LE ATTIVITÀ DI COMUNICAZIONE ED INFORMAZIONE DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

di *Leonardo Bianchi*

SOMMARIO: 1. Il crocevia di due linee evolutive in tema di fonti del diritto dell'informazione e della comunicazione. – 2. I problemi interpretativi posti dal testo riformato del Titolo V della Costituzione.

1. *Il crocevia di due linee evolutive in tema di fonti del diritto dell'informazione e della comunicazione*

L'entrata in vigore del Titolo V della Costituzione risulta porsi, per quanto riguarda le attività di informazione e comunicazione, al crocevia di due livelli differenziati di evoluzione dell'ordinamento delle comunicazioni, riguardante rispettivamente quello statale e quello regionale della normativa. Da questo punto di vista, infatti, è possibile individuare nell'evoluzione della normativa statale tre fasi. Una prima fase arriva fino all'entrata in vigore della l. n. 223/1990, ed è caratterizzata dall'intervento del solo legislatore (se si eccettua la lunga fase di non regolamentazione del settore radiotelevisivo – che va, per l'appunto, dal 1976 fino in definitiva proprio al 1990) nella disciplina di queste materie.

In una seconda fase, che va dall'entrata in vigore della l. n. 223 fino alla l. n. 249/1997, la disciplina della materia, in particolare per quanto riguarda la radiotelevisione (ma più in generale per quanto riguarda il settore dei mezzi di comunicazione), si distribuisce tra la legge ed il regolamento: tale fase si caratterizza fortemente per la previsione di una nutrita serie di atti di natura regolamentare essenzialmente in capo al Governo, quando non al Ministero di settore (poste e telecomunicazioni), cui si accompagna una certa qual pervasività delle funzioni amministrative in capo al Ministero, pervasi-

vità tanto più stridente se rapportata alla coeva istituzione del Garante per la radiodiffusione e l'editoria.

La situazione di forte squilibrio a favore del Governo sia di poteri regolamentari di attuazione, sia di poteri amministrativi determinava, così, tutta una serie di critiche e di perplessità rispetto all'ordinamento legislativo della radiotelevisione, critiche irrobustite dalla considerazione dell'esistenza di una riserva di legge in materia di un diritto di libertà fondamentale, come messo a più riprese in evidenza dalla stessa giurisprudenza costituzionale (sentt. nn. 826/1988, 112/1993 e 420/1994) [1].

La terza fase è stata inaugurata dalla l. n. 249/1997, che ha operato con alto grado innovativo, per quanto riguarda il settore delle fonti dell'ordinamento delle comunicazioni, in almeno due direzioni. In primo luogo, con questa legge si sono poste le premesse per un approccio provvisto di una considerevole discontinuità rispetto ai più tradizionali metodi di intervento normativo «per parti separate» sui diversi mezzi di comunicazione di massa, che avevano determinato la formazione e l'assestamento di un ordinamento della radiotelevisione, dell'editoria, delle telecomunicazioni, ecc. La l. n. 249 promuove, invece, a partire dall'esigenza di una considerazione unitaria anche dal punto di vista giuridico, per lo meno a livello di cornice, dei mezzi che si apprestavano ad entrare in convergenza multimediale (secondo una serie di dinamiche tecniche ed economiche note), le condizioni per la formazione di quello che è stato definito un diritto della convergenza [2], un diritto, o meglio un ordinamento, cioè, che tendenzialmente prefigurasse una normativa di sistema per tutto l'ordinamento delle comunicazioni, nella quale, dunque, trovassero composizione, nel rispetto delle relative specificità settoriali, le linee generali, comuni in forza per l'appunto della convergenza, della disciplina dei diversi settori.

In secondo luogo, l'istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni si è accompagnata stavolta, a differenza che nel 1990, ad un vigoroso riequilibrio rispettivamente dei poteri normativi ed amministrativi in materia a fronte di quelli confermati in capo al Governo ed al Ministero delle Comunicazioni, iniziando a delineare lo scenario anche di un «governo della convergenza». Naturalmente, va sottolineato che questo quadro di riparto di competenze normative ed amministrative era (ed è) fortemente condizionato dal vincolo comunitario derivante dalle direttive del 1995-1996 ed

---

[1] U. De Siervo, *Gli organi statali di governo del sistema radiotelevisivo*, in P. Barile-R. Zaccaria (a cura di), *Rapporto '93 sui problemi giuridici della radiotelevisione in Italia*, Giappichelli, Torino, 1994, p. 81 ss.

[2] V. E. Cheli, *Relazione Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*, 2003, in *www.agcom.it*

attualmente dal pacchetto di direttive del 2002 in materia di telecomunicazioni che impone agli Stati membri, in questa materia, il ricorso ad autorità amministrative di garanzia anche per la regolamentazione e più in generale la guida del processo di liberalizzazione delle telecomunicazioni (basato, peraltro, per l'esercizio delle competenze amministrative su un principio di decentramento funzionale ai Comitati regionali per le comunicazioni).

Per quanto più direttamente interessa in questa sede, va sottolineato come il modello messo a punto dalla l. n. 249/1997 era basato su di una legge in misura largamente prevalente di principi, che affidava la produzione della normativa di dettaglio (anche se in più di un caso il problema del rispetto della riserva di legge finiva per porsi) della convergenza prevalentemente a fonti subordinate. A questo livello, tuttavia, andava ravvisato un significativo riequilibrio, rispetto al modello predisposto dalla l. n. 223/1990, a favore della nuova Autorità che si vedeva titolare di una quantità notevole di regolamenti da adottare nei più significativi snodi della materia (ed in verità non soltanto in materia di telecomunicazioni, come esigito dalle direttive comunitarie, ma anche di radiotelevisione, comunicazione politica, pubblicità commerciale ecc.), mentre il versante governativo si caratterizzava per il mantenimento al Governo, ed in particolare al nuovo Ministero delle Comunicazioni, di una significativa quota di competenze amministrative (ad esempio, il rilascio della concessione per la radiodiffusione), sicché, da questo punto di vista, alla luce delle critiche condivisibilmente rivolte all'assetto normativo come derivante dalla l. n. 223/1990, il settore delle telecomunicazioni aveva svolto un significativo ruolo di trascinamento anche sugli altri settori convergenti.

A questi poteri dichiaratamente regolamentari si aggiungeva, fin dalla l. n. 249/1997, un congruo numero di normative tecniche, mentre ulteriori competenze regolamentari in capo all'Autorità sarebbero state attivate in base ad interventi legislativi successivi. Tra questi, si ricordino la l. n. 28/2000, in materia di comunicazione politica, che attribuisce all'Autorità (da coordinarsi con la Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza sui servizi radiotelevisivi per quanto riguarda la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo) spazi regolamentari anche di un qualche rilievo – si veda soprattutto la materia dei messaggi autogestiti gratuiti ed a pagamento –, la l. n. 62/2001, in materia di editoria anche elettronica, che ha condizionato l'approvazione del regolamento sul Registro degli operatori di comunicazione, non senza creare qualche problema nei passaggi di minor coordinamento normativo della legge stessa (si vedano in particolare gli artt. 1 e 16 ed il problematico rapporto tra registrazione in Tribunale e presso l'AGCOM) e la l. n. 66/2001, in materia di radiodiffusione digitale terrestre, in cui gli spazi coperti dall'Autorità, in presenza di un'enunciazione legislativa di criteri

e principi tutto sommato abbastanza scarna (ad esempio, in materia di rapporti tra operatori di rete e fornitori di contenuti e di servizi), sono risultati di notevole ampiezza [3].

Dal punto di vista della potestà legislativa regionale in materia, si registrano due fasi: nella prima, che arriva fino al 1990, la Corte costituzionale non riconosce alle regioni una competenza legislativa in materia di informazione se non su aspetti collegabili più propriamente alla comunicazione ed informazione pubblica (Bollettini ufficiali ed uffici stampa) con la sent. n. 94/1977 o ad aspetti collegati (l'impiantistica) con la sent. n. 118/1981, ma comunque in relazione agli statuti speciali delle rispettive Regioni (Sicilia e Friuli-Venezia Giulia). È con la sent. n. 348/1990 che si inaugura una nuova fase (confermata con la sent. n. 29/1996), con cui la Corte, superando la logica dell'elenco delle materie su cui le Regioni hanno potestà legislativa concorrente, riconosce che le Regioni hanno una potestà legislativa in materia, in quanto l'informazione costituisce non una materia ma una finalità di interesse regionale [4] o un modo di esercizio delle funzioni pubbliche da parte della Regione stessa [5], ed in quanto tale fonda una competenza legislativa regionale, che poi le Regioni hanno esercitato nell'ambito dei settori (misure di sostegno alle imprese di informazione locale) in cui tale competenza era stata riconosciuta come legittima dalla Corte, ma senza spingersi significativamente oltre.

L'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione operata con la l. cost. n. 3/2001 identifica l'apertura di una nuova ed ulteriore fase di entrambe le linee evolutive della legislazione, statale e regionale, ponendo, da una posizione intersettiva e veramente trasversale rispetto alle linee evolutive viste fin qui, spunti di riflessione e problematici in primo luogo in materia di fonti. Infatti, ai sensi dell'art. 117, c. 3°, Cost., l'ordinamento della comunicazione è diventato materia oggetto di legislazione concorrente, in cui la potestà legislativa spetta alle Regioni, salva la determinazione dei principi fondamentali, riservata a legge dello Stato. Da questo nuovo quadro potranno emergere una serie di elementi di innovazione, posto che, in primo luogo, sembrerebbe venir meno, a prima vista, il criterio sposato dalla Cor-

---

[3] L. Bianchi, *Le fonti secondarie nella l. 31 luglio 1997, n. 249*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 259 ss.

[4] R. Zaccaria, *L'informazione come «finalità» anche di interesse regionale, la stampa e la radiotelevisione come «materie» di competenza statale*, in *Le Regioni*, 1991, p. 1343.

[5] P. Caretti, *Le Regioni nel nuovo ordinamento delle telecomunicazioni*, in R. Zaccaria (a cura di), *Informazione e telecomunicazione*, vol. XXVIII, Trattato Santaniello, Cedam, Padova, 1999, p. 511 ss.

te negli anni Novanta della finalità o modo a favore della reintroduzione del criterio della materia, anche se in questo caso la materia rientra tra quelle di competenza regionale, sia pure concorrente.

2. *I problemi interpretativi posti dal testo riformato del Titolo V della Costituzione*

In questa sede, si deve sottolineare però che non sembra esservi pregiudiziale ed insanabile contraddittorietà e dunque alternatività tra i due citati criteri fondativi di una competenza legislativa regionale in materia.

Se. da un lato, pare, infatti, che la formulazione testuale vigente orienti verso una precisa ripartizione tra Stato e Regioni delle competenze legislative su questa materia – ampliando comunque di una certa quantità e qualità la possibilità di intervento legislativo regionale –, dall'altro è proprio il criterio finalistico o modale individuato dalla Corte per fondare una competenza legislativa regionale in materia che può offrire significativi spunti di approfondimento interpretativo, laddove (come si vedrà appresso) si presentino alcuni problemi da risolvere. Sicché, l'ipotesi che si può formulare su questo punto per sottoporla a verifica è che i due criteri, quello della materia e quello finalistico/modale, rivestano, in realtà, una dimensione di complementarietà tale da radicare, relativamente all'ordinamento della comunicazione, le rispettive competenze legislative. Rimane, cioè, da comprendere in che cosa consista, riguardato da questo punto di vista, il limite dei principi fondamentali della materia, ma anche se non sia identificabile un'ulteriore griglia di limiti (focalizzabili anche sulla base dell'applicazione di principi più generali) che rivestano, in certo qual modo, una loro oggettività tale da incidere anche in termini quantitativi sulla determinazione delle competenze legislative regionali in questo settore.

Ma il quadro non sarebbe completo, ad avviso di chi scrive, se non si considerassero alcuni altri fattori, tra cui, in primo luogo, la circostanza che l'esercizio della competenza legislativa statale *ex* art. 116, c. 3°, Cost., potrebbe portare, attraverso la legge statale adottata a seguito della procedura ivi prevista, anche alla conseguenza dell'attribuzione, Regione per Regione, di una potestà legislativa non già semplicemente concorrente in materia, e nel rispetto comunque dei principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato, ma addirittura allo spostamento dell'ordinamento della comunicazione (o di alcune parti di esso) dall'elenco di cui al terzo comma dell'art. 117 nell'ambito della potestà legislativa regionale generale o residuale più generalmente prevista al quarto comma: estremizzando, dunque, ma pur sempre rimanen-

do all'interno, per il momento, del quadro delineato dalla l. cost. n. 3/2001, sarebbe addirittura possibile l'eliminazione, per la Regione in ipotesi considerata, del limite dei principi fondamentali della materia. Il modello risultante potrebbe in tal maniera configurarsi in forme di geometrie variabili, dunque, non soltanto all'interno dei principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato, ma anche con la marcatura di una discontinuità rispetto a questi ultimi. Ad avviso di chi scrive, tuttavia, l'interpretazione sistematica, che si impone, di tutto il testo costituzionale, costituisce un valido argine, prima ancora ed in termini più generali dell'applicazione dei livelli essenziali, alla possibile deflagrazione di più ordinamenti della comunicazione.

Ancora, il sesto comma dell'art. 117 prevede che la potestà regolamentare in tutte le materie attribuite alla potestà legislativa regionale spetti alle Regioni, il che può implicitamente indurre l'interprete a ritenere esaurito il margine di una potestà regolamentare in capo allo Stato. Cioè, nel caso esaminato, l'attribuzione dell'ordinamento della comunicazione alla potestà legislativa regionale dovrebbe comportare il venir meno della potestà regolamentare di quegli organi statali che l'hanno fin qui esercitata (Governo, Autorità per le garanzie nelle comunicazioni). Ora, anche se questo tipo di interpretazione deve confrontarsi in prima battuta con la costituzionalizzazione anche testuale di un principio che la Corte aveva già indicato da circa quindici anni, e cioè il principio della riserva di legge in materia, il problema di una regolamentazione attuativa ed integrativa del dettato legislativo statale e regionale rimane da affrontare, vieppiù alla luce della giurisprudenza costituzionale successiva all'entrata in vigore della l. cost. n. 3/2001. Sulla base di questa, infatti, a parte la questione della normativa cedevole, in linea di principio l'interpretazione corretta che ne è stata data dalla stessa Corte muove dalla considerazione che nelle materie di cui ai cc. 3° e 4° dell'art. 117 Cost., la potestà regolamentare spetti ormai alle Regioni, con la possibilità che un regolamento regionale, in caso di antinomia, prevalga sul regolamento dei fin qui competenti organi statali, al quale si sostituisce relativamente al territorio della Regione interessata.

Sia pur mettendo in luce vari punti di tensione della nuova disciplina costituzionale sull'ordinamento della comunicazione, non si può non muovere, tuttavia, anche dalla premessa che il nuovo Titolo V non può interpretarsi come avulso dal contesto costituzionale, ed è, anzi, proprio dell'interpretazione sistematica del testo costituzionale nella sua completezza che occorre fare applicazione nella ricerca della composizione (o almeno dell'attenuazione) dei più rilevanti punti di squilibrio. Si vuole, in sostanza, evidenziare come vada considerato che, al di là dell'operatività del limite degli obblighi internazionali e dell'attuazione dell'ordinamento comunitario – che pure operano, eccome, all'interno di estese aree della materia –, quello che

è destinato ad operare fortemente, in prima battuta e riverberandosi in termini di generalità su tutto il settore, è il limite costituzionale. Questo limite, nel caso considerato, sembra poter operare non soltanto come limite negativo, in termini di divieto al legislatore statale e regionale di tutta una serie di contenuti normativi, ma anche come limite positivo ed impositivo di garanzie ed istituti, e proprio perché il nuovo Titolo V fa comunque sistema e si salda fortemente con tutta la prima parte della Costituzione, in primo luogo con gli artt. 21 e 15 per quanto qui consta, ma anche con i principi di eguaglianza, formale e sostanziale, e di ragionevolezza (art. 3), che sembrano imporre, ad avviso di chi scrive, un cospicuo rinforzo della riserva di legge in materia, tale da ridurre in misura consistente la portata di alcuni problemi, tra cui il trasferimento della potestà regolamentare o l'attivazione della potestà legislativa *ex* art. 116, c. 3°.

Va, ancora, ricordata, raccordandola a quanto sopra, la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale (art. 117, c. 2°, lett. *m*)). E nell'ambito della categoria dei diritti civili rientra, senza dubbio, anche buona parte dell'ordinamento della comunicazione, per lo meno tutta quella parte che fa riferimento all'esercizio di diritti di libertà fondamentali (senza stare a ricordare qui tutto lo sviluppo dei diritti fondamentali in materia di comunicazione ed informazione che hanno preso le mosse dalla giurisprudenza costituzionale, basti far riferimento al diritto all'informazione non soltanto nella sua dimensione attiva, ma anche in quella c.d. passiva, incardinata sul destinatario del messaggio).

L'argomento, nella sua problematicità, non è sfuggito fra l'altro al Presidente della Repubblica, il quale, in occasione del suo messaggio alle Camere in materia di pluralismo e imparzialità nell'informazione (23 luglio 2002), non ha mancato di sottolineare come, secondo la riforma costituzionale, spetti allo Stato di determinare i principi fondamentali in detta materia, 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». E, nell'esercizio della sua funzione di rappresentante dell'unità nazionale, ha sottolineato che «nella definizione di tali principi fondamentali, lo Stato svolge la sua essenziale funzione di salvaguardia dell'unità della Nazione e della identità culturale italiana. Essi costituiscono la più valida cornice, entro la quale trova esplicazione il pluralismo culturale, ricchezza inestimabile del nostro Paese, sorgente di libera formazione della pubblica opinione». L'incisività del messaggio presidenziale ha legato la competenza legislativa regionale ad alcune dimensioni oggettive, in primo luogo, quelle territoriali, con ogni probabilità non facendo altro che esplicitare alcuni passaggi già desumibili dal testo sul-

la base ancora un volta di un'interpretazione sistematica di esso.

Considerando le premesse di natura testuale e giurisprudenziale, è innegabile che l'entrata in vigore del Titolo V porti con sé tutta una serie di problemi in materia fonti dell'«ordinamento della comunicazione». Ed un primo problema attiene, per l'appunto, proprio alla determinazione del contenuto della materia in questione, che non è affatto scontato, come ha messo in rilievo il Presidente dell'Autorità, Cheli, in occasione di un'audizione dinanzi alla I Commissione permanente del Senato della Repubblica il 27 novembre 2001.

L'interpretazione più convincente, avanzata dallo stesso Cheli, sembra quella di interpretare questo concetto alla luce della convergenza multimediale, per cui la l. n. 249/1997 parla, all'art. 1, di ordinamento delle comunicazioni, e dunque l'oggetto della materia dovrebbe essere esteso in prima battuta ai settori in convergenza multimediale. In questo senso, il settore delle telecomunicazioni sarebbe quello che offre minori problemi per l'attribuzione di una competenza legislativa alle Regioni, in quanto l'operatività del vincolo comunitario in base all'art. 117, c. 1°, porta a riassorbire tali competenze sul piano nazionale, come si ricava, da ultimo, dalla direttiva 2002/21/CE, che richiede agli Stati membri l'istituzione di autorità nazionali con profili organizzativi definiti e competenti a regolare servizi e reti di comunicazione elettronica. Naturalmente, questo modello investe essenzialmente i profili normativi, ed è dunque pienamente compatibile con un modello di decentramento di funzioni amministrative attraverso lo strumento della delega dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ai CoReCom, secondo quanto previsto per l'appunto nel regolamento sulle deleghe dell'Autorità (delibera n. 53/1999).

Diverso è il discorso per quanto riguarda il settore della radiotelevisione, dove non opera questo vincolo (se non nell'ambito di alcune materie specifiche, quelle disciplinate dalla direttiva c.d. TV senza frontiere: dir. 89/552/CEE, modificata con dir. 97/36/CE), ma nondimeno sono decisamente presenti profili di rilevanza nazionale, collegati all'esercizio di diritti di libertà fondamentali, alla garanzia del pluralismo dell'informazione (mentre per la concorrenza opera la competenza legislativa esclusiva dello Stato) ed alla tutela dei diritti e degli interessi degli utenti, sempre sulla base della prima parte della Costituzione. La presenza, dunque, di interi comparti del settore radiotelevisivo che sono sottratti per eccesso alla dimensione dell'interesse regionale, pone dei problemi che andranno risolti alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia regionale, sia settoriale sia generale [6].

---

[6] A. PACE, *Considerazioni finali*, in G. MORBIDELLI-F. DONATI (a cura di), *Comunicazioni:*

Quanto alla comunicazione politica, questa sembra senz'altro ricadere nell'ordinamento della comunicazione (a differenza di altre parti del c.d. contorno elettorale regionale, come l'ineleggibilità e l'incompatibilità, v. art. 122), ma con una particolare incisività dei principi fondamentali, legati al dovere per il legislatore statale di garantire la par condicio a tutti i cittadini (sentt. nn. 84/1994 e 155/2002 della Corte cost.), in tutte le consultazioni elettorali e fuori delle stesse.

La soluzione adottata sulla base dell'interpretazione proposta pare sicuramente più avanzata di quella approvata in sede di Commissione bicamerale per le riforme costituzionali nel corso della precedente legislatura (v. art. 60, c. 6°, del testo approvato dalla Commissione bicamerale istituita con l. cost. n. 1/1997, dove il punto rivestiva una sicuramente minore emergenza anche sul piano della lettera del testo). Tuttavia, è forse possibile, sulla base di un'interpretazione anche di tipo sistematico del c. 2° e 3° dell'art. 117, e del rapporto di specialità che probabilmente si può configurare tra l'ordinamento della comunicazione e le competenze di legislazione esclusiva dello Stato ai sensi del c. 2°, che alcuni profili vengano coerentemente lasciati alla legislazione concorrente delle Regioni: si pensi, ad esempio, alla disciplina delle tariffe dei messaggi autogestiti, disciplina attualmente legificata fin sul punto delle tariffe dalla l. n. 28/2000.

In materia, invece, di informazione e comunicazione istituzionale, occorre considerare che si tratta di materia che tradizionalmente e pacificamente rientra nell'ordinamento degli uffici della Regione, materia già di legislazione concorrente, ma attualmente elisa dalle materie elencate nel c. 3° dell'art. 117 (nonché da quelle elencate nel c. 2°), per cui la lettura più accreditabile induce a ritenere che questa sia ormai divenuta materia oggetto di potestà legislativa generale o residuale della Regione, rientrante nell'ambito della previsione di cui all'art. 117, c. 4°. La conseguenza, in prima battuta, parrebbe deporre nel senso del venir meno del limite dei principi fondamentali, ricorrente nel «vecchio» art. 117 Cost., e del conseguente dovere di rispettare la rispettiva legge-quadro, cioè la l. n. 150/2000.

Se questa conclusione opera su di un piano generale, relativo al complesso dell'ordinamento degli uffici regionali, occorre, tuttavia, a questo livello richiamare l'operatività di tutti i limiti che permangono alla legislazione regionale come a quella statale, in primo luogo del limite costituzionale, particolarmente significativo in materie il cui fondamento costituzionale è investito dai principi costituzionali contenuti negli artt. 21 e 97 Cost. (tra cui il

---

verso il diritto della convergenza?, Giappichelli, Torino, 2003, p. 180 ss., ipotizza un accordo tra le varie Regioni sui contenuti normativi della disciplina regionale di dettaglio, sul modello degli *Staatsverträge* tedeschi.

diritto all'informazione, imparzialità, buon andamento e trasparenza dell'azione amministrativa). In materia di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni, inoltre, occorre considerare l'obiettiva intersezione di vari profili con altre materie, quali l'ordinamento della comunicazione – quanto meno per il fatto di condividere in parte tecnologie ed infrastrutture – e le professioni, queste sì oggetto di legislazione concorrente, relativamente alle quali il limite dei principi fondamentali ritorna ad operare. Queste considerazioni temperano, in qualche misura, nel settore in oggetto l'eliminazione del limite dei principi fondamentali, rinviando ad una verifica puntuale, sia pur in questo quadro, dell'intervento legislativo regionale.

I capitoli su cui porre particolare attenzione appaiono in definitiva due: quello dei livelli essenziali e quello dei principi fondamentali. Quanto ai primi, essi ci sembrano consistere essenzialmente in prestazioni, come dice la Costituzione, concernenti i diritti civili, in questo caso quelli garantiti dagli artt. 21 e 15 Cost., riguardanti dunque doveri ed obblighi di tipo positivo in capo ai pubblici poteri territoriali, regionali e locali, che possono riguardare per le telecomunicazioni gli obblighi di servizio universale e quelli collegati all'unicità delle reti e degli standard tecnologici di servizio generale su tutto il territorio nazionale, nonché in materia ambientale le licenze per l'installazione di reti e ripetitori. Per il settore radiotelevisivo, i livelli essenziali andranno definiti in relazione al soddisfacimento dei diritti fondamentali collegato alla missione del servizio pubblico radiotelevisivo, come definito in primo luogo in sede legislativa ma anche convenzionale (anche con riferimento al contratto di servizio). Da questo punto di vista, sarà necessario, in ossequio anche al principio di legale collaborazione, l'inserimento delle Regioni nel processo normativo statale, ma ferma restando la competenza esclusiva dello Stato in materia, anche per quanto riguarda, accedendo alla teoria di chi ritiene che i livelli essenziali, diversi dai livelli minimi, incidono anche sull'assetto organizzativo dell'ente erogante [7], l'organizzazione, ad esempio, della concessionaria del servizio pubblico. Ugualmente, sembra da ritenere inclusa in questa parte della disciplina almeno per quanto riguarda i contenuti e le modalità di svolgimento della rispettiva attività, l'emittenza privata «di servizio», di cui all'art. 2 della l. n. 249/1997.

Quanto alla determinazione dei principi fondamentali, i riferimenti paiono in primo luogo alla sent. n. 355/1993 della Corte, che lega alla norma il principio in base ad un nesso di coessenzialità e di necessaria integrazione,

---

[7] In particolare, M. LUCIANI, *La tutela costituzionale dei livelli essenziali di assistenza*, Relazione al Seminario su «I livelli essenziali di assistenza (LEA) nella Costituzione. Doveri dello Stato, diritti dei cittadini», promosso dalla lega per le autonomie locali, Roma, 12 marzo 2002.

ed in questo senso sembra decisiva anche se non esclusivamente la dimensione dell'interesse, ma anche alla giurisprudenza costituzionale in materia vista all'inizio che asseconda una lettura finalistico/modale delle competenze legislative regionali in materia, bilanciata dal criterio di ragionevolezza fondato sull'art. 3, c. 1°, Cost. Alla luce di questo, ci sembra ragionevole ritenere che laddove le materie eccedano la dimensione dell'interesse regionale, anche se non determinano livelli essenziali, i principi fondamentali della legge statale possano essere contenuti anche in disposizioni puntuali, come in materia non soltanto coperta dal vincolo comunitario (direttiva tv senza frontiere), ma di garanzia del diritto ad un'informazione pluralistica, di accedere alle informazioni liberamente diffuse e di comunicazione politica nazionale; mentre, laddove i canoni interpretativi prima richiamati facciano ritenere che si sia in presenza di interessi localizzati nella dimensione regionale, i principi debbano essere formulati in termini più generali. Occorre, inoltre, precisare che le scelte del legislatore nazionale dovranno essere assunte alla luce dell'altro fondamentale principio della giurisprudenza costituzionale di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Tali principi fondamentali, proprio per il nesso di coessenzialità e necessaria integrazione citato, non potranno essere cedevoli su tutte le materie che eccedano la dimensione dell'interesse regionale, mentre la cedevolezza potrà essere ammessa nell'ambito di queste ultime [8]. Va, inoltre, precisato che, da questo punto di vista, altro sono i principi fondamentali destinati ad operare su di un piano generale come quello richiamato, altro i livelli essenziali che, pur collegati, non vengono snaturati, in quanto diretti (anche nella lettura più forte che interessa il versante dei profili organizzativi) esclusivamente a garantire un determinato standard di prestazioni.

Rimane un ulteriore versante di rilevante impatto, che investe la potestà regolamentare in materia di ordinamento della comunicazione. Infatti, mentre, come si è visto, a partire dalla l. n. 249/1997, gli interventi legislativi in materia si sono andati progressivamente sempre più caratterizzando per l'attribuzione all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni di una potestà regolamentare sempre più marcata, il nuovo art. 117, al c. 6°, attribuisce la potestà regolamentare nelle materie elencate nel c. 3°, tra cui l'ordinamento della comunicazione, alle Regioni. L'entrata in vigore della c.d. Riforma del Titolo V della Costituzione dovrebbe, cioè, provocare il trasferimento, in for-

---

[8] V. anche E. CARLONI, *L'ordinamento della comunicazione dopo la (ed alla luce della) riforma del Titolo V della parte II della Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, 2003 e A. VALASTRO, *Il futuro dei diritti fondamentali in materia di comunicazione dopo la riforma del Titolo V* (in corso di pubblicazione).

za diretta dell'attribuzione costituzionale, della potestà regolamentare in materia di ordinamento della comunicazione dall'Autorità alle Regioni. Ma tale conseguenza non può, ad avviso di chi scrive, non essere valutata alla luce delle considerazioni svolte in precedenza, in particolare del criterio della dimensione dell'interesse, che ha trovato un suo recepimento nella giurisprudenza costituzionale, e del criterio di ragionevolezza, l'applicazioine combinata dei quali dovrebbe consentire il raggiungimento di una soluzione legislativa equilibrata, anche nel senso di prevenire un concreto rischio di rilegificazione dell'intera materia e di fuga dal modello articolato, conosciuto a partire dalla l. n. 249/1997, la cui flessibilità (pur in presenza di singole criticità) è stata di grande utilità nell'intervento normativo in questo settore.

A questo proposito, va ricordato che, in termini generali, la legittimità di norme regolamentari dirette a regolamentare standards e prescrizioni tecniche per la protezione minima dei diritti fondamentali è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale, in quanto inerenti ad una competenza che deve esercitarsi in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale, a patto che l'ambito di intervento del regolamento sia rigorosamente predeterminato dalla legge (sentt. nn. 31/2001 e 282/2002).

P.S. *Nelle more della pubblicazione di questo contributo sono state depositate alcune sentenze della Corte costituzionale (7 ottobre 2003, nn. 307 e 308 e 15 ottobre 2003, n. 312) che ad una prima lettura muovono alcuni passi concreti, nel segno di una specificazione in termini di continuità con la più generale giurisprudenza in materia citata, verso la messa a punto di alcuni profili (affrontando i rispettivi problemi, peraltro, prevalentemente in relazione a Province autonome).*