

# I sistemi regionali dell'informazione tra uniformità e differenziazione\*

*Gianluca Gardini*

## 1. L'uniformità di fondo

In origine la Costituzione non riconosceva alcuno spazio alle Regioni e agli enti locali in tema di informazione e comunicazione (C. cost., sent. 46/1961, con la quale si dichiara incostituzionale una legge della Provincia di Bolzano che attribuiva alla giunta il potere di predisporre e vigilare l'esecuzione dei programmi per le trasmissioni locali della concessionaria pubblica). Fino alla riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuta nel 2001, allo Stato era riconosciuta una competenza normativa di carattere esclusivo sulla disciplina concernente le attività di comunicazione, in considerazione dell'esigenza di assicurare in quest'ambito regole uniformi per l'intero territorio nazionale.

Le Regioni, nel corso degli anni, avevano a più riprese tentato di rivendicare spazi di intervento in questo settore, che non compariva nell'elenco delle loro competenze. Questa aspirazione è però rimasta in gran parte frustrata, o meglio confinata entro gli angusti ambiti indicati dallo stesso legislatore statale, che nel corso degli ultimi 30 anni ha mostrato solo timide aperture verso una disciplina regionale delle attività di informazione e comunicazione (si pensi, per esempio, all'organizzazione dei Co.re.com; oppure all'erogazione di incentivi e provvidenze a favore delle imprese di comunicazione regionali o locali), senza però mai ammettere interventi legislativi di ampio respiro.

La prima legge generale in tema di radiotelevisione (l. 103/75) riconobbe alcuni marginali spazi d'intervento regionale nel settore, istituendo i Comitati regionali radiotelevisivi (Co.re.rat), organi consultivi competenti a formulare proposte al Consiglio di amministrazione della RAI relative ai programmi del servizio pubblico destinati alla diffusione regionale (cd. finestre regionali). La medesima legge prevede altresì la partecipazione delle Regioni al procedimento di nomina dei componenti del Consiglio di amministrazione RAI (il consiglio di amministrazione RAI era allora composto di 16 membri, di cui 6 eletti dall'assemblea dei soci e dieci eletti dalla commissione parlamentare con la maggioranza dei tre quinti dei componenti; all'interno della quota

---

\* Il presente saggio è stato elaborato nell'ambito del sottogruppo di studio di Astrid "Uniformità e differenziazione delle politiche regionali", coordinato da Eduardo Gianfrancesco e Paolo Cavaleri, (il sottogruppo fa parte del gruppo di studio "Dove va il regionalismo", coordinato da Luciano Vandelli).

parlamentare, 4 membri erano scelti sulla base delle designazioni effettuate dai consigli regionali), e introdusse specifiche competenze regionali in materia di televisione via cavo. Tuttavia, anche a seguito di cauto riconoscimento legislativo, la Corte costituzionale mantenne un atteggiamento assai restrittivo nei confronti delle competenze regionali, enfatizzando le (innegabili) esigenze di unitarietà che caratterizzano questo settore (sent. 94/1977, in cui si dichiara illegittima una legge siciliana che introduce agevolazioni economiche in tema di quotidiani editi nell'isola; sentt. 206-207/1985 negano la competenza legislativa della provincia di Bolzano relativamente al governo tecnico dell'etere – pianificazione, ripartizione, assegnazione delle frequenze).

Le prime aperture nei confronti delle Regioni giungono solo nei primi anni Novanta, allorché la Consulta, nel pronunciarsi sulla legittimità di una legge della Regione Piemonte che stabiliva provvidenze a favore delle imprese mediatiche, definisce la “comunicazione” come una materia che non può essere collocata sullo stesso piano delle altre materie elencate nell'art. 117 Cost., ma deve piuttosto considerarsi una «condizione preliminare per l'attuazione ad ogni livello, centrale o locale, della forma propria di stato democratico» (C. cost., sent. 348/1990). In questa nuova prospettiva, che marca l'avvio di una seconda fase per lo sviluppo del ruolo regionale nel settore dell'informazione e della comunicazione, le Regioni vengono chiamate – insieme allo Stato e agli altri soggetti politici dell'ordinamento – alla cura dell'interesse generale ad un sistema informativo pluralistico e diffuso, da realizzarsi nell'ambito di un rapporto di concorrenza equilibrato e rispettoso dei rispettivi ruoli, correlati al diverso grado di rappresentatività e responsabilità che contraddistinguono i vari livelli di governo.

Questa svolta nella giurisprudenza della Corte viene accompagnata, sul piano normativo, da un nuovo intervento del legislatore, volto a dare un assetto adeguato al settore radiotelevisivo in conseguenza della rottura del monopolio pubblico (l. 223/1990). Questa legge, pur sottraendo alle Regioni la competenza in tema di nomina di alcuni componenti del Consiglio di amministrazione RAI, riconobbe ad esse rilevanti compiti consultivi in merito alla predisposizione del piano di assegnazione delle frequenze, la possibilità di stipulare convenzioni con le sedi periferiche della concessionaria pubblica e con le emittenti locali private al fine di dar vita a contenuti informativi più vicini alla realtà del territorio, nonché la facoltà di concedere incentivi economici a favore di operatori privati per la radiodiffusione sonora a carattere comunitario di ambito locale.

Un ulteriore, importante riconoscimento del ruolo regionale nel settore viene poi dalla legge n. 249/1997, istitutiva dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Questa normativa, dotata di estrema lungimiranza nel cogliere e regolare la spinta verso la convergenza tecnologica dei mezzi di comunicazione, conferma la partecipazione delle autonomie all'elaborazione del piano di assegnazione delle frequenze e prevede l'istituzione, da parte delle Regioni, dei “Comitati regionali per la comunicazione” (Co.re.com), organi dalla natura mista o “anfibologica”: strutturalmente dipendenti dalle Regioni e destinati a succedere ai Co.re.rat nelle funzioni già esercitate, ed al tempo stesso funzionalmente dipendenti dall'Autorità, in quanto incaricati di esercitare sul territorio le funzioni di controllo, di garanzia e di governo da quest'ultima delegate.

Nel 2001, la riforma del Titolo V della Costituzione riconosce alle Regioni una competenza concorrente in tema di “ordinamento della comunicazione”, senza peraltro chiarire l'esatto significato di questa locuzione. La strada verso la regionalizzazione delle competenze in materia di informazione e comunicazione sembra dunque avviata, al punto che da quel momento parte della

dottrina non esita a considerare il Co.re.com «un'autorità indipendente regionale (...) espressiva dell'autonomia delle Regioni non meno, ma prima ancora del decentramento di funzioni da parte dell'Autorità» (Bianchi, 2001, 689). In realtà, solo una parte delle competenze regionali in tema di comunicazione viene effettivamente esercitata, mentre il settore resta di fatto caratterizzato da una spiccata centralizzazione: la disciplina delle principali attività che lo caratterizzano (radiotelevisione, telecomunicazioni, stampa e editoria) rimane affidata a fonti statali, con rari margini di differenziazione regionale controllata dal centro, mentre l'intervento regionale continua a svolgere un mero ruolo complementare nell'impianto centralistico della materia (v, ad es. il caso dei finanziamenti).

Si realizza così, nel settore dell'informazione, un tipico esempio “regionalismo dell'uniformità”, che a tutt'oggi caratterizza il modello italiano: la legge regionale è di fatto «trattata alla stregua di una fonte secondaria, regolamentare», dal momento che è la legge statale «a definirne gli spazi di intervento, ed entro questi, a conformarne i tratti principali» (Carloni, 2005).

Tuttavia, se il quadro normativo di fondo spinge verso l'uniformità delle regole, nella sostanza le regioni mostrano notevoli differenze con riferimento al sistema di informazione territoriale, sia per quanto concerne il versante attivo (diffusione di notizie e opinioni, diritto *di* informare) sia per quanto concerne il versante passivo (diritto *all'*informazione dei cittadini, di essere informati).

Queste differenze emergono con chiarezza ponendo attenzione al comparto dell'emittenza radiotelevisiva locale e regionale, che risulta particolarmente disomogeneo all'interno del paese.

A riguardo, le principali differenze tra i territori possono cogliersi esaminando tre distinti profili: 1) normativo; 2) economico-imprenditoriale; 3) tecnologico.

## **2. La differenziazione dal punto di vista normativo**

Come si accennava, la legge n. 249/97 ha introdotto nell'ordinamento italiano l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, con competenze relative all'intero sistema delle comunicazioni (stampa, radiotelevisione e servizi di telecomunicazione). Riconoscendo inoltre le esigenze di decentramento sul territorio al fine di assicurare le necessarie funzioni di governo, di garanzia e di controllo in tema di comunicazione, la legge succitata afferma che «sono funzionalmente organi dell'Autorità i comitati regionali per le comunicazioni, che possono istituirsi con leggi regionali entro sei mesi dall'insediamento, ai quali sono altresì attribuite le competenze attualmente svolte dai comitati regionali radiotelevisivi. (...) L'Autorità d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano adotta un regolamento per definire le materie di sua competenza che possono essere delegate ai comitati regionali per le comunicazioni» (art. 1, comma 13).

I Comitati Regionali per le Comunicazioni hanno la funzione di gestire, governare e controllare il sistema delle comunicazioni sul territorio: sono al tempo stesso organi regionali, organi delegato dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) e referenti operativi del Ministero delle Comunicazioni.

A partire dal 1997 le regioni hanno istituito con proprie leggi i Co.re.com, nati sulle ceneri dei vecchi Co.re.rat, secondo l'indicazione di massima contenuta nella legge, ma sostanzialmente conferendo ad essi una struttura, funzioni e risorse profondamente diverse: si va dall'assetto a 3 componenti dei Co.re.com Emilia Romagna, Calabria e Piemonte, ai 9 componenti che ancora oggi caratterizzano il Co.re.com della Campania, passando per i 7 componenti di Lombardia, Marche, Sicilia, Toscana e Veneto, i 6 componenti di Bolzano, per assestarsi su una media di 5 componenti delle restanti regioni. Variano molto anche i sistemi di nomina del Co.re.com tra regione e regione. Quasi tutte le leggi regionali incardinano il Co.re.com presso il consiglio comunale, in base alla logica per cui un organo di garanzia deve rappresentare anche gli interessi delle minoranze, mentre solo il Veneto pone il Co.re.com alle dirette dipendenze della Giunta.

A sua volta l'Agcom, sfruttando la possibilità di decentrare le funzioni di regolazione, vigilanza e controllo sancita dalla legge 249/97, ha iniziato a servirsi dei Co.re.com quali organi funzionalmente dipendenti da essa. In questo modo Agcom è venuta ad assicurarsi gradualmente un forte presidio su territorio, caratterizzandosi come l'unica Autorità indipendente "con la testa in Europa, e con il corpo funzionalmente articolato regione per regione" (C. Calabrò, Relazione Annuale Agcom 2009).

Con una prima delibera del Consiglio (n. 53/99 del 28 aprile 1999), Agcom ha quindi definito le materie delegabili dall'Autorità ai Comitati regionali delle comunicazioni e, mediante un Accordo Quadro siglato tra l'Autorità e le Regioni nel 2003, ha preso il via la prima stagione di deleghe a favore dei Co.re.com (cd. deleghe di I fascia). Nel 2008, poi, alcuni Co.re.com italiani hanno sottoscritto un secondo Accordo Quadro per assumere ulteriori deleghe da parte dell'Autorità nazionale, con specifico riferimento all'attività di monitoraggio dei programmi televisivi locali, di definizione delle controversie (o II grado di conciliazione) tra utenti e imprese di telecomunicazione, di tutela dei minori (cd. deleghe di II fascia).

Rafforzare i Co.re.com significa avvicinare al cittadino i centri decisionali, accrescere la possibilità di accesso a una serie di servizi. Significa, in termini generali, realizzare il principio di sussidiarietà, previsto dalla nostra Carta costituzionale e dal Trattato europeo, il cui fine è quello di soddisfare i bisogni dei cittadini tramite la valorizzazione dei livelli politico-istituzionali ad essi più prossimi, in un quadro che comunque ammette interventi a livello centrale qualora sia necessario garantirne l'esercizio unitario.

Implementare il principio di sussidiarietà nel settore del monitoraggio significa rafforzare il principio di legalità, mediante controlli più accurati sull'attività delle emittenti locali e regionali, che deve essere conforme alla normativa in materia di radiodiffusione. Allo stesso modo, decentrare alle Regioni la definizione delle controversie non rappresenta altro che fornire un ulteriore canale attraverso cui rispondere alle sempre crescenti domande di giustizia provenienti dai cittadini, sgravando l'amministrazione della giustizia da questioni minori e tecniche.

Le deleghe di funzioni a favore dei Co.re.com., indubbiamente, sono andate in questa direzione, e in questi anni si è assistito ad una crescente valorizzazione del livello regionale per quanto concerne la vigilanza in materia di comunicazioni elettroniche e all'avvicinamento progressivo delle funzioni pubbliche ai cittadini, agli utenti finali.

Non può tuttavia trascurarsi che la diversificazione tra i territori rappresenta, al tempo stesso, un'opportunità e un rischio. Da un lato si tratta di un'opportunità perché consente sperimentazioni e asimmetrie incrementali, che consentono di far emergere metodi migliori e più rispondenti agli obiettivi, garantendo la costante circolazione delle esperienze. Ciò, naturalmente, nella prospettiva della migliore soddisfazione dei cittadini. D'altro lato, la diversificazione rappresenta un rischio perché il settore delle comunicazioni presenta esigenze insopprimibili di unitarietà: la tutela della concorrenza, l'ordinamento civile e processuale e la giustizia amministrativa, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili, sono tutte materie che l'art. 117 Cost. riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (laddove l'ordinamento della comunicazione è materia che ricade nella competenza concorrente Stato-Regioni).

Nel decentrare sempre più le funzioni di vigilanza e paragiurisdizionali in tema di comunicazioni, al fine di garantire procedure sempre più funzionali agli interessi dei cittadini, occorre essere molto attenti a non pregiudicare, in alcun modo, la parità di trattamento sull'intero territorio nazionale degli operatori economici, da un lato, e degli utenti, dall'altro.

Da questo punto di vista, gli effetti dell'attività di monitoraggio sul sistema imprenditoriale locale sono risultati tutt'altro uniformi.

La delega per il monitoraggio, una volta entrata a regime (2009), ha generato una sistematica attività di controllo sui palinsesti e sulla programmazione televisiva locale del tutto sconosciuta in passato, dal momento che tradizionalmente Agcom ha sempre svolto controlli in questo settore solamente su segnalazione.

L'avvio della fase sperimentale ha fatto registrare numerose proteste da parte delle imprese radiotelevisive locali, che lamentano, accanto a controlli e sanzioni più stringenti rispetto al passato, una disparità di trattamento fra le regioni, come l'Emilia-Romagna, il Friuli Venezia Giulia, la Puglia, che per prime hanno accettato le deleghe, rispetto alle altre regioni che, in gran parte, ne sono ancora prive (circa la metà). Le proteste riguardano, in particolare, le disparità di trattamento fra le imprese, l'alterazione della concorrenza tra regione e regione e l'assenza di un livello uniforme di controlli garantiti.

Per questo, in attesa che tutte le regioni assumano le deleghe di II fascia<sup>1</sup>, è indispensabile l'Agcom garantisca un presidio di controllo sul territorio nazionale analogo a quello richiesto ai Corecom che hanno già assunto le nuove deleghe, procedendo cioè ad un monitoraggio non su segnalazione, ma in modo sistematico. Diversamente i rischi di violazione della parità di concorrenza tra le imprese che operano nelle diverse zone del paese diventerebbe inevitabile: sarebbe come avere un codice della strada che si applica in tutto il territorio nazionale, a fronte di corpi di polizia municipale istituiti solamente in alcune regioni italiane.

Forti discontinuità, seppure meno discutibili sotto il profilo della costituzionalità, riguardano anche la possibilità di accedere a forme di tutela paragiurisdizionale per quanto concerne le controversie tra operatori di telecomunicazioni ed utenti, dal momento che la definizione delle controversie –

---

<sup>1</sup> Hanno assunto le deleghe di II fascia Lombardia, Trento, Friuli VG, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Lazio, Puglia, Calabria; sono titolari di deleghe di I fascia Val d'Aosta, Piemonte, Liguria, Bolzano, Veneto, Marche, Molise Campania, Basilicata; risultano a tutt'oggi ancora prive di deleghe Sicilia e Sardegna.

una volta fallita la conciliazione – è garantita solo da alcune regioni italiane.

### 3. La differenziazione dal punto di vista economico-imprenditoriale

Sotto il primo versante occorre premettere che le imprese radiotelevisive che operano su scala infraregionale in Italia sono oltre 600, un numero che non trova riscontro in nessun altro paese al mondo. L'ipertrofia della radiodiffusione locale ha radici lontane, e scaturisce direttamente da una decisione della Corte costituzionale che nel 1976, per garantire la tenuta del monopolio pubblico su base nazionale, stabilì il "diritto" dei privati di avviare un'attività di radiodiffusione all'interno di bacini locali (sent. 202/76). Ne derivò una vorticoso crescita dei network regionali e locali, che presero ad occupare in via di fatto lo spettro radiotelevisivo locale e nazionale, operando in assenza di titoli abilitativi formali per l'uso delle singole frequenze. I piani di assegnazione delle frequenze che sono stati varati a partire dal 1998 non hanno consentito di porre rimedio a questa anomalia, dal momento che sono rimasti sostanzialmente inattuati, in parte per l'inadeguatezza dei governi a mettere ordine in questo settore, in parte per mancanza di reale volontà politica in tal senso.

Fuori da ogni controllo giuridico e amministrativo, la crescita delle televisioni locali non mai ha smesso di far discutere l'opinione pubblica, divisa tra convinti sostenitori dell'apporto culturale che questo comparto reca in termini di pluralismo di idee e contenuti, e severi critici che, nel sottolineare la ripetitività e la scarsa qualità dei palinsesti locali, denunciano l'uso inefficiente di un bene scarso e preziosissimo qual è l'etere.

Ciò premesso, è interessante evidenziare come la distribuzione delle emittenti televisive sia tutt'altro che omogenea sul territorio nazionale, ma conosca fortissime differenze tra le regioni italiane: basti pensare, in proposito, alla distanza che separa la Sicilia, con le sue 128 televisioni e 227 radio, dalla Val d'Aosta che conta 4 televisioni e 6 radio, oppure dalla Basilicata, dove operano 4 televisioni e 25 radio<sup>2</sup>.

È chiaro che in presenza di realtà così diverse, difficilmente le *policies* di settore potranno risultare uguali per tutte le regioni. O, meglio, è facile prevedere che qualsiasi disegno economico, normativo o tecnologico riguardante l'emittenza regionale e locale sortirà un impatto molto diverso al momento di essere calato nei diversi territori regionali: così, l'introduzione di obblighi di monitoraggio sui programmi televisivi locali avrà conseguenze molto diverse in Sicilia e in Basilicata; i problemi che dovranno affrontare le regioni per la transizione alla tecnologia digitale, e le ricadute sulla popolazione, saranno estremamente variegati e diversi a seconda della zona del paese.

Queste ultime considerazioni consentono di introdurre il secondo profilo di differenziazione legato alla formazione di una normativa di riferimento comune riguardante la radiodiffusione regionale e

<sup>2</sup> Tra le estremità della forbice, sopra riportate, esistono situazioni intermedie: in Abruzzo si contano 20 TV e 30 radio; in Calabria 30 TV e 130 radio; in Campania 104 TV e 176 radio; in Emilia Romagna 36 TV e 130 radio; in Friuli VG 8 TV e 38 radio; in Lazio 55 TV e 130 radio; in Liguria 16 TV e 45 radio; nelle Marche 9 Tv e 54 radio; in Molise 7 TV e 6 radio; in Piemonte 30 TV e 92 radio; in Puglia 48 TV e 140 radio; in Toscana 44 TV e 82 radio; in Umbria 15 TV e 24 radio; in Valle d'Aosta 4 Tv e 6 radio; in Veneto 31 Tv e 85 radio; in Lombardia 57 TV e 163 radio; in Sardegna 10 TV e 30 radio; a Trento 2 Tv e 6 radio; a Bolzano 2 TV e 5 radio (dati aggiornati al 31,12.2008).

locale.

#### **4. La differenziazione dal punto di vista tecnologico**

Sotto il terzo profilo, infine, è evidente la diversità che si è venuta a creare tra regioni già transitate alla tecnologia digitale terrestre e regioni dove le televisioni locali utilizzano ancora la tecnologia analogica.

Da questo punto di vista il paese è letteralmente spezzato in due: 11 regioni hanno completato il cd. switch off digitale, mentre nove regioni devono ancora passare alla nuova tecnologia<sup>3</sup>. Inutile sottolineare che la situazione delle imprese operanti in questi territori, ma anche degli utenti televisivi che si informano guardando la televisione locale, risulta oggi molto diversificata.

Enormi diversità si sono avute anche negli stanziamenti economici che le regioni hanno reso disponibili per sostenere le imprese radiotelevisive locali negli investimenti tecnologici e nella transizione alla nuova tecnologia digitale: si spazia dai bandi per 10 ml di euro pubblicati dalla regione Campania e Puglia, a nessun finanziamento pubblico nella Regione Lazio, che pure vede operare all'interno del proprio territorio ben 55 televisioni e 130 radio.

Un ultimo rilievo riguarda l'asta pubblica per l'assegnazione alla telefonia delle frequenze in banda 800, 1800, 2000 e 2600.

Il tema è tanto tecnico quanto rilevante per l'assetto economico ed industriale delle Regioni italiane, oltre

che per il pluralismo informativo del Paese. Come spesso accade, mimetizzate dietro i tecnicismi si celano

tematiche di primaria importanza per il sistema produttivo dei territori.

In estrema sintesi, il governo ha in animo di assegnare agli operatori di telefonia mobile, mediante gara, una porzione di spettro elettromagnetico sino ad oggi utilizzata prevalentemente dalla emittente locale (oltre che dal Ministero della difesa), per un totale di 255 Mhz<sup>1</sup>, che servirà a potenziare i servizi wireless italiani quali, ad esempio, il WiMax e la telefonia mobile (LTE). In questo modo l'Italia punta a trasferire capacità trasmissiva dal settore radiotelevisivo alla telefonia per favorire lo sviluppo della banda larga mobile e aprire così la strada alla tecnologia 4G, la rete quarta generazione mobile ad altissima velocità, destinata a soppiantare il sistema attuale basato sulla banda larga Umts-3G-Hspa. L'assegnazione delle frequenze digitali televisive terrestri (DTT) da 61 a 69 alla telefonia mobile dovrebbe generare proventi non inferiori a 2.400 milioni di euro per lo Stato, secondo la stima formulata nella legge di stabilità per il 2011.

---

<sup>3</sup> Il calendario di tutti gli switch off in programma è il seguente: nel II semestre 2012 effettueranno il passaggio alla tecnologia DTT Liguria, Toscana, Umbria; effettueranno il passaggio nel I semestre 2012 Abruzzo, Molise, Basilicata, Puglia, Sicilia, Calabria.

Non era tuttavia immaginabile che il Ministero procedesse ad una mera revoca dei diritti d'uso in vigore sulle frequenze DTT da 61 a 69, né sembrava opportuno ricorrere a comuni provvedimenti ablatori per la

liberazione coattiva delle frequenze televisive da destinare ad altro uso.

Si è quindi scelto di percorrere la complicata strada del riordino complessivo dello spettro frequenziale regionale, mediante l'assegnazione di nuovi e più certi diritti d'uso sulle frequenze DTT regionali. A questo fine un recente decreto legge (d. l. 31 marzo 2011, n. 34) avente ad oggetto, tra gli altri, la razionalizzazione dello spettro radioelettrico ha incaricato il Ministero dello sviluppo economico di provvedere all'assegnazione dei diritti di uso relativi alle frequenze radiotelevisive in ambito locale, predisponendo, per ciascuna area tecnica o Regione, una graduatoria dei soggetti legittimamente abilitati alla trasmissione radiotelevisiva in ambito locale che ne facciano richiesta. Per consentire il trasferimento programmato, da queste graduatorie verranno escluse le frequenze da DTT dal 61 a 69, che, come si è detto, sono destinate alla telefonia mobile.

A seguito della riduzione dello spazio frequenziale televisivo locale, gli operatori di rete infraregionali si vedranno così assegnare diritti d'uso su determinate frequenze, mediante appositi titoli formali rilasciati dal Ministero dello Sviluppo economico. Ovviamente, la contrazione delle frequenze locali non consentirà a tutte le imprese esistenti di continuare ad agire come operatori di rete, pertanto alcune di esse dovranno accontentarsi di agire come fornitori di contenuti e per fare ciò utilizzeranno porzioni di capacità trasmissiva messe obbligatoriamente a disposizione dalle imprese collocate in posizione utile nelle graduatorie.

I soggetti assegnatari dei diritti d'uso delle frequenze sulla base delle graduatorie di cui all'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 34/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 75/2011 – secondo la delibera Agcom 353/11/Cons – dovranno cedere una quota della capacità trasmissiva ad essi assegnata, a favore dei soggetti legittimamente operanti in ambito locale alla data del 1° gennaio 2011 non destinatari di diritti d'uso sulla base delle citate graduatorie.

In pratica, le televisioni locali assegnatarie di frequenze in base ai nuovi piani di assegnazione regionali dovranno mettere a disposizione due canali, rispetto ai 6 di cui potenzialmente disporrebbero, a favore delle imprese radiotelevisive escluse ad un prezzo che oscilla tra i 0.010 € ed i 0.016€ per ogni abitante servito per un 1 M\bits così da permettere alle emittenti escluse di trasmettere.

E' quindi evidente che gli operatori di rete di regioni con poche emittenti potranno moltiplicare la loro offerta nel rapporto massimo "una frequenza - 6 canali", mentre in quelle con una densità di imprese televisive maggiore il rapporto potrà essere "una frequenza - 4 canali" per le emittenti maggiori, e di soli 2 canali per quelle escluse dall'assegnazione delle frequenze.

## **5. Alcune considerazioni di sintesi**

Come si è rilevato in premessa, il settore delle comunicazioni è caratterizzato da una spiccata



centralizzazione, in parte giustificata dall'esigenza di assicurare in quest'ambito regole uniformi per l'intero territorio nazionale.

Tuttavia, pur essendo formalmente unitario, il quadro giuridico delle attività che caratterizzano questa materia (radiotelevisione, telecomunicazioni, stampa e editoria) risulta “bucato” da una serie di interventi legislativi statali e regionali, da regolamenti dell'Agcom, nonché da situazioni di fatto che rendono, in concreto, molto differenziati tra loro i sistemi regionali dell'informazione.

In questo senso basta pensare, con riferimento alla legislazione statale, all'assegnazione delle frequenze digitali televisive terrestri (DTT) da 61 a 69 alla telefonia mobile, disposta dalla legge di stabilità per il 2011<sup>4</sup>; nonché, al recente decreto legge, che, come si è detto, al fine di razionalizzazione dello spettro radioelettrico ha incaricato il Ministero dello sviluppo economico di provvedere all'assegnazione dei diritti di uso relativi alle frequenze radiotelevisive in ambito locale, predisponendo, per ciascuna area tecnica o Regione, una diversa graduatoria dei soggetti legittimamente abilitati alla trasmissione radiotelevisiva in ambito locale che ne facciano richiesta<sup>5</sup>.

Per quanto riguarda la normativa regionale, si sono qui ricordate le leggi regionali che hanno variamente disciplinato la composizione dei Co.re.com, i loro meccanismi di nomina, nonché la collocazione di questi organismi di garanzia nell'ambito del Consiglio o della Giunta regionale, differenziando significativamente tra loro questi organismi regionali.

Passando alle fonti regolamentari che favoriscono la differenziazione regionale in materia di ordinamento della comunicazione, si è richiamata la delibera del Consiglio dell'AGcom (n. 53/99 del 28 aprile 1999) che, definendo le materie delegabili dall'Autorità ai Comitati regionali delle comunicazioni, ha aperto la strada ad una significativa diversificazione di compiti e funzioni attribuite ai Co.re.com italiani. A valle di questo regolamento “indipendente”, una serie di accordi amministrativi siglati tra Autorità per la garanzia nelle comunicazioni e Regioni (2003 e 2008) ha consentito l'operatività concreta delle deleghe di I e II fascia, ad oggi distribuite variamente sul territorio nazionale.

Ancora, tra le fonti secondarie che contribuiscono alla differenziazione regionale va ricordata altresì la delibera Agcom 353/11/Cons, che impone ai soggetti assegnatari dei diritti d'uso delle frequenze sulla base delle graduatorie regionali di cedere una quota della capacità trasmissiva ad essi assegnata, a favore dei soggetti legittimamente operanti in ambito locale non destinatari di diritti d'uso sulla base delle citate graduatorie.

Infine, una serie di elementi fattuali, di tipo economico e tecnologico (switch-off digitale articolato su base regionale; diversa presenza di imprese radiotelevisive nelle regioni), contribuisce a rendere tutt'altro che omogeneo il quadro di funzioni e compiti svolti dalle regioni italiane nel settore dell'ordinamento della comunicazione, che appare dunque unitario in linea di principio, ma assai differenziato in via di fatto.

Si dimostra così, in modo inequivocabile, che esiste uno spazio tutt'altro che marginale per l'intervento delle regioni in questo ambito, ma che la differenziazione tra i territori deve avvenire sulla base di criteri razionali e certi, rispondere a logiche di uguaglianza sostanziale, per non creare

<sup>4</sup> Cfr. art. 1, comma 13 legge 31 dicembre 2010, n. 220.

<sup>5</sup> Cfr. art. 4, d.l. 31 marzo 2011, n. 34, convertito con legge 26 maggio 2011, n. 75.

ingiustificate discriminazioni nell'esercizio dei diritti costituzionali che fanno da sfondo all' "ordinamento della comunicazione".