

Jahrbuch für Politik

Tirol und Südtirol 2003

La politica

in Tirol e in Sudtirolo 2003

Hermann ATZ
Maria BEYRL
Ursula BREITENFELDER
Isabella CHERUBINI
Giuseppe DE CESARE
Siegfried DILLERSBERGER
Veronika V. EBERHARTER
Michl EBNER
Bernhard A. ERNST
Ingrid FACCHINELLI
Peter FILZMAIER
Reinhold GÄRTNER
Fabio GOBBATO
Walter GUGGENBERGER
Fritz GURGISER
Florian HAUSER
Christoph HOFINGER
Jürgen HUBER
Jutta KUSSTATSCHER
Georg LAICH
Raffael MOOSWALDER
Günther PALLAVER
Peter PLAIKNER
Claus REITAN
Marco RIZZA
Ernst SCHÖPF
Markus SOMMERSACHER
Gabriele STARCK
Wendelin WEINGARTNER
Sabine WESTPHAL



Herausgeber · Curatori
Filzmaier
Plaikner
Cherubini
Pallaver



Die Drucklegung dieses Buches förderten:

- die Kulturabteilung der Südtiroler Landesregierung über das Südtiroler Kulturinstitut
- Stiftung Südtiroler Sparkasse
- Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur in Wien
- Bundesland Tirol
- Stadt Innsbruck
- Arbeiterkammer Tirol
- Industriellenvereinigung Tirol
- Fakultät für interdisziplinäre Forschung und Fortbildung (IFF),
Abteilung Politische Bildung und Politikforschung, Universität Klagenfurt

2004

Alle Rechte vorbehalten

© by Verlagsanstalt Athesia GmbH, Bozen

Grafische Gestaltung: Athesiadruck

Übersetzung ins Italienische: dott. Paolo Attanasio

Koordination: Erwin Kohl

Gesamtherstellung: Athesiadruck, Bozen

ISBN 88-8266-284-5

www.athesia.it

buchverlag@athesia.it

Giuseppe De Cesare

Il «nomos» televisivo della Provincia di Bolzano

Premessa

È una storia che dura da più di quaranta anni quella della rivendicazione di maggiori competenze in materia radiotelevisiva da parte della Provincia Autonoma di Bolzano.

È una vicenda politico-istituzionale di grande interesse critico, sia dal punto di vista giuridico che da quello politologico, perché permette di individuare alcuni elementi problematici di cultura politica autonomistica (dell'Svp) applicati alla politica del diritto di un settore estremamente delicato e sensibile quale è quello dell'informazione e della comunicazione. La politica del diritto in questo settore, perseguita perveracamente e con molta astuzia dalla Provincia di Bolzano in questi decenni, se da una parte può essere letta come una costante, basata solo sulla rivendicazione di maggiori competenze in materia (Zaccaria 2003, p. 114), dall'altra deve essere individuata nei suoi elementi di novità, di dinamismo, di invenzione e se vogliamo di azzardo politico-istituzionale, nelle cornici giuridiche in

evoluzione a livello europeo e nazionale. È una storia fatta di *stop and go* che ha subito negli ultimi anni una notevole accelerazione. C'è da chiedersi quanto siano dovuti ad una precisa strategia, quanto ad una particolare e favorevole congiuntura politico-istituzionale e quanto al caso. Se a livello nazionale ancora non si è riusciti a porre correttamente il problema del rapporto tra sistema televisivo e democrazia maggioritaria (Cassese 2002), altrettanto può dirsi, con le dovute differenze e distinguo, per il sistema dell'informazione e della comunicazione locale (nel suo complesso) rispetto al modello di democrazia consociativa del Sudtirolo (Pelinka 2003; Pallaver 2003; Messner 2003). Con la complessificazione, ma anche in alcuni casi la contraddittorietà, del quadro normativo europeo e nazionale, si sono aperti nuovi varchi e nuove opportunità di azione politica per la Provincia di Bolzano e nuovi se ne apriranno. Non è un caso che nell'illustrare le linee programmatiche della nuova maggioranza al Consiglio provinciale, lo scorso 12 dicembre, il presidente Durnwalder abbia sotto-

lineato come la Giunta provinciale intende promuovere l'ideazione e il finanziamento di progetti a favore delle minoranze, sostenere fortemente la realizzazione dell'Agenzia delle lingue richiesta dal Parlamento europeo e come «*in questo contesto saranno essenziali l'utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione e l'accesso al pluralismo dei mezzi di comunicazione. In Sudtirolo – ha proseguito – vigileremo sul mantenimento di questa molteplicità di voci e osserveremo attentamente gli sviluppi delle mutate condizioni del quadro a livello statale. L'Azienda speciale radiotelevisiva RAS dovrà adeguare ai più moderni standard tecnici il suo compito di diffusione delle trasmissioni, ma essere nel contempo partner di altre istituzioni per funzioni diverse nel settore della comunicazione e dei servizi*».

Ed infine, per quanto riguarda la politica a favore della minoranza ladina ha, fra l'altro, parlato dell'impegno per «l'ampliamento dei programmi radiotelevisivi in Sudtirolo, specie attraverso la sede della RAI a Bolzano e congiuntamente alle vicine regioni ladine» (Durnwalder 2003). Queste le linee programmatiche: intenzioni, atteggiamenti, impegni abbastanza generici.

Proprio per questo può essere utile cercare di fare il punto della situazione per abbozzare alcune linee di analisi e di interpretazione su quale potrà essere l'evoluzione del sistema della comunicazione televisiva nel suo rapporto con il sistema politico locale, nel quadro nazionale ed europeo.

Nella copiosa ed importante produzione di sentenze della Corte Costituzionale, degli ultimi mesi, in materia di applicazione del nuovo Titolo V della Costituzione e di rapporti tra Stato e Regioni, ce ne sono

alcune che riguardano la discussa e controversa competenza concorrente dell'«ordinamento della comunicazione». Una in particolare è di grande rilevanza per la Provincia di Bolzano: la sentenza n. 312 del 15 ottobre. Essa costituisce quasi una prosecuzione rispetto alla sentenza n. 29 del 1996 ed un aggiornamento della giurisprudenza costituzionale in materia di competenze radiotelevisive dell'Autonomia speciale altoatesina alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione. La legge sulla quale è stata chiamata da ultimo a pronunciarsi la Corte trova una delle sue ragioni d'essere proprio nelle aperture operate dalla Corte in quella sentenza oltre che nella necessità di intervento legislativo provinciale sulla base della legge n. 249 del 1997. Inoltre, essa si colloca a conclusione di una *querelle* politico-istituzionale sulla materia durata per quattro anni.

Come già la n. 29 del 1996, infatti, la sentenza si occupa della legge provinciale sulle comunicazioni ed affronta in particolare i due suoi aspetti più controversi e dibattuti: quello della nomina da parte della Giunta provinciale di Presidente e Vicepresidente del Comitato provinciale per le comunicazioni e quello della possibilità di stipulare convenzioni con enti radiotelevisivi stranieri (*leggi questione Südtirol heute*). Ora che la Corte Costituzionale si è pronunciata favorevolmente, certamente uno dei primi temi che verranno posti all'ordine del giorno del nuovo Consiglio provinciale sarà proprio quello dell'attuazione piena della legge Provinciale del 18 marzo 2002, n. 6 (*Norme sulle comunicazioni e provvidenze in materia di radiodiffusione*) e della costituzione del nuovo Co.Pro.Com (Comitato Provinciale per le Comunica-

zioni), l'equivalente dei Co.Re.Com delle altre regioni, un organismo con funzioni consultive e regolative ed articolazione a livello locale dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, mediante la stipula di apposite convenzioni.

Nonostante l'approvazione della legge provinciale, infatti, non si è ancora provveduto alla costituzione del nuovo organismo e, utilizzando il regime transitorio previsto dall'art. 1.13 della legge numero 249/97 (che da 6 mesi è diventato di oltre 6 anni), è ancora in carica ed operante, non senza qualche imbarazzo per le incompatibilità non disciplinate dalla legge, il vecchio Comitato radiotelevisivo a 9 membri previsto dalla legge provinciale n. 5 del 1996, con finalità essenzialmente consultive.

Gli imbarazzi (rispetto ai criteri di autonomia ed indipendenza che devono contraddistinguere l'organismo ed i suoi membri) e l'inadeguatezza si sono rivelati durante l'ultima campagna elettorale quando è stato chiamato a pronunciarsi, in particolare, su un ricorso presentato dalla Lista dei *Verdi-Grüne-Vërc*. Si lamentava l'anomala, discutibile e discriminatoria iniziativa, di alcune emittenti radiofoniche locali in materia di comunicazione politica elettorale a pagamento, in violazione alla legge n. 28 del 2000 sulla *par condicio*. Le valutazioni del Comitato, favorevoli ai ricorrenti, inviate all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, sono state prese con la partecipazione di solo 4 membri di cui 3 favorevoli ed 1 contrario, su un organico di 9 componenti.

Per completezza bisogna infine aggiungere che il tema della costituzione del Co.Pro.Com. per un anno è rimasto ai primi punti dell'ordine del giorno del Consi-

glio provinciale come questione istituzionale. Fino alla fine della legislatura non si è riusciti a sbloccare la situazione: dapprima in attesa che la Corte costituzionale si esprimesse sul ricorso presentato dal Governo, poi per le difficoltà di trovare un candidato comune delle minoranze ed infine per il disinteresse a forzare ulteriormente la situazione da parte della maggioranza.

La Sentenza n. 312/2003 della Corte costituzionale

La Corte costituzionale ora è intervenuta con una sentenza interpretativa di rigetto, unificando per connessione due maldestri ricorsi (in diversi passaggi la Corte rileva la «incongruenza del parametro evocato» e «l'assoluta genericità e indeterminatezza della censura») presentati dal Governo contro gli art. 2, comma 2, e l'art. 8, comma 3, della citata legge provinciale n. 6 del 2002 e gli artt. 2, commi 1 e 2, e 27 della legge provinciale del 26 luglio 2002, n. 11 (*Disposizioni in materia di tributi e disposizioni in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia di Bolzano per l'anno finanziario 2002 e per il triennio 2002-2004*).

L'art. 2, comma 2, della legge citata dispone che il Comitato provinciale per le comunicazioni «è composto dal presidente e dal vicepresidente, che devono appartenere a gruppi linguistici diversi, nominati dalla Giunta provinciale all'inizio di ogni legislatura, nonché da quattro ulteriori componenti eletti dal Consiglio provinciale a scrutinio segreto». La censura del Governo era basata sull'art. 117, comma secondo, lettera m) della Costituzione,

che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Secondo il ricorso del Governo la «garanzia del ruolo delle opposizioni consiliari nelle procedure di elezione e, attraverso di esse, anche la garanzia delle minoranze linguistiche» rientrava nell'ambito di questa competenza esclusiva. Secondo il ricorrente la norma sarebbe in contrasto anche con l'art. 117, comma terzo, della Costituzione, in quanto, «attribuendo alla Giunta provinciale anche la nomina del vicepresidente del comitato, derogherebbe, nell'ambito di una materia di competenza concorrente come è quella relativa all'«ordinamento della comunicazione», ad un indirizzo generale previsto dall'art. 1, comma 13, della legge 31 luglio 1997, n. 249 (Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo), in tema di requisiti dei componenti dei comitati decentrati per le comunicazioni. La Corte ha ritenuto la questione non fondata, affermando che, nel caso in esame, l'attribuzione alla giunta provinciale del potere di nomina, oltre che del presidente, anche del vicepresidente del comitato, pur derogando alla delibera di indirizzo n. 52 del 28 aprile 1999 dell'Autorità di garanzia per le comunicazioni, non comporta la violazione dell'art. 117 citato. La Corte rileva «l'incongruenza del parametro evocato» e sostiene che «la norma in esame si conforma correttamente allo statuto speciale che vincola la legislazione provinciale a garantire la rappresentanza delle minoranze linguistiche locali, in particolare nell'ambito della composizione degli organi elettivi. Quindi l'attribuzione

alla giunta provinciale del potere di nomina del presidente e del vicepresidente del comitato, che debbono necessariamente appartenere a gruppi linguistici diversi, appare proprio diretta a realizzare, insieme con la prevista rappresentanza, oltre che della minoranza politica, del gruppo linguistico ladino, un delicato equilibrio, nella composizione del comitato, non solo tra maggioranza ed opposizione, ma anche tra i tre gruppi linguistici – secondo la rispettiva consistenza – in modo da attuare un'effettiva tutela delle minoranze linguistiche, oltre che politiche».

Che cosa dispone la Delibera n. 52 del 1999? Essa era stata adottata ai sensi dell'art. 1, comma 13, della legge n. 249 del 1997 e stabilisce, al punto A. 4, che «il procedimento di nomina veda coinvolto il Consiglio regionale, con garanzia del ruolo delle opposizioni consiliari nella definizione delle procedure di elezioni non escludendo che, in analogia con quanto avviene per l'Autorità, il Presidente sia nominato direttamente dall'Esecutivo regionale, sentita la Commissione consiliare competente».

Nell'argomentare della Corte sparisce il riferimento all'inciso «sentita la Commissione consiliare competente», ma non è questa la questione principale da sottolineare. La Corte, accogliendo le argomentazioni della difesa che aveva sostenuto la mancanza di «natura legislativa», si esprime su una questione di carattere generale, sottolineata dalla dottrina, e cioè quella della valenza normativa delle decisioni e degli indirizzi dell'Autorità che – dice la Corte – possono essere derogati in quanto «la norma in esame si conforma correttamente allo statuto speciale che vincola la legislazione provinciale a garantire la

rappresentanza delle minoranze linguistiche locali, in particolare nell'ambito della composizione degli organi elettivi». Sulla scorta di questi argomenti, la Corte giudica «insussistente anche il preteso contrasto con l'art. 117, comma terzo, della Costituzione, in materia di «ordinamento della comunicazione», per violazione del predetto indirizzo generale» dell'Autorità.

E veniamo alla seconda questione che riguarda l'art. 8, comma 3, della medesima legge provinciale nella parte in cui stabilisce che «la Provincia autonoma di Bolzano può stipulare convenzioni con enti radiotelevisivi pubblici, inclusi quelli di cui all'art. 10 del DPR 1 novembre 1973, n. 691, aventi per oggetto la produzione di documentazioni di particolare valore e di informazioni e trasmissioni di attualità di interesse provinciale». La censura del Governo era in riferimento all'art. 3, secondo comma, e all'art. 21 della Costituzione, in quanto irragionevolmente escluderebbe dalle convenzioni con la Provincia di Bolzano gli enti radiotelevisivi «privati», non assicurando così il necessario pluralismo nell'informazione, nonché in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, in quanto, riservando ai soli enti pubblici radiotelevisivi stranieri il «corrispondente mercato televisivo» altererebbe le normali condizioni di concorrenza.

La Corte ha dichiarato la cessazione del contendere sulla questione in quanto la norma è stata sostituita dall'art. 2, comma 1, della legge provinciale 26 luglio 2002, n. 11, il quale ha soppresso la qualifica di «pubblici» agli enti radiotelevisivi con cui la Provincia di Bolzano può stipulare convenzioni.

Ma proprio questa norma è stata oggetto di un secondo ricorso da parte del Governo sotto molteplici profili. Innanzitutto per la parte in cui si prevede la facoltà della Provincia autonoma di Bolzano di stipulare convenzioni con enti radiotelevisivi che inciderebbe su una materia, quella del servizio radiotelevisivo, estranea alla sua competenza legislativa. In questo modo si violerebbero gli artt. 8 e 9, n. 2, del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino Alto-Adige (DPR n. 670 del 1972) nonché gli artt. 7 e 8 delle relative norme di attuazione di cui al DPR n. 691 del 1973. In secondo luogo, perché consentirebbe la stipulazione di convenzioni solo con enti radiotelevisivi stranieri, «che era l'obiettivo dell'art. 8.3 nella sua stesura originaria, che per questo è stato impugnato», violando altresì l'art. 117, comma secondo, lett. e), della Costituzione, in quanto, non fissando alcun criterio né per la scelta dei contraenti, né per la determinazione dei corrispettivi, consentirebbe di alterare la concorrenza anche in favore di organismi esteri e «non solo in ambito provinciale» e risulterebbe anche lesiva del pluralismo garantito dall'art. 21 della Costituzione, non solo per l'assenza di criteri di scelta dei contraenti, ma anche perché non sarebbe fornita alcuna garanzia del pluralismo nella predisposizione dei programmi. L'art. 2, comma 1, infine, incidendo «su di una materia che attiene alla struttura democratica dello Stato», investirebbe «i diritti civili e sociali il cui livello di tutela rientra nella legislazione esclusiva dello Stato». L'impugnazione da parte del Presidente del Consiglio riguardava inoltre, sotto altri profili, il secondo comma dello stesso articolo 2 della mede-

sima legge e l'art. 17 che qui non affrontiamo per brevità e che la Corte non ha ritenuti fondati.

La Corte ha ritenuto priva di fondamento innanzi tutto la censura relativa alla pretesa «estraneità», rispetto alla competenza legislativa provinciale, della materia del servizio radiotelevisivo, ricordando che «l'art. 8 n. 4 dello statuto dispone che la Provincia di Bolzano ha competenza legislativa esclusiva in particolare per quanto riguarda «manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative locali» anche con «i mezzi radiotelevisivi». Tale competenza, così delimitata, ha trovato attuazione nelle disposizioni contenute negli artt. 7 e 10 del DPR 1. novembre 1973, n. 691, le quali prevedono il trasferimento alla Provincia di tutte le funzioni statali in materia, nonché la facoltà di «realizzare e gestire» una rete idonea alla ricezione, con qualsiasi mezzo tecnico, delle trasmissioni emesse da «organismi radiotelevisivi esteri dell'area culturale tedesca e ladina». E, osserva la Corte, come a questa competenza esclusiva vada poi aggiunta, a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Parte II Costituzione, anche, la competenza legislativa concorrente relativa all'«ordinamento della comunicazione». «Si tratta quindi – secondo la Corte – di un complesso di norme attributive di potestà legislativa [...] alla cui luce appare privo di fondamento il motivo di ricorso relativo alla pretesa «estraneità» della materia del servizio radiotelevisivo.

Rispetto alla possibilità di stipulare convenzioni solo con enti radiotelevisivi stranieri, la Corte, respingendo la censura, rileva l'avvenuta modifica dell'originaria formulazione dell' art. 8, comma 3, della legge n. 6 del 2002 con la soppres-

sione dell'aggettivo «pubblici» ed osserva come l'attuale norma in esame «amplia la sfera dei contraenti anche a tutti gli organismi di settore aventi natura privatistica, tra cui appunto i concessionari italiani». Anche rispetto alla presunta violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera e), della Costituzione per la possibile alterazione, nella stipulazione delle predette convenzioni, delle condizioni della concorrenza, a causa della mancanza di qualsiasi criterio o regola attinenti alle procedure di contrattazione, il verdetto della Corte è di infondatezza. E osserva «che, a prescindere dalla assoluta genericità e indeterminazione della censura, il silenzio della disposizione stessa non preclude affatto l'applicazione ai procedimenti di stipulazione delle convenzioni delle comuni regole che disciplinano i contratti ad evidenza pubblica, a tutela appunto della concorrenza».

Non fondata viene giudicata anche la censura per violazione del principio del pluralismo contenuto nell'articolo 21 della Costituzione («parametro in ogni caso invocabile dallo Stato nei giudizi in via principale (cfr. sentenza n. 274 del 2003) – osserva la Corte – poiché non fornirebbe alcuna garanzia in ordine alla predisposizione dei programmi oggetto delle predette convenzioni»). Si rileva a questo punto che, «l'art. 5, comma 1, della legge provinciale n. 6 del 2002 stabilisce che annualmente il comitato provinciale per le comunicazioni [...] presenta all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni «un progetto programmatico delle sue attività», così da consentire alla medesima Autorità di esercitare, ai sensi dell'art. 13, comma 3, della legge 15 dicembre 1999, n. 482 (Norme in materia di tutela delle

minoranze linguistiche storiche), le proprie funzioni di garanzia delle minoranze linguistiche nell'ambito del sistema delle comunicazioni di massa. Risulta quindi evidente – conclude la Corte – che il comitato, ai sensi di queste disposizioni, non possa non esprimere parere alla Provincia sulle produzioni oggetto delle convenzioni in questione, anche sotto il profilo della garanzia del pluralismo e dei diritti connessi».

Infine le ultime due questioni, di maggior rilievo ai fini del nostro ragionamento, poste dal ricorso e dichiarate non fondate dalla Corte.

Alla censura secondo cui la norma impugnata, incidendo in una materia che attiene «alla struttura democratica dello Stato», investirebbe i diritti civili e sociali il cui livello di tutela rientra nella competenza esclusiva dello Stato, la Corte ricorda che la materia «non è, per statuto, affatto estranea alla competenza della Provincia di Bolzano, ma rientra nel suo ambito di potestà legislativa esclusiva» ed inoltre ricorda il suo orientamento consolidato fin dalla sentenza n. 348 del 1990 e ripreso dalla n. 29 del 1996 secondo cui »l'informazione esprime «non tanto una materia, quanto «una condizione preliminare» per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico e in tale ambito «qualsivoglia soggetto od 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».

Infine la questione del piano provinciale di settore delle infrastrutture delle comunicazioni disciplinata dall'art. 2, comma

2, della legge provinciale 26 luglio 2002, n. 11, nella parte in cui, inserendo l'art. 7-bis della legge provinciale n. 6 del 2002, avrebbe regolato – secondo il ricorrente – una materia preclusa alla legislazione provinciale sia dall'art. 117, secondo comma della Costituzione, sia dagli artt. 8 e 9 dello statuto regionale e perciò assegnata dall'art. 1, comma 6, della legge n. 249 del 1997 all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Anche questa censura viene dichiarata infondata permettendo alla Corte di precisare ulteriormente le competenze in materia radiotelevisiva della Provincia di Bolzano alla luce del riformato art. 117, comma terzo della Costituzione.

Questo articolo – dice la Corte – «ha attribuito alla competenza legislativa regionale concorrente l'ordinamento delle comunicazioni e tale attribuzione di competenza si deve estendere, in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, anche alla Provincia di Bolzano, alla quale, invece, resta precluso dall'art. 8 n. 4 dello statuto l'esercizio della potestà legislativa esclusiva in ordine alla facoltà di impiantare stazioni radiotelevisive. Ciò significa che le attività che possono essere sviluppate dalla Provincia di Bolzano nel settore delle comunicazioni debbono rispettare i principi fondamentali stabiliti in materia da una serie di leggi statali». Nel caso di specie la legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, il cui art. 8, comma 1, lettera a), riserva alla competenza regionale l'esercizio delle funzioni relative all'individuazione, tra l'altro, dei siti di trasmissione e degli impianti per radiodiffusione, ai sensi della legge n. 249 del 1997. Una corretta interpreta-

zione della norma impugnata – secondo la Corte – va fatta, oltre che nel quadro legislativo delineato, contestualizzandola nell'insieme della legge provinciale n. 6 del 2002, il cui art. 7 dispone che «la Provincia di Bolzano possa promuovere, attraverso un procedimento concertativo che prevede l'intesa con il Ministero delle comunicazioni ed il parere dei soggetti interessati, la realizzazione di infrastrutture ed impianti comuni per servizi radiotelevisivi pubblici, servizi di comunicazione di pubblico interesse ed emittenti private». La Corte sottolinea molto l'aspetto concertativo del sistema ed afferma che «una corretta interpretazione dell'art. 7-bis [...] presuppone, pur nel silenzio della norma, la necessità [...] di una previa intesa tra giunta provinciale e Ministro delle comunicazioni, proprio perché si tratta del temperamento degli stessi interessi per i quali tale intesa è espressamente prevista nell'art. 7 citato».

Questo passaggio delle motivazioni della sentenza è un esempio e una conferma di come la Corte stia operando, con le sue più recenti decisioni, per stemperare le rigidità dei complessi problemi posti dal sistema «concorrenza-separazione» delle competenze concorrenti ex nuovo art. 117, terzo comma, della Costituzione, cercando di delineare un sistema di «concorrenza-collaborazione» (Carloni 2003, 5–6).

La genesi della legge

La sentenza della Corte costituzionale riporta, seppur nei limiti delle questioni poste alla sua attenzione, la materia della disciplina delle comunicazioni in Sudtirolo

nel corretto confronto istituzionale, nel nuovo e controverso quadro creato dalla riforma del Titolo V della Costituzione. Ma il tormentato *iter* legislativo della legge provinciale n. 6 del 2002 si è caratterizzato invece per la spiccata valenza di «manovra politica strategica» nel settore delle comunicazioni da parte del partito di maggioranza assoluta, l'Svp, che ha ostentatamente rifiutato qualsiasi confronto con le altre parti politiche sul merito delle delicate questioni che si andavano affrontando. Tra tradizione e innovazione, tra grandi problematiche e piccole scelte di governo, l'Svp e la Giunta hanno puntato tutto sui rapporti di forza a loro favorevoli, sia a livello locale che nazionale, di una congiuntura anch'essa favorevole, sfruttando sapientemente diverse «zone grigie dell'ordinamento», derivanti dalla fase di transizione costituzionale, relativa alla riforma del Titolo V, dalle trasformazioni normative in atto nel sistema delle comunicazioni ed anche della definizione del «potere estero» della Provincia.

Usando il paradigma schmittiano potremmo dire che in questa materia si è assistito ad una sorta di *nomos* «televisivo» (Schmitt 1991, 63) dell'Autonomia speciale altoatesina, a legalizzazione successiva. Partendo da una situazione contingente (parafrasando Ortino 1999, 24, in altro contesto) si è innescato un processo complesso, in cui, accanto all'esplorazione, delimitazione e presa di possesso di un territorio (quello delle competenze radiotelevisive) si è passati all'instaurazione, ancora tendenziale, di un ordinamento delle comunicazioni.

Vediamo, in estrema sintesi, le tappe di questo processo.

Per anni la Provincia di Bolzano, come le altre Regioni, aveva, a più riprese tentato di forzare le maglie delle norme costituzionali, rivendicando spazi di intervento normativo e competenze in materia radiotelevisiva, scontrandosi per lungo tempo con un atteggiamento conservatore della Corte. Solo a partire dal secondo Statuto, aveva ottenuto la competenza primaria in materia di usi e costumi locali, anche con l'uso dei mezzi radiotelevisivi, esclusa tuttavia la facoltà di impiantare stazioni televisive, e quindi la fondamentale norma di attuazione del 1973 (ma su questo punto si rinvia a Rauz, 2001, 816; Reggio d'Acì, 1994, 462-466; e in generale a Caretti, 1999). Importanti risultati e garanzie li aveva raggiunti poi, con norme specifiche sul sistema locale, nelle leggi n. 103 del 1975 e n. 223 del 1990. Solo nel 1990 era arrivato anche il cambiamento nella giurisprudenza costituzionale, con la sentenza n. 348, che riconosceva che l'informazione non poteva collocarsi sullo stesso piano delle materie elencate nell'art. 117 Costituzione, ma doveva intendersi piuttosto quale «condizione preliminare per l'attuazione ad ogni livello, centrale o locale, della forma propria dello Stato democratico», tale dunque da giustificare anche interventi regionali. Poi, ancora la citata sentenza n. 29 del 1996 che giudicando legittimi gli artt. 6 e 7 della legge provinciale n. 5 del 1996 non escludeva «la possibilità di ulteriori e diverse misure di sostegno, una volta che le stesse possano trovare il loro fondamento in competenze statutarie o in principi di ordine costituzionale». Da qui inizia l'ultima fase alla quale facciamo riferimento in questa sede.

L'art. 1, comma 13, della citata legge

n. 249/97, istitutiva dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, che rappresenta l'avvio faticoso e ancora non concluso della riforma del sistema delle comunicazioni in Italia prevede la costituzione dei comitati regionali per le comunicazioni, destinati a divenire l'articolazione locale dell'Autorità. La Giunta provinciale, il 27 settembre del 1999, vara il disegno di legge n. 31 di riforma della legge provinciale n. 5 del 1996, contenente *Norme sulle comunicazioni e provvidenze in materia di radiodiffusioni*.

È un disegno di legge che presenta diversi profili di incostituzionalità. Inizia il suo iter legislativo in commissione e subito si manifestano le difficoltà. Rispetto alle analoghe iniziative legislative delle altre Regioni è quello che presenta il maggior grado di eterogeneità. Sembra voler realizzare un proprio autonomo sistema delle comunicazioni il cui centro motore e di controllo risiede nell'esecutivo provinciale. Ciò è evidente fin dall'art. 1 che fissa le finalità della legge ed è confermato dall'art. 2, che prevede la costituzione del Comitato provinciale per le comunicazioni presso la Ripartizione di Presidenza della Giunta provinciale, un Comitato che si caratterizza soprattutto quale organo consultivo della Giunta e solo, in seconda battuta, e quasi in maniera residuale, quale articolazione locale dell'Autorità indipendente. All'art. 7, poi si prevede che nell'ambito delle finalità della legge la Provincia «può stipulare convenzioni con enti radiotelevisivi pubblici nonché con quelli di cui all'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 1. novembre 1973, n. 691, aventi per oggetto la produzione di documentazione di particolare valore e di informazioni e trasmissioni attuali di interesse

provinciale». Su quest'ultimo aspetto la polemica politica infuria ed evidentemente ci sono tempi stretti per realizzare un accordo politico di cofinanziamento, con il Land Tirolo e l'Orf, di un telegiornale della stessa emittente pubblica austriaca per l'Alto Adige: *Südtirol heute*, prodotto da una apposita struttura giornalistica creata a Bolzano, irradiato da Innsbruck, utilizzando il circuito in ponte radio anulare e gli impianti gestiti della RAS (Radiotelevisione Azienda Speciale della Provincia di Bolzano). Il testo del comma 3 dell'art. 7, a dicembre, viene presentato in forma di emendamento all'art. 18 del disegno di legge provinciale n. 39/1999 (Legge finanziaria 2000), che alla fine viene approvato a maggioranza, con defezioni anche all'interno della maggioranza. Il disegno di legge ottiene l'approvazione da parte del Governo e diviene la legge provinciale 25 gennaio 2000, n. 2, ma proprio in relazione all'art. 18 il Governo osserva *«che la Provincia – in ossequio al principio del pluralismo, dell'obiettività, della completezza e della imparzialità dell'informazione, di cui alla legge n. 223/1990 – dovrebbe più opportunamente chiarire, anche con successivo provvedimento, la portata del termine «pubblico» nonché dell'improprio riferimento all'art. 16 del DPR 19. 10. 1997 e ciò anche al fine di evitare anomale interpretazioni in sede di applicazione delle procedure previste dal comma 7 dell'art. 10 del DPR n. 691/1973 (norma di attuazione in materia)»*.

L'Orf annuncia l'avvio di *Südtirol heute* per il 2 maggio e a questo punto interviene nuovamente la Giunta provinciale che con la Delibera n. 1252 del 17 aprile del 2000 approva la bozza di Convenzione con l'Orf e autorizza il Presidente alla fir-

ma della stessa e a provvedere ai necessari adempimenti.

Con la Delibera e l'annessa Convenzione si risponde anche ad alcuni dei chiarimenti richiesti dal Governo relativamente al rispetto dei principi di pluralismo, obiettività, completezza e imparzialità dell'informazione, e alla «portata del termine «pubblico», e lo si fa con alcune petizioni di principio, affermando che l'Orf «è un'istituzione senza scopo di lucro che per legge è obbligata ad informare su tutte le questioni d'interesse generale inerenti ai vari settori, in stretta osservanza del principio d'obiettività ed imparzialità». Si citano anche le modalità previste dall'art. 1, comma 7 del DPR 31 marzo 1994 che sono quelle relative all'«Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle regioni e delle province autonome», che per le attività promozionali prevede una procedura di «silenzio assenso». Il telegiornale *Südtirol heute* viene considerato dalla Provincia una attività promozionale «il cui utilizzo è di grande interesse ed anche di vantaggio economico per l'Amministrazione provinciale nell'ambito della propria documentazione». Il Governo comunica che deve «approfondire» e il termine viene bloccato. Nel frattempo ci si rende conto dei problemi che potrebbero sorgere in capo alla Ras, l'Azienda Provinciale Radiotelevisiva, che in base alla legge provinciale n. 16 del 1975 è competente alla ricezione e diffusione di programmi radiotelevisivi provenienti dal mondo culturale di lingua tedesca e ladina, attraverso la gestione di una rete idonea a consentire, con qualsiasi mezzo tecnico, la ricezione contemporanea, nel territorio della Provincia, di quei programmi. Si provvede, in fretta e furia,

aggiungendo ai compiti istituzionali della RAS, previsti dall'art. 2 della legge istitutiva, la dizione «ulteriori compiti nel settore delle comunicazioni nell'ambito delle competenze della Provincia». Tutto ciò avviene, in piena estate con l'art. 18 della legge di assestamento del bilancio, la legge provinciale 29 agosto 2000, n. 13.

La Delibera della Giunta verrà poi fatta passare negli ultimi giorni dell'anno 2000, dopo aver chiesto un parere del Ministero degli Esteri ed acquisito anche una valutazione della Commissione mista prevista dall'Accordo de Gasperi-Gruber.

Il disegno di legge n. 31 viene infine approvato a maggioranza dal Consiglio provinciale, tra polemiche ancora non sopite, il 28 settembre 2000. L'art. 7 diventa l'art. 8 al quale viene aggiunto, su richiesta delle minoranze, anche un quarto comma in cui si prevede la possibilità per la Provincia di stipulare convenzioni anche con la RAI.

La legge viene rinviata dal Governo per un nuovo esame con numerose osservazioni, che sulla scorta della legge n. 249/1997 e la Delibera n. 52/1999 dell'Autorità, contestano i criteri di nomina dei componenti del comitato e soprattutto di Presidente e Vicepresidente, la collocazione istituzionale presso la Presidenza della Giunta ed altri aspetti che metterebbero in forse l'autonomia e l'indipendenza dell'organismo.

Siamo nella primavera del 2001. Negli emendamenti presentati dal Presidente si accolgono solo in parte gli indirizzi fissati dall'Autorità e richiamati nel rinvio del Governo: si accetta la collocazione istituzionale del Comitato per le comunicazioni presso il Consiglio provinciale ed anche la non rieleggibilità o rinomina dei membri,

ma si insiste sulla nomina da parte della Giunta sia del Presidente che del Vicepresidente del Comitato stesso. Si ignora inoltre l'osservazione del Governo sulle incompatibilità dei membri.

Nel frattempo, l'8 marzo del 2001, è stata approvata a maggioranza assoluta, con il voto determinante della Svp, la legge costituzionale di riforma del Titolo V della Costituzione che verrà poi confermata dal referendum popolare del 7 ottobre, per diventare la legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3. Inoltre, le elezioni politiche del 13 maggio dello stesso anno vengono vinte dal centro-destra di Berlusconi e cambia il Governo del Paese.

Con la riforma del Titolo V della Costituzione sono cambiati anche i riferimenti costituzionali per la Legge provinciale n. 6 del 2002 che viene approvata in via definitiva dal Consiglio provinciale di Bolzano il 18 marzo del 2002.

Il Governo, come abbiamo visto, presenta un primo ricorso alla Corte costituzionale il 7 giugno del 2002.

La Provincia di Bolzano, si rende conto dei pericoli e dei punti deboli della legge. Così il Consiglio provinciale, con il solito strumento della legge di assestamento di bilancio per l'anno finanziario 2002, approva la legge provinciale n. 11 del 26 luglio.

Con l'art. 2 di questa legge, come abbiamo visto, si modificano il terzo comma dell'art. 8 della legge provinciale n. 6 del 2002 eliminando il termine «pubblici», si inserisce un articolo 7 bis sul piano provinciale di settore delle infrastrutture delle comunicazioni e si inserisce un secondo comma all'art. 11 per la copertura finanziaria. Il Presidente del Consiglio il 4 ottobre solleva questione di legittimità costituzionale. Come è andata a finire lo abbiamo visto.

I nuovi scenari

Recentemente il prof. Caretti ha osservato come la disciplina, in particolare del settore radiotelevisivo sia un esempio emblematico di *legislazione procedurale*, ossia «un complesso sistema di regolazione a più livelli, nel quale certo è importante la disciplina sostanziale della materia, ma non meno importante risulta la disciplina dei raccordi tra i diversi soggetti regolatori. Si tratta di soggetti diversi, con ruoli diversi, cui fanno capo fonti diverse, ciascuna caratterizzata da un proprio distinto regime; il che pone il problema fondamentale di come assicurare la coerenza complessiva dell'intero processo ed evitare che esso si traduca in una sommatoria di regole contraddittorie o che in ogni caso non raggiungano gli obiettivi generali che ci si propone di conseguire e cui è preordinata la scelta di un modello di regolazione così articolato» (Caretto 2003,1). È un quadro, tra normativa europea e nazionale, in piena trasformazione nel quale si inserisce ora la riforma del Titolo V della Costituzione, il cui art. 117, comma 3, annovera tra le materie di competenza concorrente delle Regioni anche l' «ordinamento della comunicazione». «Se dunque sin qui il processo di regolazione era tutto centrato su un rapporto tra «legislatori statali-nazionali» e legislatore comunitario, ora esso tende ad articolarsi ulteriormente con l'ingresso in campo di un nuovo soggetto, titolare di un espresso potere normativo interno, tenuto anch'esso al rispetto del vincolo comunitario, ma altresì abilitato a dare, nelle materie di sua competenza, diretta esecuzione alla normativa comunitaria (Caretto 2003, 5). Nonostante la scelta di inscrive-

re l'«ordinamento della comunicazione» fra le materie di competenza concorrente sia stata nel complesso poco felice, in quanto destinata a produrre un impatto sull'ordinamento forse non pienamente valutato dal legislatore della riforma costituzionale» (Valastro, 2003, 893) e «frutto dell'abbaglio cagionato da una tensione riformatrice» rimasta a lungo frustrata (Valastro 2003, 859; sul punto si veda anche Carloni 2002), mettendo da parte lo scetticismo della ragione, questa nuova situazione potrebbe essere un buon banco di prova per l'autonomia altoatesina in materia di comunicazione, anche se non se ne vedano ancora i presupposti. Il percorso e i risultati raggiunti in materia di attuazione della legge 249/1997 non sono stati entusiasmanti, perché non hanno saputo o voluto cogliere positivamente la sfida di «federalismo comunicativo» sottesa a quella legge ed è prevalsa, ancora una volta, una cultura giuridica contabile e di controllo dei mezzi di comunicazione. Nel rapporto complesso e ancora non risolto (anche a livello europeo) tra le attività di telecomunicazioni e quella radiotelevisiva, fin dalle sue lontane origini, è presente a livello nazionale una tendenza al controllo da parte dell'esecutivo prima sull'attività tecnica di installazione e di esercizio degli impianti e quindi sui contenuti delle trasmissioni (sul punto Grandinetti, 2003, 2240–2042). È una costante ideologico-istituzionale che sembrava essere stata messa in mora dall'evoluzione normativa e giurisprudenziale degli anni Novanta oltre che dall'evoluzione complessiva del sistema, ma che ora, nonostante le proclamazioni di principio, trova una sua aggiornata evoluzione da parte del Governo di centro-destra. A questa

costante, negli anni, sembra essersi ispirata ed ispirarsi ancora, con i dovuti distinguo, l'Svp e la politica provinciale. L'apertura operata dalla Corte Costituzionale nel 1990 in materia di informazione quale «condizione preliminare per l'attuazione ad ogni livello, centrale e locale, della forma propria dello Stato democratico» voleva dire ben altro. E la complessa e contraddittoria competenza concorrente in materia di «ordinamento delle comunicazioni» dell'art. 117 potrebbe essere l'occasione per l'Autonomia altoatesina per affrontare finalmente il problema della comunicazione non più in chiave strettamente etnica, di tutela delle minoranze, ma nella sua dimensione generale, di «condizione preliminare» per la realizzazione della democrazia. Ma ciò comporta anche la capacità di saper andare oltre il modello di democrazia consociativa, anche nei media, che fino ad oggi ha contraddistinto il nostro fortunato modello autonomistico (Pelinka 2003, 324–326). Questa è la sfida per l'immediato futuro, nella difficile attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione ma anche in vista del varo definitivo della contestata legge di sistema che porta il nome del Ministro Gasparri. A monito di questa sfida dovrebbero rimanere le parole di un maestro del costituzionalismo italiano, Costantino Mortati, estensore della storica sentenza n. 46/1961 della Corte costituzionale, in una ben diversa situazione normativa: «se dovesse ritenersi illegittima l'attribuzione allo Stato dell'uso in esclusiva delle trasmissioni radio, con più forte ragione un analogo giudizio dovrebbe colpire la legge provinciale, la quale si propone di sostituire a quello dello Stato un proprio regime di gestione monopolistica».

Bibliografia

- Bonel, Lukas e Winkler, Ivo* (1997): L'Autonomia dell'Alto Adige, Giunta Provinciale di Bolzano.
- Caretti, Paolo* (1999): Le regioni nel nuovo ordinamento delle telecomunicazioni, in: Trattato di Diritto amministrativo, diretto da G. Santaniello, vol. XXVIII, Padova, Cedam, pp. 511 ss.
- Caretti, Paolo* (2003): Le fonti della comunicazione, relazione al Convegno «Televisione e costituzione. Un dibattito sulla riforma Gasparri», Università di Ferrara, 21 novembre 2003, in: <http://giuri.unife.it/attach/docs/caretti.pdf>
- Carloni, Enrico* (2002): L'ordinamento della comunicazione dopo la (ed alla luce) riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, in: Diritto Pubblico, n. 3, 1001–1040.
- Carloni, Enrico* (2003): Le tre trasfigurazioni delle competenze concorrenti delle Regioni tra esigenza di uniformità ed interesse nazionale. Brevi note margine delle sentenze n. 303, 307 e 308/2003 della Corte costituzionale, in: <http://www.astridonline.it/FORUM—Le-1/CARLO-NI-Note-a-margine-delle-sent-30.pdf>
- Cassese, Sabino* (2002), Il servizio televisivo pubblico in un sistema maggioritario, Relazione alla Giornata d'incontro e riflessione organizzata dall'ISIMM su «Servizio pubblico e pluralismo televisivo nell'era digitale», Roma, 18 novembre 2002, in: http://www.isimm.it/documenti/Documenti/CO181102/Intervento_Cassese.doc
- Durnwalder, Luis* (2003), Dichiarazioni programmatiche del Presidente della Provincia designato lette al Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano il 12 dicembre 2003, in: http://www.provincia.bz.it/pressnotes/module/pres_getimg.asp?imgID=138467
- Grandinetti, Ottavio* (2003), La radiotelevisione, in: Cassese, Sabino (a cura di): 2003 (2ª ed.): Trattato di Diritto amministrativo, 2439–2504.
- Messner, Reinhold* (2003), Cordata senza fine, in: MicroMega, n. 4, 215–222.
- Ortino, Sergio* (1999), Il nuovo Nomos della Terra, Bologna, il Mulino.
- Pallaver, Günther* (2003), Democrazia consociativa in Alto Adige. Regolamentazione dei conflitti etnici tra disciplina giuridica e trasformazioni sociali, in: Di Michele, Andrea – Palermo, Francesco – Pallaver, Günther (a cura di): 1992. Fine di un conflitto. Dieci anni dalla chiusura della questione sudtirolese, 273–317.
- Pelinka, Anton* (2003), Politica e mass media tra modernità e tradizione, in: Di Michele, Andrea – Palermo, Francesco – Pallaver, Günther (a cura di): 1992. Fine di un conflitto. Dieci anni dal-

la chiusura della questione sudtirolese, 319–326.

Rautz, Günther (2001): I Media in Alto Adige, in: Marko, Joseph – Ortino, Sergio – Palermo, Francesco (a cura di): L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano, Padova, Cedam, 815–820.

Reggio d'Acì, Enzo (1994), La Regione Trentino-Alto Adige, Milano, Giuffrè.

Schmitt, Carl (1991), Il Nomos della terra, Milano, Adelphi.

Valastro, Alessandra (2003), Il futuro dei diritti fondamentali in materia di comunicazioni dopo la riforma del Titolo V, in: AA.VV.: Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile, Padova, Cedam, 857–896.

Zaccaria, Roberto (2003a), Televisione: dal monopolio al monopolio. La legge Gasparri »azzera« il pluralismo ed è pericolosa per la democrazia, Milano, Baldini Castoldi Dalai editore.

Giuseppe De Cesare

Der TV-Nomos der Provinz Bozen

In seinem Beitrag geht der Autor von der Analyse des jüngsten Urteils Nr. 312 des Verfassungsgerichtshofes aus. Darin hat der Gerichtshof festgestellt, dass die von der Regierung in einigen Punkten beanstandete Verfassungswidrigkeit des Landesgesetzes Nr. 6 vom 18. März 2002 über die »Bestimmungen zum Kommunikationswesen und zur Rundfunkförderung« unbegründet ist. Der Autor benutzt das Schmittsche Nomos-Paradigma, um den beanstandeten Gesetzes-Ter zu analysieren. Dabei wird versucht, die kulturellen und politischen Widersprüchlichkeiten der Rechtspolitik darzulegen, die im Rundfunk- und Fernsehbereich in den letzten Jahren von der Landesregierung und von der SVP als Partei mit absoluter Mehrheit verfolgt worden ist. Außerdem werden, wenn auch nur überblicksmäßig, die Herausforderungen angeschnitten, die mit dem Rechtssystem der Kommunikation auch auf Südtirols Autonomie Auswirkungen haben werden. Ein System, das immer komplexer wird und sich in einer permanenten Evolution befindet mit Auswirkungen auf die vitalen Beziehungen zur Demokratiequalität. Die erste Nagelprobe wird die Durch-

führung des Landesgesetzes Nr. 6/2002 mit der Errichtung des »Landesbeirats für Kommunikationswesen« hinsichtlich seiner Autonomie und Unabhängigkeit sein. In einem allgemeineren Sinn geht es um die Partizipation der Südtiroler Autonomie an der Durchführung des V. Titels der Verfassung, wo es um den (konkurrierenden) Sachbereich der »Rechtsordnung der Kommunikation« geht, besonders in der vom umstrittenen und beanstandeten Gasparri-Gesetz vorgezeichneten Form, ein Gesetz, über das man auch in den nächsten Wochen noch sprechen wird.