

ENRICO CARLONI

L'ORDINAMENTO DELLA COMUNICAZIONE DOPO LA (ED ALLA LUCE DELLA) RIFORMA DEL TITOLO V DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE

Sommario 1. Introduzione (di merito e di metodo). - 2. Riserve di legge, competenze statali, qualità della legislazione concorrente. - 3. Vecchi e nuovi, veri e presunti parallelismi tra competenze legislative ed amministrative. - 4. Necessità (e problematicità) di una definizione di "ordinamento della comunicazione". - 5. Servizio radiotelevisivo e "legge di sistema" della comunicazione. Problemi e prospettive tra tutela della concorrenza ed esigenze del pluralismo. - 6. Ruolo dell'autorità di garanzia e spazi per amministrazioni indipendenti regionali. - 7. La disciplina della professione giornalistica e dell'informazione "a mezzo stampa". A proposito della "legge generale sulla Stampa", delle imprese editoriali e del loro finanziamento. - 8. Telecomunicazioni e comunicazione elettronica: uniformità tecniche e servizio universale come livello essenziale. - 9 Ricognizione delle "regioni di confine" dell'ordinamento della comunicazione.

1. *Introduzione (di merito e di metodo)*. - Attraverso la riforma del Titolo V, il legislatore costituzionale ha definito un sistema nel quale il bilanciamento tra esigenze di uniformità ed esigenze di autonomia è spostato su nuovi equilibri, in modi e forme che, dal punto di vista legislativo come amministrativo, variano significativamente *ratione materiae*. La Repubblica delle autonomie accoglie ora come valore generale la diversificazione normativa su base regionale, ed è nell'elencazione del secondo comma dell'art.117 che rinveniamo la sfera che, a presidio delle esigenze di uniformità del sistema, il legislatore costituzionale ha sottratto ai processi di differenziazione autonoma.¹

In un simile quadro, l'elencazione del *terzo comma* dello stesso art.117, individuando le materie di *legislazione concorrente*, definisce, allora, un ambito materiale entro il quale le istanze dell'autonomia non fanno venire meno l'esigenza di un'unità "nei principi fondamentali". Si tratta, nella scelta² del legislatore costituzionale, di materie "a cavallo", per le quali non è sufficiente la griglia di tenuta del sistema affidata ad altri strumenti (livelli essenziali, in particolare), dovendo essere garantito un minimo di uniformità normativa, ma rispetto alle quali sono forti, e significative, anche le ragioni dell'autonomia, intesa come ambito di differenziazione che viene lasciato dall'ordinamento ad una collettività organizzata.³

Analizzando le materie che, in concreto, ricadono nella disciplina concorrente di Stato e Regioni ed alla luce della nuova "qualità"⁴ di questo tipo di legislazione, la problematica

¹ Per un quadro generale della riforma, oltre agli interventi *infra*, v., per tutti, i numeri monografici di *Le Regioni* (n.6 del 2001 e n.2-3 del 2002), *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni* (n.1, suppl., 2002), *Quaderni Costituzionali* (n.2, 2001), oltre ai contributi sul principio di sussidiarietà nel n.1, 2002, di questa rivista.

² Volontà della legge, prima che volontà di un legislatore "inconsapevole", verrebbe da dire leggendo i lavori preparatori ed ancor più i dibattiti a margine dell'*Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione*, promossa dalla I Commissione del Senato tra il 17 ottobre 2001 ed il 26 giugno 2002 (il principali documenti correlati, oltre che negli Atti del Senato, sono reperibili in www.federalismi.it).

³ «L'autonomia, in questo senso, potrebbe essere definita come *la misura, giuridicamente garantita, di tale differenziazione*»: v. F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, Milano, 1990, p. 111.

⁴ Non è qui possibile che darne una concisa descrizione. La legge statale, oltre che circoscritta quanto ad ambiti di efficacia, perde in via generale il carattere di *superiorità*, ma il riconoscimento allo Stato della competenza in ordine a "funzioni e compiti" che possono attraversare trasversalmente le diverse materie, può comportare *nuovi* limiti alla competenza legislativa regionale. Più diffusamente, v. L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle regioni*, in *Le Regioni*, n.2-3, 2002, pp. 343 ss. e G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, n.6, 2001, pp. 1247 ss.

coesistenza di queste esigenze diviene più chiara, ed emergono i limiti ed i punti di criticità di un sistema che giunge ad ammettere ampi spazi di differenziazione in ambiti a tradizionale forte uniformità, espressione diretta delle esigenze d'uguaglianza (formale) nel godimento dei diritti costituzionalmente garantiti.

Così è per l'ordinamento della comunicazione: si tratta di una "materia" caratterizzata, nei suoi tratti vigenti, non solo da una regolazione uniforme, ma anche dalla presenza di amministrazioni e soggetti pubblici unitari, di dimensione nazionale. Ne discende il problema di definire quali tratti dell'attuale disciplina normativa siano suscettibili di cedere a fronte del futuro intervento della legislazione (concorrente) regionale, oltre che di prefigurare come il settore pubblico allargato possa risentire del mutato sistema di competenze amministrative delineato dal legislatore costituzionale.

Per fare questo, risulta indispensabile analizzare, e cercare di chiarire, alcuni tratti generali della riforma. Da un lato, nell'ottica della *funzione normativa*, è necessario non solo esplicitare i caratteri (ed i limiti) della "nuova" legislazione concorrente (anche in ragione del possibile "intreccio" con *funzioni* statali trasversali), ma anche rileggere le riserve di legge della prima parte della Costituzione. Dall'altro, nella prospettiva della *funzione amministrativa*, occorre sviluppare la riflessione sul rapporto tra competenze legislative ed amministrative e, quindi, sulla possibilità, per lo Stato, di operare attraverso pubbliche amministrazioni (o con pubblici servizi) nelle materie in cui a questo non è riconosciuta la potestà legislativa esclusiva.

Sono questi i principali, seppure non gli unici, nodi "del sistema" che è necessario sciogliere per poter articolare una riflessione sulle conseguenze che derivano dalla riforma per l'ordinamento della comunicazione e, in via generale, per le materie ricadenti nell'elencazione del terzo comma dell'art.117.

2. *Riserve di legge, competenze statali, qualità della legislazione concorrente* - Assumendo, con prima approssimazione, che con "ordinamento della comunicazione" si intenda la disciplina del sistema dei "mezzi di comunicazione" (stampa, radiotelevisione, poste e telecomunicazioni), ne deriva il ricondurre alla potestà legislativa concorrente l'articolazione delle libertà costituzionali dell'art.21 e dell'art.15, in quanto operate attraverso questi. Si evidenzia allora, con tutta chiarezza, il primo (e forse più rilevante), punto di criticità (costituzionale) del nuovo modello, sia perché possono derivarne margini di differenziazione nel godimento di diritti fondamentali, sia perché si tratta di materie coperte da riserve di legge, finora interpretate come a "leggi dello Stato".⁵

La Repubblica non è però, non più, lo Stato: la Repubblica è ora una realtà composita, della quale lo Stato non è che una parte, al pari delle altre, in rapporto di equiordinazione (art.114).⁶

Nell'ordinamento policentrico delle autonomie, le riserve "innominate" o "a legge della Repubblica"⁷ sono correttamente da interpretare come riserve "alla legge, secondo le rispettive competenze, dello Stato, delle Regioni o concorrente". Non sembra che, nell'assetto repubblicano successivo alla riforma, le esigenze di eguaglianza nei diritti possano essere tradotte

⁵ Non tutte le *riserve* di legge sono, peraltro, espressione di esigenze di uniformità, che pure si incardina indirettamente in queste attraverso la forza pervasiva dell'art.3 Cost. (essendo "al Parlamento" che non "alla generalità-astrattezza della legge"). Per le conseguenze di questa scomposizione (per la riserva dell'art.97 cost., suscettibile quindi di estendersi alle fonti di autonomia locale), v. A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, n.6, 2001, pp. 1305 ss.

⁶ Cfr., in tal senso, la Sentenza 106 del 12 aprile 2002 della Corte Cost.: «L'art.1, nello stabilire [...] che la sovranità appartiene al popolo, impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi nella quale essa si possa insediare esaurendosi»; in merito, cfr. B. CARAVITA, *Gli elementi di unificazione del sistema costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, 30 sett. 2002, in www.federalismi.it.

⁷ Discorso diverso potrebbe forse farsi rispetto alle riserve "allo Stato" (v., in particolare, art.33 Cost., c.3, 5 e 6). Problema che però non si pone, a nostro avviso, nel Titolo V, dove con "Stato" non può che intendersi "Stato-Persona".

(di nuovo) in uniformità normativa: il valore dell'autonomia e della differenziazione autonoma entra a modificare tutto l'impianto della Carta repubblicana.⁸

In questa chiave di lettura, la scelta del legislatore costituzionale di collocare certe "materie" in legislazione esclusiva statale od in legislazione concorrente esaurisce, in modo peraltro significativamente diverso, le esigenze di uniformità formale, restando affidata ad altri strumenti la tutela dell'eguaglianza (minima) sostanziale.⁹

Se le materie individuate dall'art.117 siano sufficienti a tale fine, siano adeguate, siano abbastanza, esula dai fini e dalle potenzialità di questo lavoro.¹⁰ Certo è che, di nuovo, non dobbiamo neppure ignorare i processi in atto da tempo, e riscontrare come progressivamente gli spazi tradizionalmente a più forte richiesta d'uniformità non trovino nella legge nazionale, ma nella disciplina comunitaria, la loro sede primaria di garanzia.

In via generale, lo scenario che si apre, nelle materie del terzo comma dell'art.117, non sembra doversi ritenere allarmante, né pericoloso per la tenuta dell'unità del sistema: la riserva allo Stato della definizione dei principi fondamentali¹¹ e dei livelli essenziali, oltre che il rilievo (pure variabile significativamente tra i vari settori) della disciplina comunitaria (ed internazionale, anche pattizia)¹², costituiscono limiti rilevanti per le prospettive di differenziazione normativa su base regionale.

Pure, questa differenziazione, anche se circoscritta e contenuta, è un portato ineludibile della riforma.

Le conseguenze, in relazione alla "cedevolezza" della legislazione statale previgente, alla possibilità di disciplinare una determinata materia, alla competenza regolamentare ed amministrativa, devono essere valutate tenendo conto tanto dell'ampiezza della potestà legislativa regionale concorrente, quanto dell'intreccio tra materie e *funzioni* (statali). Valutazione che può però essere fatta solo con riferimento ad oggetti (e materie) specifici.

⁸ Cfr., in tal senso, G. FALCON, *Modello cit.*: la legge regionale «è soggetta al principio di uguaglianza *solo per ciò che attiene al proprio ambito di efficacia*» [...] «essa istituzionalmente crea *disuguaglianza*, dato che in ciò sta appunto la ragione d'essere dell'autonomia». E', allora, lo stesso principio di eguaglianza a dover essere riletto alla luce dell'*organizzazione* della Repubblica, scelta dal legislatore costituzionale. Come una riforma di regole *organizzative* finisca per incidere fortemente su *valori* è denunciato da S. RODOTÀ (*Audizione*, in *Indagine cit.*). Le scelte d'organizzazione, determinano però, inevitabilmente, le future modalità di garanzia e tutela degli interessi (cfr., tra gli altri, A. PIOGGIA, *La competenza amministrativa. L'organizzazione fra specialità pubblicistica e diritto privato*, Torino, 2001, spec. p. 207; G. ROSSI, *Introduzione al diritto amministrativo*, Torino, 2000).

⁹ La griglia di tenuta del sistema è data, in particolare, oltre che dal ruolo uniformante delle fonti comunitarie, dai "livelli essenziali", dai poteri sostitutivi e dalle altre funzioni e materie "trasversali" (in merito, v., tra gli altri G. ROSSI e A. BENEDETTI, *La competenza statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, suppl. n.1, 2002, pp. 22 ss.; L. TORCHIA, *La potestà legislativa cit.*; L. VANDELLI, *Audizione*, in *Indagine cit.*).

¹⁰ Così come ne esula la valutazione dell'*opportunità* di una riduzione delle materie "concorrenti" (v. però la posizione del Ministro per gli affari regionali, E. LA LOGGIA, *Audizione*, in *Indagine cit.*: «vanno meglio delimitate le materie di competenza di Stato e Regioni, tentando di abolir[le] o comunque di diminuir[ne] al massimo possibile la portata»).

¹¹ Nelle materie di legislazione concorrente è operato un *riparto* tra "regolazione" regionale e principi *fondamentali* statali. Non solo dall'aggettivazione, e quindi limitazione, di questi ultimi, ma dallo stesso rapporto di equiordinazione dell'art.114, deriva l'impossibilità di prefigurare una riedizione del modello della competenza regionale di *mero dettaglio*. Sulla *desumibilità* dei principi, v. Corte Cost., Sent. n. 282 del 2002 (tanto più nella fase di transizione «la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali *comunque risultanti* dalla legislazione statale già in vigore»). In merito, v. le posizioni differenti di A. BALDASSARRE e L. VANDELLI (nelle rispettive *Audizioni*, in *Indagine cit.*). Da notare come, nei ricorsi alla Consulta, la Presidenza del Consiglio tenda ad utilizzare la dizione di *potestà legislativa esclusiva dello Stato nella determinazione dei principi fondamentali* (v., al riguardo, REGIONE EMILIA ROMAGNA, *Quadro ricognitivo del contenzioso costituzionale promosso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nei confronti di leggi regionali emanate in attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione, Documento per la Conferenza*, 26 settembre 2002, in www.federalismi.it).

¹² Sul punto, cfr. L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n.6, 2001, pp. 1203 ss.; V. CAIANIELLO *Audizione*, in *Indagine cit.*

Questo, non già per la diversa estensione e portata dei *principi* (tra i quali, evidentemente, non può mai esservi quello di uniformità della disciplina sul territorio nazionale¹³), quanto per il “possibile incrocio” (da valutare caso per caso) della competenza regionale di regolazione con le *funzioni ed i compiti* riservati allo Stato, oltre che con talune “materie” particolarmente pervasive (tra cui: giurisdizione, ordinamento civile¹⁴, coordinamento informativo, ordine pubblico e ordinamento penale).

Sin d’ora occorre sciogliere, in particolare, un nodo interpretativo rilevante in ordine alla portata della competenza statale sulla *tutela della concorrenza*¹⁵: il decentramento (come differenziazione) è *in sé* di ostacolo alla concorrenza, ma questa scelta di fondo è di ordine costituzionale, e non deve ritenersi sovvertibile dal legislatore (ordinario) statale. Né attraverso la disciplina della concorrenza, né attraverso l’esercizio della propria competenza legislativa su altre funzioni e compiti “trasversali”, lo Stato può ripristinare *uniformità normative di ordine generale*, nelle materie in cui la stessa Costituzione opera, ora, un’opzione in favore della differenziazione regionale.¹⁶

3. *Vecchi e nuovi, veri e presunti, parallelismi tra competenze legislative ed amministrative.* - Il legislatore costituzionale non compie una diretta attribuzione di funzioni amministrative¹⁷, non chiarisce chi sia competente in merito, né esplicita un parallelismo tra funzione legislativa (e regolamentare) ed amministrativa, la quale ultima, anzi, sembra seguire propri percorsi, ed essere destinata a ripartirsi tra i vari livelli di governo secondo un principio di sussidiarietà (differenziazione ed adeguatezza)¹⁸ che pare ignorare il riparto della competenza legislativa operato dall’art.117.

Alla luce delle previsioni del c.2 dell’art.118, ma ancor prima in base al principio di legalità¹⁹, in assenza di diversa previsione costituzionale la competenza “sull’allocazione delle funzioni amministrative” deve, evidentemente, riconoscersi al soggetto cui è attribuita la funzione legislativa (costituendone esercizio)²⁰: la problematica perciò stesso si articola, e le conclusioni cui

¹³ *Contra*, il ricorso per conflitto di attribuzione del Presidente del Consiglio in relazione alla delib. 16.01.2002 n.12, della Regione Toscana dove si lamenta la lesione dei “principi fondamentali” (contenuti nella L.36 del 2001) della “unità della disciplina giuridica” e della “uniformità” degli standard tecnici (e ne consegue che «le Regioni non possono adottare in materia discipline diverse da quella adottata dallo Stato, discipline destinate a valere soltanto nei rispettivi territori regionali, con evidente violazione del principio di unità sopra richiamato»: cfr. REGIONE EMILIA ROMAGNA, *Quadro ricognitivo* cit., p. 22).

¹⁴ Cfr. Sentenza 282 del 2002: la Corte svolge un ragionamento di “stretta interpretazione” volto a contenere le (enormi) potenzialità espansive insite nella locuzione “ordinamento civile”.

¹⁵ Su cui v. l’*Audizione* di G. TESAURO, nell’*Indagine conoscitiva* cit.; e L. CASSETTI, *Potestà legislativa regionale e tutela della concorrenza*, in www.federalismi.it.

¹⁶ La necessità di definire gli oggetti di questa differenziazione è almeno pari alla sua difficoltà; ricognizioni, con esiti in parte diversi, sono fatte da L. TORCHIA, *La potestà legislativa* cit., p. 353 ss. e B. CARAVITA, *Prime osservazioni di contenuto e di metodo sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, in www.federalismi.it; oltre che dall’ANCI (in www.ancitel.it).

¹⁷ Non sembra, in particolare, sostenibile la tesi di un’attribuzione diretta da parte della Costituzione (ai Comuni), *derogabile* con legge in applicazione del principio di sussidiarietà.

¹⁸ Che il legislatore costituzionale ha importato, in particolare, dalla L.59 del 1997, che li prevedeva tra i principi cui ispirare il decentramento amministrativo; è a partire del confronto con l’art.4 della L.59 che è quindi possibile articolarne una definizione. Sui principi di differenziazione ed adeguatezza, cfr. L. VANDELLI, *Dalle aree metropolitane ai comuni minori: riordino territoriale e forme di collaborazione*, in *Le Regioni*, n.5, 1997, pp. 831 ss.

¹⁹ Il c.2 dell’art.118 parla espressamente di conferimento con legge, statale o regionale, ma si riferisce ai soli enti locali), ma qui rileva soprattutto la riserva dell’art.97, c.2 (v. M. CAMMELLI, *Amministrazioni (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n.6, 2001, p. 1293); principio su cui v., *amplius*, A. PIOGGIA, *La competenza* cit.

²⁰ Sul punto, cfr. F.S. MARINI, *Il nuovo Titolo V: l’epilogo delle garanzie costituzionali sull’allocazione delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, n.2-3, 2002, pp. 399 ss.

è possibile giungere in relazione al riparto competenziale secondo i principi fissati dall'art.118, vareranno materia per materia.²¹

Ne deriva, da un lato, come per gli ambiti non ricadenti negli elenchi del secondo e terzo comma dell'art.117, «*dovrebbe escludersi la possibilità di intestazione a livello statale di qualsivoglia funzione amministrativa*»²² (a meno di non ritenere possibile che le Regioni apprezzino e riconoscano *esigenze unitarie* di ordine amministrativo²³, laddove la stessa Costituzione nega quelle di ordine normativo²⁴). Conclusione questa che, per quanto foriera di conseguenze rilevanti sul tradizionale assetto del sistema amministrativo, sembrerebbe difficilmente controvertibile²⁵, seppure non possa escludersi che questa individuazione di funzioni unitarie, per la quale lo Stato non ha titolo, discenda da *disposizioni comunitarie*²⁶

Fuori da quest'ultima ipotesi, il limite al riconoscimento di esigenze sussidiariamente unitarie deve ritenersi predefinito dal legislatore costituzionale, che ha circoscritto, in sede di definizione delle materie del secondo e, con conseguenze diverse, del terzo comma dell'art.117, gli ambiti di uniformità normativa come anche quelli, connessi, di esercizio unitario della funzione amministrativa.²⁷

Nelle materie di legislazione concorrente, in assenza di una chiara assunzione a favore delle esigenze di uniformità ed unitarietà (che è negata dal riconoscimento alla regione della competenza legislativa), come pure a favore di quelle di autonomia e differenziazione (risultando riservata allo Stato la definizione dei principi), la volontà del legislatore (non univoca) non appare dirimente come guida per l'interpretazione di un testo poco chiaro, nel quale il raccordo tra le previsioni dell'art.117 e quelle dell'art.118 sembra, più che implicito, omissivo.²⁸

Sembra però poco convincente ritenere che *solo* lo Stato, o *solo* le Regioni, siano competenti in ordine all'allocazione delle funzioni amministrative nelle materie di legislazione concorrente.²⁹

²¹Cfr. A. CORPACI, *Revisione* cit.: «costituendo la allocazione delle funzioni componente della disciplina delle materie cui esse attengono, fonte della distribuzione non [può] non essere se non la legge che quelle materie è deputata a regolare».

²² «Dovendosi escludere che possa essere la singola Regione ad apprezzare l'esigenza di esercizio unitario a livello nazionale, conferendo determinate competenze allo Stato»: così A. CORPACI, *Revisione* cit.; *contra*, v. però D. SORACE, *La disciplina generale dell'azione amministrativa dopo la riforma del Titolo V* (atti del Convegno *Innovazioni del diritto amministrativo e riforma dell'amministrazione*, Roma, 22 marzo 2002).

²³ Un limite alla competenza regionale discende(va), naturalmente, dalla «mancanza di una visione generale dei bisogni ed esigenze di un'intera società» (così, in diverso contesto, Corte Cost., Sentenza 487 del 1989); sul punto cfr. M. D'AMICO, *Riforma del Titolo V della Costituzione: legislazione esclusiva statale e ordinamento penale*, in www.federalismi.it.

²⁴ Evidentemente, di là dai tratti unificanti garantiti da diverse funzioni, compiti e materie attribuiti allo Stato.

²⁵ Ma a conclusioni opposte sembra giungere L. TORCHIA, *La potestà legislativa* cit., p. 360 ss. Sul ruolo che, per alcuni, può essere riconosciuto allo Stato dalla rinnovata efficacia dell'VIII disposizione (*transitoria* o *finale?*) della Costituzione; cfr. A. D'ATENA, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, n.2-3, 2002, pp. 306 ss.; T. GROPPI, *La legge costituzionale n.3/2001 tra attuazione e autoapplicazione*, in T. GROPPI e M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001, pp. 227 ss.

²⁶ G. FALCON, *Modello* cit., «non ci potranno essere conferimenti di funzioni allo Stato dove esso non abbia alcuna potestà normativa di materia: salvo che non siano richiesti dai consueti tramite legittimanti dei compiti statali ex art. 117, comma 2, o dall'attuazione delle norme comunitarie».

²⁷ Ed è su queste elencazioni che, laddove si ravvisino inconciliabilità del sistema, sarà necessario, od opportuno, intervenire. Altrimenti, salvo previsioni comunitarie, per esigenze sovraregionali (ma, a nostro avviso, *non nazionali*) saranno le Regioni stesse a poter operare attraverso «intese con altre Regioni, per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con l'individuazione di organi comuni» (v. art.117, c.8).

²⁸ L'attuazione della riforma deve «garantire, in ogni caso, il rispetto dei principi di continuità e completezza dell'ordinamento giuridico» (v. punto 1, lett. c) dell'*Intesa tra Stato e Autonomie* del 28 giugno 2002; in merito, cfr. Corte Cost., Sent. 282 del 2002, nonché il DDL «La Loggia» (*Disposizioni per l'adeguamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3*, AS 1945). Principio per il quale vedi già la Sent. n.13 del 1974 della Consulta.

²⁹ Una lettura univocamente «statalista» è esclusa dal fatto che «nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa», ed è nella riserva allo Stato dei «principi fondamentali» (rispetto a qualsiasi esercizio di funzione legislativa concorrente, quindi a maggior ragione laddove attraverso questa sia operato un riparto di competenze amministrative) che fondiamo l'esclusione di una lettura esclusivamente «regionalista».

Riconoscere allo Stato la possibilità di *articolare la sussidiarietà*, per esigenze unitarie, anche laddove non ha competenza esclusiva, ma concorrente, significa ritenere possibile, attraverso la legislazione di principio, “ritagliare” funzioni amministrative. Negare questa possibilità implica che “la sussidiarietà” *non può applicarsi* al livello nazionale, pure in assenza di un’univoca scelta costituzionale in favore della differenziazione autonoma.

Un’interpretazione che riconosca ai diversi enti le competenze nell’allocazione (nel principio e nella regolazione) come fissate dall’art.117, c.3, risulta altresì fedele al dato testuale, senza però rispondere alle esigenze di carattere unitario. Pacificamente, infatti, lo Stato potrebbe definire principi “fondamentali” *sul* conferimento di funzioni³⁰, ma l’allocazione di competenze amministrative è *operazione puntuale*, e la soddisfazione interessi unitari (che non sembra possano negarsi nelle materie del terzo comma dell’art.117) richiede perciò stesso l’uniforme, se non anche contestuale, conferimento delle funzioni amministrative corrispondenti al livello nazionale.³¹ Le Regioni possono, piuttosto, allocare funzioni laddove dai principi della legislazione statale emerge come queste *non* siano rivolte al soddisfacimento di esigenze unitarie.³²

Più convincente, allora, un’ultima linea interpretativa, in base alla quale l’*allocazione* di competenze amministrative debba intendersi funzione né regionale né statale, ma propriamente *repubblicana*, che richiede un esercizio necessariamente congiunto (concordato) da parte dei diversi soggetti cui l’ordinamento riconosce ora, in via generale, l’apprezzamento delle esigenze d’interesse nazionale.³³ Tale chiave interpretativa, più rispettosa della *ratio* della riforma³⁴, si confronta, peraltro, con l’assenza di appositi strumenti di concertazione.³⁵

Riemerge, in queste considerazioni, il convitato di pietra della riforma: l’interesse nazionale. Non sembra, a nostro avviso, sostenibile che, spariti gli strumenti che ne garantivano il perseguimento, sia venuto meno l’interesse nazionale in sé.³⁶ Appare però evidente che, fuori

³⁰ Principi che, nella legislazione vigente, sembrano potersi ricavare, in primo luogo, dall’art.4, c.3, della L.59 del 1997 (dove non ripresi o diversamente disciplinati nella riforma del Titolo V: completezza, efficienza ed economicità, cooperazione, responsabilità ed unicità, omogeneità).

³¹ Dalla lettura delle disposizioni dell’art.117 e 118, emerge come non rientri nella competenza statale «stabilire (o, a fortiori, stabilire in via unilaterale) che una determinata funzione amministrativa [...] [debba] essere attribuita in via esclusiva alla competenza di un organo dello Stato» (cfr. ASTRID, *L’attuazione del Titolo V: aspetti problematici. La localizzazione delle grandi infrastrutture fra Stato e Regioni*, Roma, 2 giugno 2002, in www.astrid-online.it, p.10).

³² Nel caso in cui il legislatore nazionale abbia già evidenziato l’assenza di esigenze amministrativamente unitarie, ma non altrimenti (in assenza di tale scelta o di fronte ad esigenze dichiaratamente nazionali).

³³ Sul punto, v. G. ROLLA, *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n.3 del 2001*, in *Le Regioni*, n.2-3, 2002, p. 325, per il quale, pure di fronte alle carenze del dato testuale, un principio di *leale collaborazione* che si traduce nella necessità di sedi di concertazione (e non resta confinato nell’ipotesi dei poteri sostitutivi dell’art.120), sia «immanente al combinato disposto degli art.5 e 114, in quanto funzionale a contemperare il valore dell’unità con quello dell’autonomia».

³⁴ Confrontandoci con la riforma, si dovrebbe privilegiare «tra più possibili interpretazioni della legge costituzionale, la più aderente alla logica del pluralismo autonomistico cui è ispirata la riforma costituzionale», ma anche considerare «il principio di sussidiarietà, elemento *fondante* della riforma» (cfr. punto1, lett. a) e b) dell’*Intesa tra Stato e autonomie sull’attuazione del Titolo V* approvata nella Conferenza Unificata del 20 giugno 2002).

³⁵ V. F. MERLONI, in questa rivista. In merito, cfr. V. CAIANIELLO, *Audizione* cit.: «non vi è un luogo nel quale l’armonizzazione come confronto politico possa avvenire a livello di poteri garantiti costituzionalmente».

³⁶ È scomparso un richiamo letterale che aveva legittimato un uso improprio del mezzo, ma non il principio («anche nelle forme più avanzate di federalismo esiste un principio di unità, di indivisibilità che, nella nostra Costituzione, è espresso all’articolo 5, il quale, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, è un principio supremo sottratto alla revisione costituzionale»: v. l’*Audizione* di E. CHELI, nell’*Indagine conoscitiva* cit.), del quale, però, non possiamo più dare una lettura *gerarchica*. Sul punto il dibattito è aperto; per tutti, cfr. A. BARBERA, *Chi è il custode dell’interesse nazionale?*, in *Quaderni Costituzionali*, 2001, pp. 345 ss.; R. BINI, *L’interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, n.2-3, 2002, pp. 365 ss.; L. TORCHIA, *La potestà* cit.; F. MERLONI, *Il destino dell’ordinamento degli enti locali (e del relativo testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n.2-3, 2002, p. 413; V. CAIANIELLO, *Audizione* cit.; S. PANUNZIO, *Audizione* cit.; A. BALDASSARRE, *Audizione* cit.; G. CAIA, *Il problema del limite dell’interesse nazionale nel nuovo ordinamento*, relazione al IV Convegno dell’AIPDA, *Normazione e funzione amministrativa nell’odierno quadro costituzionale*, Torino, 3 ottobre 2002.

dalle ipotesi tipizzate dall'art.120 Cost., e dalle esigenze definite nel primo comma dell'art.117, il "custode dell'interesse nazionale", non è più Stato, ma "la Repubblica" (nel suo insieme).³⁷

Se la *Repubblica*, per concludere, sembra potersi considerare competente nell'allocazione³⁸, a chi deve riconoscersi la *competenza amministrativa* "di livello unitario"? Stante il tenore delle disposizioni costituzionali (art.118, c.1; art.117, c.2, lett. g), non è possibile affermare l'esistenza di un "soggetto diverso" dallo Stato per la competenza nell'esercizio di funzioni unitarie. Se l'allocazione è repubblicana, l'amministrazione sembra doversi ritenere *statale*, seppure non possa escludersi che il principio concertativo rilevi anche sulle modalità di esercizio della funzione, come d'altronde avviene attualmente con riferimento a funzioni statali esercitate da amministrazioni "condivise" (*repubblicane*, nella prospettiva della riforma).

Sembra, peraltro, doversi negare che possano riconoscersi al livello nazionale la *totalità* delle funzioni amministrative in materie per le quali il legislatore costituzionale ha attribuito alle Regioni la competenza legislativa concorrente.³⁹

Qual è però, per concludere, il senso di un'amministrazione "nazionale" (ovvero, repubblicana o statale⁴⁰) operante in un campo in cui la legislazione statale è di solo principio, ed in cui manca una potestà *regolamentare* unitaria? La delicatezza dell'operazione di ricostruzione effettuata (rispetto alla tenuta di un sistema a forte volontà di regionalismo, ma strutturalmente debole), è evidenziata da quest'ultimo passaggio, logico e testuale.

Il fatto è che, a tirare le conclusioni del ragionamento sin qui condotto, nelle materie così (amministrativamente) "riaccentrate" a livello "nazionale", lo Stato arriva a riappropriarsi anche della competenza normativa sull'esercizio della funzione. E', infatti, amministrazione di livello (e quindi) nazionale, quella che esercita funzioni di dimensione unitaria: non perciò solo quelle operanti nelle materie di competenza legislativa esclusiva del secondo comma, ma anche, nelle materie del terzo comma, quelle "sussidiariamente" di livello sovraregionale in virtù di un riconoscimento *repubblicano* di tali esigenze.⁴¹

Lo Stato finisce, allora, per recuperare insieme alla competenza amministrativa una competenza normativa che *non si limita alla sola organizzazione*, ma finisce per ricomprendere l'*ordinamento* (ai sensi dell'art.117, c.2, lett. g): con il quale termine, coerentemente con la *ratio* della riforma, deve a nostro avviso intendersi "svolgimento delle funzioni", alla stregua di quanto previsto per le fonti di autonomia locali dall'art.117, c.6.⁴²

A tenere ferma questa chiave di lettura, lo Stato potrà, dunque, mantenere apparati amministrativi ed istituire ed esercitare servizi pubblici (e, di conseguenza, regolamentare la funzione esercitata), anche nelle materie di legislazione concorrente. Questo, però, laddove esigenze sussidiarie di ordine unitario, apprezzabili solo dall'insieme dei soggetti cui è attribuita la

³⁷ Il che sembra garantire anche le Regioni da una riedizione del «vecchio sistema, nel quale, facendo leva sull'interesse nazionale (di cui si faceva unico interprete) il legislatore ordinario dello Stato «procedeva indisturbato all'individuazione del contenuto delle materie regionali, escludendo [...] da esse le porzioni (considerate) di interesse nazionale» (così A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 6 settembre 2002). Non è qui possibile articolare la riflessione su quale possa essere, in concreto, la modalità di traduzione di questa necessità costituzionale (coordinamento forte o debole, ecc.): in merito, cfr., *infra*, F. MERLONI, nonché ASTRID, *L'attuazione cit.*

³⁸ Ne derivano problemi formali non indifferenti, in particolare il relazione alla fonte attraverso la quale operare questa allocazione. Le ipotesi (sostenibili, ma suscettibili di critica) sono o che l'intesa venga recepita in una legge statale, non di solo principio, o che la sede concertativa definisca il contenuto delle successive "leggi uniformi" regionali. Questo, evidentemente, per l'assenza di un riconoscimento costituzionale di "convenzioni normative".

³⁹ Cfr. ASTRID, *L'attuazione cit.*, p.10.

⁴⁰ Cfr., però, L. TORCHIA, *La potestà cit.*

⁴¹ Questo non solo alla luce del dato testuale (in virtù della disposizione della lett. g) del secondo comma dell'art.117), ma della stessa imprescindibile esigenza di soddisfare interessi unitari nelle materie del terzo comma dell'art.117.

⁴² L'interpretazione data da un lato soddisfa le esigenze che sono alla base dell'attribuzione di competenze amministrative allo Stato, dall'altro non conduce ad interpretazioni troppo estensive della nozione di "ordinamento", tali da snaturare il senso della riforma.

competenza legislativa, non trovino soddisfazione in un esercizio territorialmente circoscritto (comunale, provinciale, regionale) della funzione stessa.

E' ammettendo tutte queste assunzioni interpretative, che diviene possibile dare una prima, seppure sommaria, valutazione delle conseguenze della riforma del Titolo V sull'ordinamento della comunicazione.

4. *Necessità (e problematicità) di una definizione di "ordinamento della comunicazione.* - La delimitazione delle competenze legislative operata dall'art.117 si presta a rilevanti problemi interpretativi, sia per la scarsa chiarezza di talune definizioni⁴³, sia per la trasversalità di altre⁴⁴, sia per l'assenza di luoghi di mediazione politica e istituzionale tra gli enti tra i quali è ripartita la funzione legislativa.⁴⁵ Alla complessità della ricostruzione⁴⁶ di alcune nozioni, prima tra tutte quella di *ordinamento della comunicazione*⁴⁷, utilizzate dal legislatore della riforma costituzionale, si accompagna, perciò, l'utilità di questa stessa operazione.

A tal fine, secondo la chiave interpretativa che meno si presta a letture arbitrarie⁴⁸, vale a dire quella *storico-normativa*⁴⁹, è necessario procedere ad una ricognizione della nozione nell'utilizzo fattone dal legislatore (che, è bene precisare, non è solo quello nazionale), cosicché tra le fonti ordinaria e costituzionale intercorrerà una relazione di "*presupposizione*".⁵⁰ Già ad una prima lettura si evidenzia, però, sia la vastità delle casistiche nelle quali il legislatore ha utilizzato il termine *comunicazione*, a ricomprendere fenomeni a volte disomogenei, sia l'evoluzione che ha caratterizzato la nozione in quanto riferibile alle discipline dei mezzi di informazione e comunicazione.⁵¹

L'estensione/polisemanticità della nozione, è confermata da una semplice ricognizione (puramente esemplificativa) a livello di corpi normativi: comunicazione radiomobile, reti viarie di comunicazione, comunicazioni di massa, Autorità per le comunicazioni, comunicazione elettronica, comunicazione politica, comunicazione pubblica ed istituzionale.⁵² A questo,

⁴³ Così A. D'ATENA, *Materie* cit.): «[c]om'è testimoniato da una sorprendente erraticità delle collocazioni, da incongruenze e dimenticanze altrimenti inspiegabili, da alcuni evidenti errori materiali».

⁴⁴ G. FALCON, *Modello* cit. «è chiaro che quando si riserva allo Stato la "giurisdizione e norme processuali", o l'"ordinamento civile e penale" non si separa semplicemente e quasi orizzontalmente una materia dall'altra, ma si individuano specifici ed essenziali fasci di rapporti».

⁴⁵ Sul quale ultimo profilo, v., *infra*, F. MERLONI. In merito, cfr. v. R. TOSI, *Sul secondo comma dell'art.11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3*, in *Le Regioni*, n.2-3, 2002, pp. 603 ss.

⁴⁶ Problema che si lega anche all'uso di criteri eterogenei nella definizione delle "materie": in base all'oggetto, all'attività, all'ente, all'istituto giuridico: v., in tal senso ma con riferimento alla prima fase del nostro regionalismo, P. VIRGA, *Problemi legislativi ed interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro Amm.*, n.3, 1971, pp. 113 ss.

⁴⁷ Sul punto, cfr. A. VALASTRO, *I diritti fondamentali in materia di comunicazione dopo la riforma del Titolo V. Spunti di riflessione*, in corso di pubblicazione in *Scritti Barile*.

⁴⁸ L'ordinamento vigente non consente più di configurare l'elenco delle materie dell'art.117 come una "pagina bianca" affidata, per la sua definizione, al legislatore statale.

⁴⁹ In merito alla quale, cfr. A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, 1974, pp. 117 ss. e, più recentemente, ID., *Materie* cit.: «è, infatti, ragionevole ritenere che, qualora il legislatore costituzionale non abbia sentito il bisogno di offrire direttamente la definizione delle nozioni da esso impiegate, queste ultime siano state attinte dalla normazione vigente all'epoca del suo intervento».

⁵⁰ «[G]iacché l'uno nutra dall'altro nozioni ed ordini concettuali, costruendo con essi le statuizioni che ne costituiscono il contenuto» (così A. D'ATENA, *L'autonomia* cit., p. 118).

⁵¹ *Tecnicamente* la radiodiffusione è una forma di telecomunicazione (v. la *Convenzione internazionale delle telecomunicazioni di Madrid*, del 6 dicembre 1932), e che in una prima fase la disciplina dei due mezzi è stata sostanzialmente analoga, salvo poi conoscere una "parabola", che ne ha segnato prima l'allontanamento e poi il riavvicinamento. Cfr. O. GRANDINETTI, *La Radiotelevisione*, nel *Trattato di diritto amministrativo* (a cura di S. CASSESE), *Diritto amministrativo speciale*, II, Milano, 2000, pp. 1812 ss. e N. RANGONE, *Le telecomunicazioni*, *ivi*, pp. 1783 ss.

⁵² Tra gli altri, cfr., in tal senso, la L. n. 531 del 1982, la L. n. 249 ed il DPR 318 del 1997, la Direttiva 2002/21/CE, la L. n. 28 del 2000, la L. n. 150 del 2000.

possiamo aggiungere singole disposizioni (pure se a carattere generale)⁵³, senza parlare dei casi in cui la comunicazione è vista in funzione meramente strumentale.⁵⁴

Da questa pluralità di corpi normativi e disposizioni, non riteniamo emerga un quadro omogeneo, quanto a caratteri dei fenomeni materiali o a coerenza e raffrontabilità delle discipline: né è possibile demarcare la materia partendo da dati testuali quale quello dell'uso al singolare od al plurale del termine "comunicazione". Ci troviamo, inoltre, di fronte ad un'espressione, "ordinamento della comunicazione", per la determinazione della quale, non risulta dirimente neppure lo studio dei lavori preparatori.⁵⁵

La chiave interpretativa necessaria per giungere a dare una definizione, pure con profili incerti e da precisare, di comunicazione, è allora nel suo essere (dover essere, poter essere) *ordinamento*⁵⁶: in quest'ottica, tale espressione potrebbe ritenersi di massima coincidente «con quel sistema delle comunicazioni che è stato posto ad oggetto della legge n. 249 del 1997 e delle successive modifiche».⁵⁷ Normativa che, istituendo l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni⁵⁸ e modificando la denominazione del Ministero delle poste e telecomunicazioni in Ministero delle comunicazioni, ha inteso riferire il termine *comunicazioni* sia al settore delle telecomunicazioni che a quello radiotelevisivo.⁵⁹

Questa lettura trova conferma nei caratteri, convergenti, delle discipline giuridiche dei diversi mezzi di comunicazione.⁶⁰ La tradizionale ripartizione dei sistemi dell'informazione e della comunicazione, improntata ad un "parallelismo" tra mezzo idoneo a veicolarla e forma di comunicazione, nonché, quindi, tra diritti costituzionali e modalità della loro fruizione è, infatti, da tempo entrata in crisi: da dinamiche tecnologiche e materiali⁶¹ è derivata una spinta

⁵³ Per tutti, la comunicazione dell'avvio del procedimento (art.8, L.241). Senza parlare dell'utilizzo del termine da parte della stessa Costituzione («la libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione sono inviolabili»: art.15, c.2). Da notare come la *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo* articoli la libertà di espressione come «libertà di ricevere o di comunicare informazioni» (art.10, c.1).

⁵⁴ Così per tutti gli "obblighi di comunicazione" previsti da norme di settore (obbligo di comunicazione dei dati all'anagrafe tributaria, ecc.), che sono strumentali allo svolgimento di funzioni diverse.

⁵⁵ Come tale mai usato in passato nella nostra legislazione: il testo varato dalla Bicamerale, prevedeva l'*ordinamento delle comunicazioni*, ma anche, come materia distinta, *le Poste* (v. art.58 del Progetto). Non sono dirimenti, inoltre, né lo studio dei lavori preparatori, né la lettura del DDL "Amato" o con le previsioni della c.d. riforma Bassanini (v. L.59 del 1997, art.1, c.3).

⁵⁶ In merito, v. F. MODUGNO, voce *Ordinamento giuridico (dottrine)*, in *Enc. Dir.*, XXX, Milano, 1980, pp. 679 ss. Sul senso da riconoscere, nella riforma, al termine *ordinamento* v., in un contesto diverso (quello dell'ordinamento civile e penale) G. FALCON, *Modello* cit.

⁵⁷ Così per E. CHELI, *Audizione* cit.; per altri, il riferimento per la delimitazione della materia sarebbe rinvenibile nell'art.32 bis del Dlgs. n.300 del 1999, che nell'articolare le competenze del Ministero per le Comunicazioni, tiene ferme le competenze su "stampa ed editoria" del Dipartimento per lo spettacolo e l'editoria della Presidenza del Consiglio. Sembra, in particolare, ridurre l'estensione della "materia" A. PACE, *Per una lettura «in controluce» del messaggio presidenziale su pluralismo e imparzialità dell'informazione*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

⁵⁸ Alla quale, sono state ricondotte le attribuzioni già del Garante per la *radiodiffusione e l'editoria*; ne deriva che, nel definire la materia, non dobbiamo tenere in considerazione le sole nuove attribuzioni fissate dalla legge 249, cosicché i confini della materia finiscono per coincidere «con i confini del "campo visivo" dell'Autorità» (cfr. A. VALASTRO, *I diritti* cit.).

⁵⁹ Tale lettura trova conferma anche nel recente DDL "Gasparri" (*Assetto del sistema radiotelevisivo e della società RAI Spa e delega al governo per l'emanazione del codice della radiotelevisione*, AC 3184), con il quale (art1, c.1) si mira ad individuare «i principi generali che informano l'assetto del sistema radiotelevisivo nazionale, regionale e locale, e adegua tale assetto agli sviluppi determinati dall'avvento della tecnologia digitale e dal processo di convergenza tra la *radiotelevisione* ed altri settori delle comunicazioni interpersonali e di massa, quali *le telecomunicazioni, l'editoria, anche elettronica, ed internet* in tutte le sue applicazioni».

⁶⁰ Cfr. la L.146 del 1990, che riconduce alla *libertà di comunicazione* «le poste, le telecomunicazioni e l'informazione radiotelevisiva pubblica» (art.1, lett. e).

⁶¹ Senza ripercorrere, in questa sede, la tematica della "convergenza tecnologica", su cui, tra gli altri, P. CARETTI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Bologna, ed. 2001, A. VALASTRO, *Libertà di comunicazione e nuove tecnologie*, Milano, 2001; F. MERLONI, *Sull'emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, in ID. (a cura di), *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2002, pp. 15 ss.; O. GRANDINETTI, *La radiotelevisione* cit.

formidabile all'integrazione delle discipline giuridiche, sinora differenziate (nel senso di "settorializzate").

Se un ordinamento esiste (può esistere), a livello comunitario come interno, questo è quello delineato dalla convergenza un insieme di corpi normativi in parte diversi (riferiti ai diversi mezzi di comunicazione), in parte unificati, per certo comunicanti ed organizzati reciprocamente già in termini di sistema ordinamentale: l'informazione radiotelevisiva, la stampa⁶², le poste⁶³ e le telecomunicazioni, ma anche la comunicazione elettronica, sono, infatti, i punti da cui si dipartono linee normative che tendono a fondersi, attraverso percorsi in parte ancora da definire, in parte già chiari al (se non anche già regolati dal) legislatore comunitario.⁶⁴

Questo, peraltro, con prima approssimazione: da un lato, infatti, lo stesso scenario normativo dei mezzi di comunicazione appare in evoluzione (come ci mostra la recente Direttiva comunitaria sulla Comunicazione elettronica), e dall'altro in una simile accezione restano al di fuori di questa materia degli ambiti che, come *ratio*, sembrerebbero mostrare delle significative affinità (la cinematografia, la comunicazione e l'informazione pubblica, né appare pacifica la collocazione della comunicazione e propaganda elettorale).

5. Servizio radiotelevisivo e "legge di sistema" della comunicazione. Problemi e prospettive tra tutela della concorrenza ed esigenze del pluralismo. - Dal punto di vista normativo, l'assenza di una legge quadro o di una disciplina organica riferita all'intero comparto della comunicazione rende particolarmente complesso dare soluzione al problema dell'individuazione dei principi fondamentali.⁶⁵ I quali, evidentemente, difficilmente possono essere desunti dai vecchi codici postali, o da legislazioni di settore ormai superate dalla disciplina della *convergenza* che va a caratterizzare progressivamente la "comunicazione come ordinamento".⁶⁶

E' forte, dunque, l'esigenza di una regolazione (di principio) che segua i tratti ordinamentali indicati a livello comunitario, vale a dire un'articolazione della disciplina giuridica improntata sulla distinzione tra "infrastrutture" e "contenuti", piuttosto che sui *diversi* mezzi di comunicazione.⁶⁷ La legge n. 249 del 1997 (ed il successivo DPR n. 318) pongono alcuni principi di carattere generale sia per la radiotelevisione che per le telecomunicazioni; principi che (riproducono e) tendono in gran parte a coincidere con i vincoli comunitari⁶⁸, ma non esauriscono l'ambito dei fenomeni per i quali è necessaria la presenza di una traccia di uniformità normativa.

⁶² Vedi in particolare la L.62 del 2001, recante *Nuove norme sull'editoria e sui prodotti editoriali*.

⁶³ Il settore delle *Poste* era (distintamente) compreso tra gli oggetti di competenza esclusiva dello Stato nei due progetti licenziati dalla Commissione Bicamerale, salvo poi scomparire nella Bozza-Amato: quest'ultima, anticipando la soluzione poi accolta dalla L. Cost. n. 3/2001, «ha, inoltre, annoverato l'ordinamento *delle comunicazioni* (che forse lo comprende) tra le materie assegnate alla competenza concorrente»: così D'ATENA, *Materie* cit.

⁶⁴ Direttiva 2002/21/CE, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (*direttiva quadro*).

⁶⁵ Tra i quali, peraltro, è a volte confuso il confine tra principio fondamentale, principio costituzionale e vincolo comunitario: così, ad esempio, per quello che C.A. Ciampi definisce "*dato essenziale*" della materia, «il divieto di posizioni dominanti considerate di per sé ostacoli oggettivi all'effettivo esplicarsi del pluralismo» (nel *Messaggio del Presidente della Repubblica al Parlamento del 23 luglio 2002 su pluralismo e imparzialità dell'informazione*, ai sensi dell'articolo 87, secondo comma della Costituzione). Da rilevare, peraltro, che per A. PACE (*Per una lettura* cit.) tale principio emerge «a livello costituzionale, nel combinato disposto degli artt.21 e 41 Cost., ma non certo alla luce della l. n. 249 del 1997 e dei provvedimenti ministeriali e dell'AGCom che la hanno implementata».

⁶⁶ Cfr. il 5° *considerando* della citata direttiva 2002/21/CE: «la convergenza dei settori delle telecomunicazioni, dei *media* e delle tecnologie dell'informazione implica l'esigenza di assoggettare tutte le reti di trasmissione e i servizi correlati ad un *unico quadro normativo*».

⁶⁷ La disciplina comunitaria è rivolta essenzialmente ai primi (cfr. 8° *considerando*, Dir. CE 21/2002: «è necessario separare la disciplina dei mezzi di trasmissione dalla disciplina dei contenuti»), ma «la separazione della disciplina dei mezzi di trasmissione dalla disciplina dei contenuti non incide sul riconoscimento dei collegamenti fra i due aspetti, in particolare al fine di garantire il pluralismo dei mezzi di informazione, la diversità culturale e la protezione dei consumatori» (v. 9° *considerando*, della stessa direttiva).

⁶⁸ Cfr. E. CHELI, *Audizione* cit.

Ciò detto, è con riferimento alla *radiotelevisione*, tradizionalmente meno legata alla disciplina comunitaria, che sembrano aprirsi più rilevanti spazi di regolazione, come differenziazione⁶⁹, e di amministrazione regionale-locale. Spazi, riferibili anzitutto al profilo *dei contenuti* dell'attività di informazione, la cui concreta estensione potrà però definirsi solo in seguito all'individuazione (repubblicana) delle competenze amministrative necessariamente (sussidiariamente) nazionali.

Per le funzioni del *servizio pubblico radiotelevisivo (nazionale)*, gli scenari che si profilano variano, però, sensibilmente, anche in relazione al fatto che si reputi *repubblicano* o *statale* l'apparato chiamato ad esercitarle. Questo, soprattutto, in relazione alla necessità, o meno, di una diversa articolazione dei poteri di nomina e di indirizzo nei confronti del soggetto (Rai Tv) incaricato di esercitare le *sole* funzioni nazionali. Detto in altri termini se si ritiene che, individuate (“*ritagliate*”) le funzioni unitarie, l'amministrazione che le esercita sia *statale*, ne discende il fare salve, in particolare, le competenze amministrative attribuite al Parlamento⁷⁰, al Consiglio dei Ministri⁷¹ ed al Ministro delle Comunicazioni.⁷²

Al contrario, se si reputa che il principio concertativo pervada anche l'esercizio della funzione, oltre che la sua allocazione, l'amministrazione (come funzione *tecnica*) sarà statale, ma l'indirizzo politico sarà repubblicano (*concertato* tra Stato e Regioni). Da questo punto di vista, le funzioni che si configurano come suscettibili di esercizio concertato sono allora anzitutto quelle che, connotate da più una più forte valenza in termini di indirizzo politico, sono attualmente attribuite al Consiglio dei Ministri ed al Parlamento.⁷³

Di nuovo, sembra potersi comunque escludere che la *totalità* delle funzioni ora riconducibili alla concessionaria del servizio pubblico, ed ai soggetti che su questa esercitano poteri di varia natura, debbano riconoscersi come “a carattere unitario”. Per l'esercizio del servizio pubblico radiotelevisivo “di livello regionale o locale”, la competenza amministrativa può quindi divenire suscettibile di allocazione da parte delle Regioni⁷⁴, secondo i processi evidenziati in via generale.⁷⁵

⁶⁹ *Contra*, v. il ricorso per questione di legittimità costituzionale del 17 giugno 2002 del Presidente del Consiglio dei Ministri, in relazione alla L. Prov. Bolzano n.6, 2002: «per quanto l'interesse pubblico all'informazione possa variamente articolarsi e diversificarsi territorialmente, in relazione a certi tipi di notizie e commenti, è comunque da *escludersi* in materia una prevalenza dell'interesse regionale che possa giustificare interventi legislativi della Regione, *non importa se integrativi o suppletivi rispetto alla legislazione statale*. Né quella prevalenza potrebbe ravvisarsi nel carattere locale delle pubblicazioni cui si riferisce».

⁷⁰ Il ruolo del Parlamento, pure ridotto dalla L.249 del 1997, rimane ancora notevole rispetto al servizio pubblico. Si segnalano, tra gli altri, i poteri di nomina dei membri del CdA della Rai, “transitoriamente” affidati ai Presidenti delle Camere (dall'art.2, c.2, L.206 del 1993), i poteri di d'indirizzo, di vigilanza, i poteri consultivi, oltre a quelli *latu sensu* regolamentari della Commissione Parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi. Sul punto, v. R. ZACCARIA, *Il diritto dell'informazione* cit., pp. 207 ss.

⁷¹ V., tra gli altri, i poteri amministrativi in ordine alla scelta della società concessionaria del servizio pubblico (art.3, c.1, L. 103 del 1975); all'approvazione (su proposta del Ministro per le Comunicazioni) della Convenzione Stato-Rai; ai provvedimenti di decadenza dalla concessione per gravi inadempienze. Sul punto, v. O. GRANDINETTI, *La radiotelevisione* cit., pp. 1827 ss.

⁷² Per le funzioni riconducibili all'Autorità per le Comunicazioni vedi *infra*, § II.3. Riguardo al Ministro per le Comunicazioni, tra gli altri: l'approvazione del piano nazionale di ripartizione delle frequenze, il rilascio d'autorizzazioni e concessioni per la radiotelevisione (via etere terrestre), il potere di proposta al governo di decadenza della concessionaria, la stipula della Convenzione Stato-Rai ed i contratti di servizio che la integrano.

⁷³ In particolare, tra i poteri d'indirizzo della Commissione Parlamentare, quello di formulare gli indirizzi generali al concessionario del servizio pubblico per la realizzazione dei principi individuati dall'art.1 della L. n. 223 del 1990 («il pluralismo, l'obiettività, la completezza e l'imparzialità dell'informazione, l'apertura alle diverse opinioni, tendenze politiche, sociali, culturali e religiose, nel rispetto della libertà e dei diritti garantiti dalla Costituzione»). Così per i poteri di nomina e revoca dei membri del Consiglio d'amministrazione della Rai, per quello di approvazione della Convenzione Stato (*Repubblica*) - Rai.

⁷⁴ Cfr., in tal senso, il Disegno di Legge della Regione Campania, *Norme in materia di ordinamento della comunicazione e disciplina dell'informazione e della comunicazione istituzionale*.

⁷⁵ Vale a dire, una possibilità di allocazione con legge regionale, laddove dalla legislazione vigente emergano già chiare indicazioni in merito al carattere “non necessariamente unitario” dell'esercizio di una determinata funzione amministrativa.

Anche per quanto attiene alle funzioni che non rispondano, dichiaratamente, ad esigenze unitarie, peraltro, un coinvolgimento dello Stato sembra difficilmente eludibile: l'esercizio di funzioni precedentemente statali, si confronta, infatti, con il problema del trasferimento non già, e non tanto, delle competenze amministrative, ma di *apparati nazionali* operanti in settori non più nella competenza statale.⁷⁶

Se lo Stato può esercitare direttamente un servizio solo⁷⁷ in virtù di una condivisione repubblicana del carattere nazionale della funzione connessa, sembrerebbero potenzialmente ampi gli spazi per "concessionari di servizio pubblico" regionali (o locali). Come s'inseriscono allora, in un simile quadro, le prospettive di riforma del settore, miranti ad una *privatizzazione*⁷⁸ (della società concessionaria) di un servizio pubblico non (più) esclusivamente statale?⁷⁹

Qui, a ben vedere, l'ordinamento della comunicazione incrocia la funzione statale di *tutela della concorrenza*, entro la quale è riconducibile la competenza alla delimitazione degli spazi di intervento del sistema pubblico nel suo complesso.

Attraverso questa funzione, lo Stato può incidere sulla possibilità di intervento pubblico (diretto ed indiretto), sulle procedure amministrative di accesso ai mercati, sulla realizzazione dei processi di liberalizzazione in corso. Lo Stato non può, altresì, tutelando la concorrenza, disciplinare il servizio pubblico: una volta definiti gli spazi "del pubblico"⁸⁰, la competenza a "regolare" i servizi pubblici non nazionali (disciplinarne le forme e i modi) nel sistema delle comunicazioni sarà delle Regioni, pure nel rispetto dei *principi* della legislazione statale. Ancora, la scelta in ordine all'eventuale assunzione del servizio, nel rispetto del principio di sussidiarietà orizzontale dell'art.118, u.c., sarà dei soggetti cui risulterà attribuita la competenza amministrativa.

L'esercizio del servizio radiotelevisivo non potrà, però, prescindere dai caratteri che, prima ancora che da principi fondamentali della legislazione, discendono direttamente da valori costituzionali. Senza pretesa di operarne una ricognizione, il riferimento immediato è dato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale (in particolare, i c.d. "*sette comandamenti*" del servizio pubblico tratteggiati nella sentenza 225 del 1974).⁸¹

La funzione statale sulla tutela della concorrenza entra in rilievo anche in relazione alla problematica della *garanzia del pluralismo informativo*⁸², il quale non può certo «considerarsi realizzato dal concorso tra un polo pubblico e un polo privato». ⁸³ Risulta particolarmente difficile individuare una linea di separazione tra regolazione, anche speciale, a tutela della concorrenza (di competenza esclusiva statale) e regolazione per il pluralismo dell'informazione, tratto fondamentale dell'ordinamento della comunicazione e perciò riconducibile alla competenza ripartita tra Stato e Regioni. Un primo confine può essere tracciato partendo dalla *ratio* delle

⁷⁶ Il che non impedisce, peraltro, che le Regioni possano iniziare ad esercitare funzioni anche in attesa (ed in mancanza) del relativo trasferimento: per le problematiche del c.d. federalismo fiscale (e per il complesso raccordo delle disposizioni dell'art.119 con quelle in esame), cfr. A. BRANCASI, in questa rivista.

⁷⁷ Salvo che tale legittimazione non discenda da disposizioni comunitarie, cfr. *infra*, § 3.

⁷⁸ Il capitale della Rai Spa, ente privato di diritto speciale, è totalmente in mano pubblica, seppure sia stata abrogata (con il referendum dell'11 giugno 1995) la norma che imponeva la totale partecipazione pubblica.

⁷⁹ «Entro il 31 gennaio 2004 è avviato il procedimento per la alienazione della partecipazione dello Stato»: così l'art.19 del DDL "Gasparri", attualmente all'esame congiunto delle Commissioni VII e IX. Sul punto, v. però, da ultimo, la sentenza 248 del 2002 della Consulta.

⁸⁰ La competenza *nella regolazione e nell'assunzione-gestione dei servizi pubblici*, anche laddove questi abbiano carattere economico, non può essere riacquistata in virtù della competenza esclusiva statale a "tutelare la concorrenza".

⁸¹ Che mirano a connotare con tratti di *indipendenza* anche la stessa Rai TV.

⁸² Tema per il quale v., *amplius*, L. CASSETTI, *Potestà* cit., pp. 12 ss. Da notare che, nei lavori preparatori (nella seduta del 9 novembre 1999 della I Comm. della Camera), era stato proposto di inserire, distintamente, tra le materie concorrenti sia le *Poste e telecomunicazioni* che l'*Ordinamento della comunicazione e tutela del pluralismo*. Sembra corretto ritenere che la scelta finale sia stata in favore di una dizione «sufficientemente ampia da comprendere tutti i settori menzionati» (così A. VALASTRO, *I diritti* cit.). Ne deriva, per il profilo in esame, la conferma della riconducibilità delle garanzie per il pluralismo (*esterno*, oltre che *interno*) all'*ordinamento della comunicazione*.

⁸³ Corte Cost., nella nota sentenza 826 del 1998.

attribuzioni ora dell'Autorità Antitrust ora dell'Autorità per le comunicazioni⁸⁴, ma, nella prospettiva della riforma complessiva del sistema, sembra doversi ricondurre alla competenza regionale anche la possibilità di ricercare i *confini delle giustificazioni* dell'intervento statale.⁸⁵

Non è, per concludere, possibile, in questa sede, dare una valutazione complessiva del Disegno di legge governativo "Gasparri" (che dovrebbe dare risposta a parte delle esigenze evidenziate): vero è che contiene previsioni di dubbia compatibilità con il riformato quadro costituzionale, anzitutto perché riserva allo Stato (che non è più *dominus* della materia) la ricognizione della materie di interesse locale o regionale rispetto alle quali (sole) le Regioni potranno sviluppare una qualche autonoma regolazione.⁸⁶

6. Ruolo dell'autorità di garanzia e spazi per amministrazioni indipendenti regionali. - La presenza di un'Autorità indipendente di regolazione nel campo delle comunicazioni, non deve condurci a conclusioni diverse da quelle che abbiamo sostenuto in via generale, tanto con riferimento alla competenza amministrativa che a quella legislativa (e regolamentare).

La presenza di una autorità di settore, avente i caratteri dell'indipendenza deriva anzitutto da «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario»⁸⁷ (non derogabili dal legislatore regionale⁸⁸, ma neppure da quello nazionale). Non tutte le funzioni attribuite all'Autorità per le Comunicazioni sono però previste dalla normativa europea, cosicché, per le quelle "liberamente" attribuite dal legislatore nazionale⁸⁹, ci troviamo di fronte ad un *principio* quello del ricorso, per la cura di certi interessi sensibili, ad un soggetto avente le caratteristiche dell'indipendenza.⁹⁰

Da obblighi comunitari discende, quindi, la legittimazione *di parte delle attribuzioni* dell'Autorità di regolazione (in particolare, le funzioni di rilascio delle autorizzazioni di gestione, controllo delle omologazioni e delle specifiche obbligatorie, attribuzione delle frequenze e vigilanza delle condizioni di utilizzazione⁹¹) e dei i poteri, anche *regolamentari* connessi. Poteri che sono necessari per il perseguimento della "missione" affidata all'Autorità dalle fonti comunitarie, ma possono essere ricostruiti, nel nuovo sistema costituzionale, anche attraverso la disposizione del secondo comma dell'art.117, lett. g).

⁸⁴ Cfr. V. PISPISA, *Note in tema di ripartizione delle competenze fra "Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni" e "Antitrust"*, in *Politica del Diritto*, n.2, 1999, pp. 241 ss.

⁸⁵ Cfr. L. CASSETTI, *La potestà cit.*, p. 14. Questo, con la conseguenza di poter disciplinare (diversamente, nel rispetto dei principi fondamentali statali, oltre che delle disposizioni comunitarie) quei profili normativi non rivolti a *tutelare la concorrenza* nel settore.

⁸⁶ Suscita perplessità, tra l'altro, anche la delega al Governo (di intesa con l'AGCom e previo parere della Conferenza Stato - Regioni) per l'emanazione di «un testo unico delle disposizioni legislative e *regolamentari* in materia di radiotelevisione, denominato "Codice della radiotelevisione", coordinandovi le norme vigenti ed apportando alle medesime le integrazioni, modificazioni ed abrogazioni necessarie al loro coordinamento o per assicurarne la migliore attuazione» (art.14 del DDL).

⁸⁷ Cosicché non appare configurabile una differenziazione su base regionale che riconducesse il settore sotto un controllo di tipo politico-governativo. Una parte rilevante della normativa sulle comunicazioni (e precisamente sulle *telecomunicazioni*) costituisce attuazione di norme comunitarie e internazionali cfr. E. CHELI, *Audizione cit.*

⁸⁸ Cfr. art.117, c.1. Il carattere di indipendenza (come anche la presenza di un'autorità nazionale) è ribadito dalla recente direttiva CE n. 21 del 2002 (cfr. l'11° considerando: «in conformità al principio della separazione delle funzioni di regolamentazione dalle funzioni operative, gli Stati membri sono *tenuti a garantire l'indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione* in modo da assicurare l'imparzialità delle loro decisioni»). Da segnalare come sia dubitabile che l'AGCOM risponda a questo carattere: tanto che, per A. PACE (*Per una lettura cit.*) quella che già appariva una «illegittimità costituzionale ai sensi dell'art. 97 Cost. diventa adesso, grazie all'art. 3 Dir. 2002/21/CE, anche illegittimità comunitaria».

⁸⁹ In particolare, i poteri di vigilanza attribuiti all'Autorità sulla comunicazione politica ed elettorale (v. L. 28 del 2000, e L. 515 del 1993).

⁹⁰ Ne discende la necessità di valutare se l'indipendenza riconosciuta attualmente ai Co.Re.Com. risponda ad un indefettibile livello (minimo) di indipendenza, anche alla luce dei caratteri propri dell'autorità nazionale.

⁹¹ V. l'art. 7 della direttiva 388 del 1990.

Il sistema, così come delineato dalla legge 249 del 1997, appare astrattamente compatibile con il nuovo assetto delle competenze in materia fissate dal legislatore costituzionale: compatibilità che è data dalla presenza di *autorità* (al plurale) nel settore delle comunicazioni (Autorità nazionale e Comitati Regionali per le Comunicazioni, dove istituiti)⁹², dalla competenza *regionale* sull'istituzione dei Co.Re.Com.⁹³, dalla definizione, già operata, delle funzioni che non richiedono un esercizio necessariamente unitario a livello centrale (quelle "delegabili dall'Autorità"). La rispondenza *funzionale* dei Co.Re.Com.⁹⁴ all'Autorità nazionale, se da un lato sembra disarmonica in questo quadro, dall'altro discende da precisi vincoli comunitari: i quali, in questo caso come in via generale, costituiscono autonomi titoli di legittimazione di amministrazioni (e funzioni) statali anche al di fuori di quanto desumibile dal riformato testo costituzionale.

Se la competenza sull'attribuzione delle funzioni di livello unitario è riconducibile all'istanza (concertativa) repubblicana⁹⁵, o può discendere da specifiche disposizioni comunitarie, talune funzioni di livello regionale o locale sembrano già (in astratto) attribuibili ai Co.Re.Com. *attraverso legge regionale* (prima e piuttosto che attraverso deliberazioni dell'Autorità), dal momento che ci troviamo di fronte ad una materia in cui sono state, in larga parte, predefinite le funzioni suscettibili di localizzazione. Un'elencazione ne è data dall'allegato A alla Delibera dell'Autorità del 28 aprile 1999, n.53, ai sensi del quale sono delegabili «in linea di principio tutte le funzioni di governo, di garanzia e di controllo di rilevanza locale del sistema delle comunicazioni che non pregiudichino la responsabilità generale assegnata in materia all'Autorità dalla Legge n.249 del 1997».⁹⁶

Peraltro il processo attualmente in corso sembra ispirarsi (in concreto), sotto questi profili, ad una ben più rilevante valorizzazione del livello nazionale, seppure attraverso sedi di concertazione.⁹⁷

Non può però escludersi che altre, ed ulteriori, siano le funzioni assegnabili alle Autorità territoriali, da parte dei soggetti che hanno competenza sull'allocazione, e questo, in particolare, con riguardo alle funzioni inerenti alla comunicazione politica ed elettorale.⁹⁸

7. La disciplina della professione giornalistica e dell'informazione "a mezzo stampa". A proposito della "legge generale sulla Stampa", delle imprese editoriali e del loro finanziamento. - La regolazione della professione

⁹² I Co.Re.Com. sono stati previsti dall'art.1, c.13, della Legge 249 del 1997, ma solo recentemente sono stati istituiti nella gran parte delle Regioni.

⁹³ Risultano, attualmente, istituiti i Co.Re.Com. in 16 Regioni: Abruzzo (L.r. n.45, 2001); Basilicata (L.r. n.20, 2000); Calabria (L.r. n.2, 2001); Campania (L.r. n.9, 2002); Emilia Romagna (L.r. n.1, 2001); Friuli Venezia Giulia (L.r. n.11, 2001); Lazio (L.r. n.19, 2001); Liguria L.r. n.5, 2001); Marche (L.r. n.8, 2001); Molise (L.r. n.18, 2002); Piemonte (L.r., n.1, 2001); Puglia (L.r. n.3, 2000); Toscana (L.r. n.10, 2000; n.80, 2000; n. 22, 2002); Umbria (L.r. n.3, 2000); Veneto (L.r. n.18, 2001); Provincia di Bolzano (L.p. n.6, 2002); ne discende la possibilità di dare attuazione al sistema istituzionale delineato dalla legge 249, il quale viene però ora ad inserirsi in un mutato quadro costituzionale.

⁹⁴ Sui Co.Re.Com., nonché sul ruolo delle Regioni nel campo dell'informazione già con i Co.Re.Rat., v. L. BIANCHI, *I Comitati Regionali per le Comunicazioni*, in *Le Regioni*, n.4, 2001, pp. 683 ss.

⁹⁵ Cfr., da ultimo, Corte Cost., sentenza 422 del 2002 (su una controversia sorta, e risolta, alla luce del "vecchio" Titolo V): «quando si abbia a che fare con competenze necessariamente e inestricabilmente connesse, il principio di leale collaborazione [...] richiede la messa in opera di procedimenti nei quali tutte le istanze costituzionalmente rilevanti possano trovare rappresentazione».

⁹⁶ Art.5, c.1. Il c.2 contiene un'elencazione esemplificativa; funzioni che (di livello regionale o locale) sono, tra l'altro, relative al monitoraggio delle trasmissioni televisive, alla tenuta del registro degli operatori di comunicazioni, all'adozione dei regolamenti sulla pubblicazione e diffusione dei sondaggi, alle direttive per l'adozione di Carte di servizi, al controllo dei tetti di radiofrequenza.

⁹⁷ Previsto da un'intesa tra l'Autorità ed i rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee (del marzo 2002, cd. "tavolo politico"), il 18 aprile 2002 è stato attivato un "tavolo tecnico" Autorità delle Comunicazioni – Giunte regionali – Consigli regionali, con tre compiti rilevanti: 1) messa a punto di una convenzione tipo sulle deleghe; 2) ricognizione e classificazione delle materie delegabili; 3) individuazione e quantificazione delle risorse necessarie all'esercizio delle deleghe.

⁹⁸ Su cui, *infra*, § 6.

giornalistica incrocia, già ad una primissima analisi, due campi materiali di legislazione, entrambi ricadenti nella competenza ripartita di Stato e Regioni: ordinamento della comunicazione e *professioni*. Le intersezioni sono, a ben vedere, più numerose, e da ciò discendono limiti rilevanti alla differenziazione su base regionale, pure nel rispetto dei principi fissati dal legislatore statale.

La possibilità di una diversa disciplina dell'*accesso* all'attività giornalistica "come professione" sembra, in particolare, doversi escludere⁹⁹; e questo non tanto alla luce della riserva allo *Stato* operata dall'art.33, c.5 della Costituzione¹⁰⁰, né della competenza statale sulla tutela della concorrenza, quanto per il divieto di qualsiasi limitazione del diritto al lavoro e della circolazione di beni e servizi (art.120, c.1, principio peraltro già previgente in virtù della disciplina comunitaria).

Se la disciplina dell'*accesso* è da ritenersi sottratta all'autonomia, anche per la regolazione dell'*attività* giornalistica risultano stringersi considerevolmente gli spazi di manovra del legislatore regionale.

E', infatti, la stessa Costituzione a predefinire i *limiti* all'esercizio della libertà di informazione: limiti che risultano disponibili al solo legislatore nazionale, e questo, prima ancora che in virtù di un principio (generale, ma da *ri-dimostrare*) di uniformità nel godimento delle libertà costituzionali, in relazione alle specifiche disposizioni dell'art.21. Sia la riserva di giurisdizione (che esclude ogni possibile differenziazione amministrativa), che, soprattutto, l'espressa previsione dei soli possibili limiti alla libertà di stampa (delitti, c.3, buon costume, c.6), i quali ricadono entro materie di competenza esclusiva statale (ordinamento penale, ordine pubblico)¹⁰¹, che la stessa previsione di *una legge* (generale) sulla stampa¹⁰²; tutti questi elementi ci portano ad escludere la possibile definizione di limiti all'attività di informazione (come *libertà*) fissati con legge regionale.

Mentre le riserve di legge non possono più intendersi, in via generale, come riserve "di uniformità", quella fissata dall'art.21 si configura, allora, come una *riserva qualificata* di uniformità normativa: pure nel nuovo ordinamento repubblicano si tratta di una previsione non priva di effetti, anche di ordine competenziale, seppure soggetta a "stretta interpretazione".¹⁰³

Se questo è lo scenario, generale, le prospettive di differenziazione regionale sembrano ricondursi, da un lato, alla disciplina della professione giornalistica laddove questa si ricolleggi direttamente all'organizzazione pubblica, ovvero sia svolta funzionalmente per un ente pubblico di livello regionale e sub-regionale¹⁰⁴; dall'altro, alla disciplina dei Consigli dell'ordine (regionali o provinciali), all'organizzazione di questi (composizione, elezioni), e quindi alla disciplina delle funzioni (tenuta dell'albo regionale, disciplina degli iscritti), sempre nel rispetto dei principi fissati dallo Stato.

⁹⁹ Da che, a nostro avviso, sembra potersi affermare la "resistenza" non solo dei principi, ma della complessiva regolazione statale sulla materia dell'accesso alla professione giornalistica (e relativa iscrizione all'albo nazionale): così, in particolare, il Titolo II, capo I della L.3 febbraio 1963, n.69 (e la parte corrispondente del DPR 115 del 1969).

¹⁰⁰ Questa previsione già potrebbe giustificare la competenza (esclusiva) statale in ordine all'accesso alla professione giornalistica come ad ogni altra "professione liberale", posto che sia la collocazione, che la *ratio*, che il dato testuale sembrano imporre una disciplina uniforme, tale conclusione trova ulteriori, forti, argomenti a favore dalla lettura combinata degli artt.3, 4, 35 c.1 e 41 Cost; in merito, v. A. Pace, *Parere Pro Veritate in favore del Consiglio Nazionale del Notariato circa i riflessi sulle attività professionali Legge costituzionale 18 ottobre 2001 n.3*, del 19 novembre 2001, in www.federalismi.it.

¹⁰¹ Analogo discorso può farsi per i limiti alla *libertà* di comunicazione (v. *infra*, § 8).

¹⁰² L'art.21, infatti, non si limita a "riservare la materia alla legge", ma richiama la necessità di "una legge sulla stampa" (che espressamente ne autorizzi il sequestro in caso di delitti e di violazione delle norme sull'indicazione dei responsabili, c.3), nonché di "norme a carattere *generale*" (per la definizione degli obblighi di pubblicità dei mezzi di finanziamento).

¹⁰³ Il che sembra dare, in particolare, "copertura" alle disposizioni del Titolo II, Capo III della L.69 del 1963.

¹⁰⁴ Le Regioni potranno, in particolare, disciplinare i profili pubblicistici (attinenti all'esercizio della funzione: incompatibilità, codice di comportamento, disciplina delle mansioni) del rapporto con i giornalisti operanti al servizio od alle dipendenze di questi enti (ufficio stampa, portavoce: cfr. L. 150 del 2000).

Diverso è il quadro prefigurabile con riguardo alla disciplina (normativa ed amministrativa) delle *imprese editoriali*¹⁰⁵, per quanto, anche qui, le linee di continuità non sembrino irrilevanti.

La riserva *allo Stato* dell'intervento a sostegno della Stampa «in quanto collegata all'esercizio di una libertà fondamentale»¹⁰⁶, è stata, infatti, da tempo messa in discussione, a partire dalla sentenza 348 della Corte Costituzionale. Mutando indirizzo rispetto ad un'interpretazione via via consolidata, la Consulta ha affermato, in quella sede, l'ammissibilità di un intervento regionale nelle materie collegate al diritto all'informazione, in quanto la stessa informazione esprime «al di là delle singole sfere di attribuzioni [dello Stato e delle Regioni] una condizione preliminare per l'attuazione ad ogni livello, centrale o locale, della forma propria dello Stato democratico»: finendo in ultima istanza per esulare dallo stesso elenco dell'(ex) art.117, l'informazione si configura, quindi, come un *presupposto* del “carattere democratico della Repubblica”.

Mutatis mutandis, la riflessione della Corte costituzionale si pone come guida per l'interprete, anche a fronte del riparto di competenze disposto dal riformato art.117: la disciplina dei mezzi di comunicazione di massa è, cioè, suscettibile di vedere coinvolte, dal punto di vista legislativo ed amministrativo, anche soggetti pubblici che, a stretta interpretazione, non sembrerebbero disporre di specifiche competenze in materia, per quei profili necessari alla garanzia dell'informazione e del pluralismo, quali fattori determinanti del sistema democratico.

Il che, nell'attuale quadro normativo appare rilevante, se riferito alla disciplina della stampa, anzitutto in relazione alle competenze in ordine al finanziamento, diretto od indiretto, della carta stampata.

Accolta la tesi interpretativa suesposta, ne discende, naturalmente, una scarsa incidenza della riforma, prima ancora che sull'assetto attuale della materia, sulla possibilità che lo Stato *possa* continuare a farsi carico di misure di sostegno (economico) al settore.¹⁰⁷

8. *Telecomunicazioni e comunicazione elettronica: uniformità tecniche e servizio universale come livello essenziale.* - Le prospettive di differenziazione normativa su base regionale risultano, come sin qui evidenziato, inversamente proporzionali al rilievo della disciplina comunitaria nel settore. Questo è sostenibile in via generale, ed appare particolarmente significativo per gli ambiti a più forte rilevanza del diritto europeo, come quelli delle *telecomunicazioni* e della comunicazione elettronica.¹⁰⁸ Le maglie che assicurano la tenuta del sistema, come tradizionalmente lo conosciamo, sembrano perciò stesso particolarmente forti, fondandosi sull'inderogabilità delle disposizioni comunitarie, le quali vincolano tanto il legislatore statale che quello regionale.

Disposizioni comunitarie che, inoltre, possono costituire *titolo di attribuzione* allo Stato di funzioni (anche amministrative) unitarie.

Difficile, quindi, individuare gli spazi, che paiono decisamente residui, per l'autonomia normativa regionale¹⁰⁹, tanto più che la materia, in continua evoluzione sotto la spinta delle nuove

¹⁰⁵ Per un quadro complessivo della materia, v. L. BIANCHI, *L'editoria*, in *Trattato cit.*, *Diritto amministrativo speciale*, II, pp. 1141 ss.

¹⁰⁶ V., al riguardo, le sentenze della Corte Cost. n.206 e 207 del 1985, pure riferite al settore della *radiotelevisione*.

¹⁰⁷ Non sembrano, ciò detto, porsi particolari problemi né in ordine alla “copertura” degli aiuti economici diretti, operati attraverso l'ENCC, né la disciplina dello stesso ente, in ordine alla quale la competenza resta fissata in capo allo Stato dall'art.117, c.2, lett. g).

¹⁰⁸ Lo studio del settore porta in emersione anche l'aspetto alla competenza regionale su *reti nazionali*, il caso dell'ordinamento della comunicazione non è neppure il più eclatante: il trasporto e la distribuzione *nazionale* dell'energia (su cui, v. S. CASSESE, *L'energia elettrica nella legge costituzionale n.3/2001*, 1 luglio 2002, in www.federalismi.it) e le *grandi* reti di trasporto (su cui v. ASTRID, *L'attuazione cit.*) sembrano, infatti, prefigurare problematiche di non minore rilievo.

¹⁰⁹ Da segnalare come, in particolare, i limiti alla comunicazione interpersonale come libertà (ex art.15) siano disponibili al solo legislatore nazionale, attenendo ai campi dell'ordine pubblico e dell'ordinamento penale. In merito, v. infra, § 7, e, più diffusamente, A. VALASTRO, *I diritti cit.*

tecnologie, rende oggi difficile individuare in via interpretativa (cioè prescindendo da una specifica legge) la linea di confine tra norme di principio¹¹⁰ e norme di dettaglio.

Ma, in un simile quadro, anche il ruolo dello Stato è di difficile ricostruzione: viene, in particolare, da chiedersi quale sia lo spazio che gli residua laddove, limitato a definire i soli “principi fondamentali”, sia stretto tra direttive comunitarie e competenza regionale alla regolazione.¹¹¹

Pure se stemperata dal rilievo riconosciuto dalla disciplina comunitaria all’Autorità di settore, si pone, inoltre, la problematica della definizione di “uniformità tecniche”¹¹² nelle materie di legislazione concorrente, allorché, anche ad estendere la nozione di “principio fondamentale”, è la stessa funzione legislativa, se esercitata dal Parlamento, ad apparire difficilmente compatibile con un’efficiente regolazione della materia.

E’ confrontandoci con tali esigenze che, di nuovo, trova conforto la linea interpretativa scelta. Sia per autonomi titoli di legittimazione di matrice comunitaria¹¹³, che per scelte “repubblicane”, nelle materie di legislazione concorrente *possono* configurarsi amministrazioni *unitarie*, e quindi *regolazioni uniformi* (anche attraverso fonti regolamentari). Uniformità che altresì, al di fuori di queste ipotesi, non può più affermarsi essere principio generale e naturale della materia.

Alla luce del quadro, per come ricostruito, la problematica transizione dal vecchio al nuovo modello sembra stemperarsi, ed emergono continuità del sistema prevalenti rispetto alle cesure.

In tale contesto, per le prospettive di un autonomo indirizzo politico-amministrativo regionale sembrano però restringersi fortemente gli spazi. Se possono, infatti, configurarsi rilevanti funzioni di livello regionale, queste risultano di norma affidate ad autorità *tecniche*¹¹⁴, mentre il rilievo dell’indirizzo politico si riduce con il completarsi dei fenomeni di privatizzazione e liberalizzazione che hanno interessato il settore.

Come ravvisato già dai più attenti commentatori, il luogo della differenziazione è “il pubblico”, prima che il privato¹¹⁵: da ciò discende, quasi naturalmente, una più limitata incidenza della autonomia regionale proprio nel campo delle telecomunicazioni, più fortemente coinvolto dai processi di liberalizzazione e privatizzazione del finire del secolo scorso.

Ma, se questo è vero, quali campi di intervento delle autonomie regionali residuano¹¹⁶, in un sistema *privatizzato*? La garanzia del soddisfacimento di interessi pubblici fondamentali passa, nei servizi a rete oggetto di processi di liberalizzazione e di privatizzazione, anzitutto attraverso la previsione di obblighi specifici in capo ai soggetti (o ad *un* soggetto, il c.d. *incumbent*) che operano

¹¹⁰ Principi che, peraltro, in via generale, possiamo ricavare innanzi tutto dall’art.2 del DPR 318 del 1997 (cfr., al riguardo, l’analogia con quelli fissati dall’art.1 della L. 223 del 1990 per il sistema radiotelevisivo).

¹¹¹ Un discorso a parte meriterebbe, poi, la delicata tematica dell’inquinamento elettromagnetico, tema sul quale il legislatore regionale ha, in numerosi casi, già legiferato. Sembra corretto, al riguardo, ricondurre la problematica anzitutto alla “materia” *tutela della salute* (cfr. REGIONE EMILIA ROMAGNA, *Quadro ricognitivo* cit.); peraltro, il fatto di trovarci di fronte ad oggetti non omogenei, fa sì che le intersezioni e le sovrapposizioni siano molteplici ed in particolare, qui rileva anche la *tutela dell’ambiente* (che, come *valore* costituzionalmente protetto, «delinea una sorta di materia “trasversale”»: Corte Cost., Sent. n. 407 del 2002). Certo è, però, che non può considerarsi riconducibile alla “tutela dell’ambiente” ciò che ne è costituisce il *pregiudizio*, né è possibile, attraverso l’esercizio di una competenza trasversale (quale la “tutela della concorrenza”), riprodurre uniformità generali che sacrificino *sproporzionatamente* le competenze regionali (come, ad esempio, fa il recente DLGS n.198 del 4 settembre 2002, *Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese*).

¹¹² Da segnalare, al riguardo, come il Progetto varato dalla Bicamerale, come già la “Proposta D’Onofrio” (art.26, c.2, n. 1.9), tenesse conto di queste esigenze, ed affidasse alla competenza statale il compito (trasversale alle materie) di «determinazione dei requisiti e dei *parametri tecnici necessariamente uniformi su tutto il territorio nazionale*» (art.59, c.1, lett. c).

¹¹³ Per tutti, quello dell’art.7 della direttiva 388 del 1990, per l’Autorità per le Comunicazioni.

¹¹⁴ Cfr. *infra*, § II.3.

¹¹⁵ La rilevanza delle problematiche della “differenziazione regionale” si pone in modo inversamente proporzionale al grado di liberalizzazione di un settore economico. Cfr. G. FALCON, *Modello* cit.

¹¹⁶ Per la definizione dei tratti di un servizio che resta qualificato come «attività di preminente interesse generale» (cfr. l’art.2 del DPR 318 del 1997).

nel settore, in particolare attraverso la disciplina del *servizio universale*: non sembra, però, che possano riconoscersi, in questo, spazi di rilievo per l'autonomia regionale.

Da un lato, infatti, la definizione dei contenuti di un servizio universale (come livello *minimo* delle prestazioni) riferito a diritti "civili e sociali", non può che ricondursi allo Stato, in virtù della previsione dell'art.117, c.2, lett. m).¹¹⁷ D'altro canto, però, non è possibile ipotizzare un ruolo regionale nella definizione di "contenuti *ulteriori*" (e differenziati) rispetto a quelli fissati dallo Stato, dal momento che il servizio universale è, per definizione, ma soprattutto per espressa previsione comunitaria¹¹⁸, uniforme, dal momento che si riferisce a quei servizi «disponibili a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica».

9. *Ricognizione delle "regioni di confine" dell'ordinamento della comunicazione.* - Pur prescindendo dai casi in cui il termine "comunicazione" è usato dal legislatore in un senso completamente diverso da quello della comunicazione interpersonale, e senza soffermarci sulle ipotesi in cui la comunicazione è funzione meramente strumentale, occorre comunque definire più chiaramente la competenza in ordine alla disciplina delle aree di confine¹¹⁹, nelle quali il fenomeno comunicativo non si ricollega al (solo) sistema dei mezzi di comunicazione, né appare diretta articolazione (esclusiva o prevalente) dei diritti costituzionali fissati dall'art.21 e dall'art.15.

Una riflessione in tal senso deve essere fatta, innanzitutto, con riferimento alla *comunicazione politica*, nozione che ricaviamo da vari corpi normativi, tra i quali appare centrale quello sulla c.d. *par condicio*.¹²⁰ Al riguardo risulta, di nuovo, necessario ed utile distinguere, posto che la comunicazione politica sembra prefigurarsi come materia "a cavallo", ora rientrante nell'ordinamento della comunicazione, ora nella materia "elettorale". Dalla qual cosa discendono conseguenze rilevanti di ordine competenzaale.

In particolare, se la legislazione *elettorale*, e con ciò la regolazione delle consultazioni nazionali ed europee (art.117, c. 2, lett. f), nonché locali (lett. p) resta nella competenza esclusiva statale, nulla impedisce (ed anzi tutto lascia intendere) una competenza legislativa regionale "piena" in merito alla *propria* disciplina elettorale. Da ciò sembra ragionevole far derivare una competenza regionale sulla corrispondente *propaganda*, posto che la materia elettorale ricomprende, tradizionalmente, anche la regolazione "dei comizi".¹²¹

E' allora forse corretto distinguere tra comunicazione politica *tout court* e comunicazione elettorale, non potendosi trascurare il fatto che gli stessi valori costituzionalmente protetti interessati dalle due ipotesi sono differenti, attenendo nel primo caso al pluralismo come fattore di formazione democratica del cittadino, nel secondo direttamente alla libera (e consapevole) espressione del diritto di voto. Un confine tra le due "materie" può essere, in tal senso, tracciato

¹¹⁷ Trattandosi di fondamentali diritti civili, entra in rilievo anche un'altra competenza trasversale, quella sui *livelli essenziali delle prestazioni*, in virtù dello quale lo Stato recupera competenze (legislative e regolamentari) rilevanti in relazione alla disciplina non già dei servizi pubblici, ma del "contenuto minimo" (quantitativo, ma anche *qualitativo*) dei servizi forniti sul territorio, a prescindere dalle modalità della loro fornitura.

¹¹⁸ Cfr. art.1, c.1, lett. z) del DPR 318 del 1997, ma soprattutto l'art.2, § 2, lett. f) della Direttiva CE 98/10.

¹¹⁹ In merito alla delimitazione delle materie, v., per inciso, S. PANUNZIO, *Audizione cit.*, per il quale «l'intervento del legislatore statale per chiarire, in sede di formulazione dei principi, anche i confini della materia stessa potrà essere opportuno».

¹²⁰ L. 28 del 2000; su cui v. G. GARDINI, *La comunicazione pubblica nel periodo elettorale*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n.4, 2000, pp. 413 ss.

¹²¹ Da ultimo, cfr. la L.59 del 1997, che tra le materie sottratte al conferimento (art.1, c.3) prevedeva, distintamente, da un lato le "Poste e telecomunicazioni", dall'altro le funzioni *elettorali* (comprehensive della *propaganda*).

partendo dalle disposizioni della legge 28 del 2000, che prevede l'adozione¹²² di due diversi regolamenti per il periodo non elettorale e per ogni consultazione elettorale.¹²³

Anche per quanto attiene alla disciplina della *comunicazione pubblica*, oggetto ora della legge 150 del 2000, il discorso merita di essere articolato. Attraverso questa nozione andiamo, infatti, a definire qualcosa che non è che una parte della più ampia materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa, rispetto alla quale la competenza è riservata allo Stato solo laddove questa si riferisca allo Stato stesso, o ad enti pubblici nazionali.¹²⁴

Alla luce della riforma, non solo le Regioni, per l'organizzazione propria, ma anche gli stessi enti territoriali minori¹²⁵ vedono attribuirsi una competenza ordinamentale, più ancora che organizzativa, rispetto alla quale sono pochi gli spazi normativi che possiamo ricondurre univocamente alla legislazione nazionale. Se questo è vero, per la comunicazione pubblica si apre, quindi, una stagione di (potenziale) differenziazione. Differenziazione che, a ben vedere, appare destinata a coinvolgere prima ancora che la *comunicazione*¹²⁶ i *comunicatori*, ovvero sembra poter incidere, in particolare, sui vincoli organizzativi fissati dalla legge 150¹²⁷ in merito alle specifiche competenze richieste al personale incaricato delle attività di informazione (agli organi di stampa) e comunicazione pubblica (URP).¹²⁸

La disciplina dell'*informazione amministrativa* sembra, altresì, rientrare nella competenza legislativa, regolamentare, ed eventualmente anche amministrativa (per le funzioni di coordinamento, garanzia della qualità dei dati, interconnessione ed interoperabilità) dello Stato, secondo quanto disposto dall'art.117, c.2, lett. r).¹²⁹ L'informazione è, anzi, la linfa vitale che, attraversando tutto il sistema policentrico, ne garantisce la tenuta e la conoscibilità, e con ciò si pone come presupposto per la garanzia dell'unità (di un sistema che riduce il rilievo dei controlli oltre che il ruolo dell'uniformità formale) e per la cognizione delle diverse realtà territoriali, anche nella prospettiva dell'eventuale esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Governo.

Per completezza sembrano, infine, doversi escludere, in ragione della diversa collocazione (*per sottrazione*), dalla nozione di ordinamento della comunicazione, con il quale evidentemente saranno però rilevanti le intersezioni, ambiti quali la discipline delle *forme di comunicazione sociale*

¹²² Ad attuarne le previsioni sono, per la RAI, la Commissione parlamentare di vigilanza e, per le televisioni e le radio private, l'AGCom. La Commissione e l'Autorità, dopo essersi consultate, emanano detti regolamenti (per l'Autorità v. la Delibera 200/00/CSP); quest'ultima è poi chiamata a monitorarne la corretta applicazione.

¹²³ Con la conseguenza che la disciplina della comunicazione politica (generale) sarà soggetta ai principi della legislazione statale, mentre la disciplina della comunicazione (speciale) elettorale sarà *esclusivamente* dello Stato (per le elezioni nazionali, comunitarie e locali: cfr. art.117, c.2, lett. f) e p), o delle Regioni (per le *proprie* elezioni).

¹²⁴ Ai sensi dell'art.117, c.2, lett. g).

¹²⁵ Che hanno «potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'*organizzazione* e dello *svolgimento delle funzioni* loro attribuite», ai sensi dell'art.117, c.6. Resta, peraltro, da valutare come vada letta, in questo quadro, la riserva dell'art.97; sul punto, cfr. A. CORPACI, *Revisione* cit.

¹²⁶ Per l'obbligo di comunicazione, così come per la disciplina dell'accesso, valgono le riflessioni sui "principi generali dell'attività amministrativa", che sembra potersi recuperare allo Stato in base alla riserva statale sulla *giurisdizione* (e quindi sui vizi): in tal senso, cfr. D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Un'introduzione*, Bologna, 2002, nonché ID., *La disciplina* cit.

¹²⁷ Sulla legge 150 del 2000, v., *amplius*, i contributi in G. ARENA (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2001.

¹²⁸ Le conseguenze non appaiono irrilevanti, in merito, in particolare, alla competenza in ordine alla disciplina della *contrattazione* (per il contratto giornalistico nel pubblico impiego) ed alla definizione dei profili di rilievo pubblicistico della disciplina del rapporto: né si tratta, da questo punto di vista, di conclusioni diverse da quelle cui è possibile giungere rispetto alle prospettive dell'unitarietà della *funzione pubblica*, sul punto, cfr. F. MERLONI, *Il destino* cit., pp. 431 ss.

¹²⁹ Resta quindi legittima l'azione statale attraverso amministrazioni ed enti che garantiscano il coordinamento informatico, statistico ed informativo dei dati delle amministrazioni statali, regionali e locali. Spazi di differenziazione regionale sembrano, altresì, aprirsi all'informazione *strumentale* (anzitutto in ordine alla sua acquisizione), oltre che alla fornitura di *servizi informativi*, nell'ambito di funzioni *diverse*. Sul tema, cfr. A. VALASTRO, *I diritti* cit.

(teatro, cinematografia)¹³⁰, della *comunicazione pubblicitaria* “in sé” (e quindi, a prescindere dal mezzo attraverso il quale questa si veicola)¹³¹, del *diritto di autore*¹³², della *privacy*.¹³³ Temi, tutti questi, che meriterebbero, evidentemente, un ben più attento approfondimento.

¹³⁰ Cfr. B. CARAVITA, *Parere Pro Veritate circa il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni in tema di spettacolo*, in www.federalismi.it; si tratta di ambiti tradizionalmente rientranti nella materia *spettacolo* ed eventualmente alla materia della *cultura*, come è confermato dalla riconducibilità delle competenze in materia, a livello governativo, al Ministro dei beni culturali; (su cui v. G. CORSO, *Il Ministero per i beni e le attività culturali*, in A. PAJNO e L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del Governo*, Bologna, 2000, pp. 375 ss).

¹³¹ La quale sembra più correttamente riconducibile alla disciplina del *commercio* o, con esiti opposti in termini competenziali, dell'*ordinamento civile*. *Contra* v., però, l'art.2, c.1, lett.g) del DDL Gasparri, che comprende nel “sistema integrato delle comunicazioni” le *imprese di pubblicità* «quale che siano il mezzo o le modalità di diffusione». Altresì, appare corretto ricondurre all'ordinamento della comunicazione la specifica disciplina della pubblicità *attraverso* i mezzi di comunicazione di massa.

¹³² Cfr. art.117, c.2, lett. r) (*opere dell'ingegno*). Si tratta peraltro di una previsione che, più che impedire una differenziazione normativa su base regionale (da ritenersi preclusa già dalla riserva statale sull'ordinamento civile), sembra giustificare il mantenimento allo Stato della funzione amministrativa esercitata, in particolare, attraverso la SIAE.

¹³³ Che viene autorevolmente ricondotta all'*ordinamento civile*: così per S. RODOTÀ, *Audizione*, cit.; a conclusioni analoghe sembra giungere anche A. CORPACI, *L'incidenza* cit., p. 42 (il che, peraltro, appare pacifico per la disciplina dei rapporti “interprivati”, ma problematico allorché i rapporti sono di diritto pubblico).