

OSSERVATORI REGIONALI

**PROGRAMMI DELL'ACCESSO E PROMOZIONE DEL TERZO SETTORE:
DAL CO.RE.COM. PUGLIA UN'INIZIATIVA INNOVATIVA**

CECILIA PANNACCIULLI
(Ricercatrice di Diritto costituzionale
presso l'Università degli Studi di Bari "A. Moro")

Data di pubblicazione: 29 dicembre 2020

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo

CECILIA PANNACCIULLI*

**Programmi dell'accesso e promozione del Terzo Settore:
dal Co.re.com. Puglia un'iniziativa innovativa****

Abstract (It.): *il contributo ripercorre le alterne vicende del diritto d'accesso al mezzo pubblico radiotelevisivo unitamente al crescente ruolo dei Comitati regionali per le comunicazioni nell'evoluzione dell'ordinamento dell'informazione. Attraverso l'analisi di una best practice promossa dal Co.re.com. Puglia al fine di rivitalizzare l'istituto dell'accesso in una dimensione promozionale del Terzo Settore, si sono tracciati i profili di originalità e di potenziale sviluppo del modello Co.re.com.: da ente di decentramento convenzionale a organo di garanzia degli interessi delle comunità territoriali.*

Abstract (En.): *the paper traces the various aspects of the right to access to public broadcasting, together with the growing role of the Regional Communications Committees in the evolution of the information system. Analysing a best practice promoted by the Co.re.com. Puglia in order to revitalize the institution of access in a promotional key of the Third Sector, the originality and potential development profiles of the Co.re.com. model have been drawn: from an entity of conventional devolution to a guarantee organ of the territorial communities interest.*

* Ricercatrice di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Bari "A. Moro".

** Il presente contributo rientra nella sezione «Osservatori regionali» della Rivista, è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Accesso al servizio pubblico radiotelevisivo e dimensione regionale. – 3. Originalità dei Comitati regionali per le comunicazioni. – 4. La recente esperienza del Co.re.com. Puglia in materia di accesso radiotelevisivo. – 5. Elementi distintivi dei programmi dell'accesso in Puglia e ruolo del Co.re.com.

1. *Premessa*

I Comitati regionali per le comunicazioni (cc.dd. Co.re.com.) sono organi di natura giuridica complessa, in quanto esercitano una pluralità di funzioni – anche molto diverse tra loro – in ragione della doppia dipendenza organica dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom), da un lato, e dalle Regioni di appartenenza, dall'altro. Particolarmente delicata risulta la funzione di regolazione dell'accesso radiotelevisivo, ambito entro il quale, attivando i propri poteri di impulso e coordinamento, il Co.re.com. Puglia¹ si è fatto di recente ispiratore di una *best practice* volta a promuovere le attività sociali e culturali di interesse collettivo delle organizzazioni del Terzo Settore attraverso l'accesso radiofonico e televisivo alle trasmissioni regionali della RAI.

L'inquadramento della menzionata esperienza – che ha rinnovato l'istituto dell'accesso valorizzandolo in una prospettiva costituzionale – richiede di ripercorrere brevemente le alterne vicende del diritto d'accesso al mezzo pubblico radiotelevisivo unitamente al crescente ruolo dei Comitati regionali per le comunicazioni nell'evoluzione dell'ordinamento dell'informazione.

¹ Cfr. Legge regionale del 28.02.2000 n. 3 (*Istituzione, organizzazione e funzionamento del Comitato regionale per le comunicazioni (Co.re.com.)*).

2. *Accesso al servizio pubblico radiotelevisivo e dimensione regionale*

In origine, l'istituto dell'accesso al servizio pubblico radiotelevisivo nasce come risposta del legislatore (legge di riforma della RAI n. 103 del 1975) ad uno dei noti "comandamenti" contenuti nella sentenza della Corte costituzionale n. 225 del 1974² che espressamente ne richiedeva l'operatività in una dimensione di monopolio aperto al sociale e al pluralismo interno, momento ineludibile dell'attività di pubblico servizio nell'ambito dell'informazione. Non si trattava solo dell'indennizzo normativo all'esproprio informativo insito nel monopolio RAI³, ma del principale «strumento di effettività del diritto all'informazione degli utenti»⁴.

² Corte cost. n. 225 del 1974, in *Giur. Cost.*, 1974, 1775 s., con note di R. ZACCARIA, *L'alternativa posta dalla Corte: monopolio "pluralistico" della radiotelevisione o liberalizzazione del servizio*, 2169 s. e C. CHIOLA, *I comandamenti della Corte per il settore radiotelevisivo*, 2191 s. La notissima pronuncia con cui la Corte dichiarò incostituzionale tutta la normativa in vigore fissò, tra gli altri, il principio secondo cui «in attuazione di un'esigenza che discende dall'art. 21 della Costituzione, l'accesso alla radiotelevisione sia aperto, nei limiti massimi consentiti, imparzialmente ai gruppi politici, religiosi, culturali nei quali si esprimono le varie ideologie presenti nella società». Invero, la Corte costituzionale, già con la sentenza n. 59 del 1960, aveva indicato, tra le garanzie di indipendenza e imparzialità del monopolio pubblico radiotelevisivo, l'apertura di quest'ultimo agli apporti provenienti dalla società, sollecitando il legislatore ad assicurare un diritto di accesso al mezzo.

³ V. G. GAMALERI, *Radiotelevisione e accesso con particolare riferimento all'emittenza locale*, in P. BARILE, E. CHELI, R. ZACCARIA (a cura di), *Radiotelevisione pubblica e privata in Italia*, Bologna 1980, 351.

⁴ Così A. LOIODICE, *Regioni e radiotelevisione*, in *Dir. soc.*, 1973, 711, il quale più specificamente sottolinea che la plurisoggettività delle trasmissioni ha funzione correttiva degli

Il riferimento è, ovviamente, al c.d. «accesso in senso proprio»⁵, che riguarda le ipotesi rientranti nell'art. 6, l. n. 103/1975, tutte connotate da una richiesta di disporre del mezzo radiotelevisivo proveniente dall'esterno del circuito RAI/Commissione parlamentare di Vigilanza⁶, ipotesi in cui si realizza la vera e propria “autogestione” dello spazio destinato all'accesso. Titolari non ne sono singoli cittadini⁷, ma gruppi e formazioni sociali che chiedono di trattare argomenti di particolare interesse collettivo pur non potendo vantare, nei confronti della concessionaria del servizio pubblico, una situazione giuridica soggettiva tutelabile in sede giurisdizionale se non successivamente all'accettazione, da parte della Commissione parlamentare di Vigilanza sulla RAI, della rispettiva domanda di accesso⁸. Invero, già con

inevitabili limiti connessi all'esistenza di un soggetto monopolista (*ivi*). Non può, altresì, sottacersi che la “sensibilità” al tema era frutto, non tanto di uno specifico interesse delle forze politiche, bensì di un ampio e vivace dibattito dottrinale sviluppatosi nei primi anni '70 sul ruolo e gli effetti del monopolio pubblico radiotelevisivo.

⁵ Cfr. Corte cost. n. 139 del 1977.

⁶ La legge n. 103 del 1975 prevedeva, infatti, anche un accesso c.d. “improprio”, ovvero quando la sollecitazione all'accesso proveniva dall'interno del circuito RAI/Commissione parlamentare di vigilanza: si pensi ai casi delle Tribune elettorali e referendarie contemplati dall'art. 4, l. n. 103/1975, nei quali la giurisprudenza ha sempre riconosciuto, a differenza delle formazioni sociali richiedenti l'accesso “proprio”, un diritto soggettivo pieno e, come tale, “giustiziabile”.

⁷ *Contra* v. R. ZACCARIA, *Radiotelevisione e Costituzione*, Milano 1977, 376, il quale non esclude l'accesso del singolo, qualora questi si faccia portatore di un messaggio di rilevante interesse sociale.

⁸ V. O. GRANDINETTI, *L'accesso*, in *Trattato dir. amm.* diretto da G. Santaniello, *I servizi dell'informazione*, vol. XV, Tomo II: *Radiotelevisione* (a cura di R. Zaccaria), Cap. XI: *La tutela degli utenti*, Padova 1996, 551 s.; G. CORASANITI, *Diritto di accesso, diritto di rettifica, impresa di informazione*, Milano 1986, 32-33.

la c.d. liberalizzazione dell'etere per le trasmissioni radiotelevisive in ambito locale⁹, l'istituto dell'accesso è venuto sempre più ridimensionandosi, complici sia l'inserimento dei relativi programmi in fasce orarie di basso ascolto, sia il timore che una diversa collocazione si traducesse in una perdita di *audience* in favore delle trasmissioni delle emittenti private.

D'altra parte la riforma del '75, in attuazione di una dimensione "pluralistica" del monopolio radiotelevisivo e sulla base della sempre maggiore richiesta da parte delle Regioni di concorrere a rendere effettivo il diritto all'informazione dei cittadini, aveva previsto una iniziale forma di decentramento organizzativo del servizio¹⁰, conferendo agli enti regionali il potere di partecipare alla formazione delle strutture centrali di governo della società pubblica¹¹, di contribuire alla riorganizzazione del suo apparato ideativo-produttivo e di istituire i Comitati regionali per il servizio

⁹ La realizzazione della liberalizzazione in sede locale si deve alla sentenza n. 202/1976, in cui la Corte costituzionale ha ritenuto ingiustificata la permanenza del monopolio statale a livello locale, data la sussistenza di una sufficiente disponibilità di frequenze in tale ambito tale da consentire la libertà di iniziativa economica privata senza pericoli di monopoli e oligopoli privati. Per una disamina della giurisprudenza costituzionale in materia radiotelevisiva sia consentito rinviare a C. PANNACCIULLI, *Pluralismo e mercato nell'attività radiotelevisiva. Profili costituzionali*, Bari 2005, 3 s.

¹⁰ Fondamentale è stato il contributo della Corte costituzionale in materia che, sin dalla sentenza n. 46 del 1961, aveva evidenziato la necessità di delineare un preciso ruolo partecipativo delle Regioni alla gestione del servizio pubblico (cfr. P. CARETTI, *Le regioni nel nuovo ordinamento delle telecomunicazioni*, in R. ZACCARIA, *Informazione e telecomunicazioni*, in *Trattato di dir. amm.*, diretto da G. Santaniello, XXVIII, Padova 1999, 511 s.).

¹¹ I Consigli regionali partecipavano, infatti, alla designazione di una rosa di candidati dalla quale la Commissione parlamentare di Vigilanza RAI sceglieva quattro dei dieci componenti del Consiglio di Amministrazione della società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo.

radiotelevisivo (cc.dd. Co.re.rat.)¹², ai quali l'ultimo comma dell'art. 5 affidava la competenza a regolare, secondo le norme della Commissione di Vigilanza, l'accesso alle trasmissioni regionali¹³.

A seguito del superamento della riserva esclusiva allo Stato della emittenza radiotelevisiva in ambito nazionale, sancito dalla storica sentenza della Corte costituzionale n. 826 del 1988¹⁴ e disciplinato dal legislatore con la legge n. 223 del 1990 (c.d. legge Mammi), il sistema radiotelevisivo italiano venne riconfigurato come sistema “misto”, ovvero caratterizzato dalla coesistenza di una duplicità di modelli: il servizio pubblico e l'emittenza privata. Furono, così, introdotti – in sostituzione dei Comitati regionali di cui all'art. 5, l. n. 103/75 – i nuovi “Comitati regionali per i servizi radiotelevisivi” (art. 7, l. n. 223/90), organi di consulenza della Regione in materia radiotelevisiva, di regolazione dell'accesso alle trasmissioni regionali programmate dalla concessionaria pubblica nonché di controllo e di proposta laddove il Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni o il Garante per la radiodiffusione e l'editoria avessero ritenuto opportuno avvalersene per lo

¹² Sul punto v. A. LOIODICE, *op. cit.*, 688-89; E. TOSATO, *Radiodiffusioni e Regioni*, in *Il diritto delle radiodiff. e delle telecomunicaz.*, 1975, I, 1; R. ZACCARIA, *I comitati regionali per il servizio radiotelevisivo nel quadro del decentramento regionale*, in *Le Regioni*, 1976, 912 s.; A. VECCHI, *Relazione al Convegno sul tema Sistema radiotelevisivo e Regioni*, Aosta, 22-24 ottobre 1976, in *Tribune e Accesso-Quaderni di documentazione*, Roma, 15 novembre 1976, 3, 22-32.

¹³ V. L. BIANCHI, *I Comitati regionali per le comunicazioni*, in *Le Regioni*, 4/2001, 685 s.

¹⁴ Si tratta della nota pronuncia che, nel dichiarare costituzionalmente ammissibile l'attività privata di trasmissione radiotelevisiva su scala nazionale, individuò la necessità di una duplice accezione del pluralismo: *interno* al servizio pubblico radiotelevisivo, quale espressione del maggior numero di voci, opinioni, tendenze e opzioni culturali; *esterno*, con riferimento agli operatori privati, quale strumento di garanzia della «presenza attiva del maggior numero possibile di fonti, in relazione alla disponibilità dei mezzi tecnici necessari».

svolgimento delle rispettive funzioni (c.d. avvalimento occasionale)¹⁵. Il rilievo della dimensione regionale fu decisamente accentuato, dando seguito all'impulso della giurisprudenza costituzionale¹⁶ che aveva inaugurato un percorso interpretativo di "affievolimento" del criterio delle competenze enumerate in materia di informazione: considerato il valore essenziale del pluralismo per la democrazia, tutti gli organi che esercitino a ogni livello, centrale o locale, funzioni di indirizzo politico debbono concorrere alla realizzazione di un sistema informativo pluralistico¹⁷.

3. Originalità dei Comitati regionali per le comunicazioni

Il progresso tecnologico e le conseguenti esigenze di convergenza multimediale¹⁸ hanno, però, reso necessario un integrale ripensamento della

¹⁵ Sul punto v. R. ZACCARIA, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Cap. X (*Il sistema locale dell'informazione*), Padova 1998, 569 s.; D. SINISCALCHI, *I Comitati regionali per le comunicazioni: un nuovo modello di amministrazione?*, in P. COSTANZO, G. DE MINICO, R. ZACCARIA (a cura di), *I "tre codici" della Società dell'informazione*, Torino 2006, 265 s.

¹⁶ V., per tutte, Corte cost. nn. 348/1990, 420/1994 e 29/1996. Cfr. E. LAMARQUE, *Informazione e Regioni*, in AA.VV., *Percorsi di diritto all'informazione*, Torino 2003, 351.

¹⁷ La dottrina più sensibile aveva già spinto la propria riflessione oltre il criterio formale dell'enumerazione che, ex art. 117 Cost. (testo originario del 1948), non includeva l'informazione tra le competenze regionali: «una simile competenza deriva dal fatto che si verte nell'ambito di un'attività strumentale rispetto alle funzioni regionali» (così A. LOIODICE, *op. cit.*, 692; cfr. A. PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell'amministrazione dello Stato*, Bologna 1971, 126 s.).

¹⁸ V., in proposito, con specifico riferimento all'impatto dell'interconnessione tra banche dati sui diritti fondamentali, le considerazioni di R.G. RODIO, *Diritti fondamentali e transborder data flows*, in P. BARILE, R. ZACCARIA (a cura di), *Rapporto '93 sui problemi*

disciplina delle comunicazioni, superandosi il modello centralistico di gestione del settore (proprio dei Co.re.rat.) in favore del riconoscimento di competenze legislative regionali di maggiore ampiezza. Il primo passo normativo in questa direzione è rappresentato dalla l. n. 249 del 1997, che ha istituito l'“Autorità per le garanzie nelle comunicazioni” (sostitutiva del precedente “Garante”) e i nuovi “Comitati regionali per le comunicazioni” (art. 1, co. 13).

Deve osservarsi, innanzitutto, che dalla formulazione dell'art. 1, co. 13, l. n. 249/1997 si evince il superamento del rapporto di mero “avvalimento”, previsto dall'art. 7, l. n. 223/90, tra i Co.re.rat. e gli organi di governo del sistema (Ministro P.T. e Garante). È subito evidente, infatti, che tale rapporto è ora intercorrente solo tra l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (di seguito, Agcom) e gli organi del Ministero delle Comunicazioni ovvero del Ministero dell'Interno. Per i Comitati regionali per le comunicazioni (di seguito Co.re.com.) la disposizione *de qua* prevede, invece, un rapporto funzionale con l'Agcom, di cui diventano organi territorialmente decentrati, ma da istituirsi con legge regionale. È altresì l'Agcom, d'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni-Provv. Autonome, a definire con regolamento quali materie di propria competenza possano essere delegate ai Co.re.com.¹⁹.

giuridici della radiotelevisione in Italia, Torino 1994, 314 s.; ID., *Interconnessione tra banche dati e disciplina del consenso nel trattamento dei dati personali*, in *Trattato. dir. amm.* diretto da G. Santaniello, vol. XXVIII, Padova 1999, 365 s.; ID., *Primi rilievi sulla possibilità di individuare un dovere costituzionale alla correttezza dell'informazione telematica*, in I. LOIODICE, R.G. RODIO, V. TONDI DELLA MURA, F. VARI (a cura di), *Studi in onore di Aldo Loiodice*, Bari 2012, 1055 s.

¹⁹ V. A.M. CECERE, *Commento art. 1, co.13, l. n. 249 del 1997*, in N. LIPARI, E. BOCCHINI, S. STAMMATI, *Sistema radiotelevisivo e Autorità per le telecomunicazioni*, Padova 2000, 179 s.

Il modello collaborativo è stato via via rafforzato sia nel corso della fase attuativa della disciplina dei Comitati²⁰, sia in ragione della riforma del Titolo V laddove, nonostante l'art. 117, co. 3, Cost. abbia ricompreso l'“ordinamento della comunicazione” nell'ambito della competenza concorrente Stato-Regioni²¹, il legislatore nazionale, anche a seguito della

²⁰ Tale fase è stata inaugurata con le Delibere Agcom nn. 52 e 53/1999 che hanno definito, rispettivamente, gli indirizzi generali rispetto ai quali doveva essere articolata l'azione dei legislatori regionali, nonché le norme regolamentari in ordine alle funzioni delegabili. L'atto che, però, ha sancito la preferenza per il modello cooperativo è l'Accordo-quadro n. 402/2003 concluso tra l'Agcom, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province Autonome e la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e delle Province Autonome, che ha definito i criteri generali per il conferimento delle funzioni delegate, esercitabili mediante la stipula di singole convenzioni nella cui esecuzione le parti debbono rispettare il principio di leale collaborazione. Sul punto v. P. CARETTI, *I Corecom nel sistema locale delle comunicazioni*, in *Le Regioni*, 3/2005, 342 s.; F. DONATI, *Intervento*, in *Le garanzie nel sistema locale delle comunicazioni: funzioni delegate ai Co.re.com.* (Atti del Convegno 19 marzo 2009, Roma, Palazzo Marini, Camera dei Deputati), 2011, 29; G.M. MARINO, *I Co.Re.Com.*, in S. SICA, V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, Cap. III, par.11, Padova 2007, 149. Le deleghe cc.dd. di prima fase conseguenti all'Accordo del 2003 sono state successivamente ampliate sia dall'Accordo-quadro del dicembre 2008 (funzioni delegate di seconda fase) sia dal nuovo Accordo del 28 novembre 2017, il quale ha delegato ai Comitati regionali ulteriori funzioni, ribadendo lo strumento della convenzione bilaterale Agcom/Co.re.com. per il conferimento delle deleghe, il rispetto del principio di leale collaborazione nell'attuazione dell'Accordo e delle singole Convenzioni, i poteri sostitutivi e di revoca delle deleghe, da parte dell'Agcom, in caso di inadempimento e l'istituzione di una Commissione Paritetica Nazionale.

²¹ Tale novità rispetto alla precedente formulazione dell'art. 117 costituisce in realtà il risultato del tenace impegno profuso dalle Regioni a dare effettività al pluralismo informativo con il concorso dei territori.

normativa comunitaria di settore²², ha preferito prevedere procedure partecipate e di confronto continuo²³ tra il livello statale e quello regionale²⁴.

D'altra parte, come è stato correttamente osservato, se il concreto esercizio delle funzioni delegate comporta la necessaria stipula di convenzioni *ad hoc*, cioè concluse dall'Agcom con ciascun Co.re.com, la stessa Autorità «potrebbe allora addirittura decidere di delegare alcune funzioni ad un Comitato regionale e non ad un altro... Ne deriva la potenziale, prontissima adeguabilità del modello a ogni più varia esigenza organizzativa che dovesse concretamente emergere»²⁵. Tale diversificazione è viepiù rafforzata dalla circostanza che ciascun Comitato debba essere istituito con una apposita

²² Ci si riferisce al d.lgs. n. 259/2003 (c.d. Codice delle comunicazioni elettroniche) e al d.lgs. n. 177/2005 (T.U. della radiotelevisione) di attuazione del c. d. “pacchetto telecomunicazioni” del 2002 dell'U.E. che ha riformato la disciplina del sistema delle telecomunicazioni e della radiotelevisione. Per un'attenta disamina del nuovo quadro della regolazione dei servizi di comunicazione tra diritto interno e diritto U.E. v. V.M. SBRESCIA, *I servizi di media audiovisivi nel mercato europeo della radiotelevisione*, Napoli 2012.

²³ V., ad es., l'art. 5, Codice comunicaz. elettr. o l'art. 16, co. 3, l. n. 112/2004. La stessa giurisprudenza costituzionale ha ammesso un'interpretazione flessibile della competenza concorrente in materia, da calibrare «in relazione allo specifico contesto normativo cui essa deve trovare applicazione» (cfr. sent. n. 336/2005). Già precedentemente, invero, la Corte costituzionale, nel considerare la comunicazione non tanto una *materia* quanto «una condizione preliminare per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico», aveva delineato il Comitato come organo di raccordo tra l'Agcom e l'ente regionale, anche sotto il profilo della garanzia del pluralismo e dei diritti connessi (Corte cost. sent. n. 312 del 2003).

²⁴ In proposito v. P. CARETTI, *L'incerta identità dei Corecom*, in *Le Regioni*, 3/2010, 501, il quale parla di un'opzione del legislatore nazionale per un modello «di coordinamento preventivo tra i diversi livelli istituzionali di governo».

²⁵ Così D. SINISCALCHI, *op. cit.*, 270, il quale sinteticamente definisce i Co.re.com. enti di decentramento convenzionale.

legge regionale per cui, sia i requisiti per diventarne membro²⁶ e le funzioni proprie²⁷ (in ragione delle diverse leggi istitutive), sia le funzioni delegate²⁸ a seguito di accordo (in ragione del decentramento convenzionale), ne fanno organi a neutralità variabile. Ciò esclude che i Comitati possano essere considerati a pieno titolo autorità amministrative indipendenti regionali²⁹ sia in considerazione delle diversità emergenti dalle leggi regionali istitutive che impediscono di trarne un modello uniforme, sia perché la normativa regionale

²⁶ Non da tutte le leggi istitutive, infatti, sono richiesti requisiti di imparzialità e indipendenza dei membri del Co.re.com. dagli Esecutivi regionali.

²⁷ Le funzioni *proprie* sono fondate su una legge statale e/o regionale e sinteticamente classificabili in: consultive, propulsive, di studio, gestionali (tra le quali può annoverarsi quella di regolazione dell'accesso radiotelevisivo) e di controllo.

²⁸ Le funzioni *delegate*, basate su idoneo titolo abilitativo concordato con l'Agcom, sono innanzitutto quelle di governo, garanzia e controllo di rilevanza locale del sistema delle comunicazioni. I Co.re.com. esercitano inoltre funzioni istruttorie, di vigilanza, di valorizzazione dell'emittenza locale e del particolarismo linguistico e culturale, di tutela delle minoranze.

²⁹ In favore della tesi positiva si è espresso L. BIANCHI, *op. cit.*, 689 e 698, in quanto la loro dimensione di organi espressioni della autonomia regionale è prevalente su quella dell'ente funzionalmente decentrato. Ciò è avvalorato sia dalle modalità di composizione delle rispettive strutture organizzative, sia dalle funzioni di garanzia e controllo concretamente esercitate. Più articolata rispetto alla precedente è, invece, la tesi di chi ritiene più corretto evidenziare il “doppio grado” dell'indipendenza dei Co.re.com.: minore, rispetto alle funzioni delegate; maggiore, rispetto alle competenze attribuite dal livello regionale (cfr. E. LONGO, *La tutela del diritto all'informazione nell'“ordinamento della comunicazione”*: il caso dei comitati regionali per le comunicazioni, in M. AINIS (a cura di), *Informazione, potere, libertà*, Torino 2005, 298-299).

non può eccedere l'ambito «dei criteri e delle linee guida fissate dalla stessa Autorità»³⁰.

Le esigenze di decentramento³¹ sul territorio collegate al duplice rapporto con l'Agcom – funzionale e di delegazione – delineano, dunque, una natura giuridica dei Co.re.com. del tutto peculiare, di tipo “misto”³²: per un verso, organi decentrati di un ente pubblico nazionale e a questo legati da vincolo funzionale; per altro verso, organi non strutturalmente funzionali all'ente Regione, ma costituiti presso il Consiglio regionale e con competenze territoriali.

Invero, con particolare riferimento alla funzione di regolazione dell'accesso radiotelevisivo, la doppia dipendenza organica non riveste mero rilievo burocratico, ma sottolinea il contributo dei Comitati alla realizzazione condivisa di obiettivi istituzionali preordinati alla cura di interessi propri sia della comunità nazionale³³ sia della comunità locale, secondo un modello cooperativo dei rapporti Stato-Regioni³⁴ e sulla base del principio

³⁰ Così P. CARETTI, *op. ult. cit.*, 507.

³¹ Tali esigenze sono giustificate dalla finalità di assicurare nel modo più efficace le necessarie funzioni di governo, di garanzia e di controllo dell'Autorità, tenendo conto dei diversi contesti locali e comportano che, in caso di inadeguatezza nel rispettivo esercizio da parte dei singoli Comitati, possa avocare a sé l'intera funzione delegata.

³² Sulla natura giuridica dei Co.re.com. v. F. LAZZARO, *Comitato regionale per le comunicazioni*, in *Dig./Pubbl., Agg.*, 2005, 164 s. È interessante notare, d'altronde, che la stessa Agcom ha natura mista essendole riconosciute, da un lato, funzioni di garanzia, dall'altro, funzioni di regolazione: nell'esercizio delle prime opera in piena autonomia; nell'esercizio delle seconde in posizione di dipendenza dal Governo. V., in proposito, E. FRENI, *Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ad vocem*, in *Enc. giur.*, 1999, par. 7.

³³ F. LAZZARO, *op. cit.*, 164.

³⁴ Da questo punto di vista si è parlato dei Co.re.com. come di *organi ausiliari*, laddove l'ausiliarità si esplica nelle modalità della collaborazione istituzionale (Cfr. A. VALASTRO,

bidimensionale di sussidiarietà verticale/orizzontale. Sotto questo ultimo profilo, infatti, il ruolo peculiare dei Co.re.com. è particolarmente idoneo a intercettare gli interessi e le esigenze dei contesti e delle culture locali. E nel momento in cui i programmi dell'accesso si aprono alle realtà aggregative territoriali che perseguono istanze solidaristiche, appare evidente che la scelta di affidare ai Comitati regionali la relativa funzione regolatoria decentrata, li definisca anche come istituzioni di collegamento tra l'ente territoriale e le organizzazioni della società civile che svolgono attività di interesse generale³⁵.

Il Co.re.com. nel sistema dell'informazione nazionale e regionale: promesse e sfide, in S. CALZOLAIO, B. MALAISI (a cura di), *Co.re.com. Nuove funzioni e ruolo istituzionale*, Macerata 2011).

³⁵ In tale prospettiva, le due dimensioni del principio di sussidiarietà risultano in stretta compenetrazione, tale che l'operatività della sussidiarietà verticale diviene la condizione necessaria per la realizzazione di quella orizzontale, non già in rapporto di prevalenza della prima sulla seconda, bensì in rapporto di propedeuticità. In questa accezione v. G. RAZZANO, *La sussidiarietà orizzontale fra programma e realtà*, in V. BALDINI (a cura di), *Sussidiarietà e diritti*, Napoli 2007, 181 s. Con riguardo alle implicazioni del principio di sussidiarietà sul profilo organizzativo della forma di Stato sociale v. V. TONDI DELLA MURA, *La sussidiarietà fra corruzione e concorrenza: le urgenze di un principio sempre attuale*, in *Dir. fond.*, 1/2019, www.dirittifondamentali.it; ID., *Della sussidiarietà orizzontale (occasionalmente) ritrovata: dalle linee guida dell'Anac al Codice del Terzo settore*, in *Rivista AIC*, 1/2018, www.rivistaaic.it; ID., *Regione e sussidiarietà orizzontale*, in G. CAMPANELLI, M. CARDUCCI, I. LOIODICE, V. TONDI DELLA MURA (a cura di), *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Puglia*, Torino 2016, 181 s.; ID., *Sussidiarietà ed enti locali: le ragioni di un percorso innovativo*, in www.federalismi.it, 20/2007. La letteratura in materia è ricchissima di contributi: *ex multis*, v. E. GIANFRANCESCO, *Sussidiarietà orizzontale e Regioni: alla ricerca della prescrittività*, in www.amministrazioneincammino.it, 20 gennaio 2018; A. D'ATENA, *La declinazione verticale e la declinazione orizzontale del principio di sussidiarietà*, in AA. VV., *Scritti in onore di Alessandro Pace*, Napoli 2012 (ora in A. D'ATENA, *Tra autonomia e nuovo centralismo*).

Ciò consente di conseguire, in ambito locale, attraverso la garanzia di un più compiuto pluralismo informativo, una maggiore estensione “in orizzontale” del pluralismo socio-istituzionale.

Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?, Torino 2016, 233 s.); ID., *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 1/2001; L. VIOLINI, *Sussidiarietà e Pubblica Amministrazione Locale: Rapporto sulla sussidiarietà 2009*, a cura della Fondazione per la sussidiarietà, Milano 2010; ID., *Teorie e tecniche della sussidiarietà*, in ID. (a cura di), *L'attuazione della sussidiarietà orizzontale in Lombardia*, Milano 2004; S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in *Federalismi.it*, 5/2006, www.federalismi.it; V. Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006, 2333 s.; L. GRIMALDI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario e ordinamento interno*, Bari 2006; E. DE MARCO (a cura di), *Problemi attuali della “sussidiarietà”*, Milano 2005; A. POGGI, *Il principio di sussidiarietà e il “ripensamento” dell'amministrazione pubblica. (Spunti di riflessione sul principio di sussidiarietà nel contesto delle riforme amministrative e costituzionali)*, in *Scritti in onore di Fausto Cuocolo*, Milano 2005, 1103 s.; G. ARENA, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare l'Italia*, Roma-Bari 2006; ID., *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli 2005, I, 179 s.; I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli 2003; L. ANTONINI, *La sussidiarietà come “principio speranza” di nuovi diritti sociali nella crisi del Welfare State*, in C. MAGNANI (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, Torino 2007, 217 s.; ID., *Sulla giustiziabilità del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Quad. cost.*, 3/2003, 635; ID., *Principio di sussidiarietà orizzontale: da Welfare State a Welfare society*, *Riv. dir. fin.*, 1/2000, 99 s.; G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 1/2002, 5 s.; A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 1/2002, 51 s.

4. *La recente esperienza del Co.re.com. Puglia in materia di accesso radiotelevisivo*

In tale quadro normativo e istituzionale deve ora collocarsi l'esperienza innovativa promossa dal Co.re.com. Puglia e finalizzata a rivitalizzare l'istituto dell'accesso radiotelevisivo in chiave partecipativa e promozionale del Terzo Settore. Più precisamente, in data 4 marzo 2019, è stata sottoscritta la Convenzione tra Regione Puglia, Co.re.com. Puglia, Università degli Studi di Bari-Dipartimento ForPsiCom (sede del Master in Giornalismo), Ordine dei giornalisti della Puglia e Assostampa Puglia, avente ad oggetto la promozione delle attività sociali e culturali di interesse collettivo delle organizzazioni del Terzo Settore attraverso l'accesso alle trasmissioni regionali della RAI. Tale Convenzione costituisce la prima intesa a livello nazionale che coinvolge Regione, Università e rappresentanti dei giornalisti per la sua concreta realizzazione, una *best practice* che i Co.re.com. di tutta Italia intendono seguire.

Il modello implementato consente che i programmi regionali dell'accesso non rilevino semplicemente come risposta all'esigenza di partecipazione di soggetti collettivi organizzati discendente dagli artt. 2, 3, co. 2, e 21 Cost., bensì come strumento di supporto alla cultura dell'associazionismo nelle filiere locali di produzione dei servizi e al rafforzamento delle diverse reti solidali pugliesi (art. 118 Cost.). L'esplicito riferimento al D.Lgs. n. 117/2017 (c.d. Codice del Terzo Settore) e alla volontà di definire «un modello regionale pugliese di intervento per favorire la migliore realizzazione dei programmi dell'Accesso... con specifico riferimento alle organizzazioni del Terzo Settore che operano per la realizzazione di attività di interesse generale»³⁶ confermano la valorizzazione di entrambi i profili del principio di sussidiarietà, di cui la stessa Regione si fa garante in attuazione dell'art. 1,

³⁶ Cfr. art. 1, co. 1 e 2, nonché art. 2, co. 3, Convenzione del 4 marzo 2019 cit.

co. 4, dello Statuto regionale³⁷: l'impegno della Regione³⁸ a promuovere i programmi dell'accesso per favorire misure regionali a beneficio dell'associazionismo privato operante nelle principali aree di *policy* diviene, infatti, condizione fondamentale per la diffusione e la fruizione delle attività e delle iniziative delle realtà associative pugliesi.

La Convenzione segna, in realtà, il punto d'arrivo di un percorso avviato dall'attuale Co.re.com. Puglia che, sia con riguardo alle funzioni complessivamente attribuite ai Comitati regionali, sia nell'ambito specifico dell'attività di regolazione dell'accesso radiotelevisivo, ha affinato la propria funzione "propulsiva"³⁹.

Tale percorso ha avuto inizio con la sottoscrizione, in data 7 novembre 2018, del Protocollo d'intesa Co.re.com/RAI (Sede regionale per la Puglia) per l'accesso radiofonico e televisivo alle trasmissioni regionali del servizio pubblico che disciplina i cc.dd. "Programmi dell'accesso", regolando spazi, ancora inutilizzati, di autopromozione e comunicazione di interesse sociale, culturale o di attualità, messi a disposizione, *ex art.* 6, l. n. 103/1975, di partiti e movimenti politici, enti locali, associazioni, organizzazioni sindacali,

³⁷ Il comma 4 dell'art. 1 dello Statuto della Regione Puglia sancisce, infatti, che «La Regione esercita la propria funzione di governo attuando il principio di sussidiarietà, come responsabilità primaria delle istituzioni più vicine ai bisogni e come integrazione costante con le iniziative delle formazioni sociali e del volontariato dirette all'interesse generale e alla tutela pubblica dei diritti universali».

³⁸ Cfr. art. 2, co. 3 e 4, della Convenzione del 4 marzo 2019 cit.

³⁹ Cfr. art. 13, co. 2, della legge regionale istitutiva del Co.re.com. Puglia n. 3 del 2000, secondo il quale il «Comitato formula proposte, orientamenti e indicazioni agli organi regionali» – che sono tenuti ad acquisire gli apporti espressi dal Comitato (co. 2, lett. *a*) – «in tutti i casi in cui essi debbano esprimere, o esprimano autonomamente, pareri all'Autorità o ad altri soggetti in materie interessanti il settore delle comunicazioni o adottino provvedimenti sulle stesse materie».

confessioni religiose, gruppi etnici e linguistici e componenti della società civile, attraverso trasmissioni autogestite. Agli aventi diritto, su apposita domanda, sono offerti tre minuti di libera espressione all'interno di programmi specifici in onda nel palinsesto di RAI-Tre e Radio-Uno, realizzati integralmente o parzialmente con mezzi propri o con la collaborazione tecnica gratuita (per esigenze minime di base) della RAI regionale. Il Co.re.com. esamina le richieste di accesso e ne valuta l'ammissibilità, ripartendo tra gli aventi diritto il tempo messo a disposizione dalla sede regionale della RAI. Svolge, infine, attività di vigilanza sulla corretta messa in onda, da parte della RAI, dei programmi autogestiti e sul rispetto del divieto, per i soggetti ammessi, di fare comunicazione politica o di inserire pubblicità commerciale nelle trasmissioni.

Poco tempo dopo il Co.re.com. Puglia ha approvato⁴⁰ il nuovo Regolamento per l'accesso radiofonico e televisivo regionale che, pur richiamando gli artt. 6, l. n. 103/1975 e 7, l. n. 223/1990, ha individuato in modo più analitico gli aventi diritto all'accesso. In virtù dell'art. 4, lett. a), in particolare, è stabilito un rigoroso ordine di priorità ai fini dell'ammissibilità della domanda e, al primo posto della graduatoria, sono appunto indicati «i gruppi di rilevante interesse sociale, operanti nel *no profit* e, in particolare, nei settori: ambientale, artistico, assistenziale, della salute e del benessere, culturale, educativo e formativo, professionale, ricreativo, sportivo, turistico, iscritti nei rispettivi registri/elenchi istituiti da leggi nazionali o regionali».

Con la sottoscrizione della menzionata Convenzione si sono, infine, meglio definiti i profili di effettività dell'istituto dell'accesso su base regionale, rafforzandone la funzione di promozione delle attività delle organizzazioni del Terzo Settore, anche attraverso il supporto dell'Ordine dei giornalisti

⁴⁰ Il Regolamento, approvato con delibera n. 83 del 21 dicembre 2018, è stato pubblicato sul B.U.R. Puglia n. 21 del 21 febbraio 2019.

della Puglia nella messa in onda delle trasmissioni: in base all'art. 2, co. 5, della Convenzione, infatti, l'Ordine regionale e il Dipartimento ForPsiCom (in quanto responsabile del Master in Giornalismo), devono provvedere, per ciascuna annualità, alla selezione di dieci praticanti e quattro giornalisti professionisti, con comprovata esperienza nella conduzione televisiva ma disoccupati⁴¹, che avranno la funzione di *tutor*. Giornalisti e studenti⁴² cureranno la preparazione della trasmissione mediante lo strumento dell'intervista, di eventuali piccoli video o filmati di repertorio o su materiali forniti dalle associazioni.

Come è evidente, il modello prefigurato dalla Convenzione trasforma gli spazi autogestiti messi a disposizione dei soggetti partecipanti in vere e proprie trasmissioni televisive. Tanto più che, sul piano della concreta attuazione, si è proceduto all'accorpamento delle domande pervenute in modo da realizzare puntate tematiche⁴³ con la figura del giornalista/conducente impegnata a collegare i vari interventi previsti nella puntata⁴⁴. L'effetto finale è quello di assistere a programmi televisivi in cui a

⁴¹ È previsto dalla Convenzione che il relativo compenso debba essere liquidato secondo i minimi tabellari di cui al contratto FNSI-FIEG.

⁴² Il Consiglio regionale all'uopo ha finanziato un'ulteriore borsa di studio per il Master in Giornalismo.

⁴³ *Ex* art. 2, co. 4, della Convenzione del 4 marzo 2019 cit., è data facoltà alla Regione Puglia di proporre al Co.re.com. – che si riserva di accogliere la proposta – tematiche relative all'eventuale accorpamento degli spazi televisivi, come previsto dall'art. 6, co. 2, del Regolamento per l'accesso radiofonico e televisivo n. 83/2018.

⁴⁴ Tutte le trasmissioni dell'accesso sono pubblicate, dopo la messa in onda, sul sito del Co.re.com. Puglia nell'ambito della sezione dedicata ai Programmi dell'accesso (selezionare nel *menu* a sinistra la voce "Archivio Trasmissioni"). Durante l'emergenza pandemica, per evitare la sospensione del servizio, è comunque proseguita l'attività mediante il ricorso a registrazioni via Skype.

inizio di ciascuna puntata il giornalista introduce il tema che verrà affrontato nei successivi interventi dei rappresentanti delle associazioni.

5. Elementi distintivi dei programmi dell'accesso in Puglia e ruolo del Co.re.com.

La particolare rilevanza pubblica dei settori in cui operano i gruppi organizzati ammessi all'accesso trova nella Convenzione un utile elemento di presidio della identità sociale e culturale del territorio: da un lato, la proposta del Co.re.com. Puglia di avviare un'esperienza innovativa di promozione dell'associazionismo e delle reti solidali attraverso una rivisitazione e svecchiamento dell'istituto dell'accesso radiotelevisivo rappresenta indubbiamente una efficace opportunità di accrescimento culturale e di valorizzazione del pluralismo sociale; dall'altro, la presenza attiva della Regione e il contributo della sede regionale del servizio pubblico radiotelevisivo soddisfano l'esigenza che le sedi regionali collaborino con il livello statale a favorire l'effettività dei diritti costituzionalmente garantiti a partire dal soddisfacimento dei bisogni più urgenti delle comunità locali. A ciò si aggiunga che la valorizzazione delle iniziative e azioni solidali attraverso l'apporto professionale dei giornalisti opera anche sul piano dell'opportunità, per i giovani praticanti, di fare esperienze lavorative qualificate e, per i giornalisti/conduuttori professionisti disoccupati, di reimmettersi nel circuito lavorativo in un momento di grave crisi per il settore.

Invero, potrebbe apparire come elemento di criticità il ridimensionamento della tradizionale funzione dell'"autogestione", col rischio che l'intervento di categorie professionali possa togliere spontaneità e autenticità al messaggio solidale. In realtà, il punto di equilibrio è la stessa

Convenzione a segnarlo, nel momento in cui, *ex art. 5, co. 7*, precisa che ai soggetti aventi diritto «è riconosciuta la mera facoltà di avvalersi di tale supporto nella conduzione dei programmi, stante lo scopo di favorire al meglio l'informazione e la promozione delle attività dei soggetti medesimi per il tramite di una veste altamente professionale. Pertanto, ove tali soggetti ritenessero invece di autogestire direttamente la propria proposta attraverso i canali RAI, potranno liberamente procedere alla fruizione dell'Accesso come previsto da norma di legge».

Nell'inquadrare la *best practice* pugliese nel più ampio contesto delle potenzialità di sviluppo dei Co.re.com., viene spontaneo soffermarsi sulla valorizzazione dell'azione del Comitato regionale in favore di un rapporto sempre più stretto con la cittadinanza, aggiornandone il ruolo da amministrazione, in molti casi, autoreferenziale a organo di garanzia degli interessi delle comunità territoriali.

Ciò significa, innanzitutto, che si dovrebbe intervenire a livello di Autorità centrale a revisionare le Delibere di indirizzo del 1999⁴⁵ con riguardo alle funzioni delegabili, in quanto non adeguate alle trasformazioni della comunicazione e alla reale modificazione del ruolo dei Co.re.com., che legittimamente rivendicano una diversa capacità di protagonismo nei confronti dell'Agcom.

Si dovrebbe incidere, conseguentemente, anche sul piano della legislazione regionale che spesso risulta datata e inadeguata: molte leggi istitutive dei Comitati regionali sono state adottate anteriormente all'entrata in vigore dell'ultima legge di revisione del Titolo V della Costituzione⁴⁶, ove la compenetrazione tra sussidiarietà verticale e orizzontale è decisamente più esplicita e dirompente rispetto al precedente sistema delle autonomie territoriali.

⁴⁵ Cfr. v. nota n. 23.

⁴⁶ Cfr. l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

La stessa legge istitutiva del Comitato regionale pugliese risale al 2000: se può segnalarsi positivamente la previsione contenuta nell'art. 3 in ordine ai requisiti di «assoluta indipendenza» richiesti per la scelta dei componenti – che rendono compatibile l'inserimento del Co.re.com. Puglia tra gli organi “di garanzia” della Regione⁴⁷ – profili critici presenta invece l'art. 13 della l. n. 3/2000, che sebbene sia rubricato «funzioni proprie», non sembra attribuire al Co.re.com. una fisionomia “regionale” ben delineata e differente dal precedente Co.re.rat., rispetto al quale dovrebbe essere, invece, strutturalmente e funzionalmente posto in posizione di alterità. Ci si limita, con generica lungimiranza, a rinviare a future deleghe l'adozione e la gestione di provvedimenti, di originaria competenza regionale, in materie interessanti le comunicazioni⁴⁸.

Se, dunque, dalla *best practice* pugliese possono trarsi dei positivi sviluppi, essi debbono essere interpretati come concreta realizzazione dei profili di originalità del modello Co.re.com., attualmente ancora inespressi. E anche se il nuovo Accordo-quadro del 2017⁴⁹ ha sufficientemente rimarcato la continua crescita di attenzione dell'Agcom per i Co.re.com., non sembra che vi sia ancora piena consapevolezza, né a livello nazionale, né a livello regionale, delle potenzialità dei Comitati in ordine sia al sistema della comunicazione che alle buone pratiche di cittadinanza attiva. In una prospettiva di sussidiarietà, infatti, il decentramento funzionale rispetto all'Autorità nazionale non dovrebbe operare solo sul piano della

⁴⁷ Cfr. art. 50, co. 2, lett. c), dello Statuto della Regione Puglia, approvato con legge regionale n. 7/2004 e successive modificazioni.

⁴⁸ Cfr. art. 13, co. 2, lett. b), l. reg. n. 3/2000 cit.

⁴⁹ A seguito dell'Accordo quadro del novembre 2017, la Regione Puglia ha sottoscritto, in data 19 dicembre 2017, la convenzione bilaterale con l'Agcom, risultando oggi tra i Co.re.com. che hanno ottenuto la pienezza delle deleghe conferite dai vari Accordi-quadro.

collaborazione tra differenti livelli di governo, ma anche e segnatamente su quello del dialogo con le popolazioni locali.