

UN PASSO INDIETRO

QUALI SONO
GLI EFFETTI
PROVOCATI
DALLA NORMA
CHE CONSENTE
ALLE REGIONI
DI LEGIFERARE
IN MATERIA DI
COMUNICAZIONE?
ECCO IL PARERE
DEL GIURISTA



di ALDO CORASANTI

Lascia davvero perplessi l'attribuzione alla regione, disposta con l'art. 117, comma 3 Cost., così come sostituito dall'art. 3 della legge (di revisione) costituzionale n. 3 del 2001, di potestà legislativa concorrente in materia di "ordinamento della comunicazione".

La materia sembra estesa a ogni attività organizzata diretta a consentire, mediante la predisposizione di apparecchiature e la prestazione di servizi, la trasmissione a qualsiasi distanza, con qualsiasi strumento tecnico, di messaggi di qualsiasi genere e contenuto, come quelli a carattere pubblicitario e commerciale (finalizzati alla circolazione di beni e di servizi) o quelli a carattere informativo (finalizzati alla circolazione di notizie e di idee).

È una materia rientrante nell'economia, come dimostrano la natura imprenditoriale, espressamente riconosciuta, e la definizione di servizio (pubblico o di preminente interesse generale) data all'attività suindicata dalla normativa statale che la concerne (L. n. 249 del 1997, d.p.r. n. 318 del 1997). Sicché l'ordinamento (disciplina giuridica) della materia stessa finisce con il configurarsi come una forma di governo dell'economia.

Ma una forma di governo dell'economia non può porsi in contrasto con il principio di libera concorrenza – divenuto, secondo autorevoli opinioni, per effetto della partecipazione del nostro Paese all'ordinamento comunitario, integrativo di quello di libertà economica – e con le connesse esigenze: di non causare intralci alla libera circolazione dei beni nel territorio nazionale (cfr. del resto l'art. 120 Cost., così come sostituito dalla stessa legge costituzionale in discorso), di non limitare le scelte imprenditoriali che la detta libera circolazione postulano, di non alterare insomma la parità nell'intero territorio nazionale delle condizioni di base dell'attività economica, parità costituente presupposto e garanzia della competitività.

Orbene, l'assetto istituzionale dato con la L. c. n. 3 del 2001, in quanto attribuisce potestà legislativa alle regioni nella mate-

ria considerata, rischia di dar luogo a una forma di governo dell'economia differenziata nell'ambito del territorio nazionale, e così di frustrare il principio e le connesse esigenze suindicate. In tal modo esso, oltre a svelare una propria intrinseca contraddittorietà con il divieto fatto alle regioni di ostacolare la libera circolazione dei beni nell'ambito stesso (art. 120, comma 1 Cost. come sostituito con l'art. 6 della L. c. in discorso) determina quanto meno una grave incoerenza del sistema.

Inoltre, essendo il principio di libera concorrenza il valore di fondo essenziale dell'ordinamento comunitario, l'assetto dato con la legge costituzionale in argomento costituisce esso stesso, o è suscettivo di causare, una patente inadempnienza di obblighi comunitari. Che senso ha, a questo punto, se non quello di palesare ulteriormente la contraddittorietà della normativa in esame, l'imposizione (fatta con l'art. 117, comma 1, e rafforzata con l'art. 120, comma 2, così come sostituiti dalla L. c. n. 3 del 2001) alla futura legislazione nazionale di rispettare i vincoli comunitari?

Ai rilievi così svolti si aggiunge, corroborandoli, la considerazione che la comunicazione, pur essendo distinguibile (prima di tutto concettualmente) dalla trasmissione di messaggi (se questa è intesa con riguardo all'elaborazione ed espressione del loro contenuto), incide comunque sulla detta trasmissione, determinandone la possibilità e l'efficacia. La comunicazione, cioè, oltre a costituire essa stessa una particolare attività economica, finisce con il condizionare l'attività economica in generale tanto in modo diretto, attraverso la trasmissione di messaggi pubblicitari e commerciali (circolazione di beni e di servizi) quanto in modo indiretto, attraverso la trasmissione di messaggi informativi (circolazione di servizi e di idee). Infatti, a quest'ultimo riguardo, è risaputo che l'informazione influenza sia il funzionamento che lo sviluppo, e quindi l'espansione, del mercato. La comunicazione, dunque, in relazione al rapporto conducente, che così instaura o riflette, tra economia e informazione, e alla natura diffusiva ed espansiva di quest'ultima, non si presta a una regolamentazione elaborata in sede regionale e con riferimento al solo territorio regionale.

La comunicazione, in definitiva, non presenta quel collegamento specifico con il territorio, che è il pre-

supposto di una ragionevole attribuzione di competenza legislativa alla regione. E anzi, in quanto consiste nell'insieme di mezzi e attività diretti a neutralizzare le distanze spaziali, che sono elemento costitutivo del territorio medesimo, appare sganciata in un certo senso da esso. Tale conclusione (che va ovviamente intesa con riferimento alla comunicazione come materia "regionalizzabile" o no, e al territorio come frazione di spazio suscettiva o no di bloccare e catturare la comunicazione) è avvalorata, del resto, da indicazioni desumibili, per servizi rientranti nella comunicazione, dalla normativa statale ordinaria, nel senso della distinzione fra dimensione nazionale e dimensione locale dei servizi e della limitazione a quest'ultima della disciplina regionale (cfr. L. n. 249, art. 1, comma 13 in relazione alla L. n. 223 del 1990).

Di più: le considerazioni svolte a proposito del molteplice collegamento fra la comunicazione, ivi compresa quella concernente la trasmissione di messaggi informativi, e l'economia, assume maggiore rilevanza ed evidenza in relazione alla tendenza della circolazione dei beni e dei servizi a espandersi oltre i territori degli stessi stati nazionali. E ciò non soltanto, e non tanto, in riferimento alla vicenda per cui la tendenza ha messo capo a un mercato unico europeo, costituito da stati nazionali in quanto soggetti della comunità internazionale e regolato da apposite istituzioni comunitarie dotate di poteri limitativi della sovranità degli stati stessi mediante normative applicabili immediatamente, o tramite normative nazionali di attuazione, nei rispettivi territori. Ma anche, e soprattutto, in riferimento alla tendenza della detta circolazione a svolgersi a livello planetario, con la creazione, di fatto, di un "mercato globale".

Rispetto all'"economia globale", che nasce e si sviluppa per spinta endogena, stimolata dall'insofferenza di limiti territoriali e/o di regolamentazioni autoritative connesse alla sovranità territoriale (e propiziata, è il caso di notarlo, dalla "globalità" coesistente all'informazione), la "regionalizzazione" di normative autoritative o di forme di governo è addirittura in controtendenza e regressiva.

Tanto più che qualora, rispetto a un simile fenomeno – la cui realizzazione, piaccia o no, appare inarrestabile – sorgesse l'esigenza di regolamentazioni autoritative (quelle consensuali si vanno affermando a opera di istituzioni "non governative" o sotto forma di autodisciplina dei soggetti economici, come nel caso delle "normative tecniche"

L'ARTICOLO 117

Si riporta di seguito uno stralcio dell'articolo 117 della Costituzione, come sostituito dall'articolo 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione".

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; b) immigrazione; c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; "qualità" armi, munizioni ed esplosivi; e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema dei prodotti valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie; f) organi dello Stato e dei servizi); g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia regionale che è amministrativa locale; i) cittadinanza, stato civile e anagrafi; l) giurisdizione e norme processuali; ordinamenti civili e penali; giustizia amministrativa; m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni non è alla legislazione concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; n) norme di regolamentazione autoritative, generali sull'istruzione; o) previdenza sociale; p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; r) pesi, misure e determinazioni del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Orbene, al primo dei due ruoli è abilitata esclusivamente rispetto alla legislazione regionale (lo riconosce lo stesso art. 117 Cost., comma 2, lett. m, così come sostituito dall'art. 3 L. c. in discorso) la legislazione statale, mentre il secondo ruolo non si addice a una legislazione ispirata, come quella regionale, alla territorialità e con efficacia territorialmente molto limitata. Entrambi i ruoli, comunque, postulano una capacità di valutazione comparativa e di efficacia di intervento in ordine a tutte le situazioni locali esistenti in ogni territorio nazionale, che non si riscontrano se non al più alto livello di governo, cioè a quello statale.

Ma (anche se non solo) in relazione ai rilievi fino ad ora espressi sull'opportunità della normativa di revisione costituzionale in discorso, e sulla sua coerenza rispetto al sistema, non è forse lecito porsi dubbi sulla sua compatibilità con principi supremi, cioè con valori essenziali, della Costituzione, compatibilità verificabile, secondo la giurisprudenza della Corte Costituzionale (cfr. sent. n. 1.146 del 1988) per le stesse norme dettate con legge (di revisione) costituzionale?

Aldo CORASANITI, Presidente emerito della Corte Costituzionale.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Omissis...

