

Conclusioni

Luciano Vandelli

*Assessore Innovazione Amministrativa ed Istituzionale
delle Autonomie Locali della Regione Emilia Romagna*

1. Affrontare il tema dell'ordinamento della comunicazione sotto il profilo delle competenze regionali significa toccare uno dei nodi più sensibili, delicati e complessi del nuovo assetto costituzionale in termini che i tempi costringono ad accelerare, con una evoluzione che si è già prodotta, probabilmente prima che la dottrina avesse modo di pervenire a conclusioni sufficientemente elaborate e prima che le istituzioni giungessero alla adozione di un disegno davvero condiviso. Anzi, i passaggi di questa vicenda si sono succeduti, in qualche modo, in senso inverso rispetto ad un ordine logico: si è partiti dal particolare, dai segmenti, per affrontare solo successivamente gli aspetti complessivi e generali.

In sostanza, ci si è trovati ad esaminare prima – e in termini molto puntuali – il contratto di servizio tra Ministero e R.A.I.; contratto che è stato elaborato nel quadro di una legislazione di cui si dava per scontato il superamento; parallelamente, iniziava l'iter relativo al disegno di legge di riforma complessiva dell'assetto radiotelevisivo e, sullo sfondo, vi era il quadro costituzionale scaturito dalla riforma del titolo V della Costituzione, che in larga misura è entrato in fibrillazione ed è stato contestato, precisamente sul punto sensibile delle competenze concorrenti, che costituisce esattamente l'argomento del quale oggi ci occupiamo.

2. Mi pare opportuno riprendere alcuni aspetti di fondo, peraltro, già trattati dalle riflessioni e dalle relazioni fin qui svolte, anzitutto da Paolo Caretti e da Alessandra Valastro: il senso della competenza concorrente, le dinamiche a cui essa dà luogo, l'intersezione tra le competenze concorrenti e i valori che la Corte ha identificato in alcune delle lettere elencate nell'articolo 117 per quanto riguarda le riserve statali.

Sotto questo profilo, è opportuno partire facendo riferimento alla materia dell'ambiente, che si presenta interessante poiché costituisce il primo caso in cui la Corte ha utilizzato e specificato questo concetto alla luce dei nuovi parametri posti dalla legge cost. n. 3/2001. La Consulta lo ha fatto ormai almeno in tre sentenze che esaminano diversi profili della questione; del resto, sull'impianto interpretativo sviluppato dalla Corte Costituzionale è successivamente intervenuta la giurisprudenza amministrativa, il Consiglio di Stato ed i Tar, che ne hanno tratto delle conseguenze precise e puntuali.

Ci si deve, anzitutto, domandare quali implicazioni possa avere il fatto che l'ambiente non sia inteso come materia di settore – come tante altre – ma sia stato definito

quale "valore costituzionale". Sostanzialmente l'affermazione è utilizzata a due scopi. Il primo: l'affermazione di un valore unificante implica che lo Stato fissi gli standard di tutela uniformi e che, nell'ambito di tali standard, vi sia il quadro in cui si muove l'intero apparato della Repubblica. In altri termini, si prefigura un quadro non statale, ma *repubblicano*, che coinvolge pertanto tutti i livelli delle istituzioni della Repubblica.

Il secondo: sotto altro profilo, questo significa anche che la legge regionale può legittimamente dettare norme in materia ambientale, proprio perché quella materia non possiede confini netti tra un soggetto e l'altro.

Si tratta, dunque, di due considerazioni opposte, ma convergenti: laddove entrano in gioco valori di questo tipo si determina una convivenza delle discipline che punta ad una distinzione tra standard inevitabilmente uniformi e discipline variegate a livello regionale.

Così, il punto di fondo diventa proprio quello delle dinamiche tra l'eguaglianza dei diritti, l'unicità, l'uniformità del nucleo di base degli stessi e la varietà delle soluzioni normative ed organizzative adottabili.

Dunque, il punto nodale consiste nel comprendere come, nelle dinamiche concrete, il nucleo degli "standard minimi" si differenzia rispetto ai "principi fondamentali". Sotto questo aspetto, è opportuno fare riferimento alla casistica che è esaminata dalla Corte Costituzionale e dalla giurisprudenza amministrativa, e, a mio avviso, è difficile trovare differenze sostanziali tra questi due concetti.

Pongo questo interrogativo poiché il tema della competenza concorrente e delle nuove dinamiche dei valori diventa determinante nella configurazione dell'evoluzione dell'ordinamento; anche perché, come è noto, è precisamente sulla eliminazione delle competenze concorrenti che si va incentrando, come è stato detto più volte da vari esponenti del Governo e della maggioranza, l'idea della "riforma della riforma" del titolo V.

Quindi l'idea della riformulazione del titolo V avrebbe come metodo e come scopo essenziale quello di ridistribuire le competenze con una sostanziale eliminazione delle competenze concorrenti ed una distribuzione variegata delle materie, tale da riservarle o integralmente allo Stato o integralmente alle Regioni, con un affidamento di garanzia del tessuto unitario a quelle materie trasversali.

Si tratta di un impianto al quale prestare grande attenzione poiché, a mio avviso, parte da un presupposto errato e pericoloso, che rischia, a sua volta, di pervenire a conseguenze parimenti erronee.

Il presupposto sbagliato è costituito dall'affermazione diffusa, in base alla quale l'attuale conflittualità Stato-Regioni dipenda dalle materie concorrenti.

Da un rapido censimento delle pronunce della Corte costituzionale che utilizzano come parametro di giudizio le norme del riformato titolo V, è possibile riscontrare 13 massime che riguardano problematiche connesse alla competenza regionale; tra que-

ste, 2 si riferiscono a materie concorrenti ed 11 ineriscono, invece, alla tematica diversa e ben più spinosa della delimitazione dei contenuti di una materia esclusiva rispetto ai contenuti di un'altra materia, esclusiva o riservata ad altro soggetto.

In altri termini, genera maggiore conflittualità comprendere cosa si debba intendere per "valorizzazione" dei beni ambientali e quale sia il confine di questo concetto rispetto alla "tutela" dei beni ambientali, piuttosto che individuare i principi fondamentali delle materie concorrenti; ciò avviene anche per un motivo comprensibile: nelle materie concorrenti due grandi blocchi, vale a dire la "tutela della salute" ed il "governo del territorio" godono di un consolidato massiccio sul quale, grazie anche ad una tradizionale giurisprudenza della Corte, ormai si è raggiunto un assetto abbastanza definito. Del resto, sulle altre materie, quelle "nuove", che vanno dalle professioni all'ordinamento del credito, fino, appunto, all'ordinamento della comunicazione, sino ad ora le Regioni si sono mosse con molta prudenza.

3. Alla luce di queste considerazioni, un primo spunto di riflessione è rappresentato dalle modalità attraverso le quali fare convivere i vari snodi dell'ordinamento.

Il Presidente Traversa faceva riferimento precisamente alle dinamiche che si determinano negli altri ordinamenti, ad esempio in materia di comunicazione radiotelevisiva.

In altri ordinamenti, non soltanto in quello spagnolo, si è arrivati alla definizione di un sistema di comunicazione radiotelevisiva localizzato, con un rapporto centro-periferia puntualmente definito, in base al quale è presente un centro che procede alla gestione dell'informazione nazionale per proprio conto e c'è una periferia che regola autonomamente una propria comunicazione televisiva con un ritaglio separato, distinto; questo, a mio avviso, non è l'impianto da perseguire: non è l'impianto che persegue il titolo V, non è l'impianto che perseguono le Regioni nel nostro sistema.

In realtà, è proprio nella ricerca di processi normativi integrati, del concorso da trovare in equilibri nuovi, che risiede la strada da perseguire, tenendo conto, in ogni caso, che il percorso è davvero difficile.

Infatti, ci troviamo dinanzi ad una fase di forte riaccentramento di competenze, e l'ambito dell'ordinamento della comunicazione costituisce solo un esempio tra i tanti; nel contratto di servizio abbiamo assistito ad una presa di posizione della Commissione di vigilanza molto aperta nei confronti delle Regioni, con un esito che, tutto sommato, ha risentito delle proposte delle Regioni; viceversa, nella vicenda della legge generale sul riordino del sistema radiotelevisivo abbiamo assistito ad un disegno di legge governativo centralizzatore e ad un percorso parlamentare che, per così dire, ha rincarato la dose: nonostante le attenzioni formali, l'esito è stato controproducente rispetto al punto di partenza.

Vi sono alcuni aspetti sui quali si è concentrata in concreto questa vicenda che vanno analizzati. In relazione al contratto di servizio, le Regioni avevano richiesto il coinvolgimento del sistema regionale nella informazione di carattere territoriale, la

valorizzazione delle specifiche realtà territoriali, la trasmissione a carattere istituzionale, non solo nazionale, ma anche a livello regionale, il fatto che, ugualmente, le trasmissioni di pubblica utilità si svolgessero anche a livello regionale; tutto ciò in un sistema dell'informazione che, da parte della Rai, non si rivolgesse soltanto al Governo, ma avesse una pluralità di interlocutori, quindi anche il sistema delle Regioni, con l'inserimento nella programmazione televisiva per l'estero – considerata l'azione svolta dalle Regioni nei confronti dei propri emigrati –, con la previsione di iniziative, per una quota della programmazione della terza rete rivolta alla comunicazione nel territorio delle singole Regioni, e con il coinvolgimento del canale satellitare Rai News, per pervenire ad una effettiva copertura del territorio nelle Regioni, perché molto spesso le trasmissioni regionali non sono ricevute da gran parte della popolazione; infine, si chiedeva che fosse inserita una clausola che consentisse, nel caso di un mutamento del quadro legislativo, di modificare anche le clausole del contratto di servizio.

Di tutto questo c'è una certa traccia nel contratto approvato, anche grazie all'attenzione riservata in sede parlamentare.

4. Meno favorevole è stata l'altra vicenda, anche perché il disegno di legge del Governo non è stato sottoposto al parere della Conferenza Stato-Regioni e Unificata – il che già la dice lunga – perché, come è noto, in base all'ordinamento già vigente prima del titolo V, tutti i provvedimenti governativi, che riguardano materie in qualche modo coinvolgenti le Regioni, devono passare inevitabilmente attraverso questo filtro. In quella circostanza, dunque, le Regioni si sono mosse su un parere elaborato di propria iniziativa e, quindi, hanno esposto le loro posizioni in sede parlamentare, con un'audizione. Così si è potuto affermare che questo disegno recava con sé l'esigenza di essere rimodellato come norma costituyente "principio fondamentale", ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost.

Infatti, questo disegno di legge ha un'impostazione e contiene una disciplina puntuale che deve far riflettere: si tratta di un testo che prescinde semplicemente dalla riforma del titolo V.

Tra l'altro, l'articolazione normativa si rivolge anche agli ambiti regionali, cioè alla comunicazione radiotelevisiva di livello regionale e locale, che è totalmente disciplinata in termini puntuali.

Gli emendamenti e le osservazioni delle Regioni puntavano fondamentalmente dunque a questa rilettura ed a questo ridisegno, con alcuni emendamenti importanti.

Naturalmente si tratta di una materia di particolare complessità, anche perché, di fatto, si assiste ad una triangolazione di competenze; c'è da tenere in considerazione il ruolo di una Autorità di garanzia. Vi è, infatti, una Autorità di Garanzia per il disegno europeo, un'Autorità nazionale e, infine, un'articolazione sui livelli regionali con i Corecom.

Così, si è cercato di distinguere e modulare i coinvolgimenti dei livelli regionali a seconda che toccassero momenti di garanzia – e dunque che innestassero delle esigenze di raccordo tra l'Autorità Nazionale e i Corecom – rispetto alle scelte di governo che, invece, pongono un problema di rapporto e di articolazione dei poteri tra Ministero, Governo e Regioni.

Questa impostazione ha portato ad una serie di proposte di emendamento in questa direzione, prevedendo, ad esempio, che laddove si tratti il tema della ubicazione di impianti, sia necessario un coinvolgimento delle Regioni mediante una intesa; mentre laddove si tratti la tematica della verifica degli adempimenti e degli obblighi, si faccia riferimento all'attività di monitoraggio e garanzia che si articola tra Autorità e Corecom.

Ancora, si è ritenuto non adeguato lo strumento della delega, così come è stato concepito per il Codice della radiotelevisione.

5. Vi sono, inoltre, forti perplessità, in generale, sull'uso della delega in materie concorrenti perché, per meccanismo costituzionale, la definizione dei grandi temi viene fatta a due livelli: dapprima i criteri direttivi vengono indicati dalla legge di delegazione, successivamente, interviene il decreto delegato che, a questo punto, dovrebbe trattenere la propria disciplina sul livello dei principi fondamentali, ma che tenderà inevitabilmente a debordare sul dettaglio, visto che i principi li ha già, per così dire, alle spalle.

Il termine stesso è significativo; il nostro legislatore continua a rispettare un'antica terminologia, che sostanzialmente segnala che quando si usa il termine "codice", si vuole innovare e quando si fa ricorso al termine "testo unico" si intende compattare una disciplina già vigente, semplicemente limitandosi al coordinamento delle disposizioni.

Quindi il "codice", in una terminologia giuridica più corretta, ma anche nella prassi, implica una spinta alla innovazione che qui si è voluta rappresentare e, dunque, le Regioni hanno ritenuto che molto più corretto fosse invece che si desse luogo ad un "testo unico", con i limiti prima descritti.

6. Ancora, paiono opportune alcune considerazioni sulla funzione della legge regionale e sul tema della allocazione delle funzioni. In questo testo vi sono disposizioni che alludono alla allocazione – ad esempio in materia di rilascio di determinati provvedimenti, di specifiche autorizzazioni anche locali – che rimane, tuttavia, interamente trattenuta in capo allo Stato.

In realtà, l'allocazione delle funzioni, inevitabilmente, segue la competenza e dunque nelle materie concorrenti, nel quadro di principi prefissati, deve essere garantita alla legge regionale.

Circa il contratto di servizio erano state formulate alcune osservazioni, ma ci trovava-

mo di fronte ad un disegno che comunque aveva un contratto di servizio nazionale ed una articolazione dei contratti di servizio regionali.

Il contratto di servizio nazionale, proprio perché è l'impalcatura su cui si articola tutto il sistema, implicava che le Regioni dovessero essere presenti.

La conseguenza è stata che sono scomparsi i contratti di servizio regionali. Così non c'è né la partecipazione a livello nazionale, né l'articolazione a livello regionale.

7. Non mi soffermo su ulteriori specifici aspetti, tuttavia vorrei semplicemente sottolineare l'impostazione che, in realtà, dovrebbe reggere questo ambito.

Le Regioni sono convinte che si tratti di impostare, in termini molto concreti, un federalismo o autonomismo di tipo cooperativo – non confusionario – ed attento ai coinvolgimenti di sistema. Separare, in modo tale che ciascuno proceda per proprio conto, è la misura peggiore che si possa adottare per attuare o rivedere il titolo V.

In questo servizio le Regioni ritengono che l'articolazione, la sensibilità verso i territori debba essere una concezione generale del servizio radiotelevisivo, non un singolo spezzone. Il problema non è quello di dare vita ad una televisione che abbia un piccolo spazio di trasmissione locale, lasciata alla discrezionalità della singola Regione. Ciò che preme alle Regioni è l'articolazione di un sistema che riesca a mettere in circuito anche le voci dei territori e, sotto questo profilo, si tratta di articolare, in maniera adeguata, ciò che va lasciato a livello nazionale – ed è tanto –, con la precisa consapevolezza che il livello nazionale non vuol dire ormai semplicemente statale, ma significa fare interagire, creare dei circuiti efficaci, inserire a regime la presenza delle Regioni nei gangli decisionali attraverso la gamma di strumenti che sono utilizzabili. Del resto, c'è il problema della presenza in Parlamento delle autonomie, con il punto di sofferenza costituito dall'inattuazione dell'articolo 11 della l. cost. n. 3/2001.

Anche sotto il profilo dell'amministrazione, e sul rapporto con l'art. 118 Cost. si pongono problemi importanti.

Così, rispetto a questo impianto, si può articolare ragionevolmente tutta quella fascia di atti e di decisioni che spettano ai livelli locali, mantenendo la piena distinzione tra ciò che costituisce funzione di "garanzia", che va riservata ad organi terzi, e ciò che rappresenta funzione di governo.

Questa è l'impostazione in cui le Regioni si riconoscono. Si tratta di una impostazione distante da quella che emerge dal disegno di legge "Gasparri" e dalla modulazione che fino ad ora, in prima battuta, sta scaturendo dai lavori della Camera.

Il sistema regionale tenderà, nel prosieguo, di difendere e di sostenere questa filosofia di fondo affinché l'evoluzione di questo progetto sia maggiormente rispondente alla logica sopra descritta, che non rappresenta la logica delle Regioni, bensì una logica di sistema, una logica repubblicana.