Osservatorio sulle fonti

NORME DI ATTUAZIONE DEGLI STATUTI SPECIALI ED UNITARIETÀ DEL SERVIZIO PUBBLICO RADIOTELEVISIVO: SPUNTI PROBLEMATICI ALLA LUCE DI UN TENTATIVO DI PROVINCIALIZZAZIONE*

di *Leonardo Bianchi***

SOMMARIO: 1. Norme di attuazione degli statuti speciali e disciplina della materia radiotelevisiva. - 2. Un caso emblematico: la Provincia di Bolzano. Quali rischi sui piani delle garanzie in materia di libertà di espressione radiotelevisiva e della rottura dell'unitarietà del servizio pubblico radiotelevisivo.

1. Sull'idoneità delle norme di attuazione degli statuti speciali a regolare la materia radiotelevisiva

Il rapporto tra libertà di espressione radiotelevisiva e territorio (in relazione alla nota tematica del decentramento, declinato rispetto al servizio pubblico radiotelevisivo) come tema del "decentramento" è un tema classico degli studi di Paolo Barile, che, anzi, proprio a partire da una sua celebre Relazione introduttiva al Convegno "Regioni e informazione" (Napoli, 1970), pose per primo nel nostro Paese la questione in termini sistematici, in vista della riforma della RAI.

Il problema è stato a lungo affrontato sotto i profili dell'esistenza di una competenza legislativa regionale in materia di informazione e comunicazione, prima attraverso l'attivazione di una competenza legislativa integrativa attuativa fin dalla legge n. 103 del 1975 (essenzialmente sull'istituzione e funzionamento dei Comitati Regionali per il Servizio Radiotelevisivo), poi attraverso il riconoscimento, ad opera della giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 348 del 1990 e n. 26 del 1996) di una competenza legislativa regionale sulle misure di sostegno alle imprese di informazione locale, infine, in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione operata con la l. cost. n. 3 del 2001, con l'individuazione dell'"ordinamento della comunicazione" tra le materie di legislazione concorrente elencate dall'art. 117, comma 3, della Costituzione.

In questa sede, si ritiene utile tornare sul tema, affrontandolo da un diverso punto di vista che neppure nella ultracinquantennale giurisprudenza costituzionale in materia (la prima sentenza della Corte in materia è la n. 46 del 1961) aveva ancora avuto occasione di porsi fino ad un'operazione che ha visto protagonista, nel corso del 2011, la Provincia di Bolzano: la regolazione della materia radiotelevisiva - nella specie: la provincializzazione del servizio pubblico radiotelevisivo - ad opera delle norme di attuazione degli statuti speciali.

Come è noto, queste particolari fonti sono ritenuti decreti legislativi atipici, svincolati dal rispetto dei limiti propri della delegazione legislativa, sono emanati dal

* Il presente contributo riprende il testo della relazione che l'Autore ha svolto il 25 marzo 2011 presso l'Università di Bolzano in occasione del Convegno "Il futuro della RAI di Bolzano".

** Ricercatore di Diritto costituzionale presso l'Università di Firenze.

Governo in seguito all'attribuzione di una competenza normativa primaria operata da apposite norme delle leggi costituzionali deliberative degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale per consentire al Governo di attuare ed integrare le norme statutarie (v. art. 107 Stat. T.A.A.). Tuttavia, rispetto ai limiti della delegazione legislativa, mentre l'oggetto della delega può ricavarsi implicitamente dalla funzione svolta dai decreti governativi, altrettanto non può dirsi per i principi e criteri direttivi e per il limite temporale, a proposito del quale si è prospettata la configurazione della delega di attuazione degli Statuti speciali come una "delega continua"[1], esercitabile attraverso una pluralità di atti di esercizio.

Diversamente si è orientata la giurisprudenza della Corte costituzionale, laddove ha qualificato «la competenza conferita agli appositi decreti legislativi di attuazione statutaria» come «separata e riservata, rispetto a quella esercitabile in applicazione dell'VIII disposizione transitoria della Costituzione dalle ordinarie leggi della Repubblica» (sentenze nn. 180 del 1980, 212 del 1984 e 316 del 2004): in questa chiave di lettura, gli Statuti speciali attribuiscono, piuttosto, al Governo una competenza normativa riservata, tale da escludere comunque nella materia regolata la concorrenza di leggi statali ordinarie. Tuttavia, anche laddove l'atipicità fosse rinvenuta nel configurare la legge di delega in una legge costituzionale (quella di approvazione degli Statuti speciali), *a fortiori* il livello costituzionale della delega comporterebbe l'esclusione dalla disciplina della materia della legge statale ordinaria.

Il che, naturalmente, in materie coperte da riserva di legge come quella radiotelevisiva – e che comunque necessitano di un elevato quadro di garanzie anche in presenza di una differenziazione dei livelli di regolazione: si veda l'attribuzione all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni di sfere di potestà regolamentare progressivamente crescenti -, ed avuto riguardo, invece, al peculiare procedimento di approvazione delle norme di attuazione degli Statuti speciali, qualche cautela, già sul piano teorico, suggerisce di impiegarla.

Infatti, è proprio il procedimento di formazione dei decreti di attuazione degli Statuti speciali ad essere foriero di ulteriori spunti di riflessione, laddove si prevede un parere – come nel caso della Provincia di Bolzano - obbligatorio sullo schema del decreto (o una proposta), formulato da una Commissione paritetica composta da rappresentanti dello Stato e delle Regioni. A questo proposito, va precisato che l'art. 107, comma 2, dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige prevede che, in seno alla Commissione paritetica regionale «è istituita una speciale commissione per le norme di attuazione relative alle materie attribuite alla competenza della Provincia di Bolzano, composta di sei membri, di cui tre in rappresentanza dello Stato e tre della Provincia. Uno dei membri in rappresentanza dello Stato deve appartenere al gruppo linguistico tedesco; uno di quelli in rappresentanza della Provincia deve appartenere al gruppo linguistico italiano». A questo proposito, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha dimostrato di interpretare in termini ben più incisivi di un semplice parere obbligatorio, quale pure, sulla carta sarebbe, il parere della Commissione paritetica.

[1] Così M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, Giuffré, Milano, 2010, 127.

Questo, se è stato affermato con riferimento alla Regione Sicilia con la sentenza n. 175 del 1975[2], è stato, poi, precisato in successive decisioni, che consentono di ravvisare una giurisprudenza consolidata, con riferimento proprio ai decreti legislativi di attuazione dell'art. 107 Stat. T.A.A., laddove la Corte afferma che «se è vero, infatti, che il parere richiesto alla Commissione paritetica sulle norme di attuazione è un parere obbligatorio, ma non vincolante, è anche vero che, ai fini di un corretto svolgimento della funzione consultiva …, la stessa Commissione … deve essere posta in grado di esaminare ed esprimere il proprio avviso sugli schemi dei decreti legislativi che il Governo, a conclusione del lavoro preparatorio, si appresta definitivamente ad adottare ai fini dell'attuazione della disciplina statutaria. Il rispetto di tale esigenza, se non conduce ad escludere che il Governo possa apportare, dopo il parere della Commissione, varianti di carattere formale al testo dei decreti, impedisce invece allo stesso di adottare modificazioni o aggiunte suscettibili di alterare il contenuto sostanziale della disciplina su cui la Commissione abbia già avuto modo di manifestare il proprio parere, tanto più ove tali modificazioni vengano ad incidere sul piano della stessa distribuzione delle competenze tra lo Stato ed i soggetti di autonomia» (sentenza n. 37 del 1989; nello stesso senso, v. le sentenze nn. 95 del 1994 e 236 del 2004).

La Corte ha finito, così, per dare un'interpretazione più penetrante del parere della Commissione paritetica di quella risultante dalla lettera degli Statuti speciali, in modo da ammettere che il testo del decreto predisposto dalle Commissioni sia sostanzialmente vincolante per il Governo: per cui, mentre il parere delle Commissioni, regionale e provinciale – ma quest'ultima gode di un peso politico e di un ambito di azione assai più ampio dell'altra – rimane formalmente obbligatorio, di fatto sono esse ad elaborare le norme, sia pur con l'aiuto degli uffici governativi, e finiscono nella prassi anche per approvarle[3]. Sicché, tenuto conto che nella Provincia di Bolzano in particolare la diffusione dell'istituto è così capillare da ricorrervi non solo per l'approvazione delle norme di attuazione dello Statuto, ma anche per disciplinare tutta una serie di profili ulteriori legati alla gestione dell'autonomia, si può ritenere che esse costituiscano, per così dire, il fulcro dei rapporti tra Provincia e Stato e che «quasi tutte le disposizioni più significative del sistema autonomistico provinciale trovino nelle norme di attuazione la loro fonte più importante»[4].

Sicché si è in presenza di un modello che, sul piano strutturale, vede trasformarsi un organo essenzialmente consultivo del Governo in uno strumento autonomo di concertazione negoziale paritaria tra Stato e Provincia/Regione, avvenuta gradualmente

[2] «Una Commissione paritetica di quattro membri nominati dall'Alto Commissario della Sicilia e dal Governo dello Stato *determinerà* … le norme per l'attuazione del presente Statuto» che sono «*compilate* … da una commissione paritetica composta, in posizioni di assoluta eguaglianza, di due membri nominati dal Governo dello Stato e di due membri nominati dal Presidente della Regione e *tradotte*, poi, in un decreto legislativo del Presidente della Repubblica».

[3] V. già S. BARTOLE, *Le norme di attuazione degli Statuti speciali come fonte permanente*, in *Le Regioni*, 1985, p. 1152.

[4] Così F. PALERMO, *Ruolo e natura delle Commissioni paritetiche e delle norme di attuazione*, in J. MARKO, S. ORTINO, F. PALERMO (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Cedam, Padova, 2001, p. 829.

per via politica ed avallata dalla giurisprudenza costituzionale[5], mentre, sul piano delle fonti, si è in presenza di istituti che, tra composizione delle Commissioni e posizione speciale delle norme di attuazione, in buona sostanza escludono il Parlamento dal processo decisionale ed attribuiscono alle norme approvate con la suddetta procedura una posizione rinforzata, superiore alle leggi ordinarie[6]. Tanto più in considerazione di una consolidata giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 137 del 1998, 213 del 1998, 520 del 2000, 341 del 2001 e 406 del 2001, tra le altre) che, in caso di antinomia, sancisce la cedevolezza della legge statale e la prevalenza delle nome di attuazione degli Statuti speciali e che, nel caso della sentenza n. 51 del 2006, puntualizza: «Le norme di attuazione degli Statuti speciali possiedono un sicuro ruolo interpretativo ed integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle Regioni ad autonomia speciale e non possono essere modificate che mediante atti adottati con il procedimento appositamente previsto negli Statuti, prevalendo in tal modo sugli atti legislativi ordinari».

Tutto ciò risulta di capitale importanza in sede di definizione del rapporto tra le norme di attuazione ed il Testo Unico sulla radiotelevisione (d.lgs. n. 177 del 2005, come modificato con d.lgs. n. 44 del 2010), ora T.U. sui media audiovisivi: sono davvero queste norme di attuazione lo strumento normativo appropriato alla disciplina della materia audiovisiva e radiotelevisiva?

2. Un caso emblematico: la Provincia di Bolzano. Quali rischi sui piani delle garanzie in materia di libertà di espressione radiotelevisiva e della rottura dell'unitarietà del servizio pubblico radiotelevisivo

Come si è avuto modo di accennare, il tema interessa in questo contesto in quanto l'art. 2, commi 106 – 125 della legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria 2010) ha recepito l'intesa del 30 novembre 2009 ("Nuove norme di coordinamento della finanza della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome", nota, altresì, come Accordo di Milano tra i Ministri dell'Economia e delle Finanze e delle Riforme ed il Presidente della Provincia autonoma di Bolzano), con cui sono stati definiti contenuti strategici destinati a norme finanziarie collocate fuori Statuto, tra cui (lett. B, n. 4) «l'assunzione, da parte della Provincia autonoma di Bolzano, nella misura massima consentita dallo Statuto, speciale, degli oneri riferiti … alle trasmissioni in lingua tedesca e ladina di competenza della sede RAI di Bolzano».

Sicché, in attuazione di tale previsione, si è proceduto per un certo periodo di tempo a predisporre, in sede di Commissione paritetica della Provincia di Bolzano, una Bozza di Norme di attuazione, presentata alla Commissione paritetica stessa il 23 febbraio

[5] Così ancora F. PALERMO, cit., 831.

[6] V. già U. ALLEGRETTI, *La Corte ribadisce l'estraneità del Parlamento all'attuazione degli Statuti speciali*, in *Le Regioni*, 1984, p. 1310 ss.

2010, in cui venivano recepite tutta una serie di norme già previste dal Testo Unico sulla Radiotelevisione[7].

Va, peraltro, precisato che il contesto normativo di tale intervento è delineato sulla base delle previsioni dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige che, all'art. 8, n. 4, dispone che «Le Province hanno la potestà di emanare norme legislative nelle seguenti materie: … per la Provincia di Bolzano, anche con i mezzi radiotelevisivi, esclusa la facoltà di impiantare stazioni radiotelevisive».

Rispetto a tale previsione, con una decisa forzatura del dato testuale statutario testé visto, sono già le norme di attuazione vigenti (d.P.R. n. 691 del 1973) a prevedere che, mentre «le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative locali con i mezzi radiotelevisivi, esercitate dagli organi centrali o periferici dello Stato, sono esercitate nell'ambito del proprio territorio dalla Provincia di Bolzano» (art. 7), «è fatto divieto alla Provincia di Bolzano di impiantare stazioni radiotelevisive destinate ad effettuare trasmissioni di programmi *propri*» (art. 7, u.c.), in coerenza con quanto previsto dal successivo art. 10, laddove si autorizza la Provincia di Bolzano «a realizzare e gestire una rete idonea a consentire, con qualsiasi mezzo tecnico, la ricezione contemporanea, nel territorio della Provincia, delle radiodiffusioni sonore e visive emesse da organismi radiotelevisivi esteri dell'area culturale tedesca e ladina».

Se in quest'ultima previsione sta il fondamento normativo che ha portato all'istituzione dell'azienda RAS, che esercita proprio l'attività di cui all'art. 10, è altrettanto vero che ciò è avvenuto al prezzo di una sostanziale elusione, se non violazione, del divieto statutario che impedisce alla Provincia di impiantare stazioni radiotelevisive *tout court*, a prescindere dalla natura e dalla tipologia di programmi che vengano trasmessi. Fin qui il quadro normativo vigente.

Per venire, poi, alla Bozza di Nda collegata all'attuazione della legge finanziaria 2010, tra queste va segnalata l'attribuzione alla Provincia di Bolzano del potere di rilasciare ogni provvedimento autorizzativo, abilitativo, concessorio ed interdittivo relativo alla produzione e diffusione dei contenuti di programmi radiotelevisivi e dati (art. 7-*bis*) ed il riconoscimento della Provincia di Bolzano come Ente con cui raggiungere l'intesa da parte del Ministero competente per l'approvazione dei piani di ripartizione e di assegnazione delle frequenze (art 7-*bis*, comma 2). Già per quanto riguarda questo aspetto, va sottolineato come la Bozza di n.d.a. in parte disciplini una materia di cui l'art. 12 del T.U. fissa i principi fondamentali per il legislatore regionale in attuazione dell'art. 117, comma 3 Cost., e nel rispetto dello Statuto speciale T.A.A. (art. 8 n. 4), in parte ripete i contenuti dello stesso T.U.

Per quanto riguarda il servizio pubblico radiotelevisivo, poi, ripete egualmente all'art. 7-*ter* l'obbligo per la RAI di costituire una sede nel territorio provinciale, già sancito all'art. 45, comma 2, lettera p, del T.U. sulla radiotelevisione. Ma, ciò che più conta, mentre l'art. 6 del T.U. attribuisce alla legge regionale, o provinciale in questo

[7] Sul tema, in generale, v. G. DE CESARE, *Il "nomos" televisivo della Provincia di Bolzano*, in La politica in Tirolo e Sudtirolo 2003, Athesia, Bolzano, 2004, p. 307 ss.

caso, la definizione degli specifici compiti di pubblico servizio in ambito locale, da specificare successivamente in sede di contratto di servizio regionale/provinciale con la concessionaria pubblica, l'art. 7-*ter*, comma 2, della Bozza di n.d.a. prevede che quegli stessi compiti siano direttamente definiti dal contratto di servizio, *by*-passando la legge provinciale[8].

A questo si aggiunga che la stessa disposizione riconosce sempre al contratto di servizio la funzione di definire: 1) il modello organizzativo della sede provinciale della concessionaria pubblica «anche con riguardo alla determinazione dell'organizzazione dell'impresa», ma elidendo significativamente il limite, sancito all'art. 46, comma 2, del T.U. del «rispetto dell'unità giuridica ed economica dello Stato» (mentre in una prima versione si prevedeva almeno il rispetto dell'«unitarietà della società concessionaria», concetto, peraltro, di portata più ridotta e limitata al livello aziendale); 2) i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e la tutela dell'incolumità e della sicurezza pubblica, che, invece, vanno definiti a livello statale.

Il sistema si completa con la previsione all'art. 4 della Bozza di n.d.a dell'assunzione a totale carico della Provincia autonoma di Bolzano delle spese per le attività di servizio pubblico provinciale della sede locale della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, detraendo il gettito del canone di abbonamento radiotelevisivo su base territoriale, mentre all'art. 5 si impone all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni di avvalersi, nell'esercizio delle proprie funzioni di vigilanza, del Comitato Provinciale per le Comunicazioni, superando lo schema della delega di funzioni dall'AGCOM ai CORECOM, ed in qualche misura incrinando l'unitarietà del modello di vigilanza e verifica dell'adempimento dei compiti di servizio pubblico confermato dall'art. 48 del T.U., in quanto l'AGCOM non potrebbe più né assegnare né revocare la delega in materia al CoProCom di Bolzano.

Tra le conseguenze prevedibilmente collegate ad un tale nuovo assetto, rientrerebbero sia la probabilità che tutta la produzione della concessionaria, compresa quella in lingua italiana, e l'informazione radiotelevisiva venissero assorbite dalla nuova sede di Bolzano che verrebbe finanziata anche attraverso l'incameramento del canone percepito sul territorio provinciale, sia la ridefinizione del modello organizzativo della sede RAI di Bolzano attraverso lo strumento del contratto di servizio, in contrasto con le previsioni del T.U. media audiovisivi, proprio mentre spariscono i riferimenti all'unitarietà della società concessionaria ed all'unità giuridica ed economica dello Stato. Con l'assunzione della gestione dei finanziamenti e della disciplina dell'organizzazione interna della società concessionaria, la Provincia viene ad assumere una sostanziale capacità di condizionamento sulle nomine interne aziendali ed un'influenza estremamente incisiva anche sugli organi di controllo.

Tutto questo accade avvalendosi di fonti, quali le norme di attuazione, che prevalgono sulla legislazione statale in base al principio della competenza riservata dalla Statuto speciale e che solo per questa via sono in grado di affrontare il contrasto

[8] Sul contratto di servizio pubblico radiotelevisivo, v. P. CARETTI, *Il contratto di servizio nel sistema delle fonti che disciplinano il servizio pubblico radiotelevisivo*, in DRT, n. 3, 2000, p. 728 ss.

formale con l'art. 55, co. 2, del T.U. media audiovisivi, laddove prevede che «le disposizioni contenute nel presente testo unico non possono essere abrogate, derogate, sospese o comunque modificate, se non in modo esplicito mediante l'indicazione specifica delle fonti da abrogare, derogare, sospendere o modificare»: nessuna abrogazione esplicita è disposta nella Bozza di Norme di attuazione esaminata. In ogni caso, il modello che emerge finisce per porsi in contrasto con lo stesso Statuto speciale, che tuttora esclude in capo alla Provincia la facoltà di impiantare stazioni radiotelevisive, determinando già per questo profilo seri problemi di legittimità costituzionale della normativa contenuta nella Bozza di Norme di attuazione predisposta dalla Commissione cd dei sei.

In definitiva, si rileva nei contenuti del modello di provincializzazione altoatesino contenuto nella Bozza di norme di attuazione – che risulta in questa fase sospeso – una rottura dell'unitarietà del servizio pubblico radiotelevisivo diretta a spostare sulla sola Provincia di Bolzano gran parte degli oneri, ma soprattutto la definizione dei compiti, dei livelli essenziali delle prestazioni, dell'organizzazione e la responsabilità della vigilanza sul servizio pubblico radiotelevisivo esercitato in quella Provincia, secondo un modello derogatorio rispetto al T.U. sulla radiotelevisione e su di esso prevalente e che pone seri problemi di rispetto degli articoli 21 e 117 della Costituzione.

La sottrazione della definizione dei compiti di servizio pubblico provinciale al legislatore provinciale spinge a denunciare, anche a questo livello, il pericolo di una "fuga dalle Assemblee", delicatissimo sotto il profilo dei rapporti tra gli organi provinciali. Ma, soprattutto, serie perplessità desta il ricorso all'uso delle norme di attuazione dello Statuto speciale per disciplinare questa materia, che consentirebbe di attrarre definitivamente la stessa in un'orbita in cui né il Parlamento nazionale né il Consiglio Provinciale avrebbero, poi, sostanzialmente né formalmente *aperitio oris*. E questo, sul piano delle garanzie dei diritti fondamentali tra cui la libertà di espressione è la pietra angolare della democrazia, secondo la celebre espressione della Corte costituzionale (sent. n. 84 del 1969) è un *vulnus* che si scontra frontalmente anche con quel processo di parziale trasferimento della garanzia della libertà di espressione dal piano delle fonti del diritto e della riserva di legge a quello degli organi e delle autorità di garanzia.