

LA REGIONALIZZAZIONE DEI SERVIZI  
DI TELECOMUNICAZIONE E RADIOTELEVISIONE  
NEL QUADRO DEL VIGENTE TESTO UNICO  
DEI SERVIZI DI MEDIA AUDIOVISIVI E RADIOFONICI  
(D.LGS. N. 208/2021)\*

*Matteo Pressi\*\**

Premessa. – 1. Il costante rapporto tra regionalizzazione del servizio pubblico radiotelevisivo e riforme istituzionali. – 2. La prima regionalizzazione del servizio pubblico radiotelevisivo. La legge n. 103 del 1975. – 3. Gli anni novanta: le istanze federaliste e i riflessi sul servizio pubblico radiotelevisivo. – 3.1. Il rafforzamento del ruolo regionale: l’istituzione dei Co.re.com. – 4. Gli anni Duemila: dalla riforma costituzionale al testo unico sulla Radiotelevisione del 2005. – 4.1. La potestà legislativa concorrente in materia di ordinamento della comunicazione nel nuovo art. 117 Cost. – 4.2. Il d.lgs. n. 177/2005 “Testo Unico sulla Radiotelevisione” e le modifiche del d.lgs. n. 208/2021: il nuovo “Testo Unico dei Servizi di Media Audiovisivi” (TUSMA). – 5. Il servizio pubblico nell’era del regionalismo differenziato e della tv *anytime and anywhere*. – 5.1. Il servizio pubblico radiotelevisivo e multimediale. – 5.2. Le istanze territoriali nel “paradigma multimediale”. – 6. Conclusioni.

PREMESSA

Nel corso dell’anno 2021, l’Università degli Studi di Verona e il Co.re.com. del Veneto hanno sviluppato il progetto di ricerca denominato “La regionalizzazione dei servizi di telecomunicazione e radiotelevisione nel quadro del vigente testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici”.

Tale ricerca si propone di indagare, dal punto di vista quantitativo e qualitativo, i margini di intervento affidati alle Regioni allo

\* Report del progetto di ricerca congiunto promosso dal Co.re.com. del Veneto e dal dipartimento di Scienze giuridiche dell’Università degli Studi di Verona.

\*\* Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo, Università degli Studi di Verona, dipartimento di Scienze giuridiche.

scopo di pervenire a un'effettiva e sostanziale regionalizzazione del servizio pubblico radiotelevisivo e multimediale.

L'avvio del processo di realizzazione del c.d. "regionalismo differenziato", seppure rallentato dalla diffusione della pandemia da covid-19, impone, infatti, di ripensare non solo l'intera architettura istituzionale della Repubblica, ma anche l'organizzazione di quei servizi pubblici che, per la loro importanza sul piano sociale ed economico, non possono che risultare fortemente influenzati dalle scelte di politica istituzionale adottate dal Parlamento, dal governo e dalle Regioni. Tra questi, spicca senza dubbio il servizio pubblico radiotelevisivo e multimediale.

La ricerca, quindi, costituisce uno strumento di approfondimento teorico, dottrinale e giurisprudenziale utile a stimolare il dibattito e la riflessione sul tema dell'autonomia e su una specifica dimensione, quella della struttura e organizzazione del servizio pubblico radiotelevisivo, a esso immediatamente ricollegabile.

Il presente report di ricerca, frutto della costante e proficua collaborazione tra l'ateneo veronese e il Co.re.com. del Veneto, viene quindi sottoposto all'attenzione del legislatore regionale e di quanti, avendo affidata la cura di pubblici poteri, intendano approfondire i caratteri del legame che inscindibilmente lega la realizzazione delle riforme istituzionali all'adattamento a esse dell'organizzazione del servizio radio-TV, anche nel quadro della realizzazione dell'autonomia regionale differenziata di cui all'art. 116, comma 3, Cost.

#### I. IL COSTANTE RAPPORTO TRA REGIONALIZZAZIONE DEL SERVIZIO PUBBLICO RADIOTELEVISIVO E RIFORME ISTITUZIONALI

La riserva allo Stato di ogni attività radiodiffusiva affonda le radici nel periodo prerепubblicano: sin dal 1910 lo Stato italiano aveva riservato a sé stesso lo sfruttamento dei servizi radiotelegrafici, con la facoltà di rilasciare concessioni e licenze a operatori privati o pubblici<sup>1</sup>. Nel 1936, l'emanazione del Codice postale (r.d.

<sup>1</sup> Con la legge 30 giugno 1910, n. 395, informata ai principi emersi nella convenzione di Berlino del 1906, furono affidati in via esclusiva allo Stato (in particolare, al governo) «Lo stabilimento e l'esercizio di impianti radiotelegrafici e radiotelefonici ed in generale di tutti

n. 645/1936) condusse a un ulteriore rafforzamento della riserva statale, che venne a estendersi a tutti i servizi di telecomunicazione (telegrafici, telefonici, radioelettrici, via cavo e ottici). Successivamente, con il d.lt. n. 457/1944, l'EIAR assunse la denominazione sociale di RAI (Radio audizioni Italia) e, in piena occupazione tedesca, venne riconfermato il sistema monopolistico. L'avvento della Costituzione confermò il monopolio pubblico dell'etere e delle frequenze elettromagnetiche, garantendo allo Stato la legittimità della riserva originaria delle imprese che operavano in detto settore.

Nel presente contesto, sin dagli anni settanta è più volte emersa, talvolta in maniera vigorosa, talaltra con toni più sfumati, la questione relativa alla possibile regionalizzazione del servizio pubblico radiotelevisivo.

Da un punto di vista storico-ricostruttivo, la riflessione su tale tematica ha conosciuto tre principali fasi di sviluppo.

Le prime proposte di regionalizzazione del servizio radiotelevisivo risalgono agli anni 1972-1973, periodo immediatamente successivo alla nascita delle Regioni. Analogo dibattito si è poi sviluppato nei primi anni novanta nel più ampio quadro della prospettiva di riforma in senso federale dello Stato. Infine, il tema è tornato alla ribalta nei primi anni Duemila con la riforma del titolo v della Costituzione e le relative norme di attuazione.

Le proposte di regionalizzazione della radio-tv, elaborate nel corso di tre decenni, si sono concentrate prioritariamente su tre livelli di intervento. Il primo riguarda le modalità organizzative del servizio, sia sul piano dell'emittenza con la progressiva regionalizzazione del terzo canale, sia sul piano della produzione dei contenuti, attraverso la creazione di centri di produzione decentrati lungo la penisola.

Il secondo, invece, attiene alla governance della concessionaria pubblica, la RAI, più volte oggetto di proposte di riforma tese al coinvolgimento delle Regioni nel procedimento di designazione dei vertici aziendali e nell'attuazione di forme di controllo e di indirizio sull'attività dell'emittente pubblica.

Il terzo livello di intervento, emerso in tempi più recenti, si iden-

quelli per i quali nello Stato e nelle colonie dipendenti, a terra e sulle navi, si impegna energia allo scopo di ottenere effetti a distanza senza l'uso di conduttori».

tifica con l'attribuzione alle Regioni della potestà legislativa concorrente in materia di ordinamento della comunicazione (il quale comprende il settore della radio-tv), con la conseguente allocazione a livello regionale di alcune funzioni amministrative che vi si accompagnano.

Tali proposte di regionalizzazione del servizio pubblico televisivo hanno sempre tratto origine dalla gestazione di importanti riforme istituzionali (la nascita delle Regioni, il tentativo di riforma in senso federale dello Stato della seconda metà degli anni novanta e la riforma costituzionale del 2001), essenzialmente per il valore politico, economico e sociale che il servizio pubblico radiotelevisivo assume<sup>2</sup>.

Sulla scorta di questa premessa non può essere ignorato come in tempi recenti, dopo circa un quindicennio di relativa stabilità, appaia essersi avviata una nuova stagione del regionalismo italiano.

Il riferimento è al processo di realizzazione della c.d. "autonomia differenziata" di cui all'art. 116 Cost. che ha portato alla stipulazione di accordi preliminari tra il governo e le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna. Sulla scia di tale processo, assume rinnovata importanza il tema della regionalizzazione della radio-tv, da declinarsi alla luce dei mutamenti indotti dal progresso tecnologico e della nuova nozione di servizio pubblico radiotelevisivo e multimediale.

## 2. LA PRIMA REGIONALIZZAZIONE DEL SERVIZIO PUBBLICO RADIOTELEVISIVO. LA LEGGE N. 103 DEL 1975

Come sottolineato in dottrina, fino ai primi anni settanta il corpus normativo in materia di radiotelevisione si presentava particolarmente ridotto<sup>3</sup>. Il sistema monopolistico allora in vigore

<sup>2</sup> Diversi atti europei, poi, enfatizzano il collegamento tra il servizio pubblico radiotelevisivo e le istanze pluralistiche presenti nella società. Nel Protocollo sulla radiodiffusione pubblica allegato al trattato di Amsterdam (1997), il pubblico servizio televisivo è «direttamente collegato alla necessità, per ogni società, di possedere un assetto democratico sociale e culturale e al bisogno di preservare il pluralismo dei mezzi di informazione». A questa disposizione si affianca la Risoluzione del Consiglio dei ministri e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri sulle emissioni di servizio pubblico (25 gennaio 1999), ove si precisa che la funzione di servizio pubblico può considerarsi legittima «in quanto finalizzata ad una programmazione equilibrata e varia, in grado di mantenere un certo livello di ascolto e dunque di assicurare l'adempimento della funzione di soddisfare le esigenze democratiche, sociali e culturali della società e garantire pluralismo».

<sup>3</sup> Cfr. R. Zaccaria, *Radiotelevisione e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1977.

si basava essenzialmente su alcuni articoli del codice postale (prima del 1936 e poi del 1973), sulla concessione esclusiva e sulle relative convenzioni ventennali tra lo Stato e la RAI (la più importante del periodo è quella del 1952 che conteneva gran parte della disciplina della materia) e su un testo legislativo del 1947 che aveva istituito due organi pubblici: uno destinato a durare fino ai giorni nostri (la Commissione parlamentare di vigilanza sulle radiodiffusioni) ed un altro assai meno fortunato (il Comitato per le direttive artistiche e culturali istituito in seno al Ministero delle Poste) destinato a dettare direttive sul contenuto dei programmi della concessionaria pubblica<sup>4</sup>.

Il quadro mutò nell'aprile del 1975 con l'approvazione della legge n. 103, rubricata "nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva", la quale conteneva, per la prima volta, una disciplina organica del servizio radiotelevisivo<sup>5</sup>. La *ratio* alla base della stessa, anche su impulso della giurisprudenza costituzionale<sup>6</sup>, era da identificarsi nella garanzia del pluralismo informativo quale funzione di promozione sociale e culturale che il servizio radiotelevisivo era chiamato a soddisfare e che poteva realizzarsi solo attraverso il coinvolgimento nella sua gestione di soggetti istituzionali, quali il Parlamento e le Regioni.

Tale norma, infatti, si inserisce in un contesto storico ben preciso. La sua approvazione si colloca sostanzialmente all'indomani

<sup>4</sup> Cfr. Id., *Radiotelevisione*, in G. Santaniello (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, xv, Padova, CEDAM, 1996, p. 109.

<sup>5</sup> Tale novella legislativa era stata preceduta da numerosi interventi della Costituzione, volti a enucleare i principi fondamentali della materia: necessità di assicurare il rispetto del pluralismo politico in sede di nomina degli organi della concessionaria; imparzialità dei programmi di informazione e rispetto del pluralismo nella programmazione culturale; riconoscimento al Parlamento di poteri di controllo e indirizzo sull'attività della concessionaria; limitazione della raccolta pubblicitaria; libero accesso delle diverse componenti politiche, religiose e culturali al mezzo radiotelevisivo. Inoltre, in quegli anni, la Consulta si espresse sulla legittimità dell'assetto monopolistico statale allora vigente. In particolare, la Corte, con la sent. n. 225/1974 dichiarò costituzionalmente illegittima la riserva allo Stato dell'attività di ritrasmissione di programmi di emittenti estere, ammettendone l'esercizio anche da parte dei privati. Al contempo, con la successiva sent. n. 226/1974, la Consulta censurò le norme che assicuravano la riserva statale nel settore della televisione via cavo a livello locale (facendo invece salva la riserva a livello nazionale), permettendo il prosieguo dell'attività delle emittenti private operanti in ambiti circoscritti. Sul punto, si veda P. Caretti, *Pubblico e privato nell'informazione radiotelevisiva: una coesistenza difficile*, in «Democrazia e diritto», 4, 1978; M.A. Sandulli, *L'accesso al mezzo radiotelevisivo*, in «Il Diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni», 1, 1977.

<sup>6</sup> Si vedano a tale scopo Corte cost., sentt. nn. 225 e 226/1974, con le quali la Consulta invitava il legislatore ad aprire la disciplina del monopolio a tutte le espressioni del pluralismo, sia a quelle sociali, sia a quelle istituzionali.

della nascita delle Regioni e da tale circostanza il testo normativo risulta particolarmente influenzato<sup>7</sup>.

Già a partire dal 1970 erano emerse numerose proposte di riforma del sistema radiotelevisivo vigente all'epoca, alcune elaborate da gruppi di studiosi, altre formulate direttamente dalle Regioni, tutte comunque contrassegnate dall'obiettivo dichiarato di riservare a queste ultime un ruolo nella gestione del servizio pubblico<sup>8</sup>. Era opinione condivisa, infatti, che le nascenti amministrazioni regionali non rappresentassero solamente una nuova struttura amministrativa dell'articolazione dello Stato postcostituzionale, ma che costituissero «una nuova possibilità di espressione della pluralità culturale del paese»<sup>9</sup>, anche per il tramite della declinazione in chiave regionale dell'organizzazione del servizio pubblico radiotelevisivo.

Tale obiettivo, secondo le Regioni, poteva realizzarsi, *in primis*, tramite «la riconduzione in modo preminente nell'area delle assemblee legislative (Parlamento ma anche Consigli regionali) del potere televisivo», al tempo saldamente nelle mani del governo; in secondo luogo, attraverso un'«effettiva articolazione territoriale» della strut-

<sup>7</sup> Il tema della regionalizzazione della radio-tv era presente nel dibattito parlamentare già nel 1970. Infatti, nella seduta del 12 novembre 1970 della Commissione parlamentare di vigilanza sulle radiodiffusioni, venne approvata una proposta presentata dal presidente della Commissione, onorevole Mario Dosi, nella quale si auspicava il celere avvio di trasmissioni sul piano regionale, «considerata l'importanza che, nel più vasto quadro della vita nazionale, rivestono i problemi peculiari delle singole regioni». Sempre nella v legislatura, venne presentata la proposta di legge «Riforma della Radio-Televisione e istituzione dell'Ente nazionale italiano radiotelevisivo (ENIR)», d'iniziativa dei deputati Laiolo e altri (PCI), doc. 2461, la quale prevedeva la creazione, in ogni regione, di un «comitato regionale composto di 28 membri (5 eletti dall'assemblea regionale, 5 dalle associazioni dei comuni e delle province, 5 dalle associazioni culturali regionali, 5 dai centri di corrispondenza, 5 dai sindacati, 3 dai dipendenti dell'ente) con poteri vincolanti per la programmazione regionale e consultivi per quella nazionale». Si veda anche A. Spiller, *La riforma della RAI-TV. Esperienze estere e progetti di riforma*, in «Aggiornamenti Sociali», 3, 1971.

<sup>8</sup> Cfr. Isle, *Libertà di espressione e organizzazione radiotelevisiva*, Milano, Giuffrè, 1970; Consiglio regionale della Campania, *Regioni e riforma RAI-TV*, atti del convegno (Napoli, Palazzo Reale, 20-21 ottobre 1972), Benevento, Istituto poligrafico campano, 1972; D. Natoli, *Proposte della Regione Emilia-Romagna per la riforma della RAI-TV*, in «l'Unità», 16 febbraio 1973, p. 7; Giunta regionale della Lombardia, *Principi ispiratori di una democratica riforma radiotelevisiva*, 1973 (ciclostile); Id., *Ipotesi per una nuova disciplina del servizio pubblico radiotelevisivo*, 1973 (ciclostile). Sul fronte legislativo va segnalata la creazione di una Commissione interregionale, avente come capofila la Regione Lombardia, per l'elaborazione di un disegno di legge statale di iniziativa regionale per la riforma del servizio pubblico radiotelevisivo. Il tema è altresì approfondito in A. Spiller, *Regioni e televisione*, in «Aggiornamenti Sociali», 6, 1973.

<sup>9</sup> Cfr. L. Paolicchi, in Consiglio regionale della Campania, *Regioni e riforma RAI-TV*, cit., in part. p. 177.

tura organizzativa della concessionaria pubblica; in terza battuta, mediante la «partecipazione dei Consigli regionali alla formazione dell'organo direttivo [della RAI] in funzione di una più larga rappresentatività di questo e di una efficace garanzia dell'articolazione pluralistica dei programmi»<sup>10</sup>.

Proprio su tale ultimo profilo si concentrarono alcune proposte puntuali, contenute all'interno di disegni di legge statale (dal tenore sostanzialmente analogo) elaborate dalle Regioni Campania, Abruzzo e Lombardia nel corso del 1973. In quell'anno, le Regioni proposero la creazione di un Consiglio direttivo della RAI (la quale avrebbe dovuto assumere la veste di ente pubblico e non di società) a composizione mista, formato da 4 membri eletti dalla Camera dei deputati, 4 membri eletti dal Senato, 2 membri nominati dal presidente del Consiglio dei ministri, 10 membri eletti dai Consigli regionali e 3 membri eletti dai dipendenti dell'ente. Allo stesso tempo, le Regioni ipotizzarono la nascita di comitati regionali aventi compiti di «sovrintendenza dei programmi destinati a diffusione locale, e di elaborazione dei programmi destinati a diffusione nazionale»<sup>11</sup>.

Ebbene, parte dei *desiderata* delle Regioni trovarono accoglimento all'interno della citata l. n. 103/1975. La norma, infatti, da un lato prevede l'istituzione presso ogni Regione di un Comitato regionale radio televisivo (Co.re.rat.), dall'altro dettò nuove norme sul procedimento di nomina del Consiglio di amministrazione della RAI. Inoltre, la l. n. 103/1975 diede impulso alla «costruzione di una terza rete televisiva»<sup>12</sup>, la quale, riprendendo un'idea elaborata tre anni prima nell'ambito della commissione Quartulli, sarebbe stata concessa in esclusiva alle Regioni<sup>13</sup>.

I Co.re.rat., disciplinati dall'art. 5 della l. n. 103/1975, assolvevano a diversi compiti, sia di governo sia di garanzia, nel settore radiotelevisivo. Essi svolgevano attività di consulenza in favore della Regione, formulavano indicazioni sui contenuti dei programmi

<sup>10</sup> Cfr. Giunta regionale della Lombardia, *Principi ispiratori di una democratica riforma radiotelevisiva*, cit.

<sup>11</sup> P. Barile, *Le Regioni di fronte alla riforma della RAI-TV*, in «Le Regioni», 1973.

<sup>12</sup> Art. 14, l. n. 103/1975.

<sup>13</sup> Trattasi di una commissione di studio per la «Riforma della legislazione vigente in materia di radiodiffusioni centrali», costituita in seno al ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni e operante tra il 1972 e il 1973, sotto la presidenza del consigliere di Stato Aldo Quartulli.

televisivi destinati alla diffusione regionale e regolavano l'accesso alle trasmissioni regionali sulla base delle norme formulate dalla Commissione parlamentare di vigilanza. Infine, esercitavano funzioni propositive nei confronti del Consiglio di amministrazione della RAI con particolare riferimento alla disciplina della programmazione regionale trasmessa sulle reti nazionali<sup>14</sup>.

Il successivo art. 8, l. n. 103/1975 dettagliava la composizione e il procedimento di nomina del Consiglio di amministrazione della RAI. In particolare, la norma in esame fissava il numero dei componenti del Cda nella misura di 16: 6 eletti dall'assemblea dei soci (*de facto*, dall'IRI) e 10 eletti dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, dei quali 4 scelti sulla base delle designazioni effettuate dai Consigli regionali<sup>15</sup>.

Attraverso tale meccanismo di designazione e nomina, le Regioni entrarono nella governance della concessionaria pubblica, esprimendo un quarto (e non il 40%, come auspicato dalle Regioni stesse) dei voti all'interno dell'organo di governo societario. Tale previsione è senza dubbio coerente con l'avvio del processo di progressiva regionalizzazione del servizio, che sarebbe dovuto culminare con la costruzione della terza rete RAI (operativa dal 15 dicembre 1979), da configurarsi come idonea anche a una separata e contemporanea utilizzazione per diffusioni in ambito regionale<sup>16</sup> e

<sup>14</sup> G. Gardini, *Le regole dell'informazione. L'era della post-verità*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 383; L. Bianchi, *I comitati regionali per le Comunicazioni*, in «Le Regioni», 4, 2001.

<sup>15</sup> Si tratta di una soluzione prospettata anche dalla dottrina. Si veda A. Loiodice, *Regioni e Televisione*, in *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 1329: «Vi è infatti un denominatore comune tra regioni ed informazione; ambedue sono strumenti di partecipazione alla vita democratica del paese; sarebbe allora strano che, di fronte a questa comune caratterizzazione, la politica dell'informazione facesse capo solo al centro; si contribuirebbe solo a creare una frattura tra gli enti regionali e le relative comunità, mentre, invece, si dovrebbe tentare di ridurre il diaframma conoscitivo che si può interporre non solo tra gli uffici regionali e gli elettori ma anche tra la realtà regionale e l'intero paese. In tale direzione potrebbe rivelarsi efficace l'intervento delle regioni nella determinazione degli indirizzi e nella gestione del servizio televisivo. [...] le modalità della partecipazione regionale assumono chiarezza di contorni se si collegano a scelte politiche incentrate sui punti di riferimento sopradescritti ed in tal caso si traducono, a livello centrale, nella presenza [delle Regioni] all'interno dell'organo direttivo dell'ente per assicurare l'articolazione pluralistica dei programmi ed a livello regionale nell'esistenza di organismi investiti di funzioni promozionali e di direttive in ordine ad una parte della produzione locale, con diffusione che talvolta potrebbe essere anche nazionale».

<sup>16</sup> Come previsto dall'art. 17 del d.p.r. 11 agosto 1975, n. 452, recante «Approvazione ed esecuzione della convenzione tra il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni e la RAI-Radiotelevisione italiana, S.p.a.». A norma dell'art. 17 «La RAI inizierà non oltre il 1° gennaio

appositamente creata per rispondere alle istanze «del regionalismo e della programmazione paraculturale»<sup>17</sup>, funzione che la terza rete finirà per assolvere in misura assai ridotta e, di fatto, nel solo ambito dell'informazione.

Anche le altre previsioni di segno regionalista della l. 103/1975 non ebbero particolare fortuna: i Co.re.rat. non furono mai effettivamente messi nelle condizioni di esercitare la funzione di impulso allo sviluppo di contenuti televisivi regionali e, nel 1984, «venne eliminata senza rimpianti»<sup>18</sup> la presenza regionale nel CDA della RAI, la quale, al pari della quota di nomina parlamentare, aveva finito per svolgere una funzione di mera rappresentanza partitica<sup>19</sup>.

La riforma del 1975, seppure in larga parte disattesa, ha avuto il merito di introdurre il tema della necessaria individuazione dei margini di intervento delle Regioni nell'organizzazione e nella governance del servizio pubblico radiotelevisivo in una dimensione statale, quella italiana, caratterizzata da una crescente spinta alla valorizzazione del livello di governo regionale<sup>20</sup>.

1978 la realizzazione di una terza rete televisiva a carattere nazionale, idonea anche ad una separata e contemporanea utilizzazione per diffusioni in ambito regionale. Entro tre anni dall'inizio dei lavori tale rete dovrà essere estesa fino a servire tutti i capoluoghi di regione e non meno del 55% della popolazione nazionale».

<sup>17</sup> F. Monteleone, *Storia della radio e della televisione in Italia*, Venezia, Marsilio, 1992, p. 401.

<sup>18</sup> L'espressione è di A. Barbera, *Tavola rotonda*, in «Ist. fed.», 1, 2006. La norma di riforma della composizione del CDA RAI è contenuta nella l. 4 febbraio 1985, n. 10 (art. 6), che ha convertito in legge il d.l. 6 dicembre 1984, n. 807.

<sup>19</sup> Vedasi *ibid.*: «la legge 103 del 1975 [...] prevedeva un coinvolgimento delle regioni; prevedeva un Consiglio di amministrazione formato da 16 membri, di cui sei eletti dall'assemblea dei soci, cioè nominati dall'IRI, quindi dalla Democrazia Cristiana; 10 nominati dalla Commissione di vigilanza, di cui quattro scelti tra rappresentanti espressi dai Consigli regionali. Ciascun Consiglio regionale doveva fornire una terna di nomi e la Commissione ne avrebbe dovuto scegliere complessivamente quattro. Con quali criteri se non quelli partitici? La conclusione della trattativa fra i partiti fu l'elezione a presidente della Rai di Beniamino Finocchiaro, che era stato espresso dalla Regione Puglia. Ma in realtà la scelta era caduta non su un rappresentante regionale ma su un esponente del partito socialista. Infatti, se qualcuno avesse chiesto di Finocchiaro – che pare sia stato un buon presidente – nessuno avrebbe detto che si trattava di un rappresentante delle Regioni ma che si trattava di un esponente socialista».

<sup>20</sup> In questo senso, *ibid.*, laddove l'autore afferma: «Se quindi l'esigenza del pluralismo va garantita all'interno di un servizio pubblico che rimanga di proprietà statale, la presenza delle Regioni mi pare importante. Mi riferisco alle Regioni non in quanto legislatori, non in quanto titolari di poteri amministrativi – è questo un tema che lascio agli interpreti del confuso nuovo Titolo v – ma in quanto espressione di pluralismo».

### 3. GLI ANNI NOVANTA: LE ISTANZE FEDERALISTE E I RIFLESSI SUL SERVIZIO PUBBLICO RADIOTELEVISIVO

A quasi vent'anni dall'approvazione della l. 103/1975, a partire dal 1994 il dibattito parlamentare tornò nuovamente a concentrarsi sul tema del riassetto organizzativo del servizio radio-tv. Le elezioni politiche svoltesi in quell'anno produssero un duplice effetto: da un lato sancirono la fine della c.d. "prima Repubblica" e del sistema partitico che aveva plasmato il servizio radiotelevisivo come conosciuto fino a quel momento, dall'altro portarono alla nascita di un governo che vedeva tra i propri punti programmatici lo sviluppo di politiche dirette a «favorire una migliore articolazione dello Stato, con un deciso stimolo a forme di autogoverno e con un'attenta considerazione dell'odierno dibattito sul federalismo»<sup>21</sup>.

Questa nuova visione politico-governativa finì inevitabilmente per influenzare anche l'organizzazione del servizio pubblico televisivo, tanto da far parlare di un'«apertura della RAI al federalismo»<sup>22</sup>, resa evidente nei contenuti del piano editoriale per il triennio 1994-1996 approvato dal Consiglio di amministrazione della concessionaria nella seduta del 15 settembre 1994, il quale rilanciava l'idea della regionalizzazione della terza rete<sup>23</sup>. Secondo il piano editoriale, Rai Tre avrebbe dovuto ampliare i propri contenuti regionali oltre l'ambito dell'informazione attraverso la produzione di programmi culturali e di intrattenimento tesi a «valorizzare le dimensioni locali del Paese, con le loro specificità storico-culturali»<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 luglio 1994 di istituzione del «Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali con il compito di elaborare proposte di riforme istituzionali ed elettorali nonché di revisione costituzionale».

<sup>22</sup> Espressione utilizzata dall'onorevole Francesco Storace nella seduta della Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi del 27 settembre 1994.

<sup>23</sup> Il tema suscitò un ampio dibattito in seno alla Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, come evincibile dalla lettura dei resoconti stenografici delle sedute del 21 luglio, 23 settembre e 27 settembre 1994. In particolare, nella seduta del 27 settembre, il presidente della Commissione, onorevole Marco Taradash, espresse preoccupazione sul «rischio che si finisca per fare di Rai tre soltanto una sorta di rete di risulta a cui affidare un compito di televisione regionale del quale francamente non riesco a vedere né l'utilità, né la funzionalità, né la potenzialità rispetto i costi che questo tipo di struttura potrebbe comportare».

<sup>24</sup> Come relazionato dalla presidente della RAI, Letizia Bricchetto Moratti, nella seduta della Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi del 23 settembre 1994.

Tuttavia, l'attuazione del piano fu ostacolata da due fattori: *in primis*, il 22 dicembre 1994, appena tre mesi dopo la sua approvazione, la dissoluzione della maggioranza parlamentare (di cui il CDA RAI era espressione) determinò le dimissioni del governo allora in carica, evento al quale seguì, circa sei mesi più tardi, un altro fatto dirompente, ovvero la approvazione del quesito referendario sulla privatizzazione della RAI (11 giugno 1995), circostanza che indusse il vertice della concessionaria a rivedere le proprie linee di mandato in vista della privatizzazione di una delle tre reti della concessionaria con il mantenimento di una sola rete nazionale «finanziata dalla pubblicità» e di un «canale federalista pagato dal canone»<sup>25</sup>. Tale prospettiva, stante la mutazione del quadro politico parlamentare e l'ormai prossima scadenza del mandato del Consiglio di amministrazione della RAI, non trovò un'effettiva realizzazione.

Gli anni novanta sono comunque caratterizzati da una maggiore apertura nei confronti delle Regioni nella gestione del servizio pubblico radio-tv. In tal senso, l'emanazione della legge n. 223/1990 (c.d. «legge Mammì») segna la rottura del monopolio pubblico nel settore radiotelevisivo, dando avvio a un sistema misto pubblico-privato (art. 1, comma 2). La sua approvazione, peraltro, ha determinato il passaggio dal «servizio radiotelevisivo» al «sistema radiotelevisivo»: con avvio del sistema misto, la ragion d'essere del servizio radiotelevisivo pubblico non può più rinvenirsi nell'aspetto soggettivo dell'attività (il servizio è pubblico in quanto esercitato dallo Stato), ma viene a spostarsi sul versante sostanziale dei contenuti.

Per quanto attiene al ruolo delle Regioni, la norma attribuisce alle stesse compiti consultivi in merito al piano di assegnazione delle frequenze nonché la possibilità per le amministrazioni regionali di stipulare con le sedi periferiche della concessionaria pubblica e con le emittenti private specifiche convenzioni, finalizzate alla creazione di contenuti informativi inerenti alla realtà del singolo territorio (art. 3, commi 14 e 15)<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Cfr. G. Sarcina, *Moratti: la Rai non ha perso il referendum*, in «Corriere della Sera», 13 giugno 1995.

<sup>26</sup> Come evidenzia G. Gardini, «Il servizio pubblico sopravvive a fianco del servizio commerciale per la funzione di promozione culturale e sociale, per la capacità di costruire un'identità nazionale, di realizzare il diritto ad un'informazione pluralistica e obiettiva di tutti cittadini. Lo Stato perde la riserva sull'attività radiotelevisiva *tout court*, che aveva fino

### 3.1. Il rafforzamento del ruolo regionale: l'istituzione dei Co.re.com.

Un ulteriore passo in avanti si ha con l'emanazione della legge n. 249/1997 (c.d. "legge Maccanico"), istitutiva dei «Comitati regionali per la comunicazione» (Co.re.com.)<sup>27</sup>, nuovi organismi dipendenti strutturalmente dalle Regioni, in quanto istituiti con legge regionale, ma funzionalmente dall'Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni<sup>28</sup>; una «figura anfibia», come evidenziato dalla dottrina<sup>29</sup>.

Le diversità tra i Co.re.rat. e i nuovi Co.re.com. si basano, anzitutto, sulle premesse poste alla base della loro istituzione: mentre i Co.re.rat. presupponevano il permanere di un modello centralistico di gestione della materia delle comunicazioni, i Co.re.com., viceversa, erano diretta conseguenza del tentativo di superare detto modello attraverso l'attribuzione alle Regioni di maggiori prerogative legislative e, soprattutto, amministrative, nella materia.

Nel sistema delineato dalla l. n. 223/1990, i Co.re.rat. erano considerati quali organi tecnici delle Regioni e semplici organi ausiliari delle autorità nazionali: il ministero e il garante potevano avvalersi di essi per lo svolgimento di alcune loro funzioni. La legge n. 249/1997, invece, ha configurato i Co.re.com. come organi legati da un rapporto funzionale con l'Autorità e decentrati sul territorio. Ai Comitati sono state riconosciute funzioni sia proprie, sia delegate dall'Autorità. La distinzione poggia esclusivamente sul titolo di legittimazione allo svolgimento delle funzioni medesime: la funzione è propria quando il Co.re.com. vi attende sulla base di una legge regionale (o statale), mentre è delegata se si fonda su un apposito titolo conferito dall'Autorità centrale<sup>30</sup>.

agli anni Novanta, ma conserva quella parte di attività radiodiffusiva che le imprese private non assumerebbero e non realizzerebbero spontaneamente»; *Rai e servizio pubblico radiotelevisivo: la «cultura italiana» in bilico tra unità, pluralismo e mercato*, in «Munus», 2, 2015, in part. p. 217.

<sup>27</sup> Il Co.re.com. veneto è stato istituito con legge regionale 10 agosto 2001, n. 18, rubricata «Istituzione, organizzazione e funzionamento del Comitato Regionale per le comunicazioni (CORECOM)», successivamente modificata con legge regionale 4 febbraio 2021, n. 2.

<sup>28</sup> Art. 1, comma 13, legge 31 luglio 1997, n. 249.

<sup>29</sup> L'espressione deve riferirsi a P. Caretti, in A. Tauro (a cura di), *La comunicazione delle pubbliche amministrazioni in periodo elettorale. Rapporto di ricerca*, 45, 2016, polis.lombardia.it.

<sup>30</sup> Come evidenzia P. Caretti, «L'idea di fondo del legislatore è quella dunque di saldare in un unico organo di livello regionale l'esercizio di funzioni diverse e facenti capo sia all'Au-

Per quanto attiene alle prime, trattasi di funzioni regolatorie, consultive, paragiurisdizionali, istruttorie e preparatorie. Di regola, esse vengono suddivise in: funzioni di consulenza al Consiglio e alla giunta regionale (funzioni consultive), funzioni gestionali e funzioni di controllo. Tra le funzioni di carattere consultivo vengono in rilievo il parere sullo schema di piano nazionale di assegnazione e ripartizione delle frequenze, le ricerche e le analisi a supporto dei provvedimenti regionali di concessione e di agevolazioni in favore di emittenti locali, delle imprese di editoria locale e di comunicazione, l'elaborazione di proposte di legge regionale in materia di comunicazioni.

Per quanto attiene alle funzioni delegate, l'AGCOM, con le delibere nn. 52 e 53/1999, le ha individuate in quelle di governo, garanzia e controllo del sistema delle comunicazioni a rilevanza locale<sup>31</sup>. Successivamente l'Autorità ha delegato ai Co.re.com. ulteriori funzioni amministrative nelle medesime materie, come previsto dall'accordo quadro AGCOM-Regioni del 2008, poi ampliato nei suoi contenuti nel 2017. La *ratio* delle funzioni delegate si rinviene nella volontà del legislatore e dell'Autorità di attribuire ai Co.re.com., sulla base del principio di sussidiarietà, le funzioni idonee a produrre conseguenze dirette in capo alle emittenti e agli operatori del settore della comunicazione locale.

Con l'istituzione dei Co.re.com., il legislatore ha in un certo senso anticipato, benché limitatamente alle funzioni amministrative, le scelte che hanno successivamente condotto all'emanazione della legge costituzionale n. 3/2001. La loro istituzione ha infatti rappresentato il punto di mediazione tra posizioni allora molto distan-

torità, sia alle Regioni; una sorta di punto di snodo nel quale potessero trovare soddisfazione le ineludibili esigenze unitarie (nazionali e comunitarie) presenti nel settore e le più specifiche esigenze di governo del sistema locale della comunicazione elettronica di cui la Regione era chiamata a farsi interprete»; *L'incerta identità dei CORECOM*, in «Le Regioni», 3, 2010, p. 499.

<sup>31</sup> Allo stato non tutti i Comitati svolgono le medesime funzioni delegate: alcuni di essi (Valle d'Aosta, Liguria, Veneto, Campania e Sicilia), infatti, esercitano soltanto le deleghe nei seguenti ambiti: 1) vigilanza in materia di tutela dei minori, con riferimento al settore radio-televisivo locale. All'uopo, l'ente, tra le altre cose, promuove iniziative di studio volte a educare all'utilizzo dei media, avviando delle indagini conoscitive su temi specifici afferenti alla tutela dell'immagine, della sicurezza e della reputazione dei minori sui nuovi media (social network-internet); 2) vigilanza sul rispetto delle norme di pubblicazione e diffusione dei sondaggi sui mezzi di comunicazione di massa in ambito locale, con particolare riferimento agli obblighi in materia di programmazione; 3) esercizio tentativo di conciliazione obbligatorio nelle controversie tra organismi di telecomunicazioni e utenti.

ti, quella (che di fatto è prevalsa) di puntare su un'unica Autorità nazionale e quella di puntare invece su un sistema decentrato, a rete, di "ispirazione federalista", che – fatte salve le funzioni «di garanzia» di livello nazionale – lasciasse ad Autorità regionali lo svolgimento dell'insieme delle funzioni regolatorie del sistema locale della comunicazione.

#### 4. GLI ANNI DUEMILA: DALLA RIFORMA COSTITUZIONALE AL TESTO UNICO SULLA RADIOTELEVISIONE DEL 2005

##### *4.1. La potestà legislativa concorrente in materia di ordinamento della comunicazione nel nuovo art. 117 Cost.*

La seconda metà degli anni novanta, come anticipato, fu caratterizzata da un grande fermento politico-istituzionale incentrato sull'opportunità di attuare un processo di riforma costituzionale che valorizzasse il ruolo delle Regioni (e degli enti locali) sia sul piano legislativo sia sul piano amministrativo, anche con riferimento alla materia della comunicazione e al settore della radiotelevisione.

Tale disegno, infatti, si concretizzò con l'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001 di riforma del titolo v, parte II della Costituzione, la quale ricondusse (tra le altre) la materia dell'ordinamento della comunicazione (che comprende il settore della radiotelevisione) alla potestà legislativa concorrente tra lo Stato e le Regioni<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Sul punto si veda E. Carloni, *L'ordinamento della comunicazione*, in «Le Regioni», 5, 2005. Secondo l'autore, «a livello dottrinale, la problematica individuazione dei contenuti dell'ordinamento della comunicazione è stata oggetto di un certo dibattito, con conclusioni non sempre comuni, anche se in larga parte simili: in astratto vi si fanno rientrare, di norma, i settori della radiotelevisione, delle telecomunicazioni e (meno pacificamente) della stampa, per quanto anche questa prima circoscrizione della materia conosca critiche». Alle medesime conclusioni perviene A. Pace, *L'ordinamento della comunicazione*, in «Diritto pubblico», 3, 2004. Subito dopo l'entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001, il presidente dell'AGCOM, E. Cheli, nell'ambito delle audizioni sugli effetti, nell'ordinamento della comunicazione, della revisione del titolo v, parte II della Costituzione, ha rilevato che «in questo vuoto di riferimenti, quello più diretto alla materia che è stata così indicata nella riforma può essere ricercato nella legge 31 luglio 1997, n. 249. Quest'ultima, nell'istituire l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e nel modificare la denominazione del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni in Ministero delle comunicazioni, ha adottato il termine "comunicazioni" al plurale, riferendolo sia al settore delle telecomunicazioni che a quello radiotelevisivo. Se così fosse, l'espressione "ordinamento della comunicazione" potrebbe ritenersi coincidente con

Vi è quindi un cambio di paradigma rispetto al passato: il coinvolgimento delle Regioni nella determinazione delle linee di indirizzo del servizio pubblico radiotelevisivo non viene più perseguito attraverso tentativi di riforma dell'organizzazione del servizio stesso o delle modalità di designazione e nomina dei componenti degli organi di governo della concessionaria pubblica, ma attraverso la condivisione tra lo Stato e le Regioni della potestà legislativa nel settore con la conseguente redistribuzione di alcune funzioni amministrative a esso ricollegabili<sup>33</sup>.

Tuttavia, fin da subito si pose il problema di verificare la «susceptibilità in concreto della differenziazione»<sup>34</sup> in una materia, quale l'ordinamento della comunicazione, connotata da caratteristiche del tutto peculiari, tanto da spingere la dottrina a identificarla «non come una materia in senso tradizionale, ma come insieme di valori costituzionali, la cui implementazione spetta a tutti i soggetti titolari di funzioni politiche, dunque non solo allo Stato, ma anche alle Regioni, con riferimento ovviamente agli interessi localizzati sul territorio regionale ed alla cui cura l'ente Regione è preposto»<sup>35</sup>, i quali, come facilmente intuibile, riguardano solamente alcune «nicchie» dei singoli settori.

Proprio per queste sue caratteristiche, la dottrina ha sottolineato come, nonostante il tenore del dettato costituzionale, con riferimento alla materia dell'ordinamento della comunicazione non potesse trovare immediata applicazione il tradizionale modello della

quel sistema delle comunicazioni che è stato posto ad oggetto della legge n. 249 del 1997 e delle successive modifiche».

<sup>33</sup> Nel dicembre 2002 la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome nel parere sul riassetto del sistema radiotelevisivo sottolineava che «la riforma costituzionale ha attribuito allo Stato la determinazione dei principi fondamentali in dette materie, mentre alle Regioni è conferito il compito di sviluppare una legislazione che valorizzi il criterio dell'articolazione territoriale della comunicazione come espressione delle identità e delle culture locali, attraverso anche il sistema radiotelevisivo a carattere territoriale». È opportuno precisare, tuttavia, che la locuzione «ordinamento della comunicazione» «è tanto lata e generica da avere subito impegnato sia la dottrina sia la Corte costituzionale in una ardua opera interpretativa volta ad individuarne con maggiore precisione i confini»; P. Siconolfi, *Funzioni e ruolo dei Corecom*, in «Ist. fed.», supplemento al n. 1, 2006, in part. p. 105.

<sup>34</sup> Cfr. E. Carloni, *L'ordinamento della comunicazione alla luce della legislazione regionale (2001-2005)*, in «Le Regioni», 5, 2005, riconosce che «le competenze regionali in materia di comunicazione (e attribuite ai Co.Re.Com. c.d. «funzioni proprie») non hanno mai inciso significativamente, divenendo spesso un duplicato confuso e disorganizzato delle funzioni di altri organi».

<sup>35</sup> P. Caretti, *Il ruolo delle Regioni nell'ordinamento della comunicazione*, in Id., *Stato, Regioni ed Enti locali tra innovazione e continuità*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 129.

potestà legislativa concorrente tra lo Stato e le Regioni, stante la pervasività delle «esigenze unitarie che variamente percorrono i singoli settori» che lo compongono, le quali difficilmente potevano essere soddisfatte attraverso la limitazione della potestà legislativa statale alla predisposizione dei soli principi<sup>36</sup>.

La materia «ordinamento della comunicazione» può infatti interferire con materie riservate alla competenza esclusiva statale. In particolare: con la materia dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» – art. 117, comma 2, lett. m) –; con la materia della «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema» – art. 117, comma 2, lett. s) –; con la materia della «tutela della concorrenza» – art. 117, comma 2, lett. e) –; con la materia «ordinamento civile» – art. 117, comma 2, lett. l) –, che impedisce interventi regionali in materia, per esempio, di contratti e tutela del consumatore. L’intreccio con dette materie, infatti, comporta l’attrazione della disciplina a favore dello Stato. Da ciò è discesa la tesi (maggioritaria, invero, in dottrina) fondata sulla riconduzione dell’ordinamento della comunicazione «nell’alveo delle materie ad uniformità garantita, affidate alla legislazione statale con meri spazi interstiziali (e decisi dal centro) di differenziazione regionale»<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 130. La tesi è ripresa anche in P. Caretti, *I Corecom nel sistema locale delle comunicazioni*, in «Le Regioni», 3, 2005, laddove l’autore evidenzia come «il legislatore nazionale, per risolvere la difficoltà di conciliare necessaria unitarietà della disciplina e rispetto delle competenze regionali, ha finito per allontanarsi significativamente dal modello classico di competenza concorrente e per immaginare invece un diverso tipo di rapporto tra i due livelli di regolazione, centrato anch’esso su moduli cooperativi/collaborativi» da realizzarsi, per esempio, attraverso l’espressione del parere della Conferenza Stato-Regioni sui provvedimenti legislativi statali in materia di comunicazione. Così anche M.E. Monaco, *Le autonomie territoriali ed il settore televisivo in Italia, Spagna e Regno Unito*, in «Ist. fed.», 1, 2009, pp. 145 ss.

<sup>37</sup> Carloni, *L’ordinamento della comunicazione*, cit. Sul punto, si veda anche A. Pace, *L’ordinamento della comunicazione tra la riforma del 2001 e la controriforma del 2005*, in «Ist. fed.», 1, 2006: «i margini di una disciplina regionale di dettaglio, con riferimento ai contenuti delle comunicazioni elettroniche e radiotelevisive, sono oggettivamente assai ristretti. La potestà legislativa statale esplicitatesi nella determinazione dei principi fondamentali dell’«ordinamento della comunicazione» si intreccia infatti con la potestà (anch’essa spettante in esclusiva allo Stato) in materia di limiti alla manifestazione del pensiero a tutela dell’onore dei privati e delle istituzioni, del buon costume, dell’ordine e della sicurezza pubblica, ecc. (art. 117, comma 2, lett. h) ed l), in materia elettorale (art. 117, comma 2, lett. p) (*par condicio*), e in materia di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (art. 117, comma 2, lett. m) (A. Pace, 2004, P. Stancati, 2005). Materie, tutte queste, nelle quali è praticamente impossibile enucleare una autonoma potestà legislativa di dettaglio».

Focalizzando l'analisi sullo specifico settore della radiotelevisione, avendo particolare riguardo alla disciplina dell'organizzazione del servizio pubblico radiotelevisivo, lo scenario non cambia. Anche in questo caso «le spinte all'unitarietà della disciplina del sistema, anziché le spinte alla differenziazione, sono molto forti ed hanno solidi fondamenti, in parte in vincoli posti dal diritto comunitario, ma soprattutto dal diritto interno»<sup>38</sup>, caratterizzato dalla presenza di norme statali sull'organizzazione del servizio elevate a un livello di dettaglio tale da annullare ogni possibilità di intervento legislativo regionale e dalla presenza di «amministrazioni e soggetti pubblici unitari, di dimensione nazionale»<sup>39</sup>. Come argomentato in dottrina, la previsione costituzionale «sembra aver innescato un processo di segno contrario a quello della fase precedente»<sup>40</sup>. Il legislatore ha infatti ritenuto più opportuno configurare il riparto di competenze attraverso l'utilizzo di meccanismi di coordinamento preventivo tra i diversi livelli istituzionali di governo, almeno potenzialmente in grado di soddisfare meglio le particolari esigenze di una regolazione coerente dell'intero settore. Tra questi si annovera l'individuazione della Conferenza unificata quale sede di raccordo tra i diversi livelli di governo, al fine di concordare le linee generali di sviluppo del settore.

La scarsa incisività della riforma costituzionale del 2001, la quale, agendo sul piano della ripartizione della potestà legislativa, lasciava, di fatto, inalterati gli equilibri formatisi attorno ai temi dell'organizzazione e della gestione del servizio pubblico radiotelevisivo a tutto vantaggio dello Stato, ha indotto le Regioni ad avanzare nuove

<sup>38</sup> P. Caretti, *Il ruolo delle Regioni nell'ordinamento della comunicazione*, in P. Caretti, *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 133.

<sup>39</sup> E. Carloni, *L'ordinamento della comunicazione dopo la (ed alla luce della) riforma del Titolo v della Parte II della Costituzione*, in «Diritto pubblico», 3, 2002. «La farraginosità dell'idea di ricondurre l'ordinamento della comunicazione alla potestà legislativa concorrente tra lo Stato e le Regioni era certamente nota al Legislatore. Infatti, il successivo tentativo di riforma della Costituzione, la cd. "devolution", bocciato in sede di referendum confermativo nel 2006, conteneva delle previsioni finalizzate a rimettere ordine alla materia. Da un lato mirava a ricondurre la materia "ordinamento della comunicazione" alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, dall'altro confermava la potestà concorrente limitatamente al solo segmento della comunicazione di interesse regionale, ivi compresa l'emittenza in ambito regionale».

<sup>40</sup> Cfr. P. Costanzo, *L'informazione*, Roma-Bari, Laterza, 2004, pp. 31-32. Così anche A. Pace, M. Manetti, *Rapporti civili. Art. 21. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 2006, pp. 654 ss.

proposte. Nel maggio 2002 la Conferenza dei Presidenti delle Regioni tornò a ribadire con forza «la necessità di ripensare il servizio pubblico radiotelevisivo in funzione delle esigenze territoriali, favorendo la caratterizzazione di una rete RAI in senso dichiaratamente federalista, che abbia nei parlamenti regionali e nella loro funzione legislativa il punto di riferimento normativo», con il contestuale avvio del «processo di riorganizzazione societaria dell'azienda RAI con la previsione della partecipazione delle Regioni»<sup>41</sup>.

A ciò seguì, nel 2003, la sottoscrizione del nuovo contratto di servizio 2003-2005 tra la RAI e lo Stato, il primo a essere intervenuto dopo la riforma costituzionale del 2001, il quale confermò il ruolo meramente ancillare delle Regioni nella programmazione radiotelevisiva, limitandosi a prevedere, all'art. 12, rubricato «iniziative per la valorizzazione delle culture locali», l'introduzione «nel palinsesto della terza rete televisiva [di] trenta minuti di programmazione per ogni regione, riservata alla trasmissione di programmi scelti dalle sedi regionali partendo dall'ottimizzazione delle risorse esistenti ed in collaborazione col territorio». La genericità della formulazione di tale previsione contrattuale portò a interpretazioni divergenti. Da un lato, c'era l'interpretazione offerta dalla Commissione parlamentare per la vigilanza RAI, la quale quantificava l'impegno assunto dalla concessionaria nella misura di trenta minuti settimanali<sup>42</sup>, dall'altro l'interpretazione delle Regioni, a opinione delle quali l'emittente pubblica avrebbe dovuto trasmettere sulla terza rete programmi scelti dalle sedi regionali per almeno mezzora al giorno.

Ogni tentativo di approfondire la questione si rivelò infruttuoso. La RAI, infatti, non diede seguito all'impegno assunto in sede contrattuale (nemmeno nella sua accezione meno onerosa, trenta minuti settimanali), spingendo le Regioni a minacciare un contenzioso costituzionale con la contestuale richiesta di trasferimento alle stesse di una somma pari al 50% del gettito del canone RAI<sup>43</sup>. Le rimostranze delle Regioni vennero in parte attenuate grazie alla promessa del governo di inserire all'interno del testo unico sulla

<sup>41</sup> Documento di indirizzo della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome del maggio 2002, c.d. «dichiarazione di Venezia».

<sup>42</sup> Vedasi la relazione annuale della Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi presentata alle presidenze delle Camere il 2 dicembre 2003.

<sup>43</sup> P. Conti, *Le Regioni vogliono metà canone, allarme in RAI*, in «Corriere della Sera», 4 giugno 2004.

Radiotelevisione (allora in gestazione) un corpus di norme dirette a riconoscere uno spazio di intervento delle Regioni nell'organizzazione del servizio pubblico radiotelevisivo, anche attraverso l'introduzione della possibilità di sottoscrivere con la RAI appositi contratti di servizio regionali per la produzione e trasmissione di contenuti di interesse locale<sup>44</sup>.

4.2. *Il d.lgs. n. 177/2005 “Testo Unico sulla Radiotelevisione” e le modifiche del d.lgs. n. 208/2021: il nuovo “Testo Unico dei Servizi di Media Audiovisivi” (TUSMA)*

Il quadro fin qui delineato evidenzia quindi come, con specifico riferimento al servizio pubblico radiotelevisivo, gli spazi riservati alla potestà legislativa regionale risultino particolarmente ridotti. Tuttavia, esiste una dimensione nella quale è possibile valorizzare, almeno in misura parziale, l'apporto regionale al processo di differenziazione autonoma nel settore della radiotelevisione: quella amministrativa.

Tale considerazione è confermata dal tenore del d.lgs. n. 177/2005, meglio noto come “Testo Unico sulla Radiotelevisione” (TUSMAR)<sup>45</sup>. Occorre all'uopo evidenziare che la disciplina contenuta nel c.d. TUSMAR è stata oggetto di una recente modifica a opera del d.lgs. n. 208/2021, in attuazione della direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio (c.d. “direttiva SMAV”), del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi, in considerazione dell'evoluzione della realtà del mercato.

Il TUSMAR, infatti, ha assunto la nuova denominazione “TUSMA” (Testo Unico dei Servizi di Media Audiovisivi).

Il provvedimento normativo *de quo* sostituisce quindi integralmente il d.lgs. n. 177/2005. Con tale decreto, il governo ha inteso raggiungere l'obiettivo di una sistematizzazione organica della

<sup>44</sup> In tal senso si esprimeva l'art. 16, comma 2, lett. f), della l. 112/2004 (c.d. “legge Gasparri”), rubricato «Delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione».

<sup>45</sup> Per un commento alle principali disposizioni del TU si veda O. Grandinetti, *Il Testo Unico sulla radiotelevisione*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2, 2006.

materia, adeguando le disposizioni e le definizioni all'evoluzione tecnologica e di mercato, in un quadro complessivo che ha risentito della pandemia in atto, dalla quale è nata l'esigenza di approfondite riflessioni sugli effetti economici e sociali della crisi sanitaria sul mercato audiovisivo, in termini di aumento di richiesta e di diversificazione della domanda, e sulle possibili misure di policy e regolamentari, utili ad assicurare la tutela di valori fondamentali, come la democrazia, il pluralismo, la correttezza dell'informazione.

Entrambi i testi legislativi, sia il d.lgs. n. 177/2005 sia il d.lgs. n. 208/2021, se da un lato contengono una disciplina di dettaglio della materia radiotelevisiva (e multimediale), la quale risulta limitativa degli spazi di autonomia normativa delle Regioni, dall'altro ne valorizzano la funzione amministrativa<sup>46</sup>.

Le disposizioni di interesse sono gli odierni artt. 11 e 60 del d.lgs. n. 208/2021, che sostituiscono, senza modificarli nella loro sostanza, i previgenti artt. 12 e 46 del d.lgs. n. 177/2005.

Nello specifico, gli articoli facenti parte del titolo VIII (Servizio pubblico generale radiotelevisivo e disciplina della concessionaria) contengono alcune modifiche e integrazioni di carattere essenzialmente ordinamentale e di coordinamento, volte ad allineare il nuovo decreto legislativo a quanto previsto dalla citata direttiva del 2018<sup>47</sup>.

Il TUSMA, infatti, 1) conferisce alle Regioni alcune funzioni amministrative connesse al rilascio di titoli abilitativi, autorizzazioni e concessioni per l'esercizio dell'attività televisiva in ambito regionale, 2) riconosce la legittimazione delle Regioni e delle Province autonome alla stipula di contratti di servizio regionali con la RAI.

Nel dettaglio, l'art. 11, comma 1, lett. b), conferisce agli organi della Regione le competenze amministrative «in ordine al rilascio dei provvedimenti abilitativi, autorizzatori e concessori necessari per l'accesso ai siti previsti dal piano nazionale di assegnazione delle frequenze, in base alle vigenti disposizioni nazionali e regionali, per l'installazione di reti e impianti»<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> Tanto da indurre le Regioni a contestare la legittimità costituzionale di alcune disposizioni del TU per la potenziale invasione della loro potestà legislativa concorrente. Si veda il parere allo schema di decreto reso dalla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del dicembre 2004.

<sup>47</sup> Ne dà atto anche il Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli atti normativi, nel parere n. 1582 del 30 settembre 2021.

<sup>48</sup> Art. 12, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 177/2005.

Analogamente, la successiva lett. c) conferisce alle Regioni la competenza al «rilascio delle autorizzazioni per fornitore di contenuti o per fornitore di servizi interattivi associati o di servizi di accesso condizionati destinati alla diffusione in ambito regionale»<sup>49</sup>.

Accanto a queste due previsioni, il TU, all'art. 60, introduce la possibilità per le Regioni «di stipulare, previa intesa con il Ministero delle comunicazioni, specifici contratti di servizio con la società concessionaria del servizio pubblico generale di radio diffusione», subordinando detta eventualità al soddisfacimento di molteplici condizioni, quali il rispetto della libertà di iniziativa economica della società concessionaria, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali nonché la tutela dell'incolumità e della sicurezza pubbliche<sup>50</sup>.

Inoltre, la norma rimanda a un'apposita legge regionale l'individuazione degli «specifici compiti di servizio pubblico che la società concessionaria è tenuta ad adempiere» in virtù della stipula del contratto di servizio regionale, precisando come quest'ultimo debba necessariamente limitarsi a regolamentare la diffusione di contenuti «nel [solo] orario e nella [sola] rete di programmazione destinati alla diffusione di contenuti in ambito regionale».

Dalla lettura delle norme è possibile ricavare alcune considerazioni. La norma in esame ha il merito di incardinare presso le Regioni alcune funzioni amministrative di natura autorizzatoria che, avendo come destinatari gli operatori televisivi regionali, possono coerentemente svolgersi, in via sussidiaria, a livello regionale.

<sup>49</sup> Art. 12, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 177/2005.

<sup>50</sup> Così come il precedente art. 46, comma 2, del d.lgs. n. 177/2005, il quale a sua volta riprendeva l'art. 17 della legge Gasparri, che, attraverso un lungo elenco, stabilisce i contenuti degli obblighi di pubblico servizio a carico della concessionaria, a cui si aggiungono quelli relativi all'informazione secondo l'art. 6, comma 4, della medesima, che valgono per tutte le emittenti, e quelli ulteriori stabiliti dal contratto di servizio. Tali contenuti possono essere classificati secondo sei categorie: 1) la promozione del progresso civile e sociale del paese, intendendo in particolar modo tutelare sia l'industria audiovisiva e il sistema produttivo europeo e nazionale, sia la diffusione di programmi di formazione, educazione e informazione – art. 17, comma 2, lett. b), c), l) –; 2) lo sviluppo della cultura volta alla promozione dell'identità e della lingua italiana, nonché la promozione delle identità locali – art. 17, comma 2, lett. e), f), r) –; 3) la fornitura dei servizi di utilità sociale, come possono essere i programmi rivolti all'informazione istituzionale o quelli, per esempio, relativi alla viabilità, all'informazione sociale, oppure la promozione di tecnologie diffusive innovative su scala nazionale – art. 17, comma 2, lett. a), g), h), m), n), q), s) –; 4) l'accesso ai programmi e ai prodotti archiviati della concessionaria – art. 17, comma 2, lett. d), i) –; 5) la limitazione dell'affollamento pubblicitario – art. 17, comma 2, lett. o) –; 6) il decentramento delle sedi di produzione nazionale – art. 17, comma 2, lett. p).

Tuttavia, in relazione al principale strumento di differenziazione introdotto dal TU previgente, ovvero il contratto di servizio regionale, così come confermato nel TUSMA, emergono oggettive difficoltà applicative. Infatti, il TU «vincola il legislatore regionale a disciplinare gli specifici compiti di servizio regionale della concessionaria nel solo ambito orario destinato alla comunicazione di interesse regionale», il quale, oltre ad avere una consistenza assai ridotta, nell'ordine di poche decine di minuti per settimana, «è disciplinato in sede di contratto di concessione che avviene tra la concessionaria e lo Stato e, dunque, senza il coinvolgimento delle Regioni»<sup>51</sup>.

Inoltre, la norma in esame limita la libertà d'azione delle Regioni, le quali possono sì stipulare contratti di servizio con la RAI, ma solo previa intesa con il ministero dello Sviluppo economico, riservando quindi allo Stato un potere, dal punto di vista sostanziale, di codecisione. Quanto allo specifico contenuto degli obblighi di servizio regionale, deve ritenersi che questi possano solamente integrare gli obblighi di servizio nazionale (la cui individuazione è gioco forza riservata allo Stato), ma non sostituirsi a essi. Di conseguenza, le Regioni possono «integrare con autonomo contratto di servizio altri prodotti di più specifico interesse regionale [non previsti nell'ordinaria programmazione], come per esempio prodotti audiovisivi di valore e interesse regionale»<sup>52</sup>, così come allo stesso modo possono declinare in chiave regionale la comunicazione di carattere istituzionale o le informazioni di utilità sociale, ma sempre avendo cura di non porsi in contraddizione con il contenuto degli obblighi di servizio nazionale.

Occorre inoltre ricordare come la programmazione del palinsesto e la definizione della linea editoriale della terza rete siano attività riservate al Consiglio di amministrazione della RAI e alla direzione di rete, i quali formulano autonomamente i propri indirizzi, senza il coinvolgimento delle Regioni. La scelta del legislatore di subordinare l'effettiva stipulazione dei contratti di servizio regionali a numerose e stringenti condizioni, limitandone la portata ai soli esigui segmenti di palinsesto dedicati alla programmazione regionale,

<sup>51</sup> F. Giglioni, *Il servizio pubblico nel sistema televisivo tra esigenze democratiche e riforma del titolo quinto della costituzione*, in «Diritto pubblico», 3, 2004.

<sup>52</sup> *Ibid.*

conferma l'esistenza di un problema ricorrente: la difficoltà di realizzare un'effettiva differenziazione regionale in un settore, quale la radiotelevisione, a "uniformità garantita". In coerenza con quanto posto in evidenza, a oggi nessuna Regione a statuto ordinario ha stipulato con la concessionaria pubblica un apposito contratto di servizio regionale.

##### 5. IL SERVIZIO PUBBLICO NELL'ERA DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO E DELLA TV «ANYTIME AND ANYWHERE»

Alla luce dell'avvio del processo di realizzazione dell'autonomia regionale differenziata *ex art.* 116 Cost. vi è l'esigenza di ripensare il rapporto fra Regioni e servizio pubblico radiotelevisivo. Infatti, analizzando le richieste avanzate da due delle tre Regioni (Veneto e Lombardia, lasciando in disparte l'Emilia-Romagna) che per prime hanno richiesto allo Stato di ottenere «forme e condizioni particolari di autonomia», vi si rinvencono specifici riferimenti alla materia dell'ordinamento della comunicazione e, più nel dettaglio, al servizio pubblico radiotelevisivo.

Nella fattispecie, la Regione del Veneto ha formalmente richiesto allo Stato l'assegnazione di «una quota del canone RAI determinata in relazione al numero delle utenze presenti nel territorio della regione» da destinare alla «diffusione e conoscenza della peculiarità delle diverse comunità locali del Veneto, in ambito nazionale e internazionale»<sup>53</sup>.

Analogamente, la Regione Lombardia ha richiesto «il riconoscimento di un ruolo più incisivo» nell'organizzazione del servizio pubblico radiotelevisivo, «con conseguente impiego a livello regionale di una quota del canone RAI versato dai cittadini residenti in Lombardia e dei proventi pubblicitari», allo scopo di «implementare la promozione delle campagne di comunicazione su temi di

<sup>53</sup> Deliberazione del Consiglio regionale del Veneto n. 155 del 15 novembre 2017, recante «Proposta di legge statale da trasmettere al Parlamento nazionale, ai sensi dell'articolo 121 della Costituzione dal titolo: "Iniziativa regionale contenente, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge regionale 19 giugno 2014, n. 15, percorsi e contenuti per il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia per la Regione del Veneto, in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione" d'iniziativa della Giunta Regionale del Veneto. (Progetto di legge statale n. 43)».

rilevanza civile e sociale, nonché una maggior diffusione e conoscenza della peculiarità lombarda in ambito sia nazionale sia internazionale»<sup>54</sup>.

Il contenuto delle proposte regionali menzionate, sorte nell'ambito del processo di implementazione del c.d. "regionalismo differenziato", dimostra ancora una volta la sussistenza di un nesso di consequenzialità tra la realizzazione delle riforme istituzionali e l'adattamento a esse dell'organizzazione del servizio radio-tv.

Lo sviluppo delle proposte di regionalizzazione del servizio pubblico radiotelevisivo fin qui abbozzate dalle Regioni dovrà necessariamente tenere conto di due elementi di novità rispetto al passato: 1) il nuovo concetto di tv *anytime and anywhere* che scaturisce dalla convergenza fra internet e tv<sup>55</sup>; 2) il nuovo perimetro della nozione di servizio pubblico radiotelevisivo e multimediale.

Nell'ultimo decennio, infatti, l'incedere del progresso tecnologico ha radicalmente innovato il tradizionale paradigma della televisione, rivoluzionando le modalità di trasmissione e fruizione dei contenuti da parte degli utenti. La classica modalità di trasmissione dei programmi a mezzo tv viene oggi ricondotta alla categoria dei cc.dd. *old media*, soppiantati da quella che viene definita "televisione *anytime and anywhere*", priva cioè di limitazioni temporali e spaziali. Conseguentemente, vi è la perdita del connotato della c.d. "linearità" dei palinsesti televisivi, sinora basati su una programmazione predefinita e rigida che il telespettatore recepisce passivamente. Al contrario, nel nuovo paradigma lo spettatore può creare da sé il proprio palinsesto, potendo scegliere in piena autonomia, secondo le proprie preferenze e in ogni momento, i contenuti da guardare *on demand*<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> Deliberazione del Consiglio regionale della Lombardia n. x/1645 del 07 novembre 2017, recante «Risoluzione concernente l'iniziativa per l'attribuzione alla Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione».

<sup>55</sup> L'art. 1, lettera g), della direttiva 2010/13/UE («Coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri, concernenti la fornitura di servizi audiovisivi») lo definisce come «un servizio di media audiovisivo fornito da un fornitore di servizi di media per la visione di programmi al momento scelto dall'utente e su sua richiesta sulla base di un catalogo di programmi selezionati dal fornitore di servizi di media».

<sup>56</sup> In tema cfr. S. Ercolani, C. Rognoni, *Da mamma Rai alla tv fai da te. Guida alla televisione di domani*, Roma, 2009; A. Cava, M. Centorrino, F. Firrito, *Servizio pubblico e mercato televisivo. La Rai nel passaggio dall'analogico al digitale*, Roma, Aracne, 2012.

La stessa Commissione europea nella Comunicazione relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di emittenza radiotelevisiva 2009/C 257/01 ha riconosciuto che le trasformazioni tecnologiche hanno consentito di diversificare l'offerta di servizio pubblico su una pluralità di piattaforme, in quanto ormai basato non più sulla piattaforma televisiva classica, o *free to air*, via etere, ma sulla tecnologia digitale.

Proprio la perdita della linearità dei palinsesti (non più legati alla disponibilità qualitativa e quantitativa delle frequenze) produce l'effetto della moltiplicazione dei contenuti fruibili dall'utente poiché, in un dato momento, lo spettatore può accedere all'intero archivio dell'editore, non dovendo limitare la propria visione ai soli prodotti rigidamente inseriti nella programmazione quotidiana dei canali televisivi tradizionali.

### *5.1. Il servizio pubblico radiotelevisivo e multimediale*

L'emersione di questo nuovo modello di televisione ha indotto il legislatore ad ampliare la nozione di servizio pubblico radiotelevisivo, includendovi all'interno il concetto di multimedialità e quindi di tv *anytime and anywhere*.

Ciò si evince dal contenuto dell'art. 1, comma 1, lett. a) della l. n. 220/2015, attraverso il quale il legislatore ha allargato la tradizionale nozione di «servizio pubblico generale radiotelevisivo» introducendo il nuovo concetto di «servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale»<sup>57</sup>. Tale definizione è ripresa all'interno del contratto di servizio 2018-2022 stipulato tra il ministero dello Sviluppo economico e la RAI<sup>58</sup>, e in ultimo dal d.lgs. n. 208/2021.

Con riferimento all'oggetto del “nuovo” servizio pubblico radiotelevisivo e multimediale, l'art. 1 del contratto chiarisce che esso coincide con «l'attività che la RAI svolge ai fini dell'espletamento del servizio pubblico e, in particolare, l'offerta radiofonica, televi-

<sup>57</sup> In particolare, la norma citata prevede che all'art. 45 del testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, rubricato «definizione dei compiti del servizio pubblico generale radiotelevisivo», le parole «servizio pubblico generale radiotelevisivo», ovunque ricorrano, siano sostituite dalle parole «servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale».

<sup>58</sup> Cfr. nello specifico gli artt. 5, rubricato «Offerta multimediale», e 25, lett. c), «Obblighi specifici».

siva, e multimediale diffusa attraverso le diverse piattaforme in tutte le modalità». Più nello specifico, il successivo art. 5 descrive il contenuto degli obblighi di servizio pubblico connessi all'offerta multimediale. In forza di tale previsione contrattuale, la RAI si è impegnata a «rendere disponibili i propri contenuti sulle piattaforme multimediali, in modalità lineare e non lineare, secondo le nuove modalità di consumo», e, più nello specifico, a:

1) rendere fruibile agli utenti sulla propria piattaforma in tutta l'offerta in *live streaming*, nei limiti dei diritti disponibili; 2) rendere disponibile sulla propria piattaforma in una parte rilevante della propria offerta in modalità non lineare con particolare attenzione alla valorizzazione degli archivi, secondo un piano editoriale volto alla storicizzazione e contestualizzazione dei contenuti; 3) declinare la propria offerta multimediale attraverso lo sviluppo di prodotti specifici in ambiti quali, a titolo esemplificativo, l'informazione, la cultura, i bambini.

Per quanto attiene al TUSMA (d.lgs. n. 208/2021), l'art. 1, comma 2, specifica che

Formano oggetto del testo unico le disposizioni in materia di servizi di media audiovisivi, quali la trasmissione di programmi televisivi, sia lineari che a richiesta, di programmi radiofonici e di programmi-dati, anche ad accesso condizionato, nonché la fornitura di servizi interattivi associati e di servizi di accesso condizionato su qualsiasi piattaforma di diffusione, comprese le comunicazioni commerciali audiovisive ed i servizi di piattaforma per la condivisione di video.

Tale modalità si contrappone alla già menzionata linearità che contraddistingue la tv tradizionale: nel nuovo panorama in cui la tv è *internet enabled*, cioè accessibile dal web, lo spettatore può creare da sé il proprio palinsesto scegliendo i contenuti da guardare grazie al servizio di *video on demand* (VOD).

Riassumendo: 1) la nozione di servizio pubblico radiotelevisivo si è evoluta in stretta connessione con l'evoluzione delle tecnologie di trasmissione e fruizione dei contenuti; 2) è possibile oggi affermare l'esistenza di un servizio pubblico multimediale che si aggiunge ai tradizionali servizi pubblici televisivi e radiofonici; 3) l'oggetto di tale servizio consiste nella trasmissione via web dei canali RAI, nella messa a disposizione *on demand* degli archivi della concessionaria (i quali comprendono anche le cc.dd. "teche regionali") e nel-

la produzione di contenuti multimediali aggiuntivi appositamente creati per la diffusione via web<sup>59</sup>.

In virtù degli obblighi assunti, nel corso del 2016 la concessionaria pubblica ha strutturato “RAI Play”, una piattaforma *streaming* accessibile da dispositivi mobili, PC e TV cc.dd. “smart”, che offre all’utente la possibilità di seguire in diretta 15 canali televisivi RAI, nonché di accedere all’archivio dell’emittente pubblica<sup>60</sup>.

## 5.2. Le istanze territoriali nel “paradigma multimediale”

Come evidenziato nei paragrafi che precedono, fino a oggi le Regioni hanno fatto un uso particolarmente cauto della loro potestà legislativa in materia di ordinamento della comunicazione, indirizzandola essenzialmente alla disciplina dell’istituzione e del funzionamento dei Co.re.com., nonché all’adozione di norme in materia di sostegno all’editoria locale e alla comunicazione istituzionale della Regione e degli enti pubblici del territorio<sup>61</sup>.

Allo stesso tempo, il TU rinviene nella fonte legislativa regionale lo strumento più idoneo a disciplinare le specificità territoriali nel settore della comunicazione radiotelevisiva, attribuendo alle Regioni il compito di individuare, tramite apposita legge regionale, specifici obblighi di servizio pubblico regionali prodromici alla stipula dei già citati contratti di servizio regionali. Si tratta, essenzialmente, di obblighi inerenti alle attività di informazione, educazione e

<sup>59</sup> Sull’impatto della tecnologia sul servizio pubblico, si veda F. Giglioli, *Il servizio pubblico nel sistema televisivo tra esigenze democratiche e riforma del titolo V della Costituzione*, in «Diritto pubblico», 3, 2004, laddove l’autore alle pp. 1005-1006 evidenzia come le maggiori possibilità di scelta date al privato attraverso i servizi *on demand* non mutano il ruolo del servizio pubblico.

<sup>60</sup> In coerenza con quanto previsto dalla Comunicazione della Commissione relativa all’applicabilità delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di emittenza radiotelevisiva, n. 2009/C 257/01. Con tale comunicazione la commissione UE ha riconosciuto la piena legittimazione degli Stati nel diversificare le modalità di fornitura del servizio pubblico radiotelevisivo facendo ricorso alle piattaforme trasmissive digitali, i cui costi di gestione possono essere coperti attingendo ai proventi del canone.

<sup>61</sup> In dottrina un orientamento che ha avuto seguito è stato quello che tendeva a far coincidere la previsione costituzionale («ordinamento della comunicazione») con l’ambito contenutistico della legge n. 249/1997: l’ordinamento della comunicazione coinciderebbe con la disciplina della telecomunicazione e della radiotelevisione al cui riguardo è stata istituita un’apposita autorità di garanzia e regolazione (AGCOM). Tale legge infatti ha adottato il termine «comunicazioni» al plurale, riferendolo sia al settore delle telecomunicazioni sia a quello radiotelevisivo. Questa è l’ipotesi interpretativa proposta dallo stesso presidente della medesima Autorità dopo la modifica costituzionale del 2001.

formazione, nonché di valorizzazione delle culture e delle diversità regionali e locali. Allo stato, si registrano interventi concreti nei sopracitati ambiti solo da parte delle Regioni di confine Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia.

Più nel dettaglio, tra gli obblighi che il servizio pubblico generale radiotelevisivo deve comunque garantire, sulla base dei contratti di servizio regionali stipulati fra le citate Regioni e la RAI, vi sono: la produzione e messa in onda di trasmissioni televisive in lingua tedesca e ladina per la Provincia autonoma di Bolzano, in lingua ladina per la Provincia autonoma di Trento, in lingua francese per la regione Valle d'Aosta e in lingua slovena per la regione autonoma Friuli-Venezia Giulia<sup>62</sup>.

## 6. CONCLUSIONI

Il quadro fin qui delineato evidenzia come il perimetro del servizio pubblico radiotelevisivo, pur mantenendo inalterata la ragione giustificatrice della propria esistenza, la quale coincide con la necessità di assicurare «il miglior soddisfacimento del diritto dei cittadini all'informazione», nonché «la diffusione della cultura, col fine di ampliare la partecipazione dei cittadini e concorrere allo sviluppo sociale e culturale del Paese»<sup>63</sup>, non sia statico, bensì evolva adeguandosi sul piano organizzativo e funzionale in ragione del mutare delle situazioni, delle possibilità tecniche, dei bisogni collettivi e dell'interesse generale<sup>64</sup>.

In secondo luogo, permane l'esigenza di individuare la modalità più idonea a realizzare quella differenziazione regionale nell'organizzazione del servizio pubblico radiotelevisivo che è oggetto di dibattito fin dalla nascita delle Regioni.

<sup>62</sup> Nelle predette regioni, infatti, è prevista la trasmissione in lingua di notiziari e rubriche attraverso la predisposizione di un canale televisivo in lingua, come Rai Ladinia, Rai Sudtirolo e Rai3 bis Furlanija Juljska krajina dedicati alle rispettive minoranze linguistiche nei diversi territori.

<sup>63</sup> Corte cost., sentt. nn. 284 del 2002, 826 del 1988, 112 del 1993.

<sup>64</sup> Tale adattamento organizzativo risponde al criterio di adeguatezza nell'organizzazione e gestione dei servizi pubblici così come descritto in L. Mazzaroli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca (a cura di), *Diritto Amministrativo*, I, Bologna, Monduzzi, 1993, pp. 749-750. Si veda anche M. Avvisati, *Servizio pubblico radiotelevisivo, nuove tecnologie e principi costituzionali*, in «Quad. cost.», 4, 2015.

Come evidenziato in precedenza, nonostante la previsione del vigente art. 60 del TUSMA, nessuna Regione a statuto ordinario ha inteso stipulare specifici contratti di servizio con la RAI allo scopo di stimolare la creazione di contenuti di interesse regionale destinati alla diffusione sul proprio territorio. Ciò si deve, come ricordato, principalmente a tre fattori: 1) la scarsità di risorse economiche di cui (almeno tendenzialmente) dispongono le Regioni, comunque necessarie a remunerare la concessionaria; 2) la limitatezza dell'oggetto del contratto di servizio regionale, il quale, per espressa previsione di legge, può regolare la diffusione dei soli contenuti destinati alla trasmissione nella c.d. "finestra regionale" della terza rete; 3) la rigidità dei palinsesti dei canali tv tradizionali, la quale mal si concilia con l'esigenza di strutturare un servizio differenziato su base regionale.

Tali criticità possono tuttavia essere superate rileggendo l'esigenza della differenziazione attraverso la lente della nuova nozione di servizio pubblico multimediale. Cambiando prospettiva, e immaginando la regionalizzazione del servizio pubblico multimediale in luogo di quello radiotelevisivo, o, detto in altre parole, la regionalizzazione della tv *anytime and anywhere* in luogo della tv tradizionale, infatti lo scenario muta. L'erogazione di contenuti multimediali di servizio pubblico mediante l'utilizzo della piattaforma RAI Play consentirebbe di ovviare agli elementi di criticità che fino a questo momento hanno, da un punto di vista sostanziale, reso assai difficoltosa l'applicazione dei contratti di servizio regionali.

Infatti, la produzione e distribuzione di contenuti di servizio pubblico destinati alla fruizione *on demand* presenterebbe costi molto più contenuti rispetto all'alternativa del canale tv tradizionale. Inoltre, la piattaforma web non risulterebbe per sua natura vincolata né alla disponibilità delle frequenze, né alla rigidità dei palinsesti tv. Ne consegue la possibilità di strutturare appositi canali web dedicati alla diffusione di contenuti multimediali di servizio pubblico di interesse regionale, fruibili dall'utente con modalità non dissimili da quelle previste per il servizio televisivo tradizionale, stante la possibilità di accedere ai contenuti multimediali attraverso l'apparecchio televisivo connesso.

Allo scopo di raggiungere tale obiettivo, è possibile immaginare due soluzioni.

Nella prima ipotesi, l'art. 60 del TUSMA dovrebbe essere parzial-

mente emendato allo scopo di riconoscere alle Regioni la possibilità di stipulare con la concessionaria appositi contratti di servizio pubblico multimediale per la produzione e diffusione di contenuti di interesse regionale mediante piattaforma *on demand*. A oggi, infatti, l'art. 60 del TUSMA prevede sì la possibilità per le Regioni di stipulare appositi contratti di servizio regionali con la RAI, ma al solo scopo di definire meglio i contenuti dei programmi trasmessi nella c.d. "finestra regionale".

In questo senso, le Regioni potrebbero farsi promotrici di una proposta di legge statale tesa a riconoscere loro la possibilità di stipulare con la RAI anche contratti di servizio pubblico multimediale ampliando il contenuto dell'art. 60 del d.lgs. n. 208/2021.

La stipula dell'eventuale contratto di servizio multimediale tra la RAI e la Regione di volta in volta interessata dovrebbe essere inoltre preceduta dall'approvazione di un'apposita legge regionale che disciplini gli obblighi di servizio pubblico regionale.

Nella seconda ipotesi, considerata la crescente importanza che il sistema delle Conferenze sta acquisendo nel nostro ordinamento, la quale è destinata ad accentuarsi con la realizzazione dell'autonomia regionale differenziata, le Regioni potrebbero richiedere al legislatore statale di introdurre forme di effettivo coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni nel processo di determinazione del contenuto del prossimo contratto di servizio tra lo Stato e la RAI. In tale sede, le Regioni e lo Stato potrebbero valutare la possibilità di ampliare il contenuto attuale degli obblighi di servizio statale relativi al servizio pubblico multimediale vincolando la concessionaria alla produzione di contenuti di interesse regionale.

Così facendo, si costruirebbe un rapporto di coerenza tra le linee evolutive del regionalismo italiano, sempre più improntato alla differenziazione, e le scelte organizzative del servizio pubblico radiotelevisivo e multimediale, il quale, per le caratteristiche che lo connotano e per l'importanza che riveste sul piano politico-sociale, non può rimanere estraneo alle dinamiche evolutive dell'ordinamento statale.