



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

Congresso delle Regioni
Prima sessione 2002, 10 e 11 aprile 2002
Sala del Mappamondo – Palazzo Montecitorio – Roma

Intervento di Giuseppe Scarcia
Presidente del Coordinamento nazionale dei Co.Re.Com.

Porto il saluto del Coordinamento dei Co.Re.Com. e dei Co.Re.Rat. al Presidente Nencini, ai componenti del Congresso e ringrazio il Presidente Louvin per l'invito a relazionare sulle funzioni proprie e delegate dei Co.Re.Com., in questo caso. Naturalmente, trattandosi della sede del Congresso delle Regioni l'intervento sarà opportunamente delineato sulla natura regionale dell'organo e in particolare sull'incardinamento di questo organo in seno al Consiglio regionale e quindi, in generale, nei Consigli regionali.

Come è noto sono stati istituiti 11 Comitati che sono già insediati e operativi a fronte di 15 leggi approvate da parte di altrettante Regioni. Sono tuttora in corso da parte di altre Regioni tutti gli adempimenti necessari al compimento della previsione legislativa prevista per i Co.Re.Com., mancano solamente pochissime Regioni.

A proposito di ciò va detto che questo processo muove dopo tre anni dalla ratifica dell'intesa tra la Conferenza Stato-Regioni e l'autorità, a cui in verità ha preso parte anche, nella sottoscrizione del documento, la Conferenza dei Presidenti dei Consigli. Quindi qualcosa si muove dopo tre anni dall'aprile 1999 quando l'autorità definì, con la delibera 5253 il modello organizzativo del Co.Re.Com. e i profili e il regolamento della materie delegabili.

Nel raggiungimento di questo risultato, ovviamente un ruolo fondamentale è stato giocato proprio dai Consigli regionali, sia per l'aspetto di garanzia che i Comitati svolgono in seno all'Assemblea elettiva ma anche perché questo ruolo, oggi è particolarmente significativo alla luce della legge costituzionale 1/1999.

Recentemente è stato attivato il tavolo congiunto Autorità-Giunte-Consigli che a sua volta ha insediato un tavolo tecnico a cui partecipa pariteticamente anche il Coordinamento e devo dire che a questo risultato ha contribuito significativamente proprio la Conferenza dei presidenti, perché gli esiti alla vigilia apparivano molto



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

incerti. Per questo è stato operato un delicato lavoro di mediazione e di sintesi di tutti gli aspetti che potevano essere risolutivi e positivi rispetto a molte ombre che si addensavano. Entrando nel merito tecnico della comunicazione va detto che l'idea di questo organo di garanzia previsto dalla legge 249 del 1997, meglio conosciuta come "legge Maccanico" è quella di un organismo di vigilanza, di garanzia, di controllo e per certi versi anche di governo, simile all'autorità ma di natura regionale, che si iscrive nel superamento della distinzione tra i tradizionali ambiti dell'editoria, della radiotelevisione, dell'informatica e delle telecomunicazioni, quindi nella cosiddetta convergenza multimediale. Il legislatore si è quindi posto questo problema della convergenza multimediale rispetto alla precedente normativa. Mi riferisco per esempio alla "Mammì" che prevedeva solamente un sistema misto pubblico-privato radiotelevisivo o alla precedente legge 103 del 1975 che prevedeva solamente la riforma del sistema radiotelevisivo pubblico. In questo ambito, queste tre leggi segnano anche tre tappe evolutive dei Comitati. Con la legge 103 del 1975 abbiamo il primo Comitato regionale per il servizio radiotelevisivo che in qualche modo doveva consentire, nell'ambito della riforma della Rai, una sorta di pluralismo territoriale. Nel momento in cui si è arrivati al sistema misto pubblico-privato, quindi alla legge 223 del 1990, "legge Mammì", il Comitato regionale per il servizio radiotelevisivo diventa Comitato regionale per i servizi radiotelevisivi, però siamo ancora di fronte a un ambito ristretto e limitato al sistema radiotelevisivo in ambito locale, con riferimento anche alla concessionaria del servizio pubblico per quanto attiene le sedi periferiche. Adesso, con la convergenza multimediale la denominazione "Comitato regionale per le comunicazioni", meglio nota in acronimo come Co.Re.Com. è quello che interessa tutti questi ambiti. Al centro della legge 249 c'è per un verso l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, per un altro i Comitati regionali per le comunicazioni non a caso previsti nella stessa legge istitutiva.

Appare evidente di per sé come i Co.Re.Com. abbiano delle significative differenze rispetto ai precedenti Co.Re.Rat. Innanzitutto cambia il meccanismo di funzionamento — mi riferisco al meccanismo istituzionale — perché i Co.Re.Rat funzionavano sulla base di un avvalimento occasionale, talora del garante che era l'organo monocratico precedente all'autorità per le garanzie nelle comunicazioni, talora



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

del Ministero delle comunicazioni. Qui invece si parla di delega, quindi un conferimento permanente di funzioni, le stesse funzioni dell'autorità delegate sul piano territoriale. In particolare la delibera 53 fa riferimento, grosso modo, a 20 possibili deleghe che si possono individuare come funzioni di gestione, funzioni istruttorie, consultive, di vigilanza e controllo che ovviamente vanno aggiornate perché dal 1999 ad oggi molte funzioni l'autorità le ha acquisite come nuove, alcune le ha perse con la ricostituzione del Ministero delle comunicazioni.

L'evoluzione da Co.Re.Rat a Co.Re.Com. ha determinato un modello più forte, fondato sull'istituto della delega anziché sull'avvalimento, con una significativa valorizzazione delle autonomie regionali — questo è un aspetto significativo — precedentemente non prevista in materia ai sensi dell'art. 117, comma 2 della Costituzione che si riferisce alla potestà legislativa integrativa del legislatore statale.

Il quadro attuale, che già si può delineare anche prima del conferimento delle deleghe che comunque noi auspichiamo possa essere imminente, è un quadro innovato che tra l'altro ha portato a soluzione l'intricato problema della cosiddetta "dipendenza funzionale" di un organo che appartiene a due amministrazioni non omogenee: un'amministrazione dipendente dello Stato, che è l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni; un'amministrazione locale, con poteri legislativi, che è la Regione, nella fattispecie i Consigli regionali presso i quali i Comitati sono incardinati.

In questo contesto istituzionale — in questo senso il mio intervento vuol essere declinato sulla natura regionale dell'organo, in particolare sull'incardinamento presso il Consiglio regionale — è opportuno fare una riflessione sul possibile inquadramento dei Co.Re.Com. tra le autorità amministrative indipendenti. Questo a prescindere dal conferimento delle deleghe ma in quanto organo propriamente regionale.

Quindi, se si può partire da questa idea e se si può delineare questo tipo di configurazione, occorre fare riferimento all'idea emersa recentemente dall'ordinamento italiano, ma anche in altri ordinamenti, in particolare quello francese molto simile per l'aspetto che ci riguarda, che pur nella generale vigenza del principio di dipendenza dell'amministrazione dall'Esecutivo che ne risponde ovviamente all'Assemblea elettiva, alcuni determinati settori di amministrazione vadano sottratti alla direzione dell'Esecutivo. In altri termini, vuol essere un affrancamento dalle loro strutture



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

organizzative e dall'esercizio delle loro funzioni per porli esclusivamente sotto l'egida della legge.

Se questo principio può passare, vuol dire che è possibile istituire a livello regionale delle autorità indipendenti. Una di queste è il Co.Re.Com., ma può essere il difensore civico, può essere il difensore dei minori come esiste in alcune realtà regionali. Quindi, ambiti di garanzia collegabili funzionalmente con le rispettive autorità nazionali, laddove questa autorità sussistono, come nel caso dell'autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Su questi organismi l'Esecutivo inevitabilmente è destinato ad esercitare una limitata capacità d'influenza, secondo un modello che si può richiamare al generale principio dell'imparzialità dell'azione amministrativa previsto proprio dall'art. 97 della Costituzione.

A questo fine l'imparzialità dell'organo e la sua terzietà rispetto ai soggetti coinvolti va ovviamente garantita, assicurandone soprattutto l'indipendenza. Senza voler ulteriormente approfondire qui l'argomento, va comunque accennato che la definizione del modello organizzativo del Co.Re.Com. va comunque a collocarsi e a incidere rispetto agli effetti previsti dalla legge costituzionale 1 del 1999 che, come noto, ha modificato gli articoli 121 e seguenti della Costituzione.

Rispetto a questa forma di governo e, più in generale, di riassetto dei poteri pubblici a questo livello, sarà compito degli statuti regionali commisurare un bilanciamento tale da rafforzare, tra l'altro, le funzioni di indirizzo e di controllo dei Consigli regionali in quanto propriamente assemblee elettive.

Nella fattispecie dei Co.Re.Com. si tratterebbe di operare una previsione statutaria regionale nei nuovi statuti, ma anche nei vigenti statuti, che tenga conto del pronunciamento della Corte costituzionale in riferimento alle sentenze 348 del 1990 e 29 del 1996. Questo pronunciamento a mio parere è molto esplicativo e forse può dirimere la polemica se la comunicazione può essere intesa come materia o no. Infatti vi leggo testualmente la sentenza 29 che riprende la precedente sentenza 348, pronunciata proprio in riferimento a un ricorso operato dalla Regione Piemonte per una legge che si riferiva ad alcuni interventi nel campo dell'informazione e della comunicazione: "La giurisprudenza costituzionale ha già avuto modo di sottolineare come l'informazione,



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

nei suoi aspetti attivi e passivi, esprima non tanto una materia quanto una condizione preliminare o un presupposto insopprimibile per l'attuazione ad ogni livello, centrale o locale, della forma propria dello Stato democratico, con la conseguenza che nell'ambito di tale forma qualsivoglia soggetto ed organo rappresentativo investito di competenze di natura politica non può, pur nel rispetto dei limiti connessi alle proprie attribuzioni, risultare estraneo all'impiego dei mezzi di comunicazione di massa". Quindi, in qualche modo supera il problema della cosiddetta "potestà concorrente" e quindi della controversa questione della revisione del titolo V della Costituzione rispetto alla comunicazione che possa essere gestita dalla Giunta così come si gestisce la sanità, la formazione professionale o altre materie.

Dunque se l'informazione e la comunicazione costituiscono pacificamente una finalità d'interesse regionale o, se si vuole, un modo di esercizio delle funzioni regionali, proprio interpretando la sentenza che vi ho letto, sembra possibile sottrarre l'istituzione e la disciplina dei Co.Re.Com. alla menzionata potestà legislativa integrativa, facoltativa del legislatore statale, ai sensi dell'art. 117, comma 2 della Costituzione, per ricondurla, come vuole la giurisprudenza costituzionale, nel quadro di una valorizzazione dell'autonomia legislativa e statutaria delle Regioni in materia di informazione e di comunicazione.

In tale accezione è notevole come la stessa Autorità nella sua relazione annuale ribadisca che "la scelta del decentramento, lungi dall'aver il solo significato di doveroso coinvolgimento delle autonomie regionali nel governo di un settore di vitale importanza, costituisce uno degli elementi cardine della nuova disciplina delle telecomunicazioni, che fa del principio di flessibilità e di adattabilità alle condizioni concrete del mercato la principale linea di azione dell'organo di garanzia. Infatti, la particolare e originale natura di tali organi, in parte organi di decentramento funzionale dell'autorità e in parte organi di espressione delle autonomie regionali, li rende particolarmente idonei a registrare le esigenze e i mutamenti che caratterizzano i diversi contesti locali e, su questa base, ad esercitare le funzioni di governo, garanzia e controllo cui sono chiamati dalla legge per conto dell'autorità nazionale".

Tuttavia, un'altra riflessione è quella che dal 1999 — sottoscrizione e ratifica dell'intesa — e se vogliamo andare più indietro dal 1997, da quando la legge 249



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

prevedeva l'istituzione dei Co.Re.Com. entro sei mesi ma allo stesso tempo aveva un pronunciamento ambiguo, perché diceva che le Regioni "possono" istituire i Co.Re.Com., ad oggi è passato molto tempo. Quindi i Co.Re.Com. e, attraverso i Co.Re.Com. le Regioni, hanno perso molte occasioni. Ne cito una fra tutte, recentissima: le Regioni, attraverso i Co.Re.Com. non sono state consultate dall'autorità per quanto riguarda l'accesso disaggregato alle reti su scala locale di sicuro interesse a livello territoriale, gestite però, a livello centrale, probabilmente, anche, o esclusivamente, in assenza del conferimento delle deleghe.

Pertanto l'incardinamento dei Co.Re.Com. presso i Consigli regionali costituisce un momento qualificante di riequilibrio dei poteri collegati all'elezione diretta del presidente della Giunta sotto il profilo, ovviamente, dell'autorità indipendente. In questa sottolineatura di contesto i Co.Re.Com. presentano tutti gli elementi tipici per un riconoscimento e una collocazione a pieno titolo tra le autorità regionali indipendenti. Grazie.

Dibattito

ROBERTO LOUVIN. Grazie, presidente Scarcia. Credo che sia stata utilissima questa messa a fuoco dell'argomento. Siamo su un terreno nuovo, in parte, per i Consigli regionali, siamo di fronte a una competenza nuova acquisita, siamo alla presenza di strumenti rispetto ai quali dobbiamo ancora prendere dimestichezza del corretto utilizzo, del corretto rapporto che deve esistere tra i Consigli regionali che li hanno voluti e creati e gli organi decentrati dell'autorità delle telecomunicazioni in questo rapporto di autorità regionale indipendente. Credo che sia un tema che può sollecitare interventi, unitamente al tema più ampio che ha introdotto il presidente Petruccioli.

Ha la parola il collega Fleres.

SALVATORE FLERES. Solo per chiedere un chiarimento. La Regione Siciliana ha varato la legge istitutiva del Co.Re.Com. pochi giorni fa, ma non ha ancora provveduto alla sua costituzione materiale. Sarà composta di cinque membri: due indicati dal



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

presidente della Regione, due indicati dal presidente dell'Assemblea, uno indicato dall'assessore al bilancio. Tuttavia, se non si provvede ad insediare tempestivamente — non so se siamo ancora in tempo, dato che a grandi passi ci si avvia verso la scadenza elettorale del 26 maggio — chi dovrebbe provvedere ad effettuare l'attività di vigilanza sull'emittenza radiotelevisiva relativamente agli aspetti di natura propagandistica attinenti alla campagna elettorale stessa?

GIUSEPPE SCARCIA, *Presidente del Coordinamento nazionale dei Co.Re.Com.* Per quanto mi è dato di conoscere rispetto a situazioni precedenti che hanno interessato per esempio le Regioni Lazio e Molise in occasione delle elezioni politiche, in questo caso si può procedere in due modi. Il mio non è un parere personale ma è stato supportato a suo tempo anche dal parere degli uffici competenti dell'autorità. O il presidente del Consiglio nomina un commissario ad acta per l'attività di vigilanza e regolamentazione della legge 28 e del provvedimento attuativo dell'autorità o diversamente, siccome la legge 28 presuppone comunque l'esistenza di un Co.Re.Com. o di un Co.Re.Rat., laddove il Co.Re.Com. non è ancora costituito il Co.Re.Rat. si intende prorogato, almeno limitatamente per questa funzione, per gli adempimenti previsti dalla legge 28. Questa è stata l'interpretazione corrente e dominante per i casi citati in occasione delle elezioni politiche.

ROBERTO LOUVIN. Darei ora la parola al nostro Segretario generale che ha assunto la responsabilità tecnica di guidare la nostra delegazione sul tavolo specifico che segue l'elaborazione del documento relativo all'attribuzione delle deleghe e alla spinosa questione delle risorse. Credo che ci possa dare qualche informazione utile a capire quale sarà il percorso che andremo a seguire e le modalità attraverso le quali speriamo, in tempi brevi, di arrivare alla definizione di questi aspetti.

STEFANO ROLANDO, *Segretario generale.* La Conferenza mi ha chiesto di guidare la delegazione tecnica di cinque membri che il 18 aprile aprirà i lavori del tavolo che l'autorità istituisce a Roma con un'altra delegazione tecnica dei rappresentanti delle Giunte, una delegazione tecnica dell'Autorità e una delegazione dei rappresentanti



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

dei Co.Re.Com. Quindi un tavolo a quattro gambe. Lo farò con i colleghi Zanini, De Marchi, Paissan e Pietrangelo per quello che riguarda la nostra Conferenza delle Assemblee regionali.

Il tavolo tecnico ha il compito di mettere a punto rapidamente un'analisi delle deleghe in relazione alla facilità della loro attuazione e al relativo costo, ovvero al relativo quadro di spesa che ne deriva trasferendosi queste deleghe dall'Autorità ai Co.Re.Com. necessitanti risorse proprie. Si tratta di creare una matrice in cui queste deleghe sono ri-analizzate per facilità e semplicità di applicazione e scolarmente dimensione del costo, per arrivare a qualificare le deleghe e quantificare le risorse.

Entro giugno è previsto che questo compito finisca, si trasmetta al tavolo politico, cioè ai rappresentanti dei presidenti delle Giunte, dei presidenti dei Consigli e all'Autorità in quanto tale, e si siano definite le quantità finanziarie necessarie per il trasferimento.

Nel corso della riunione svoltasi a Napoli, in particolare i rappresentanti delle Giunte, ma credo condiviso da tutti i rappresentanti del sistema regionale hanno fatto osservare che ove le risorse, la cui stima in questo momento è imprecisata — va da un minimo stimato di 40 miliardi a un massimo stimato di 80 miliardi — non vengano sollecitate contemporaneamente alla partenza del tavolo tecnico al Ministero del tesoro come capitolo nuovo e a sé stante, come voce non rastrellata all'interno degli importi che comunque sono dovuti al sistema regionale, ma come voce a sé stante di una problematica di trasferimento di competenza, il sistema regionale avrebbe difficoltà a recepire le deleghe, perché sarebbe trasferimento di delega formale in assenza di sostanza finanziaria per poterla gestire, cioè graverebbe sulle risorse regionali.

Questo atteggiamento non è stato di rigidità ma un atteggiamento espresso dal tavolo politico e ha indotto il presidente Cheli a immaginare che — era presente anche il presidente Cavaliere — immediatamente, mentre parte il tavolo tecnico (ad aprile), sia l'Autorità presieduta dal prof. Cheli che si faccia carico di chiedere sollecitamente un impegno di risorse per una cifra non inferiore a quella stimata, per una cifra non superiore, a quella, probabilmente, sovrastimata.



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

ENRICO CAVALIERE. Il mio intervento a Napoli è stato un po' differenziato, e su questo mi pare che anche gli altri presidenti di Consiglio fossero d'accordo, nel senso che l'Autorità ci ha detto chiaramente "noi abbiamo questo budget, ci basta a malapena per far funzionare la nostra struttura, è impensabile che riusciamo a trasferire risorse finanziarie contestualmente al trasferimento di deleghe".

Se passa il principio che con il trasferimento di deleghe alle strutture territoriali delle Regioni passa anche il concetto dell'aumento dei costi io non sono d'accordo, non è questo il federalismo che noi intendiamo. Se le deleghe passano dall'Authority alle Regioni, l'Authority si deve spogliare anche di risorse finanziarie. Non esiste che qualcuno vada a chiedere al ministro Tremonti nuove risorse economiche, perché a casa mia nuove risorse significano nuove tasse. Quindi l'Authority, probabilmente, dovrà essere rivista nei suoi costi, nella sua elefantica struttura, soprattutto per quanto riguarda le competenze e le risorse disponibili per i soggetti che ne fanno parte e se vogliamo effettivamente che le Regioni siano disposte a prendersi queste deleghe, le risorse si devono andare a prendere da quelle che sono attualmente le risorse disponibili in capo all'Authority che mi pare abbia due sedi, dei soggetti altissimamente remunerati e quindi, evidentemente, c'è una nota stonata in tutto questo, cioè l'ipotesi di costi aggiuntivi da gravare sulla collettività. Su questo io ho espresso il mio parere contrario.

ROBERTO LOUVIN. Il presidente Cavaliere ha già messo al centro della discussione, nella seduta di Napoli, un problema di estrema delicatezza, sul quale sarà anche necessario ritrovare l'intesa con i presidenti delle Giunte. Su questo non sono meno interessati di noi a che l'onere di questi nuovi organi non gravi sulle finanze regionali in assenza di contributo sostanziale da parte dello Stato che si spoglia di determinate competenze. Ci aiutino a dipanare questa intricata matassa, andando a individuare qual è il livello di sostentamento necessario della funzione centralizzata e qual è invece la quantità di risorse che deve essere in questo caso devoluta ai soggetti decentrati.

Questo è un tema di estrema delicatezza, di estrema politicità, sul quale riferiremo puntualmente in Congresso, ragione per la quale il proiettore su questo argomento resterà costantemente acceso e vorrei fin d'ora pregare il presidente Scarcia di



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

considerarsi nostro ospite anche per le sedute future del Congresso, perché ogni volta che questo argomento sarà in discussione il nostro interlocutore, comunque colui che ci affianca anche in questa fase è naturalmente il Coordinamento dei Co.Re.Com. che non devono diventare un organo esterno rispetto alla Regione ma, con la dovuta indipendenza, con la dovuta terzietà e imparzialità, un organo della stessa Regione, un occhio e un orecchio dei Consigli regionali su queste tematiche.

Ringraziamo il presidente Scarcia, ringraziamo naturalmente anche il presidente Petruccioli che ha preso parte all'approfondimento su questo tema specifico e chiudiamo il terzo punto in discussione.