".

Con riferimento al riparto di competenze in materia, l'art. 149, paragrafo 1, comma 27 della Costituzione affida la predisposizione della disciplina fondamentale relativa ai settori della stampa, della radio e della televisione (e, in generale, di tutti i

(117) Ciascuna emittente risulta peraltro tenuta ad istituire un organo interno di controllo, incaricato di assicurare il rispetto del pluralismo.

mezzi di comunicazione sociale) alla competenza esclusiva dello Stato centrale, riconoscendo alle Comunità Autonome il potere di attuazione ed esecuzione; la stessa disposizione prevede la competenza esclusiva dello Stato in materia di telecomunicazioni.

La questione relativa al riparto di competenze fra Stato centrale e Comunità Autonome nel settore televisivo è stata affrontata dalla Corte costituzionale spagnola in un'importante pronuncia nel 1993, nell'ambito della quale, in applicazione del principio del "titolo prevalente", è stata affermata la riconducibilità delle questioni "sociali" dei *media* alla sfera della legislazione concorrente, e la riserva delle questioni tecniche all'ambito di competenza esclusiva dello Stato.

Secondo l'art. 2 della legge n. 4 del 1980 (*Estatuto de la Radio y Televisión*) la radiodiffusione e la telediffusione costituiscono "servizi pubblici essenziali la cui titolarità appartiene allo Stato"⁽¹¹⁸⁾; tale scelta risulta peraltro confermata ad opera della legge n. 17 del 2006 di riforma della disciplina della radiotelevisione pubblica⁽¹¹⁹⁾.

Il servizio pubblico radiotelevisivo è oggetto anzitutto di una gestione diretta attribuita dallo Stato centrale (che ne resta comunque titolare) alla *Corporación Radio y televisión Española* (RTVE), una società per azioni a capitale interamente statale che opera attraverso due società da essa direttamente controllate, ovverosia la *Sociedad Mercantil Estatal Televisión Española* (TVE), incaricata dell'erogazione del servizio televisivo, e la *Sociedad Mercantil Estatal Radio Nacional de España* (RNE)⁽¹²⁰⁾.

L'organizzazione della RTVE è caratterizzata dalla presenza di un Consiglio di Amministrazione (composto da dodici mem-

(118) La soluzione legislativa in questione trova fondamento costituzionale nel comma 2 dell'art. 128 Cost., secondo il quale "con Legge potranno essere riservati al settore pubblico (...) servizi essenziali, specialmente in caso di monopolio".

(119) A proposito della riserva in questione si veda J. BARATA I MIR, *Democracia y audiovisual*, Madrid-Barcelona, 2006, p.180 ss.,

(120) L'assetto di tale ente è stato profondamente riformato ad opera della l. n. 17 del 2006; per un'analisi della nascita ed evoluzione della RTVE si veda E. BUSTAMANTE, *Storia della radio e della televisione in Spagna*, p. 729 ss.

bri eletti dal Parlamento a maggioranza qualificata) incaricato della gestione e dell'amministrazione della Società; di un Presidente, nominato dal CdA su designazione parlamentare (in base alla legge n. 4 del 1980 la nomina del direttore generale spettava al Governo); di un *Consejo Asesor*, organo di rappresentanza della società civile; e dai *Consejos Informativos*, incaricati del controllo sull'indipendenza, obiettività e veridicità dei contenuti trasmessi.

Secondo la legge n. 17 del 2006 l'attività di servizio pubblico radiotelevisivo, comprensiva della produzione di contenuti, dell'edizione e diffusione di canali generalisti e tematici in forma gratuita o codificata, a livello nazionale e internazionale, nonché dell'offerta di servizi interattivi, deve realizzare finalità sociali, educative e di integrazione, e rivolgere la programmazione al più ampio pubblico possibile. La suddetta legge affida ad un accordo quadro (*mandato-marco*) assoggettato all'approvazione parlamentare la fissazione degli obiettivi generali del servizio pubblico, i quali sono suscettibili di ulteriore specificazione ad opera del Governo e di RTVE attraverso un contratto-programma (*contrato-programa*) triennale; l'osservanza degli obblighi di servizio pubblico risulta sottoposta al controllo del Parlamento, al quale la RTVE invia un rapporto annuale sull'attività svolta.

La società TVE gestisce due canali nazionali generalisti (TVE1 o *La Primera*, e TVE2 o *La2*), il *Canal Internacional de TVE*, nonché diversi canali tematici (*24 Horas*, *Teledporte*, *Clan TVE*, *Canal TVE 50 anos*, *DocuTVE*, *Canal Clasico*)⁽¹²¹⁾.

La programmazione di TVE1 e TVE2 include "finestre" regionali, ossia trasmissioni dotate di copertura limitata ai singoli territori autonomi; tali programmi, dedicati al pubblico delle Comunità Autonome, risultano spesso coprodotti con i Centri territoriali di RTVE (*Centros Territoriales*)⁽¹²²⁾, istituiti in ba-

(121) Tali canali sono trasmessi via etere, cavo e satellite. L'attività di RTVE risulta finanziata da proventi pubblicitari e sovvenzioni statali.

(122) Attualmente la RTVE risulta presente attraverso i suoi Centri Territoriali nel capoluogo di ciascuna Comunità autonoma, con sedi più importanti nelle Canarie ed in Catalogna. La struttura territoriale risulta finanziata attraverso contributi annuali a

se alla legge n. 4 del 1980. L'*Estatuto de la Radio y Televisión* pone infatti a carico della Televisione pubblica nazionale l'obbligo di offrire, attraverso la sua organizzazione territoriale "una programmazione specifica radiofonica e televisiva che sarà emessa nell'ambito territoriale della nazione o regione corrispondente"; a tal fine la stessa legge prevede la presenza di un delegato territoriale di RTVE nel territorio di ciascuna Comunità Autonoma, la quale, peraltro, interviene nelle attività regionali attraverso i Consigli di Assessori (*Consejos Asesor*), nominati dai Parlamenti Autonomi ed incaricati di funzioni consultive⁽¹²³⁾.

Ulteriore forma di gestione diretta del servizio pubblico radiotelevisivo è costituita da quella affidata dallo Stato centrale alle Comunità autonome, in attuazione delle previsioni della legge n. 4 del 1980 e della legge n. 46 del 1983, le quali hanno consentito la nascita (della maggior parte) delle cd. "Televisioni autonomiste" spagnole⁽¹²⁴⁾.

L'art. 2 dello Statuto prevede infatti l'istituzione di un terzo canale di titolarità statale, assoggettato alla disciplina prevista per TVE, ma che rispecchi l'ambito territoriale di ciascuna Comunità Autonoma; in attuazione di tale disposizione, la legge n. 46 del 1983 (cd. *Ley del Tercer Canal*) ha previsto

carico del bilancio della società.

A proposito dell'attività di tali organismi si veda G. RICHERI, *op. cit.*, p. 218 ss.

La decentralizzazione di RTVE fu oggetto di un consistente potenziamento nei primi anni '80, determinato più che da esigenze di democratizzazione della televisione pubblica, da diverse necessità politiche ed economiche. A proposito si veda più ampiamente G. RICHERI, *Le televisioni pubbliche nelle regioni d'Europa*, RAI-ERI, Roma, 2005, pp. 214 ss.; E. BUSTAMANTE, *op. cit.*, p. 146 ss.

(123) La legge n. 17 del 2006 non menziona tali organi, i quali risultano tuttavia istituiti e disciplinati da leggi emanate dai Parlamenti di ciascuna Comunità Autonoma. Essi risultano peraltro incaricati di analizzare le questioni di carattere regionale relative al settore radiotelevisivo e di emanare specifiche raccomandazioni.

(124) In realtà le prime televisioni autonomiste si affermarono in virtù di una politica "dello stato di fatto": le emittenti catalana e basca cominciarono infatti a trasmettere propri canali senza alcuna autorizzazione statale. A proposito della nascita e dello sviluppo del fenomeno delle Televisioni autonomiste e delle tensioni fra Stato centrale e Comunità autonome relativamente al settore televisivo si veda più approfonditamente E. BUSTAMANTE, *op. cit.*, p. 145 ss.; E. BROGI, *I sistemi televisivi locali in Inghilterra e Spagna*, in *Tv Locali in Europa*, Firenze, 2003, p. 73

l'istituzione del Terzo canale a copertura regionale la cui gestione diretta è concessa dal Governo centrale alle singole Comunità Autonome⁽¹²⁵⁾, le quali operano prevalentemente attraverso enti televisivi da esse istituiti e controllati⁽¹²⁶⁾.

L'assetto organizzativo di tali enti è caratterizzato dalla presenza di un consiglio di amministrazione nominato dalla Comunità Autonoma, da un direttore generale nominato dall'esecutivo regionale, e da un consiglio della società che gestisce i canali; essi risultano peraltro assoggettati alla vigilanza di apposite commissioni istituite presso le rispettive Camere regionali.

L'attività delle cd. "Televisioni autonomiste" risulta disciplinata dalla legge n. 46 del 1983 e dalle leggi regionali istitutive degli enti radiotelevisivi; tali emittenti offrono una programmazione completa rispetto ai generi, e caratterizzata da contenuti fortemente legati alle realtà del territorio di riferimento; la loro attività risulta finanziata da proventi pubblicitari e da sovvenzioni pubbliche erogate dalle Comunità Autonome di riferimento⁽¹²⁷⁾.

Dalle forme di gestione diretta del servizio pubblico radiote-

(125) L'art. 1 della legge n. 46 del 1983 autorizza il Governo ad "attivare un terzo canale di televisione di titolarità statale e ad assegnarlo in regime di concessione, nell'ambito territoriale di ogni Comunità Autonoma, previa richiesta degli organi di Governo di queste ultime".

(126) Risultano attualmente istituiti i seguenti enti pubblici radiotelevisivi regionali: Euskal Irrati Tebista (EITB); Corporació Catalana de Ràdio i Televisió (CCRT); Compañia de Radio-Televisión de Galicia (CRTG); Radio Televisión Valenciana (RTVV); Radio y Televisión de Andalucía (RTVA); Ente público Radio Televisión Madrid; Ente público Radio Televisión Canaria (RTVC); Radio Televisión de Castilla-La Mancha (RTVCM); Corporación Extremena de Medios Audiovisuales (CEXMA); Ens públic de Radiotelevisió de les Illes Balears; Corporación Aragonesa de Radio y Televisión (CARTV); Radio Televisión del Principado de Asturias (RTPA); Radio Televisión de la Region de Murcia (RTRM).

Una parte di tali enti dispone di due canali hertziani terrestri, oltre ai canali satellitari, radiofonici e ai portali internet.

Tuttavia negli ultimi anni sono stati utilizzati modelli alternativi alle tradizionali televisioni regionali pubbliche: la televisione privata regionale a diffusione digitale terrestre in chiaro (Onda 6, nella Comunità Autonoma di Madrid), e la televisione a titolarità pubblica ma a gestione privata (Televisión Autónoma de Canarias).

(127) Per un'analisi dell'attività degli enti in questione si veda G. RICHERI, *op. cit.*, p. 220 ss.

levisivo (affidata dallo Stato centrale a RTVE o alle Comunità Autonome) deve tenersi distinta la gestione indiretta, ossia attribuita agli operatori privati attraverso una concessione, in virtù delle previsioni della *Ley Ordenación de las Telecomunicaciones* del 1987 e della legge n. 10 del 1988 (*Ley de Televisión Privada*). Tale ultimo atto legislativo, recependo la giurisprudenza della Corte costituzionale spagnola, ha definitivamente riconosciuto la legittimità dell'emittenza privata e ne ha introdotto la disciplina⁽¹²⁸⁾, la quale è stata successivamente modificata ad opera della legge n. 10 del 2005, approvata al fine di incentivare lo sviluppo della televisione digitale⁽¹²⁹⁾.

Il panorama televisivo privato spagnolo si caratterizza per la presenza di emittenti nazionali e di un numero rilevante di televisioni locali; nell'ambito del segmento da ultimo menzionato le Comunità Autonome risultano dotate di un ruolo particolarmente incisivo.

La legge n. 41 del 1995 (*Ley de Televisión local por Ondas Terrestres*), che pone la disciplina dell'emittenza locale (ossia di ambito comunale) di natura privata e pubblica, affida infatti alla competenza delle Comunità Autonome l'attività di concessione della gestione del servizio ad enti locali o a soggetti privati e, in generale, lo sviluppo complessivo del sistema locale (e, dunque, per esempio, anche la fissazione dei criteri per la scelta del concessionario)⁽¹³⁰⁾; in attuazione di tali previsioni molte Comunità autonome (Catalogna, Navarra, Andalusia, Ca-

(128) La disciplina in questione riguarda anzitutto i requisiti ed i limiti delle concessioni governative, gli obblighi di trasmissione, ed i limiti alla concentrazione delle imprese.

(129) A tal fine sono stati emanati altresì il Real Decreto n. 946 del 2005 che ha modificato il Piano tecnico nazionale della televisione privata, ed il Real Decreto n. n. 944 del 2005 che ha introdotto il nuovo Piano tecnico nazionale per la televisione digitale terrestre, che sostituisce il precedente piano introdotto dal Real Decreto n. 2169 del 1998. Tali atti normativi incidono peraltro sul ruolo delle Comunità Autonome nella transizione verso la televisione digitale. Si veda a proposito E. BUSTAMANTE, *op. cit.*, p. 750 ss.

(130) La legge in questione conferma la natura di servizio pubblico essenziale dell'attività televisiva locale, e limita a due il numero di concessioni erogabili, stabilendo che le stesse debbano essere preferibilmente assegnate ai Comuni e/o ad imprese senza fini di lucro.

stilla La Mancha, Paesi Baschi) hanno adottato decreti per la regolamentazione dei propri sistemi televisivi locali.

In alcune regioni l'attività delle televisioni pubbliche e private risulta peraltro assoggettata alla regolamentazione ed al controllo di Autorità indipendenti di controllo audiovisivo (*Consejos de Audiovisual autonómicos*) istituite e disciplinate da leggi emanate dai parlamenti regionali ⁽¹³¹⁾.

Tali organismi risultano istituiti esclusivamente in alcune Comunità Autonome, quali la Catalogna, Navarra ⁽¹³²⁾, Madrid ⁽¹³³⁾, e l'Andalusia ⁽¹³⁴⁾.

L'autorità per prima istituita e pienamente operativa è costituita dal *Consell de l'Audiovisual de Catalunya*, un organismo indipendente dotato di personalità giuridica, istituito e disciplinato dalla legge catalana n. 2 del 2000, incaricato di vigilare sull'osservanza della normativa vigente in materia di radiotelevisione da parte delle televisioni pubbliche e private operanti sul territorio catalano. In particolare l'Autorità vigila sull'osservanza della normativa relativa alla pubblicità ed alla tutela dell'infanzia e sul rispetto del pluralismo politico, sociale, religioso, e linguistico; essa garantisce l'osservanza degli obblighi di servizio pubblico imposti alle emittenti pubbliche, nonché delle condizioni di concessione (da essa stesse emesse) da parte delle

(131) In Spagna non esiste infatti un'Autorità indipendente per il sistema televisivo a livello statale; l'istituzione di tale figura risulta tuttavia prevista da un progetto di legge (*Anteproyecto de ley de Creación del Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales*) approvato dal Consiglio dei Ministri il 24 giugno del 2005, ma non ancora trasmesso al Parlamento.

(132) In tale Comunità Autonoma risulta infatti istituita, con ley foral n. 18 del 2001, il Consejo Audiovisual de Navarra.

(133) La legge n. 2 del 2001 della Comunità di Madrid prevede infatti l'istituzione del Consejo de Audiovisual de la Comunidad de Madrid.

(134) In tale Regione opera infatti il Consejo Audiovisual de Andalucía, istituito ad opera della legge n. 1 del 2004.

In Galizia è peraltro presente il Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y de audiovisual de Galicia, il quale tuttavia non risponde propriamente alle caratteristiche di autorità indipendente; a proposito si veda M. DEL MAR RAMIREZ ALVARADO, *Los Consejos Audiovisuales como entidades reguladoras: situación actual en España y actuaciones estratégicas para el futuro de las televisiones autonómicas*, reperibile in internet all'indirizzo www.unav.es/fcom/cicom/PDF%20comunicaciones/grupo%201/maria%20del%20mar%20martinez%20alvaredo.pdf.

emittenti private. Il *Consell de l'Audiovisual de Catalunya* risulta peraltro titolare di poteri sanzionatori e del potere di emanazione di regolamenti (*instruccions generals*) vincolanti per gli operatori del settore.