



AUTORITÀ PER LE
GARANZIE NELLE
COMUNICAZIONI

LE GARANZIE NEL SISTEMA LOCALE DELLE COMUNICAZIONI: FUNZIONI DELEGATE AI CO.RE.COM.

LIGUORI EDITORE



Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

Presidente

Corrado Calabrò

Componenti

Nicola D'Angelo
Giancarlo Innocenzi Botti
Michele Lauria
Gianluigi Magri
Stefano Mannoni
Roberto Napoli
Enzo Savarese
Sebastiano Sortino

Segretario generale

Roberto Viola

Vice segretario generale

Nicola Gaviano

Vice segretario generale

Antonio Perrucci

Capo di gabinetto

Guido Stazi



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

Il volume è stato curato da Maria Pia Caruso, *Dirigente dell'Ufficio di Gabinetto dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*

Organizzazione editoriale:
Antonella Sambruni, *Ufficio di Gabinetto dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*

Contenuti multimediali:
Giuseppe Naimo e Andrea Sica, *Ufficio sistemi informativi dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*

Questa opera è protetta dalla Legge 22 aprile 1941 n. 633 e successive modificazioni.

L'utilizzo del libro elettronico costituisce accettazione dei termini e delle condizioni stabilite nel Contratto di licenza consultabile sul sito dell'Editore all'indirizzo Internet

<http://www.liguori.it/ebook.asp/areadownload/eBookLicenza>.

Tutti i diritti, in particolare quelli relativi alla traduzione, alla citazione, alla riproduzione in qualsiasi forma, all'uso delle illustrazioni, delle tabelle e del materiale software a corredo, alla trasmissione radiofonica o televisiva, alla pubblicazione e diffusione attraverso la rete Internet sono riservati.

La duplicazione digitale dell'opera, anche se parziale è vietata. Il regolamento per l'uso dei contenuti e dei servizi presenti sul sito della Casa Editrice Liguori è disponibile all'indirizzo Internet

http://www.liguori.it/politiche_contatti/default.asp?c=legal

Liguori Editore
Via Posillipo 394 - I 80123 Napoli NA
<http://www.liguori.it/>

© 2010 by Liguori Editore, S.r.l.
Tutti i diritti sono riservati
Prima edizione italiana Dicembre 2010

AGCOM :
Le garanzie nel sistema locale delle comunicazioni: funzioni delegate ai Co.re.com./AGCOM
Napoli : Liguori, 2010
ISBN-13 978 - 88 - 207 - 5151 - 7

Aggiornamenti:

20 19 18 17 16 15 14 13 12 11 10 10 9 8 7 6 5 4 3 2 1 0

Indice

PREMESSA

- 7 Maria Pia Caruso
Dirigente Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

Capitolo 1

Apertura dei lavori

- 11 Corrado Calabrò
Presidente Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

INTERVENTI

- 15 Enzo Lucchini
Vice Presidente del Consiglio Regionale Lombardia

- 19 Paolo Romani
Sottosegretario Ministero Sviluppo economico

Capitolo 2

Tra federalismo e decentramento: i Co.re.com. nell'ordinamento delle comunicazioni

RELAZIONE

- 25 Filippo Donati
Università di Firenze

DISCUSSANT

- 35 Maria Luisa Sangiorgio
Presidente Co.re.com. Lombardia

Capitolo 3

Il nuovo accordo-quadro e le materie delegate ai Co.re.com. Tra sussidiarietà e federalismo, le prospettive di governo locale delle comunicazioni

- 41 PRESIEDE Giancarlo Innocenzi Botti
Commissario Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

Capitolo 4

La definizione delle controversie

- RELAZIONE
- 47 Giacinto Della Cananea
Università di Napoli “Federico II”
- DISCUSSANT
- 53 Roberto Napoli
Commissario Autorità per le garanzie nelle comunicazioni
- 55 Gianluca Gardini
Presidente Co.re.com. Emilia Romagna

Capitolo 5

La vigilanza in materia di emittenza locale

- RELAZIONE
- 75 Paolo Mancini
Università di Perugia
- DISCUSSANT
- 79 Gianluigi Magri
Commissario Autorità per le garanzie nelle comunicazioni
- 83 Giuseppe Giacobazzo
Presidente Co.re.com. Puglia

Capitolo 6

Il registro degli operatori delle comunicazioni tra problematiche definitorie e deleghe ai Comitati regionali per le comunicazioni

- RELAZIONE
- 89 Giuseppe Corasaniti
Università di Roma “La Sapienza”
- DISCUSSANT
- 115 Sebastiano Sortino
Commissario Autorità per le garanzie nelle comunicazioni
- 119 Francesco Soro
Presidente Co.re.com. Lazio

Premessa

Maria Pia Caruso*

Con il nuovo Accordo Quadro del 4 dicembre 2008, l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha delegato ai Co.re.com. nuove materie e nuove compiti in tema di monitoraggio del sistema radiotelevisivo locale, la tenuta del Registro degli operatori di comunicazione a livello regionale, la definizione delle controversie tra operatori di telecomunicazioni elettroniche e utenti.

I Comitati regionali per le comunicazioni, pur continuando a svolgere nei loro territori le attività cui sono stati delegati dal 2004 quali il tentativo obbligatorio di conciliazione, la vigilanza nella tutela dei minori, il controllo sulla pubblicazione dei sondaggi e l’apertura dei procedimenti di rettifica su istanza di parte, sono costantemente impegnati a monitorare il rispetto della normativa vigente in materia di audiovisivo da parte delle emittenti locali svolgendo attività istruttoria in procedimenti di accertamento. Inoltre, la “tenuta del Registro degli operatori di comunicazione” con sede nel territorio regionale i Co.re.com. garantiscono, nei confronti delle imprese del settore, il principio della trasparenza e verso l’Amministrazione, un corretto e solido rapporto istituzionale.

L’avvio del percorso segnato dal nuovo Accordo Quadro e l’inizio dell’esercizio delle nuove funzioni delegate da parte di numerosi Co.re.com. è, indubbiamente, il frutto del proficuo lavoro svolto in sinergia tra l’Autorità e le Istituzioni regionali. Attraverso il rapporto costante con la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome e con la Conferenza dei Presidenti dell’Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, si è dato vita ad un interscambio positivo di opinioni e di esperienze e si sono costruite le migliori condizioni per il funzionamento e l’organizzazione dei Comitati contribuendo a renderli protagonisti di una nuova fase di crescita e di assunzione di responsabilità, in qualità di garanti e mediatori tra le Istituzioni regionali e gli operatori di settore.

Questo volume, che raccoglie i contributi di autorevoli esperti del settore delle comunicazioni intervenuti in occasione del convegno svoltosi presso Palazzo Marini, Camera dei Deputati, intende approfondire gli scenari prospettati dalle funzioni delegate e rafforzare la rete di solidarietà istituzionale e di relazione con gli operatori di comunicazioni, al servizio dei cittadini utenti.

* Dirigente dell’Ufficio di Gabinetto, Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Capitolo 1

Apertura dei lavori

Corrado Calabrò*

L'incontro odierno nasce dall'esigenza di creare un momento di riflessione fra i diversi soggetti istituzionali coinvolti nel governo delle comunicazioni, che fa seguito alla sottoscrizione, avvenuta lo scorso 4 dicembre 2008, del nuovo Accordo Quadro con il quale l'Autorità ha delegato ai Co.re.com. ulteriori e significative funzioni in tema di comunicazioni.

Prima di presentare brevemente le linee portanti del nuovo Accordo Quadro, di cui si discuterà ampiamente oggi sia sotto il profilo generale riguardante il decentramento, sia nello specifico, in relazione alle nuove funzioni che l'Autorità ha delegato, è opportuno richiamare alcuni elementi di contesto utili a delineare:

- a) la cornice all'interno della quale il nuovo Accordo Quadro si è inserito;
- b) il ruolo che giocano i soggetti coinvolti;
- c) le prospettive in tema di governo locale delle comunicazioni.

Il percorso verso il decentramento di alcune funzioni in tema di comunicazioni origina dall'art. 1 della legge 249/97, che affidò ai Co.re.com. la missione di *“assicurare sul territorio le necessarie funzioni di governo, di garanzie e di controllo in tema di comunicazioni”*, e che li disegnò come organi funzionali dell'Autorità, strutturalmente dipendenti dalle Regioni, assegnando loro funzioni proprie¹ e funzioni delegabili dall'Autorità.

Negli anni successivi, il settore fu interessato da rilevanti cambiamenti a livello tecnologico e da importanti riforme di carattere normativo; basti pensare alla riforma del Titolo V della Costituzione², all'emanazione del nuovo quadro regolamentare europeo, ad importanti interventi in materia di tutela dell'utente e a garanzia del consumatore.

Su questo sfondo, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali e delle Province autonome svolsero il lavoro congiunto che portò al primo traguardo, rappresentato dall'Accordo Quadro siglato nel 2003, con il quale fu avviato il conferimento delle funzioni delegate ai Co.re.com. che ne fecero richiesta. Le prime materie delegate ai Co.re.com. furono la vigilanza in materia della tutela dei minori, la vigilanza sulla pubblicazione e diffusione dei

* Presidente Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

¹ Competenze precedentemente svolte dai Corerat.

² L. 18 ottobre 2001, n. 3.

sondaggi, l'esercizio del diritto di rettifica e il tentativo obbligatorio di conciliazione per le controversie tra gestori ed utenti.

Gli ulteriori sviluppi normativi, rappresentati dall'approvazione del Codice delle comunicazioni elettroniche e del Testo unico della radiotelevisione, hanno modificato e rafforzato il sistema delle comunicazioni aventi rilevanza regionale e locale e hanno contribuito ad accelerare il processo di decentramento di ulteriori funzioni che forma oggetto del nostro incontro di oggi.

Nelle tappe ricordate e negli anni che hanno preceduto la sua sottoscrizione, i Co.re.com. hanno giocato un ruolo di primaria importanza nel governo locale delle comunicazioni sia sotto il profilo istituzionale, sia sotto il profilo operativo, intraprendendo, nell'esercizio delle materie delegate, una serie di significative azioni finalizzate alla formazione e alla fruizione consapevole dei media, alla tutela del pluralismo, della correttezza dell'informazione, alla sensibilizzazione in materia di esercizio del diritto di rettifica e di tutela dei minori.

Fondamentale è stata l'attività di conciliazione delle controversie operatore di comunicazioni elettroniche ed utente svolte dai Co.re.com., che ha contribuito sensibilmente a deflazionare l'azione giudiziaria; basti pensare che nel 2007 i tentativi di conciliazione presso i Co.re.com. sono stati circa 35.000 e che nel 2008 sono stati incrementati raggiungendo quota 38.590.

Con il nuovo Accordo Quadro, il ruolo dei Co.re.com. risulterà notevolmente accresciuto. Ad essi saranno delegate tre nuove importanti funzioni:

- a) la definizione delle controversie³ in materia di comunicazioni elettroniche tra utenti finali ed operatori, inerenti al mancato rispetto delle disposizioni relative al servizio universale ed ai diritti degli utenti. La competenza dei Co.re.com. non è quindi più limitata alla conciliazione delle controversie, ma può avere anche natura sostanzialmente decisoria, analogamente a quanto è nei poteri dell'Autorità;
- b) la vigilanza sul rispetto degli obblighi di programmazione e delle disposizioni in materia di esercizio dell'attività radiotelevisiva locale, mediante il monitoraggio delle trasmissioni dell'emittenza locale, secondo le linee-guida dettate dall'Autorità;
- c) la tenuta, sotto il coordinamento dell'Autorità, delle posizioni degli operatori nel Registro degli Operatori di Comunicazione (ROC). La delega comprende, nell'ambito della rispettiva competenza territoriale, lo svolgimento dei procedimenti di iscrizione, degli aggiornamenti e del rilascio delle certificazioni attestanti la regolare iscrizione.

A sostegno di queste ulteriori funzioni attribuite ai Co.re.com. e per agevolarne l'attuazione, l'Autorità ha raddoppiato lo stanziamento loro destinato pari a circa 3 milioni di euro.

³ Indicate nell'articolo 2 della delibera 173/07/CONS e s.m.i.

Il cammino sinora descritto, che testimonia lo sforzo istituzionale compiuto e l'impegno assunto dai diversi soggetti che sono qui oggi rappresentati, dimostra che l'Autorità, in un complesso sistema delle comunicazioni, sempre più convergente e globale, crede fermamente nell'esigenza di rafforzare il rapporto con il territorio e considera fondamentale, per il raggiungimento di tale obiettivo, lo strumento dei Co.re.com. In un settore soggetto a incalzanti trasformazioni come quello delle comunicazioni, in cui l'innovazione tecnologica conferisce connotati di rilevanza "globale" ai servizi, ai prodotti e ai contenuti, il riferimento ad un sistema "locale" di garanzie potrebbe suonare, all'orecchio di chi non è intonato, alla stregua di un ossimoro. Ma in realtà non è così. Il rapporto col territorio è fondamentale al fine di avvicinare al cittadino i centri decisionali ed accrescere la possibilità di accedere ad una serie di servizi, rendendogli al contempo più prossimo il sistema delle garanzie e dei diritti fondamentali riconosciuti nell'ordinamento delle comunicazioni.

Questa convinzione l'Autorità la ribadisce in un momento storico in cui si affrontano importanti sfide tecnologiche e regolatorie (il passaggio dall'analogico al digitale), e in cui i temi legati alla valorizzazione del territorio sono quanto mai attuali (la tutela del pluralismo, delle minoranze linguistiche, la tutela dei contenuti locali da perseguire anche attraverso un diverso o nuovo ruolo del servizio pubblico). Se volessimo guardare al sistema delle comunicazioni sotto un profilo istituzionale, in cui operano, in modo integrato diverse istituzioni (Commissione europea, Agcom, Ministero dello Sviluppo economico, Regioni), il sistema avrebbe la sembianza di una "rete", in cui l'istituzione, terminale, più prossima al cittadino, è rappresentata dai Co.re.com., che sono dunque "l'ultimo miglio", il *local loop* del governo delle comunicazioni: vicini al cittadino, in grado di realizzare al meglio la prossimità delle garanzie, dei servizi e dei diritti fondamentali riconosciuti dall'ordinamento delle comunicazioni. Rafforzare i Co.re.com. significa, quindi, avvicinare al cittadino i centri decisionali, accrescere la possibilità di accesso a una serie di servizi. Significa, in termini generali, realizzare il principio di sussidiarietà, previsto dalla nostra Carta Costituzionale e dal Trattato europeo, che mira a garantire che le decisioni siano adottate il più vicino possibile al cittadino, verificando che l'azione da intraprendere a livello centrale si coniughi con quella che va svolta a livello locale.

In termini di rapporti istituzionali, ciò significa che l'Autorità delega le proprie funzioni ai Co.re.com. al fine di contribuire all'efficienza e all'economicità dell'azione amministrativa; si pensi, ad esempio, che oggi, grazie alla nuova delega, presso i Co.re.com., nel caso di insuccesso del tentativo di conciliazione, il cittadino potrà contestualmente proporre istanza di risoluzione della controversia, con un sensibile risparmio in termini di tempo e di costi dell'azione amministrativa.

L'Autorità, in prospettiva, e nella rete del governo locale delle comunicazioni, pur conservando la competenza nelle materie delegate, intende esercitare, nei confronti degli organismi locali di governo, due importanti funzioni: da un lato,

quella di *raccordo necessario* tra le diverse istituzioni comunitarie e nazionali; dall'altro, quella di *omogeneità e di sviluppo di una prassi applicativa comune* che garantirà ai cittadini garanzie e servizi uniformi, seppure presso Co.re.com. territorialmente distinti. Proprio per realizzare le finalità di uniformità, l'Autorità si è già impegnata per attuare nei prossimi giorni un piano di formazione dedicato ai Co.re.com. e strutturato in quattro seminari bisettimanali. L'attività di formazione sarà volta a fornire un aggiornamento, di tipo orizzontale, sull'evoluzione giuridica, economica e tecnica del settore delle comunicazioni, e un approfondimento tematico sulle nuove funzioni delegate.

Il nuovo Accordo Quadro non rappresenta quindi l'epilogo della storia che ho brevemente richiamato, bensì costituisce uno snodo importante verso un'accresciuta funzionalità cui l'Autorità e le Regioni sono parimenti interessate: una funzionalità che andrà verificata sul campo.

Resta tuttavia ancora da fare: registriamo con viva soddisfazione il fatto che ad oggi tutte le Regioni e le Province autonome hanno emanato le leggi istitutive dei Co.re.com. e che molti Comitati hanno già chiesto l'attribuzione delle nuove deleghe per le quali è in corso l'istruttoria presso i nostri uffici; ci auguriamo che, a breve, anche per i quattro Comitati che mancavano sinora all'appello (Sicilia, Molise, Campania e Sardegna), si possa verificarne positivamente l'operatività, dotandoli intanto delle deleghe per le precedenti materie per poi rapidamente estenderle ai nuovi compiti.

Nel settore delle comunicazioni, anche con specifico riferimento all'ambito locale, ci sono nuove, stimolanti sfide all'orizzonte e temi di sempre maggiore attualità: il passaggio dall'analogico al digitale, il ruolo del servizio pubblico e dell'informazione, la tutela dei contenuti locali, la rappresentazione del territorio offerta dai diversi operatori e dalle varie piattaforme trasmissive. Quelli appena citati saranno alcuni dei campi su cui prossimamente i soggetti istituzionali che oggi qui si trovano rappresentati dovranno confrontarsi.

L'Autorità assicura la massima collaborazione, mettendo in campo tutte le sue competenze, per contribuire ad un sistema di comunicazioni pluralista, moderno, ricco di contenuti, diversificato sotto il profilo informativo, culturale e dell'intrattenimento, che sia altresì bilanciato da un adeguato sistema di garanzie e di tutele per l'utenza.

Enzo Lucchini*

Oggi parte un percorso delineato con il nuovo Accordo quadro per la delega di ulteriori funzioni ai Co.re.com. ed è anche l'occasione per presentare seminari e approfondimenti tematici sulle nuove funzioni che saranno rivolti ai componenti dei Co.re.com. e che saranno propedeutici alla firma delle convenzioni bilaterali fra le Autorità e le singole Regioni.

Le convenzioni, come già abbiamo avuto modo di sentire, riguarderanno il monitoraggio delle trasmissioni a livello regionale, la tenuta del Registro degli Operatori di comunicazione (Roc) e la definizione delle controversie tra utenti e gestori di telecomunicazione, il cosiddetto secondo grado delle conciliazioni. Siamo arrivati a questo punto dopo un percorso di preparazione che è durato circa un anno, nel quale si sono susseguite riunioni e tavoli di lavoro che hanno avuto momenti qualificanti che hanno consentito via via di chiarire le varie questioni: dalla verifica delle attuali funzioni delegate ai Co.re.com. alle leggi istitutive dei Comitati, fino alle implicazioni, ancora da esplorare, scaturenti dal terzo comma dell'art.117 della Costituzione, ove è prevista, tra l'altro, la potestà legislativa concorrente delle Regioni in materia di ordinamento della comunicazione.

Questo complesso percorso si è svolto attraverso l'istituzione di due tavoli di lavoro propedeutici alla formulazione e redazione di due documenti; un primo tavolo ricomprensivo i rappresentanti delle assemblee legislative e un secondo di lavoro ricomprensivo, invece, i rappresentanti dei governi regionali con, appunto, l'intento di elaborare due bozze di lavoro che dovevano stabilire: la prima quali nuove deleghe e funzioni assegnate ai Co.re.com., e il modello istituzionale dei Co.re.com., la seconda una procedura di revisione dell'Intesa del 1999.

Siamo arrivati, dopo un anno di lavoro, a definire tutto questo attraverso la riaffermazione del carattere di terzietà dei Co.re.com. e l'individuazione del modello istituzionale dei Comitati, attraverso una soluzione condivisa che rinvia alla definizione regionale degli assetti e che ha dato vita ad una nuova intesa sottoscritta dalle Conferenze delle Giunte e dei Consigli regionali. Contemporaneamente sono state individuate, assieme alle nuove funzioni delegate, nuove modalità di ripartizione delle risorse alle singole Regioni e di nuove forme di cooperazione tra Agcom e Comitati che costituiscono i contenuti salienti del nuovo Accordo quadro siglato il 4 dicembre 2008.

* Vice Presidente del Consiglio Regionale Lombardia.

Siamo partiti dalla considerazione che i Comitati regionali per le comunicazioni sono stati previsti da una legge dello Stato che ha istituito l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e l'ha istituita facendo una scelta strutturale particolare: ha, cioè, costituito un'Autorità indipendente a impianto decentrato, proprio attraverso la previsione dei Comitati regionali per le comunicazioni, intesi come organi dell'Autorità con funzioni di governo, di garanzia e controllo nel settore della comunicazione, a livello territoriale.

In un anno di lavoro, di considerazioni, confronti e di dibattiti, si è diffusa la consapevolezza che nel sistema costruito con l'istituzione dell'Autorità si ha, al tempo stesso, un aspetto di convergenza sul piano funzionale e un aspetto di decentramento sul piano strutturale, nel rispetto della riserva costituzionale di cui all'art.117, comma terzo. Partendo da queste considerazioni si è addivenuti all'Accordo Quadro di cui abbiamo parlato, che merita qualche considerazione ulteriore per individuarne e sottolinearne quelli che sono gli elementi di novità.

La novità per la *governance* dei Comitati, delineata dal legislatore nazionale e regionale, è rappresentata dalla rinuncia a una rigida interpretazione dei rispettivi ruoli. Rinuncia ad una scelta di separazione e subordinazione, a favore di una impostazione di tipo collaborativo nel rispetto, ovviamente, dei diversi livelli di responsabilità in relazione agli interessi pubblici da tutelare correlati alla diversa natura delle competenze; vi è un'esplicita affermazione, nell'Accordo quadro, del principio di leale collaborazione come regola base di tutta la fase applicativa del nuovo Accordo.

Questo è il senso del percorso intrapreso per il rinnovo dell'Accordo Quadro e anche dell'intesa tra la Conferenza dei Consigli regionali e la Conferenza delle Giunte, percorso che si è concluso il 4 Dicembre 2008. Ci si è posti l'obiettivo di semplificare e migliorare alcuni aspetti della *governance* della materia. Si segnala che si è optato per una verifica annuale dei risultati e, questo, per il miglioramento delle performance in ciascun Co.re.com. in collaborazione, ovviamente, con l'Autorità. Abbiamo scelto un maggiore impegno dell'Autorità sul fronte formativo e professionale, abbiamo fatto riferimento ad un meccanismo premiale, legato alle attività svolte dai Co.re.com., per il riparto delle risorse aggiuntive o comunque delle risorse in generale, siamo arrivati alla sottolineatura della possibilità dell'intervento dei Co.re.com. insieme all'Autorità, per il miglioramento della regolamentazione e delle procedure in essere e, questo, in particolare può rappresentare un punto fondamentale e qualificante della nuova *governance*, almeno a nostro avviso.

I Co.re.com. con il nuovo Accordo Quadro, non sono solamente i terminali delle decisioni prese a livello centrale o, almeno, non devono essere solo questo; con il nuovo Accordo Quadro i Co.re.com. saranno le antenne sul territorio anche per le decisioni che dovranno essere prese a livello nazionale; dalle loro solleciti-

tazioni, verifiche e pareri, potranno infatti scaturire efficaci contributi all'attività legislativa e regolamentare nelle materie di competenza.

È, questo, un aspetto centrale che si giocherà molto sulla capacità dell'Autorità di non essere autoreferenziale e dei Comitati di essere, ovviamente, autorevoli, come noi riteniamo che in molte realtà già siano in grado di porsi. Rispetto all'intesa, bisogna dire che questa ha voluto sottolineare particolarmente gli aspetti di funzionalità e garanzia dei Comitati, in stretto raccordo con le Assemblee legislative, quali organi di controllo e di presidio degli equilibri istituzionali, nonché, nella definizione di regole assai più rigorose e stringenti in tema di requisiti per le nomine dei componenti. Una *governance* semplificata che richiede cura ed attenzione nei suoi meccanismi di funzionamento, improntati principalmente ai principi della leale collaborazione, e tutto ciò in presenza di un quadro normativo regionale ancora molto disomogeneo e sicuramente da rivedere per renderlo coerente con le soluzioni proposte. Le nuove funzioni delegate, che vanno ad affiancare le vecchie deleghe, dovranno discendere da apposite convenzioni che saranno firmate dalle singole Regioni e che avranno una durata triennale con verifica annuale. Si tratta, di fatto, dell'attribuzione, attraverso i Co.re.com., di nuove competenze a livello territoriale per le Regioni, che miglioreranno il rapporto con i cittadini. La definizione delle controversie consentirà, almeno questo ci auguriamo, di elevare ulteriormente il dato già positivo delle conciliazioni con accordo e, attraverso la fase decisoria, di completare il procedimento a garanzia dei cittadini, fornendo in questo modo un servizio particolarmente efficace e, aspetto non trascurabile, assolutamente gratuito. La gestione a livello regionale del Registro degli Operatori di Comunicazione (Roc) consentirà, attraverso una migliore aderenza alle realtà locali, di avere una conoscenza più approfondita del settore, utile sia al sistema regionale che all'Autorità, per definire politiche adeguate, mentre la delega sulla vigilanza sugli obblighi di programmazione, speriamo, ma noi a dir la verità ne siamo convinti, potrà servire, oltre che a verificare il rispetto della legge, a migliorare la qualità dell'offerta televisiva a livello locale.

Un passo ulteriore quindi, dal nostro punto di vista, verso l'attuazione del federalismo nel settore delle comunicazioni che rappresenta, per le Regioni, materia di legislazione concorrente. In Regione Lombardia, di cui sono Vicepresidente del Consiglio regionale, con delega per seguire i lavori della Conferenza nazionale dei Consigli, abbiamo reso esplicito questo orientamento, come dimostrano gli atti adottati alla quasi unanimità dal Consiglio, formulando una proposta al Governo di richiesta di maggiore autonomia in dodici materie e, fra queste, la quinta in quell'elenco, è appunto l'ordinamento delle comunicazioni. Noi abbiamo anche un progetto di legge di iniziativa della Giunta e attualmente in discussione in Consiglio regionale, con cui la Regione Lombardia intende darsi un assetto più consono e adeguato rispetto alle competenze che gli deriverebbero dall'assegnazione e attribuzione di maggiori forme di autonomia nel campo dell'ordinamento della comunicazione. Con il nostro progetto di legge, intendiamo disciplinare al

meglio le competenze regionali in materia di comunicazione, definire i compiti di pubblico servizio in ambito regionale in attuazione, appunto, dell'art. 46 del decreto legislativo n. 177 del 2005, stabilire la possibilità di stipulare contratti regionali di servizio anche con le emittenti radiotelevisive locali per compiti di pubblico servizio, prevedere interventi a sostegno del sistema regionale delle comunicazioni per lo sviluppo del tessuto imprenditoriale e delle nuove tecnologie attraverso idee e progetti per gli operatori e, infine, svolgere azioni a favore dello sviluppo delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica a larga banda e per lo sviluppo delle società delle informazioni.

La disciplina della comunicazione deve diventare, secondo la nostra visione, compito di rilevanza istituzionale e in Regione Lombardia abbiamo avviato questo percorso prevedendo il Co.re.com. come organo statutario.

Paolo Romani*

Ascoltando l'intervento del Presidente Calabrò (e dei Presidenti delle due Conferenze De Filippo e Lucchini) mi sembra di poter dire che stiamo attraversando una nuova fase di attenzione verso i Co.re.com. caratterizzata da un forte spirito di cooperazione volto a "fare rete istituzionale". Un approccio questo, lo dico subito, che condivido in pieno e che, su una specifica problematica affrontata qualche mese fa, e cioè la definizione del calendario per il passaggio al digitale nelle varie aree del Paese – argomento diverso ma strettamente legato a quello delle garanzie nel sistema locale delle comunicazioni di cui trattiamo oggi – ho voluto seguire in prima persona. Ci tengo ad evidenziare, infatti, come il calendario sia stato da me preventivamente concordato con tutti i Presidenti delle Regioni italiane e che l'intesa con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è stata raggiunta con l'approvazione unanime dell'intero Consiglio.

Calendario che, peraltro, come credo ormai tutti sappiamo, ha definito una tempistica che anticipa la data del 2012 precedentemente prevista, prevedendo un passaggio scadenza Regione per Regione, concepito in una logica di ottimizzazione radioelettrica, di continuità tra le diverse aree e di attenuazione dei disagi per gli utenti, e il cui effetto, estremamente significativo, è che entro il 2010 il 70% degli italiani vedranno la televisione esclusivamente in digitale. Un'accelerazione, questa, che consentirà al nostro Paese di riconquistare una posizione di avanguardia a livello europeo.

In questa ottica, credo che il maggior coinvolgimento delle autonomie regionali nella gestione di un processo così delicato e di vitale importanza, anche sotto il profilo economico, sia assolutamente necessario.

Stiamo parlando di un passaggio articolato e complesso da affrontare sempre e comunque con realismo, concretezza e umiltà, tenendo conto dell'esigenza primaria di migliorare e non penalizzare la fruizione televisiva degli utenti, ma anche dell'obiettivo di tutelare il mondo dell'emittenza locale, che costituisce una garanzia a tutela del pluralismo culturale, sociale e politico. Per far ciò, quindi, è fondamentale la collaborazione con tutti gli Enti locali, a ogni livello, i primi ad essere coinvolti da eventuali contraccolpi negativi, anche parcellizzati.

E credo che, in questo quadro, l'essere i Co.re.com., insieme, articolazioni funzionali dell'Autorità e Organi di espressione delle autonomie regionali, li renda

* Sottosegretario Ministero Sviluppo economico.

certamente un osservatorio privilegiato per fotografare le esigenze e i mutamenti che via via caratterizzano i diversi contesti locali.

Ed è anche per questa ragione – ossia la radicata conoscenza che i Co.re.com. hanno della situazione della emittenza televisiva che operano nel loro territorio di riferimento (conoscenza destinata peraltro ad aumentare con l'esercizio della nuova delega relativa al Registro degli Operatori della Comunicazione-ROC) – che mi è sembrato interessante e utile accogliere la richiesta del Presidente del Co.re.com. Lazio di potere partecipare ai lavori della *task force* relativa *allo switch off* nella sua Regione. Questi gruppi di lavoro, creati all'interno del Comitato Nazionale Italia Digitale, infatti, costituiscono un altro strumento importante per l'interlocuzione costante con le realtà del territorio, e a essi, naturalmente nell'ambito e nei limiti delle competenze attribuite, io credo che possano dare un valido contributo anche i Co.re.com.

Ma spostandoci su un piano che più direttamente riguarda il Ministero e le sue competenze, vorrei evidenziare come la lunga tradizione di intervento e garanzia ha fatto dei Co.re.com. un presidio autorevole e imparziale nella gestione di situazioni a volte molto complesse: penso naturalmente ai compiti istruttori, esercitati in base ai criteri tecnici fissati con decreto del Ministero, relativi alla graduatoria annuale sulla base della quale vengono concesse le provvidenze statali alle televisioni locali. A questo riguardo, credo di potere dire che l'assegnazione dei contributi ha avuto un ruolo importante rispetto all'obiettivo posto inizialmente, e cioè fare emergere il lavoro nero o precario e dare un minimo di stabilità gestionale ed economica alle aziende. Gli odierni criteri distributivi premiano infatti i dipendenti ed il fatturato. Ci sembra però giunto il momento, adesso, di fare qualche passo in avanti, nell'ottica di superare quei profili di incertezza e ambiguità che fino a oggi hanno consentito anche a qualche emittente che probabilmente non lo meritava di accedere ai contributi. Modifiche peraltro necessarie anche alla luce del mutato scenario del nostro sistema televisivo sotto il profilo tecnologico e normativo, che certamente impone un adeguamento delle disposizioni del Regolamento (penso ad es. al problema dei nuovi titoli abilitativi che, al posto della concessione, detengono oggi gli operatori in Sardegna e che ha già comportato qualche difficoltà nella elaborazione del bando di quest'anno, che comunque a breve verrà pubblicato).

I miei uffici stanno, già da qualche tempo, approfondendo la questione, tenendo anche in debito conto il contributo scritto che qualche giorno fa è stato inviato dai Co.re.com. in merito alle possibili modifiche del Regolamento. È mia intenzione, però, come peraltro avevo già avuto modo di anticipare alla Presidente Sangiorgio, sollecitare un ulteriore momento di confronto nel momento in cui il Ministero avrà elaborato una prima bozza di testo di nuovo Regolamento.

Vorrei chiudere ricordando come le accresciute competenze delegate dalla Autorità a questi Organismi, che ne mettono in luce gli elevati livelli di qualificazione e

efficienza ormai raggiunti, si traducono in servizi prestati direttamente a migliaia di cittadini, che, a fronte di una straordinaria pervasività dei mezzi di comunicazione, debbono trovare efficaci e accessibili strumenti di tutela. Ed in tal senso, l'applicazione del principio di decentramento è imposto dalla stessa innovazione tecnologica, che tra la globalizzazione dei mercati e la delocalizzazione di attività e servizi, ridisegna le ragioni di “*multilevel governance*” nel sistema delle comunicazioni.

Capitolo 2

Tra federalismo e decentramento: i Co.re.com. nell'ordinamento delle comunicazioni

Filippo Donati*

1. – Premessa

La legge n. 249 del 1997 ha attribuito ai Comitati regionali per le comunicazioni (i “Comitati”) una “doppia natura”: Organi regionali quanto alla struttura ed al funzionamento, da una parte, e Organi “funzionali” dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, dall’altra parte.

I Comitati sono dunque “Organi misti”, ai quali sono attribuiti sia compiti di consulenza delle Regioni in materia di comunicazione, sia competenze delegate dall’Autorità al fine di garantire “le esigenze di decentramento sul territorio” nell’esercizio delle funzioni in materia di comunicazioni. Essi si trovano in una situazione di “codipendenza funzionale” o di “equidistanza” rispetto alle Regioni ed all’Autorità e sono quindi chiamati a prestare la propria attività al servizio tanto di un organo politico rappresentativo delle esigenze e degli interessi della comunità locale, quanto di un organo “tecnico”, tenuto alla più rigorosa imparzialità ed indipendenza di azione.

Questa natura “anfibia” (Caretto) riflette la particolarità dell’ordinamento delle comunicazioni, che non si presta ad essere inquadrato in termini di separazione di competenze tra diversi livelli di governo e che ha visto il progressivo sviluppo di un’amministrazione “comune” o “integrata” della quale fanno parte organi comunitari, nazionali e regionali.

2. – Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni nell’ordinamento delle comunicazioni

Com’è noto l’art. 117 Cost., riformato dalla l. cost. n. 3/2001, inserisce l’“ordinamento della comunicazione” tra le materie a legislazione concorrente. Di conseguenza allo Stato spetta la sola determinazione dei principi fondamentali della materia e alle Regioni è riservata la predisposizione della disciplina legislativa di dettaglio, nonché l’esercizio del potere regolamentare.

Nonostante questa previsione, l’ordinamento della comunicazione continua ad essere oggetto di una disciplina in massima parte unitaria.

* Università di Firenze

L'esigenza di uniformità discende da molti fattori.

In primo luogo sono le stesse caratteristiche delle reti di comunicazione elettronica, le quali richiedono il rispetto di tecniche neutrali e omogenee, che impediscono una differenziazione normativa su base locale.

In secondo luogo la disciplina delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica deve garantire l'applicazione dei principi costituzionali relativi alla libertà e segretezza delle comunicazioni, al pluralismo informativo¹ e alla libertà di iniziativa economica e al suo esercizio in regime di concorrenza², ovverosia principi che richiamano interessi di portata unitaria. Una differenziazione su base regionale potrebbe evidentemente creare disparità nel godimento delle libertà fondamentali garantite dagli artt. 15, 21 e 41 Cost. e ostacolare lo sviluppo dei sistemi di comunicazione e la concorrenza tra gli operatori.

Una ulteriore significativa limitazione delle competenze normative regionali discende inoltre dalla normativa comunitaria³, la quale disciplina non soltanto i profili sostanziali della materia, ma anche l'organizzazione, il funzionamento ed i compiti delle autorità nazionali di regolamentazione. In questa prospettiva si è appunto osservato che la direttiva quadro, nell'attribuire alle autorità nazionali di regolamentazione la competenza a porre in essere la disciplina per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica, avrebbe sostanzialmente "scavalcato" il sistema delineato dall'art. 117, comma 3, Cost., avocando la disciplina della materia ad organi statali (Pace).

In questo settore, pertanto, gli spazi per l'autonomia normativa regionale finiscono per essere "decisamente residuali" (Carloni). Proprio per tale motivo la relazione al Codice delle comunicazioni elettroniche ha dato atto che l'ordinamento delle comunicazioni "non si presta ad essere facilmente frazionato tra norme di principio e norme di dettaglio, e tantomeno in disposizioni valide territorialmente".

Non è un caso che, fino ad oggi, le Regioni abbiano fatto un uso particolarmente cauto della loro potestà in materia di "ordinamento della comunicazione", indirizzandola essenzialmente sulla disciplina e sul funzionamento dei Comitati, sull'adozione di misure di sostegno in materia di banda larga e di radiodiffusione locale, sulla comunicazione istituzionale delle Regioni. Anche con riguardo alla localizzazione degli impianti, dove pure rilevano materie tradizionalmente affidate

¹ Cfr. l'art. 13, comma 3 del Codice.

² Cfr. l'art. 4 del Codice.

³ La Corte costituzionale ha ritenuto che la normativa comunitaria giustifica una alterazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni: cfr. la sent. n. 399/1989, nonché le sentt. nn. 224/1994, 458/1995, 126/1996, 93/1997. La Corte ha inoltre precisato che gli obiettivi posti dalle direttive comunitarie, pur non incidendo di per sé sulle modalità di ripartizione delle competenze, "possono di fatto richiedere una peculiare articolazione del rapporto norme di principio-norme di dettaglio": sent. n. 336/2005, punto 6 del Considerato in diritto.

alle competenze delle Regioni e degli enti locali (“governo del territorio”, “tutela della salute”, “tutela dell’ambiente”⁴), gli interessi unitari sottesi al campo delle comunicazioni giustificano una compressione delle competenze regionali. Così, ad esempio, la Corte costituzionale ha ritenuto che il preminente interesse nazionale alla realizzazione di impianti di comunicazioni elettroniche giustifichi l’introduzione di criteri unitari e di normative omogenee a tutela della salute contro i rischi derivanti dall’inquinamento elettromagnetico e renda illegittime le leggi regionali volte a fissare soglie di esposizione più rigorose di quelle stabilite dallo Stato o comunque a ostacolare ingiustificatamente l’insediamento degli impianti⁵. La Corte ha inoltre stabilito che, in considerazione del carattere unitario della rete, *“i relativi procedimenti autorizzatori devono essere necessariamente disciplinati con carattere di unitarietà e uniformità per tutto il territorio nazionale, dovendosi evitare ogni frammentazione degli interventi”*⁶.

Il legislatore comunitario, proprio in considerazione delle caratteristiche appena richiamate, ha ritenuto di impostare il rapporto tra organi dello Stato e organi dell’Unione non in termini di gerarchia o di rigida separazione di competenze, quanto in termini di cooperazione nell’ambito di un’amministrazione “comune” (Merusi) che vede un forte grado di integrazione tra i due livelli di governo.

3. – L’amministrazione “integrata” delle comunicazioni

Al centro di questa amministrazione “comune” o “integrata” stanno le autorità nazionali di regolamentazione, istituite a partire dagli anni ’90 in tutti gli Stati membri dell’Unione europea sotto l’impulso delle direttive di liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni.

Le autorità nazionali di regolamentazione sono chiamate a garantire la corretta attuazione della disciplina europea in materia di reti e servizi di comunicazione elettronica, operando come “cinghia di trasmissione” del diritto comunitario nell’ordinamento interno (Cheli).

Questa funzione di snodo attraverso cui il diritto europeo entra in circolo a livello nazionale è rafforzata dalla sottoposizione delle autorità nazionali al controllo delle istituzioni comunitarie e dalla creazione di un sistema “reticolare” (Cassese) nel quale le autorità nazionali di regolamentazione e gli organi comunitari collaborano

⁴ Sulla configurazione dell’ambiente quale materia “trasversale” nella quale allo Stato spetta il “potere di fissare standards di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali”, cfr. Corte cost., sent. n. 407/2002; nello stesso senso, tra le altre, cfr. le sentt. nn. 259/2004, 307 e 222/2003, 62, 108, 135, 214 e 336 del 2005, 32, 133, 246 e 247/2006.

⁵ Sent. n. 307/2003.

⁶ Sent. n. 336/2005, cit., punto 6 del Considerato in diritto.

tra loro sulla base di nuovi schemi procedurali che presuppongono e accentuano la compenetrazione tra l'ordinamento nazionale e quello europeo.

La direttiva quadro ha previsto in primo luogo procedimenti di consultazione, di cooperazione e di reciproca informazione non soltanto tra la Commissione e le varie autorità nazionali di regolamentazione, ma anche tra queste ultime e gli altri organismi nazionali titolari di funzioni in grado di incidere su interessi affidati alla cura delle prime, come tipicamente accade nei rapporti tra autorità nazionali di regolamentazione e le autorità nazionali *antitrust*.

Alla Commissione è stato riconosciuto un vero e proprio potere di veto nel caso in cui un'autorità nazionale di regolamentazione intenda adottare una misura suscettibile di incidere sul commercio tra gli Stati membri che consiste nell'identificazione di un mercato rilevante diverso da quelli identificati dalla Commissione o nella designazione di una o più imprese come detentrici di significativo potere di mercato. Se la Commissione ritiene che tale misura possa creare una barriera al mercato unico europeo o comunque appaia in contrasto con il diritto comunitario, la sua approvazione è sospesa per due mesi. Entro detto periodo la Commissione può imporre all'autorità nazionale di regolamentazione di revocare o modificare il progetto della misura in questione (art. 7, comma 4, direttiva quadro).

La direttiva quadro ha previsto inoltre la costituzione di organismi a composizione "mista", formati da rappresentanti della Commissione e delle autorità nazionali di regolamentazione. Tra questi rientra ad esempio l'*European Regulatory Group* che opera come "interfaccia" tra le autorità nazionali di regolamentazione e la Commissione e svolge una importante funzione di coordinamento e di indirizzo delle autorità nazionali.

Sono state poi disciplinate forme di collaborazione e coordinamento tra la Commissione e le autorità nazionali in materia, ad esempio, di assegnazione delle frequenze (in cui opera il "comitato spettro radio" istituito dall'art. 3 della decisione n. 676/2002/CE), delle numerazioni e dei domini *internet* (art. 10, comma 5 della direttiva quadro), di analisi dei mercati ritenuti dalla Commissione aventi i caratteri della transnazionalità (art. 16, comma 5 della direttiva quadro), di controversie transnazionali tra operatori (art. 21 della direttiva quadro). In particolare la direttiva quadro ha istituito quale organo consultivo della Commissione il "comitato per le comunicazioni", composto dai rappresentanti degli Stati membri e presieduto da un rappresentante della Commissione.

L'Autorità istituita in Italia con la legge n. 249 del 1997 si inserisce dunque nel sistema amministrativo europeo. L'Autorità italiana, però, sotto il profilo strutturale presenta una caratteristica che la distingue da quelle degli altri Paesi europei. L'Italia ha infatti scelto "un'Autorità indipendente a impianto decentrato" (Cheli). Si tratta di un modello, del tutto innovativo, che attribuisce un ruolo assai importante ad una nuova tipologia di organi, i Comitati, posti in "rapporto diretto tanto con la sfera regionale quanto con l'apparato dell'Autorità" (Cheli).

Con l'adozione del modello "decentrato" delineato dalla legge n. 249 del 1997, pertanto, l'amministrazione "integrata" delle comunicazioni elettroniche si arricchisce di un ulteriore livello, quello regionale, e di ulteriori organi, i Comitati.

4. – Il decentramento delle funzioni dell'Autorità

L'Autorità per le garanzie, sin dall'inizio della propria attività, ha inteso valorizzare questo nuovo modello di decentramento strutturale.

Il percorso volto a realizzare tale modello ha avuto inizio con la delibera 52/99 con cui l'Autorità, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, ha stabilito gli indirizzi generali relativi alla struttura dei Comitati. Tali indirizzi riguardano la composizione dei Comitati, i requisiti di professionalità e indipendenza richiesti ai loro membri, il procedimento di nomina, la durata della carica, il quadro delle incompatibilità, i criteri generali per l'organizzazione interna e il finanziamento. La successiva delibera n. 53/99/CONS ha approvato il regolamento relativo alla definizione delle materie di competenza dell'Autorità delegabili ai Comitati, individuando le funzioni delegabili e le procedure di delega⁷.

Il concreto avvio del processo di decentramento ha poi avuto luogo con l'accordo-quadro del 25 giugno 2003, elaborato dal tavolo congiunto Autorità – Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome – Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome. L'Accordo-Quadro individua i principi generali per l'esercizio delle funzioni delegate in tema di comunicazioni, delineando criteri, modi e tempi per il conferimento delle deleghe attraverso le singole convenzioni.

Le risorse disponibili sono state ripartite sulla base di una quota fissa ed una quota rapportata alla popolazione, alla superficie ed al numero delle emittenti televisive e radiofoniche aventi sede nel territorio regionale. Nell'esecuzione della convenzione le parti sono chiamate a rispettare il principio di leale collaborazione.

Con l'Accordo-Quadro fu inoltre avviata una prima attuazione sperimentale della

⁷ Si tratta di: *i*) funzioni consultive in materia di definizione dei criteri relativi alle tariffe massime per l'interconnessione e l'accesso alle infrastrutture di telecomunicazioni, di emanazione delle direttive concernenti i livelli generali di qualità dei servizi e per l'adozione da parte di ciascun operatore di una carta di servizio standard per ciascun comparto di attività; *ii*) funzioni di vigilanza e controllo in materia di interferenze elettromagnetiche, di rispetto dei diritti di interconnessione e di accesso alle infrastrutture di telecomunicazioni, di rispetto dei tetti di radiofrequenze compatibili con la salute umana, di conformità alle prescrizioni di legge dei servizi e dei prodotti forniti da ciascun operatore, nonché delle modalità di distribuzione degli stessi; *iii*) funzioni istruttorie in materia di interconnessione e accesso alle infrastrutture di telecomunicazioni e di controversie tra operatori e utenti privati. Inoltre, in materia di registro degli operatori di comunicazioni, i Comitati possono essere chiamati a svolgere sia una funzione consultiva in merito al regolamento concernente la tenuta del registro, sia funzioni di gestione diretta del registro medesimo.

delega relativamente ad alcune materie: tutela dei minori nel settore radiotelevisivo con riferimento alle funzioni di vigilanza; esercizio del diritto di rettifica nell'ambito del settore radiotelevisivo locale; vigilanza sul rispetto dei criteri fissati per la diffusione di sondaggi sui mezzi di comunicazione di massa; conciliazione delle controversie tra operatori ed utenti delle telecomunicazioni e *antitrust* nel campo dell'editoria (quest'ultima delega è poi venuta meno per effetto dell'abrogazione dell'art. 3, comma 1, della l. n. 67 del 1987 ad opera dell'art. 28, comma 1, lett. b) della legge n. 112 del 2004).

Con la delibera n. 402/03/CONS l'Autorità ha poi approvato lo schema-tipo di convenzione per l'esercizio delle funzioni delegate. La stessa delibera ha inoltre previsto, alla conclusione della fase di attuazione sperimentale di cui all'Accordo-Quadro, l'ampliamento della delega ad ulteriori tre gruppi di funzioni: vigilanza in materia di diritti di interconnessione e di accesso alle infrastrutture locali; vigilanza sul rispetto della legge in materia di servizi e prodotti forniti da operatori locali; vigilanza e avvio del procedimento sanzionatorio in caso di violazione delle modalità di distribuzione dei servizi e dei prodotti.

La fase di attuazione sperimentale ha avuto inizio con la stipula delle singole convenzioni, conformi allo schema-tipo. I risultati di questa fase sono stati, nel complesso, assai soddisfacenti. Con la delibera 666/06/CONS l'Autorità ha quindi disposto la conclusione della fase di attuazione sperimentale e l'avvio, a decorrere dal gennaio 2007, del regime ordinario di esercizio delle funzioni delegate. Tale passaggio ha determinato il definitivo consolidamento del modello delineato dalla legge n. 249 del 1997.

I risultati positivi del decentramento hanno indotto l'Autorità a ritenere ormai maturi i tempi per un ulteriore salto di qualità attraverso l'attribuzione di ulteriori e più significative deleghe ai Comitati.

In questa prospettiva l'Autorità ha previsto la possibilità di delegare ai Comitati la definizione delle controversie tra operatori e utenti, previa integrazione dell'Accordo-Quadro del 2003 e conseguente modifica delle convenzioni stipulate da ciascun Comitato per l'esercizio delle funzioni delegate (cfr. l'art. 22 del regolamento sulle procedure di risoluzione delle controversie tra operatori e utenti, come modificato a seguito della delibera 173/07/CONS). Sono state inoltre previste due possibili nuove deleghe in materia di monitoraggio dell'emittenza radio-televisiva locale (delibera 632/07/CONS) e di tenuta del registro degli operatori di comunicazione (delibera 631/07/CONS).

Al fine di rendere possibile l'ampliamento delle deleghe a questi nuovi settori, nel dicembre 2008 è stato sottoscritto il nuovo Accordo Quadro tra l'Autorità, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e la Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome. In tal modo si è avviata una nuova fase nella quale il ruolo dei Comitati all'interno dell'amministrazione integrata delle comunicazioni diviene ancora più importante.

L'inserimento all'interno di questa amministrazione "reticolare" richiede tuttavia il rispetto di alcuni requisiti organizzativi e di funzionamento imposti dalla disciplina comunitaria.

5. – Le caratteristiche dell'amministrazione integrata delle comunicazioni

La "rilevanza comunitaria" dell'attività svolta dagli organi di regolazione e garanzia ha spinto il legislatore comunitario non solo ad istituire rapporti di coordinamento e collaborazione con le corrispondenti autorità comunitarie e degli altri Stati membri, ma anche a introdurre principi che incidono sulle modalità di esercizio dei loro poteri. Le nuove direttive in materia di reti e servizi di comunicazione elettronica, in particolare, hanno imposto agli Stati membri di garantire, nella disciplina delle rispettive autorità di regolamentazione, il rispetto dei principi di competenza, di indipendenza, di imparzialità e di trasparenza⁸ nonché l'adozione di particolari meccanismi di consultazione e trasparenza⁹. Nell'esercizio dei compiti di regolazione ad esse affidati le autorità nazionali sono inoltre chiamate a realizzare gli obiettivi e i principi fissati direttamente dal legislatore comunitario¹⁰.

L'attuazione dei principi stabiliti dalla disciplina comunitaria richiede il superamento del principio di responsabilità ministeriale, su cui si basa il modello di amministrazione delineato dalla Costituzione italiana. Secondo tale modello, com'è noto, l'amministrazione è vincolata al perseguimento degli obiettivi stabiliti dagli organi di indirizzo politico ed è sottoposta al controllo e all'indirizzo di tali organi. Nel campo delle comunicazioni elettroniche il diritto comunitario richiede invece una uniformità di disciplina che non potrebbe essere adeguatamente soddisfatta da autorità nazionali che operano secondo gli schemi della discrezionalità amministrativa, ovvero per il perseguimento dell'interesse pubblico così come di volta in volta determinato dall'autorità politica nazionale di livello centrale o locale.

L'indipendenza delle autorità nazionali dal circuito politico-istituzionale (oltre che dai condizionamenti delle imprese del settore) rappresenta dunque il presupposto per il corretto funzionamento dell'amministrazione integrata delle comunicazioni.

Due sono pertanto i requisiti necessari affinché la scelta operata dalla legge n. 249 del 1997 per un'Autorità indipendente a impianto decentrato possa rivelarsi coerente con i caratteri dell'amministrazione europea. In primo luogo, sotto l'aspetto strutturale, i Comitati devono garantire quei requisiti di competenza e di indipendenza necessari per il corretto funzionamento dell'amministrazione integrata delle

⁸ Articolo 3 della direttiva 2002/21/CE.

⁹ Cfr. l'articolo 6 della direttiva 2002/21/CE.

¹⁰ Cfr. l'articolo 8 della direttiva 2002/21/CE.

comunicazioni. In secondo luogo, sotto il profilo funzionale, il decentramento non deve pregiudicare le esigenze di uniformità connesse al carattere unitario degli interessi che sono propri del settore delle comunicazioni.

6. – Il governo locale delle comunicazioni tra presente e futuro

Spetta all’Autorità garantire che i Comitati esercitino le loro funzioni nel rispetto delle esigenze di uniformità che caratterizzano il campo delle comunicazioni. A tal fine l’Autorità è chiamata a stabilire i principi e i criteri direttivi che i Comitati devono rispettare nell’esercizio delle funzioni ad essi delegate, assicurando il necessario coordinamento sull’intero territorio nazionale dei compiti di governo, di garanzia e controllo delle rispettive competenze istituzionali e delle specifiche esigenze locali.

In caso di accertato inadempimento degli impegni assunti nell’ambito della convenzione, inoltre, l’Autorità può assumere le determinazioni necessarie nell’ambito del potere sostitutivo. Nei casi più gravi, laddove non sia utilmente esercitabile il potere sostitutivo, l’Autorità può revocare la delega delle relative funzioni.

Spetta invece alle Regioni dotare i Comitati delle risorse organizzative e strutturali idonee a permettere il miglior esercizio delle funzioni loro affidate, nonché assicurare il rispetto dei requisiti di competenza e di indipendenza richiesti dalla disciplina comunitaria.

L’Autorità ha stabilito, d’intesa con la Conferenza Stato-Regioni, gli indirizzi generali relativi alla struttura dei Comitati. Quanto alla composizione, la delibera n. 52/99 ha previsto che i Comitati siano formati “di norma” da cinque membri, compreso il Presidente¹¹. Alcune leggi regionali hanno però portato il numero dei componenti a sei¹², sette¹³, otto¹⁴ o addirittura a nove¹⁵, rendendo così più difficile il funzionamento in maniera effettivamente collegiale dell’organo.

La delibera n. 52/99 ha prescritto inoltre che i componenti devono essere in possesso “dei necessari requisiti di competenza ed esperienza nel settore della comunicazione nei suoi aspetti culturali, giuridici, economici e tecnologici”¹⁶ e devono altresì dare garanzia di “assoluta indipendenza sia dal sistema politico istituzionale

¹¹ Art. 1, lett. a), n. 1.

¹² P. Bolzano (art. 2, comma 1. L.p. n. 6 del 2002)

¹³ Veneto (art. 3, comma 1, l. reg. n. 18/2001), Toscana (art. 21, comma 1 l. reg. n. 22/2002), Marche (art. 2, comma 1, l. reg. n. 8/2001), Liguria (art. 3, comma 1 l. reg. n. 5/2001), Lazio (art. 3, comma 1 l. reg. n. 19/2001), Lombardia (art. 2, comma 1, l.r. n.20 del 2003).

¹⁴ Piemonte (art. 3, comma 1, l.r. n. 1 del 2001).

¹⁵ Emilia-Romagna (Art. 3, comma 1, l. reg. n. 1/2001); Campania (art. 3, comma 1, l.r. n. 9 del 2002); Sardegna (art. 2, comma 1 l.r. n. 7 del 2004).

¹⁶ Delibera n. 52/99/CONS, art. 1, lett. a), n. 2.

che dal sistema degli interessi di settore”¹⁷. A tale fine l’Autorità ha individuato negli indirizzi generali una serie di incompatibilità di natura politica¹⁸ ed economico-professionale¹⁹. Sono le leggi regionali, nel disciplinare il procedimento di nomina, a dover assicurare il rispetto di tali requisiti restando libere, eventualmente, di prevedere ulteriori requisiti o cause di incompatibilità.

A tal riguardo la delibera n. 52/99/CONS richiede che il procedimento di nomina dei componenti del Comitato veda coinvolto il Consiglio regionale, con garanzia del ruolo delle opposizioni consiliari nella definizione delle procedure di elezione, pur non escludendo che, in analogia con quanto avviene per l’Autorità, il Presidente sia nominato direttamente dall’esecutivo regionale, sentita la commissione consiliare competente. Alcune leggi regionali hanno affidato – seppure con diverse modalità e, soprattutto, con un diverso coinvolgimento della Giunta regionale – la nomina tanto del Presidente quanto degli altri componenti al Consiglio regionale²⁰, mentre in altri casi si è preferito affidare la nomina del Presidente del Comitato al Presidente della Giunta regionale, d’intesa con il Presidente del Consiglio regionale²¹, oppure da parte del Consiglio su proposta della Giunta²². La Provincia di Bolzano ha affidato la nomina del Presidente e del Vice presidente, che devono appartenere a gruppi linguistici diversi, alla giunta provinciale²³. La Regione Lazio ha affidato la nomina del presidente al Presidente della Giunta, sentita la competente commissione consiliare permanente²⁴. In Sicilia dei cinque membri del Comitato due sono designati al Presidente della Regione, due dal Presidente dell’Assemblea regionale e uno dall’assessore regionale per il bilancio e le finanze.

¹⁷ Delibera n. 52/99/CONS, art. 1, lett. a), n. 3.

¹⁸ Cfr. l’art. 1, n. 6, lett. a), delibera n. 52/99/CONS.

¹⁹ Cfr. l’art. 1, n. 6, lett. b), delibera n. 52/99/CONS.

²⁰ L’art. 3 della l. reg. Veneto prevede l’elezione dei componenti da parte del Consiglio regionale, con voto limitato a uno, mentre il Presidente “è eletto dal Consiglio regionale a maggioranza dei consiglieri assegnati”. Più complessi sono i meccanismi previsti, pur con alcune variazioni, dalla l. reg. Marche n. 8/2001, dalla l. reg. Calabria n. 2/2001 (art. 5), dalla l. reg. Piemonte n. 1/2001 (art. 3), dalla l. reg. Basilicata n. 20/2000 (art. 3), dalla l. reg. Puglia n. 3/2000: il Consiglio regionale provvede a eleggere, con votazioni separate e con voto limitato, sia il Presidente (in alcuni casi anche il Vicepresidente), sia gli altri membri del Comitato. La l. reg. Liguria (art. 3) e la l. reg. dell’Emilia-Romagna (art. 3) rimettono invece l’elezione del Presidente del Comitato al Consiglio regionale, su proposta del Presidente della Giunta (in Liguria deve esservi anche l’intesa con il Presidente del Consiglio regionale), mentre gli altri componenti sono eletti dal Consiglio regionale con voto limitato.

²¹ Abruzzo (art. 3, comma 2, l.r. n. 45 del 2001); Toscana (art. 21, comma 2 l. reg. n. 22/2002) Valle d’Aosta (art. 3, comma 2, l. reg. n. 26/2001); Friuli-Venezia Giulia (art. 8, comma 2, l. reg. n. 11/2001); Lombardia (art. 2, comma 1, l.r. n. 20 del 2003), P. Trento (art. 3, comma 2, l.r. n. 19 del 2005).

²² Campania (art. 3, comma 2, l.r. n. 9 del 2002); Emilia Romagna (art. 3, comma 5, l.r. n. 1 del 2001); Liguria (art. 3, comma 2, l.r. n. 5 del 2001); Umbria (art. 18, comma 2, l.r. n. 3 del 2000).

²³ Art. 2, comma 2, l.p. n. 6 del 2002.

²⁴ Art. 3, comma 1, l.r. n. 19 del 2001.

La disciplina prevista da alcune leggi regionali è stata ritenuta non idonea a garantire adeguatamente il rispetto dei necessari requisiti di indipendenza strutturale e funzionale (Caretto). In alcuni casi i meccanismi di elezione dei componenti dei Comitati da parte dei consigli regionali non garantiscono adeguatamente la partecipazione delle minoranze o la necessità di maggioranze qualificate. Inoltre i meccanismi di elezione del Presidente ad opera della Giunta, previsti in molte leggi istitutive, sembrano qualificare i Comitati come espressione della maggioranza politica regionale, determinando così un conflitto tra la loro derivazione politica e i requisiti di indipendenza che invece caratterizzano l'amministrazione integrata delle comunicazioni.

Tale collegamento con gli organi di indirizzo politico è accentuato dal fatto che, nonostante la delibera n. 52/99/CONS preveda che i membri durano in carica di norma cinque anni²⁵, alcune Regioni hanno equiparato la durata del mandato a quella della legislatura regionale²⁶. In tal modo la durata dell'organo è stata collegata al permanere della maggioranza consiliare che l'ha nominato. Inoltre, nonostante negli indirizzi generali si faccia espressa menzione del divieto di rieleggibilità per i membri dei Comitati²⁷, in molti casi la legislazione regionale ha limitato il divieto in parola, escludendo soltanto la rieleggibilità immediata.

L'ampliamento delle deleghe prefigurato dal nuovo quadro del dicembre 2008 offre alle Regioni una importante occasione per rivedere la disciplina relativa all'organizzazione dei Comitati. L'intesa raggiunta il 30 ottobre 2008 tra la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e la Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome in merito all'assetto istituzionale dei Comitati offre alcune importanti indicazioni a tal riguardo. Essa non indica però al legislatore regionale l'obbligo di garantire la necessaria indipendenza dei membri dei Comitati dall'organo locale di indirizzo politico.

Il Presidente dell'Autorità, con una nota inviata il 13 maggio 2008 ai presidenti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e della Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, ha invece ribadito, proprio con riferimento al quadro normativo comunitario, la necessità di garantire e rafforzare i requisiti di autonomia e indipendenza dei Comitati, nonché la trasparenza dei loro procedimenti.

È questa la direzione verso la quale devono muovere i legislatori regionali per fare in modo che i Comitati possano inserirsi a pieno titolo nel sistema integrato europeo delle comunicazioni.

²⁵ Delibera n. 52/99/CONS, art. 1, lett. a), n. 5.

²⁶ Cfr. l.r. Veneto 10 agosto 2001, n. 18, art. 3, comma 6; l. reg. Calabria n. 2/2001, art. 5, comma 4; l.r. Campania n. 9 del 2002, art. 3, comma 3; l.r. Sardegna n. 7 del 1994, art. 2, comma 4; l.p. Bolzano n. 6 del 2002, art. 2, comma 2; l.p. Trento n. 19 del 2005, art. 3, comma 3.

²⁷ Delibera n. 52/99/CONS, art. 1, lett. a), n. 5.

Maria Luisa Sangiorgio*

Molte cose sono state già dette, quindi mi limito ad un approfondimento di alcuni temi.

Basterebbe una semplice analisi linguistica dei nomi che hanno assunto i Comitati per comprendere l'evoluzione del sistema dei media nel nostro paese. Nel 1975, infatti, la legge che li istituiva parlava del Comitato regionale per *il servizio radiotelevisivo*. Si trattava infatti di un solo servizio autorizzato: il servizio pubblico. Nati di fatto con le Regioni e su iniziativa delle Regioni, alcune li avevano istituiti in via sperimentale addirittura prima della legge, si saldavano con il dibattito sulla terza rete del servizio pubblico che doveva essere appunto la rete del sistema regionale. A loro era affidato il compito di fare proposte sulla programmazione del servizio pubblico a livello regionale.

La forte relazione con il sistema regionale è quindi presente fin dalle origini e seguirà l'evoluzione del sistema nelle sue fasi salienti. Quindici anni dopo la loro nascita, nel 1990, con la legge Mammi i Comitati si chiamano Comitati regionali per *i servizi radiotelevisivi*. La differente denominazione segna in modo inequivocabile il passaggio da un servizio radiotelevisivo solo pubblico ad un servizio misto pubblico privato. Una grande svolta che tra l'altro riconosce una realtà tutta italiana, caratterizzata dalla presenza di un ampio numero di radio e televisioni locali. Ai Comitati vengono via via attribuiti competenze e compiti diversi relativamente al sostegno ed alla vigilanza sul sistema delle emittenti a livello locale.

Sicuramente, ed è la ragione per cui siamo qua, la svolta più significativa, e mi fa piacere che il vice ministro Paolo Romani abbia voluto ricordarlo, va collocata con l'approvazione della legge istitutiva dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni nel 1997: i comitati diventano Comitati regionali per *le comunicazioni*, seguendo questo passaggio fondamentale del nostro sistema che, da una parte, aveva una regolamentazione differente tra sistema radiotelevisivo, fortemente ancorata al piano nazionale, e sistema delle telecomunicazioni, fortemente ancorato in ambito comunitario. Con questo passaggio i due sistemi, radiotelevisivo e delle telecomunicazioni, vengono assunti nel loro insieme e si costituisce un'Autorità convergente. Nel contempo si prende atto della peculiarità del rapporto con le Regioni e si segna un'ulteriore evoluzione: i Comitati diventano, appunto, Comitati regionali per le comunicazioni, proprio per seguire il processo di convergenza, e oltre ad essere Organi di consulenza delle Regioni diventano anche, funzionalmente, Organi del-

* Presidente Co.re.com. Lombardia.

l'Autorità. Nasce così l'unica Autorità indipendente con un presidio così forte sul territorio ed un collegamento così stringente con il sistema delle Regioni.

A questo processo legislativo se ne è accompagnato un altro che è elemento di discussione oggi ma su cui a volte non si riflette sufficientemente: fino all'approvazione della legge istitutiva dell'Autorità, gli organi centrali (in particolare l'allora garante) o i ministeri usavano lo strumento dell'"avvalimento": potevano infatti avvalersi del lavoro e dell'iniziativa dei comitati. Da quel momento si fa un ulteriore passo, particolarmente significativo, che ci vede oggi qui a discutere, dall'"avvalimento" si passa alla "delega".

Questo percorso normativo, che ho voluto sommariamente ricordare, è fortemente collegato ad un nuovo modello delle gerarchie dei poteri non più piramidale ma a rete, come lo ha definito Sabino Cassese. Una gestione più flessibile che consente, almeno questo è l'obiettivo, di affrontare con maggiore rapidità e anche con maggiore incisività un processo evolutivo che ha tempi rapidissimi e non più paragonabili ai tempi in cui tutto era affidato al Ministero delle poste e telecomunicazioni.

Quindi la particolare natura dei Comitati, da una parte organi delle Regioni, dall'altra testimoni dell'evoluzione, in modo un po' laterale ma significativo, del percorso delle comunicazioni che li ha resi contemporaneamente organi dell'Autorità, è particolarmente interessante anche dal punto di vista del modello. Quello che mi preme di sottolineare oggi, nel momento in cui discutiamo delle nuove deleghe è la forza di questo modello che vede appunto da una parte un aggancio con il sistema regionale e, dall'altra parte, con il sistema delle Autorità indipendenti. Lo abbiamo visto, in particolare, con la gestione di quella che si è rivelata essere la delega più innovativa rispetto alle tradizionali competenze dei Comitati e anche la più impegnativa sul piano della gestione: la delega per effettuare il tentativo obbligatorio di conciliazione nelle controversie tra utenti e gestori di telecomunicazioni. Questa delega ha funzionato per una serie di ragioni concatenate: i Co.re.com., come organi regionali, sono radicati sul territorio e rappresentano un punto di riferimento per i cittadini che l'Autorità nazionale fino a quel momento non avrebbe potuto raggiungere. Il radicamento sul territorio ha consentito all'Autorità, attraverso i Co.re.com., suoi organi funzionali, di svolgere la funzione di tutela del consumatore con una maggiore vicinanza agli utenti. I Co.re.com., come organi funzionali dell'Autorità, hanno agito con l'autorevolezza e l'indipendenza tipica delle Autorità ed hanno potuto affiancare alla funzione di conciliazione – svolta anche da altri organismi – la funzione unica dei provvedimenti di riattivazione d'urgenza nel caso di sospensione della linea. Sembra una cosa piccola ma questo intervento immediato si è configurato come un elemento che ha consentito spesso l'efficacia dell'intero processo. Con l'ulteriore delega per la definizione delle controversie nel caso in cui la conciliazione non raggiunga i risultati auspicati il processo si completa fornendo ai cittadini un servizio assolutamente risolutivo in tempi ragionevoli, che nulla hanno a che vedere con i tempi della giustizia ordinaria.

Dico di più, riprendendo una giusta considerazione che faceva il presidente Lucchini a nome dei Consigli regionali, l'esercizio di queste deleghe a livello territoriale ci consente di avere antenne sensibili sui problemi e, come organi dell'Autorità, di segnalare in modo tempestivo e come interlocutori autorevoli i problemi che assumono l'aspetto della patologia e favorirne la soluzione in modo preventivo attraverso provvedimenti dell'autorità. Voglio solo ricordare due questioni recenti: la vicenda degli 899 e l'arretrato che si era accumulato con il principale gestore, Telecom. Nel caso dei i numeri satellitari a pagamento abbiamo segnalato il carattere patologico delle controversie e l'Autorità ha assunto delle determinazioni che stanno avviando a soluzione a priori il problema. Nel caso dell'arretrato di pratiche con Telecom, il fatto che l'Autorità, con l'ultima delibera, abbia messo negli obblighi del gestore l'impegno ad affrontare il cumulo di conciliazioni, che si stava ampliando, ha favorito il processo di riorganizzazione all'interno di questa grande azienda ed ora cominciamo a vedere i primi risultati sul territorio.

Ho voluto soffermarmi su questo aspetto per esemplificare come il sistema dei Co.re.com. faccia parte di un modello complesso, in cui il potere politico si spoglia di alcuni poteri ma un modello che, con tutte le sue difficoltà, ha dato risultati particolarmente apprezzati. Un modello che si basa su un equilibrio di relazioni Regioni-Autorità, equilibrio che non può essere spostato da una parte o dall'altra se si vuole che continui a funzionare.

Questo modello, funziona se si mantiene un corretto equilibrio di poteri ma anche se le Regioni riescono a nominare in questi organismi persone competenti e indipendenti non solo nei loro curricula ma anche nel modo di essere e di apparire. È fondamentale che i componenti dei comitati siano persone competenti, indipendenti ed inattaccabili. Alle Regioni spetta questo forte potere di scelta, di determinazione, all'Autorità il potere di delegare nuove competenze e, se mal gestite, di revocarle.

Questo nuovo modello, particolarmente interessante e innovativo ha rappresentato, nel panorama del nostro paese, un modello di relazioni istituzionali che, con tutti i difetti che dobbiamo correggere, ha consentito di raggiungere risultati fortemente positivi.

Noi ne siamo consapevoli e responsabili, abbiamo messo tutto il nostro impegno, sia come singoli Presidenti sia come Coordinamento nazionale dei Co.re.com. e crediamo di aver dato un contributo a raggiungere questo risultato che è ora sul tappeto e che rappresenta, riprendendo una felice espressione del Presidente Calabrò, l'ultimo miglio e una evoluzione importante nella relazione fra i poteri dello stato.

Consapevoli delle nuove responsabilità che andremo ad assumerci con le nuove deleghe ringraziamo tutti, Regioni e Autorità, per la fiducia che ci viene accordata.

Grazie

Capitolo 3

Il nuovo accordo-quadro e le materie delegate ai Co.re.com.

Tra sussidiarietà e federalismo, le prospettive di governo locale delle comunicazioni

Giancarlo Innocenzi Botti*

Il Ruolo delle Regioni in questi decenni non è rimasto invariato ma ha conosciuto un processo di evoluzione che ha portato progressivamente tali enti a svolgere compiti sempre più importanti nell'ambito dell'organizzazione dello Stato.

A partire dagli anni Novanta sino ai nostri giorni, sotto l'impulso del principio del "federalismo amministrativo" si è intervenuti per modificare la forma di governo regionale, le modalità di elezione del Presidente nonché la ripartizione della potestà legislativa tra Stato e Regioni attraverso la riforma del Titolo V della Costituzione. Il federalismo amministrativo rappresenta dunque il completamento del processo di decentramento iniziato negli anni Settanta, ma allo stesso tempo l'inizio di una nuova fase. Attraverso la riforma di revisione costituzionale attualmente in discussione in Parlamento, infatti, le autonomie locali assumeranno il ruolo di perno centrale dell'intero ordinamento costituzionale, nella convinzione che in una nazione così eterogenea come l'Italia le soluzioni statali che travalicano i confini delle comunità locali risultano superate e sempre meno appropriate. Come insegna l'esperienza dei paesi federali, affidando i servizi essenziali per la persona (istruzione, sanità, sicurezza) a strutture su base regionale o locale, e perciò molto più vicine al cittadino stesso, si riesce a garantire una maggiore capacità di affrontare le autentiche problematiche nonché a valutare con effettiva cognizione di causa l'efficienza degli stessi amministratori pubblici.

Con riferimento al settore delle comunicazioni la legge 3/2001, di riforma del titolo V della Costituzione, ha affidato alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni la disciplina dell'Ordinamento della comunicazione, lasciando così allo Stato la sola determinazione dei principi fondamentali della materia e riservando alle Regioni la predisposizione della disciplina legislativa di dettaglio. Tale attribuzione, tuttavia, ha suscitato in molti dubbi e perplessità, in quanto destinata ad incidere su una materia che, per tradizione e per necessità, si presta

* Commissario Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

ad una di disciplina esclusivamente unitaria. Infatti, i principi di pluralismo informativo, di libertà delle comunicazioni e di libertà di iniziativa economica, garantiti dalla nostra Costituzione, richiedono un'applicazione senza alcuna differenziazione su base regionale, che diversamente potrebbe ingenerare delle ingiustificate disparità di trattamento tra i cittadini. Inoltre la naturale vocazione transnazionale delle reti di comunicazione elettronica comporta che le stesse Autorità centrali dello Stato operino in costante raccordo con le Istituzioni europee al fine di garantire una regolamentazione uniforme della materia in tutti gli stati membri.

La concretezza delle questioni evidenziate, deve dunque farci concludere che nel settore delle comunicazioni non vi può essere spazio per alcun contributo da parte delle autonomie locali? Ovvero, il ruolo e le competenze attribuite alle Regioni in materia di ordinamento delle comunicazioni debbono essere necessariamente mortificate o totalmente vanificate in funzione degli interessi unitari che rilevano nel campo delle comunicazioni?

In questo senso, una giusta risposta, per rivendicare un ruolo attivo e concreto delle Regioni anche in questo settore, è rappresentata dall'esperienza dei Co.Re.Com., i quali proprio perché concepiti come organi "funzionali" dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, partecipano attivamente e concretamente alle attività di governo, di garanzia e di controllo in tema di comunicazione.

Dal giugno del 2003, data dall'Accordo quadro, grazie alla progressiva attuazione delle deleghe conferite dall'Autorità, il ruolo ed il peso dei Comitati è andato progressivamente aumentando. Consolidata ormai la prima fase di decentramento, sempre nell'ottica di assicurare al cittadino la prossimità del sistema delle comunicazioni e delle relative garanzie a tutela degli utenti, si è compiuto l'ulteriore salto di qualità prevedendo di investire i Comitati di ulteriori e più importanti competenze quali appunto la definizione delle controversie tra operatori di telecomunicazioni ed utenti, la vigilanza in materia di emittenza locale e la tenuta del registro degli operatori di comunicazione.

Con riferimento alla prima, la celerità, la snellezza del procedimento, la competenza, l'imparzialità e soprattutto l'economicità sono i principi che da sempre hanno giustificato nel nostro ordinamento l'adozione di tecniche alternative di risoluzione delle controversie.

Inoltre, considerato il dato obiettivo relativo alla notevole durata dei giudizi promossi innanzi al giudice ordinario, è sicuramente positivo per gli interessi della collettività che alcune controversie siano decise da organi che hanno le specifiche cognizioni tecniche che le liti richiedono, e che garantiscono tempi rapidi di risposta.

In questo senso l'Autorità, con i propri interventi nel settore delle telecomunicazioni, ha già dato nel corso degli anni un notevole contributo alla definizione di controversie tra gestori di telecomunicazioni e tra questi ultimi e i singoli utenti del servizio. Tuttavia l'esigenza di fornire ai cittadini un sistema realmente efficace basato su procedure facilmente accessibili e poco onerose, ha spinto l'Autorità ad immaginare un sistema "decentrato" di risoluzione delle controversie, presente sul territorio, nel quale i Co.Re.Com. svolgono un ruolo centrale e da protagonista.

Sempre in nome dei principi di federalismo amministrativo e di sussidiarietà (intesi come necessità di istituzioni innovative efficienti e rappresentative sul territorio) si è inteso affidare ai Comitati la vigilanza in materia di emittenza locale nonché la tenuta del registro degli operatori di comunicazione. Sotto il primo profilo, già la vigilanza in materia di tutela dei minori da parte dei Co.Re.Com, con riferimento al settore radiotelevisivo locale, ha contribuito sicuramente ad elevare il livello di attenzione sulla qualità della programmazione delle emittenti locali. Molti Comitati hanno, peraltro, assunto iniziative volte alla sensibilizzazione e all'informazione in materia di tutela dei minori cercando, da una parte, di coinvolgere le strutture didattiche e, dall'altra, di dialogare con le emittenti e con gli operatori del settore. Proprio questi positivi risultati hanno spinto l'Agcom a ritenere maturi i tempi per l'attribuzione delle deleghe relative all'intero monitoraggio radiotelevisivo a livello locale, rafforzando il ruolo del Co.Re.Com. come organismo sul territorio per la tutela degli utenti/spettatori. Con riferimento al R.O.C., il registro ha la finalità di garantire la trasparenza e la pubblicità degli assetti proprietari, indispensabili per l'applicazione delle norme concernenti la disciplina anti-concentrazione e la tutela del pluralismo informativo. Il 31 gennaio 2009 è stata pubblicata sulla Gazzetta ufficiale la delibera n. 666/08/CONS con la quale è stato approvato un nuovo Regolamento per l'organizzazione e la tenuta del Registro degli operatori di comunicazione che, all'articolo 25, prevede che sia i procedimenti di iscrizione sia le relative certificazioni possano essere delegate ai Co.Re.Com., sempre nell'ottica di assicurare un servizio il più prossimo possibile alla collettività.

Capitolo 4

La definizione delle controversie

Giacinto Della Cananea*

Dato che la sessione della mattina è già stata ricca di redazioni ed interventi ed ha affrontato le questioni generali sulle quali lei è tornato io credo che questa mia relazione che introduce la sessione pomeridiana possa essere più limitata, più centrata su alcune questioni specifiche, e tre sono le domande alle quali io cercherò di dare una risposta. La prima domanda è: perché la funzione di definizione delle controversie è così importante dall'essere stata posta, dagli organizzatori di questo convegno, in una posizione a sé stante e, addirittura, all'inizio della sessione pomeridiana? Quali sono cioè le sue caratteristiche distintive e strutturali che la rendono, come diceva lei presidente poco fa, un'attribuzione essenziale. La seconda domanda cui proverò a dare una risposta è: ma per capire se la scelta che l'Autorità d'intesa con le regioni ha effettuato e, cioè, di passare dal conferimento di deleghe che riguardano il tentativo di conciliazione a una delega più impegnativa quale è quella che attiene alla definizione delle controversie, per cercare di capire se sia una scelta, diciamo, conveniente mi è parso che il metodo più interessante fosse metterle in prospettiva comparata e, cioè chiedersi, ma negli altri grandi paesi che come il nostro fanno parte dell'unione europea e le cui Autorità fanno parte, come la nostra, dell'organismo comune dei regolatori, come si sono regolati? Hanno fatto scelte simili o diverse? E, terza ed ultima domanda, quella sulla quale io in realtà cercherò di soffermarmi di più, nel rispetto del tempo che mi è stato dato, è: ma dalla scelta che è stata effettuata sicuramente discendono opportunità, e quali esse sono, ma potrebbero anche discendere dei rischi e l'attenzione secondo me dovrebbe essere rivolta non soltanto alle prime (alle opportunità) ma anche ai rischi per scongiurarli, per evitare che quei rischi si concretizzino; quindi questi sono gli interrogativi ai quali io cercherò di dare una risposta. Per quanto riguarda il primo punto e cioè che cosa è che rende questa attività (utilizzo ancora le parole del presidente) un'attribuzione essenziale io credo che ci siano fondamentalmente tre motivi. Il primo è che questa è un'attribuzione che le norme comunitarie hanno introdotto nel nostro ordinamento dove prima non esisteva, quindi è un'innovazione radicale, completa, che ha delle rilevanti implicazioni; una seconda spiegazione è che questo dà all'Autorità un ruolo particolare anche rispetto agli altri regolatori europei e questo è un punto che merita una riflessione anche alla luce di quello che vedremo dopo, e, poi, perché nella realtà effettuale, se noi guardiamo i dati, questa è un'attribuzione che ha acquisito importanza. Tutte le attribuzioni dell'Autorità hanno avuto

* Università di Napoli "Federico II".

una crescente importanza, questa l'ha certamente avuta anche al di là delle aspettative (io ricordo uno dei primi convegni su questo tema proprio dell'Autorità sei anni fa, si cominciava appena a sviluppare questa funzione, e si diceva chissà che destino avrà), insomma, ha avuto uno sviluppo importante. Allora il primo punto: qui v'è detto chiaramente che nel nostro paese c'è una tradizione molto diversa da quella dei paesi della Comunità e perfino rispetto alla Francia, cui noi siamo molto ispirati, e che da noi si è fatta coincidere la risoluzione delle controversie con l'attività dei giudici, come se fossero la medesima cosa con la conseguenza che se l'azione dei giudici, come da noi capita soprattutto nella giustizia civile, è lenta, non riesce a soddisfare la domanda di giustizia tempestivamente, l'intero sistema né risente negativamente. Da questo punto di vista la decisione politica comunitaria fondamentale, presa già negli anni novanta, e confermata nel 2002 è stata quella di dire: non basta che i regolatori risolvano alcune questioni in via così regolamentare e poi sorvegliano l'attuazione, devono anche avere un ruolo, poi quale questo ruolo sia è differenziato nei vari paesi. Quindi, insomma, prima ragione per cui è un ruolo importante è che il diritto comunitario che l'ha introdotta è *ex-novo*, secondo aspetto, importantissimo, è che non tutti i regolatori nazionali sono organizzati come la nostra Agcom e questo v'è detto con molta chiarezza, per esempio, il regolatore che per molti è stato un modello, quello inglese (questo perché? Perché gli inglesi hanno fatto la liberalizzazione da soli mentre da noi è stata una normativa comunitaria a indurla), gli inglesi hanno un'idea completamente diversa per cui Ofcom, il regolatore nazionale, sorveglia il modo con cui i gestori di servizi svolgono anche l'attività di gestione dei reclami. Ora, voi capite, che tra questo modo di intendere l'attività ed avere, invece, il regolatore che esso stesso non si limita a stabilire un regolamento (già qui c'è la differenza) ma esso stesso ha la possibilità di intervenire e dirimere una lite tra operatori, tra operatori e utenti, ci passa una differenza molto importante. E, aggiungo, e con questo concludo questa risposta al primo quesito, che se noi andiamo a vedere poi come l'Autorità ha inteso questo ruolo, io faccio riferimento ad un dato molto chiaro che è quello del fatto che la nostra Autorità, l'Agcom, ha la funzione di stabilire regole, ha la funzione di farle applicare e ha la funzione di dirimere le controversie. Ora con gli amici costituzionalisti ci siamo spesso chiesto in passato e dove è finito il barone di Montesquieu, il quale ci insegnava che le funzioni devono essere divise? La risposta è che le norme comunitarie in ambiti specifici, questo vale in ambiti specifici, vanno oltre quel modello costituzionale. E questo mi pare che giustifichi la vostra scelta di dichiarare specifica attenzione al tema, poi però, se vediamo i dati, e faccio riferimento ai dati dell'ultima relazione dell'Autorità, insomma si vede che il numero di controversie è cresciuto, la relazione dice un incremento esponenziale, i temi trattati sono molti e questo insomma spiega perché questa attività ha una posizione a sé stante. Ora, avendo chiarito questo primo punto, io non mi soffermo molto su come la delega è stata finora inquadrata perché lo ha fatto molto bene l'amico e collega

prof. Donati questa mattina, mentre invece mi sembra interessante passare ad una valutazione delle modalità fin qui seguite, e qui faccio una brevissima premessa per chiarire il metodo che io ho seguito perché, stamattina diceva il presidente Pellegrini noi siamo contenti di avere l'accademia che ci illustra i principi, ecco io vorrei chiarire che quando degli studiosi si preoccupano di analizzare con attenzione e con impassibilità i mutamenti che intervengono nella realtà concreta delle norme giuridiche, lo fanno per dare un contributo a rendere funzionali gli istituti, cioè noi non è che cerchiamo di introdurre dei modelli validi sempre e comunque, i principi li dà la Comunità europea, noi cerchiamo semmai di far vedere come rispetto a quei principi ci si possa organizzare in modi diversi nei vari stati e cerchiamo di individuare le soluzioni più efficienti, perché ci sono modelli più efficienti rispetto ad altri. E questo diciamo ci introduce all'aspetto di fondo e cioè che la normativa comunitaria, contrariamente a quello che da noi si è pensato per un certo periodo di tempo, non realizza un effetto di unificazione, cioè non è affatto vero che noi abbiamo una normativa comune in tutti gli aspetti, in realtà noi abbiamo alcuni istituti comuni e poi gli stati si organizzano, tanto è vero che nel nostro caso l'Autorità dirime controversie e in altri non lo fanno, in Germania c'è la mediazione, non c'è un arbitrato sui generis come quello che l'AGCOM ha svolto in questi anni, le norme tedesche non lo prevedono, e, di conseguenza, guardare a ciò che fanno gli altri non è più un esercizio intellettuale, è un obbligo. Bisogna capire quale è la soluzione più efficiente; lo stesso codice delle telecomunicazioni dice che bisogna guardare le efficienze, quindi questo è lo spirito in cui io mi pongo e da cui sorgono alcuni interrogativi perché, vedete, se noi guardiamo gli altri paesi ci accorgiamo subito che due paesi di radicata tradizione federale, la Germania e la Spagna due paesi che sono a impronta, a impianto costituzionale certamente federale, mentre il nostro secondo la maggior parte degli studiosi, è un regionalismo avanzato, una cosa diversa; eppure in Germania non c'è un attività dei Lender paragonabile a quella che l'Agcom sta affidando alle regioni. Anzi, vi dirò di più, io ho fatto i compiti come si suol dire, dopo aver studiato la norma tedesca ed alcuni studi, ho scritto ad un amico e collega che insegna a Francoforte chiedendogli ma insomma come è che da voi i Lender non hanno voce in capitolo? E lui mi ha risposto: la cooperazione degli uffici dei Lender non è prevista dalla legge e, se ci fosse, costituirebbe un problema, perché i Lender tedeschi hanno una consolidata competenza attuativa e a quel punto farebbero tutto loro (tornerò poi su ciò che questo implica). In Spagna, altro paese di a impianto federale la cosa più importante, cioè, a distinguere tra le opportunità e i rischi che le scelte effettuate dalle Autorità e dalle regioni fanno sorgere, ripeto, a me interessa mettere l'accento sulle opportunità che sono molto importanti e sono due essenzialmente, ridurre il sovraccarico di lavoro per l'Autorità e consentire alle regioni di sperimentare soluzioni. Si diceva prima noi siamo sul territorio questo è importantissimo, ma c'è anche una valenza ulteriore e cioè chi sta sul territorio ed è in realtà differenziate, può anche, a

mio avviso, sperimentare soluzioni organizzative che possono essere meglio rispondenti a quel territorio. Cioè, per intenderci, là dove sono presenti, per esempio a Milano, tutti gli operatori di un certo tipo e fanno un certo tipo di investimento sulle reti, si possono porre problemi diversi rispetto a quelli di una zona di alta montagna. Ora la regione in questo caso ha non soltanto la vicinanza ma ha la conoscenza, ha gli elementi informativi ed è in grado anche, se ci si mette, di disegnare un modello organizzativo confacente. Allora, vediamo il primo aspetto: il sovraccarico di lavoro; che questo ci sia è inevitabile l'Autorità stessa l'ha riconosciuto molto chiaramente, la sua attività è cresciuta moltissimo, le viene chiesto di intervenire da parte degli utenti in un numero crescente di ambiti, per risolvere un numero crescente di questioni e questo crea un problema che è noto in tutti gli ordinamenti in cui c'è un regolatore e, cioè, il problema *Regulators overload*, il sovraccarico di compiti, il regolatore non riesce a gestire tutti quei compiti con le risorse di cui dispone certo, nel migliore dei modi possibili avendo risorse pari alla Banca d'Italia, forse l'Agcom riuscirebbe ad espletare più compiti ma la nostra è un'approssimazione avrebbe detto Voltaire abbastanza lontana rispetto al migliore dei modi possibili, allora a me pare che questa prima opportunità sia un'opportunità grande, molto importante, cioè l'Autorità nazionale e quelle regionali possono cooperare e quindi questo coinvolgimento, a mio modo di vedere, va nella direzione della sussidiarietà, e quindi, da questo punto di vista è una grande opportunità. Secondo aspetto, positivo sicuramente, è che il principio di sussidiarietà e delineato insieme al principio di differenziazione, quindi le regioni hanno la possibilità se si scelgono delle risorse adeguate, dei buoni dirigenti, se studiano il tipo di questioni che a loro più frequentemente si pongono, e questo è un aspetto importante dal punto di vista operativo, possono disegnare percorsi, modelli, routine meglio rispondenti e l'Autorità si è ritagliata anche un ruolo prezioso, secondo me, quello cioè di favorire lo scambio costante di esperienze, questo non è un aspetto secondario, secondo me è centrale. Detto questo, detto quindi che ci sono importanti opportunità che si aprono ci sono però anche dei rischi, e io indicherò tre rischi in particolare: il primo rischio è che l'Autorità si spogli per intero di questa funzione, dirò perché secondo me questo sarebbe un rischio; il secondo rischio è quello che non tutti gli uffici regionali non siano non soltanto indipendenti ma non siano adeguati rispetto alle esigenze che la funzione pone; e, il terzo ed ultimo rischio, che ci siano differenziazioni non nel modo di intendere le regole ma sulle regole, e questo secondo me sarebbe un rischio molto serio. Allora, il primo aspetto, perché secondo me l'Autorità non dovrebbe spogliarsi per intero di questo ruolo, ma per una serie di motivi, il primo è che il fatto di avere intestate le tre funzioni: stabilire regole, farle applicare e dirimere controversie denota, ha denotato in questo primo decennio l'Autorità italiana. Spogliarsi per intero di questa funzione vorrebbe dire abbandonare quel modello, non è chiaro secondo me se questo sarebbe coerente con l'impianto legislativo, cioè, non è detto che questo non vada oltre quella possibilità che pure

è prevista fin dalla legge del 1997, è un aspetto che secondo me andrebbe considerato. Ovviamente però, se noi diciamo questo, la domanda che mi si potrebbe porre è professore, d'accordo, ma allora come ci organizziamo? Non è semplice e allora io direi che c'è una prima ipotesi, che però dico subito da scartare, ed è cioè che l'Autorità agisca come diciamo "giudice" di secondo grado. Questo provocherebbe subito un allungamento inaccettabile dei tempi, sarebbe contrario alle direttive comunitarie che richiedono tempestività, celerità speditezza e semplicità, e allora ci si può chiedere stabiliamo un criterio per esempio quello economico, cioè, diciamo che sopra una certa soglia delle controversie se ne occupa l'Autorità. Apparentemente è semplice, in realtà però almeno ai giuristi è chiaro che una controversia può avere un bassissimo valore economico e una grandissima rilevanza giuridica oltre all'ovvia osservazione degli economisti che se noi prendiamo cinquantamila controversie che hanno un modesto valore economico in realtà abbiamo un grosso problema economico, come può essere quello per le fatture, quindi insomma non è semplice. Una terza ipotesi potrebbe essere quella di dire che l'Autorità stabilisce, d'intesa con le regioni, dei criteri per cui, per esempio, se ci sono questioni di particolare complessità, o sulle quali ci sono idee diverse a livello regionale, interviene l'Autorità un po' come fa nel consiglio di stato l'organo superiore, che non si sovrappone alle singole sezioni, ma stabilisce un orientamento, e questa è una pista sulla quale varrebbe la pena di ragionare. Secondo problema, secondo rischio: l'adeguatezza. Si è giustamente insistito, lo ha fatto molto bene l'amico Filippo Donati e nulla ho da aggiungere a ciò che lui ha detto, sul fatto che l'indipendenza è un requisito, questo va detto con molta chiarezza e non si può che ribadirlo, però è una condizione necessaria ma non è sufficiente, perché se anche noi avessimo tre, cinque, possibilmente non di più (sette o nove davvero sembrano troppi a noi studiosi almeno Filippo), rappresentanti regionali ma poi con un ufficio sotto dotato, delle prassi non messe a punto e soprattutto non verificate costantemente ma anche un collegio di persone illuminate insomma non è che potrebbe facilmente operare. Quindi io credo che si debba mettere in luce questo aspetto anche perché, presidente, se è vero che tipo di ragionamento vale per tutte le attività delegate per questa attività vale di più perché questa attività, risolvere controversie, è un'attività più vicina al rendere giustizia e, per la giustizia da Aristotele in poi, una cosa è chiara il nostro elementare senso di giustizia non tollera differenze inaccettabili, quindi, se vi fossero modi molto diversi di rendere giustizia a livello regionale questo sarebbe un problema da un punto di vista costituzionale non secondario. Ci sono ovviamente dei modi, ci sono dei criteri ai quali si può fare riferimento non soltanto noi giuristi ma anche gli scienziati dell'amministrazione per esempio, possiamo fare riferimento alle dotazioni finanziarie cui il presidente Pellegrini ha fatto riferimento ma anche per esempio alla scelta dei dirigenti. Qui lasciatemi, consentitemi di spendere solo un minuto su un punto che è di importanza capitale da noi, da dieci anni, governi di centrodestra e centrosinistra hanno inteso in senso pri-

mordiale lo “spoil system”. Nei sistemi dove lo “spoil system” si pratica da un secolo, gli Stati Uniti, si limita a pochi incarichi e non è detto che se cambia il presidente degli Stati Uniti debba cambiare il presidente della Federal Reserve o della Cia, da noi, invece, governi di segno opposto hanno inteso in senso veramente che ricorda la conclusione dell’Iliade quando cioè, dopo aver sconfitto Ettore, Achille appese le spoglie al carro e fece il giro della città, ora questo nei processi a livello regionale per i Co.re.com. sarebbe esiziale, ma detto questo ci sono scelte di dirigenti, procedure, anche modi per fare confronti tra regioni che possono tornare molto utili. L’ultimo punto le regole: l’ho lasciato per ultimo per dimostrare che noi giuristi non sempre mettiamo le regole per prime, però qui c’è un problema perché, vedete, l’attuale regolamento dell’Agcom stabilisce che quel regolamento si applica in quanto compatibile alle attività esercitate in base a delega, ora quello in quanto compatibile è una buona difesa rispetto alle divergenze eccessive, non è una difesa sufficiente però secondo me. Dovrebbe esser chiaro che le regole di procedura non possono che valere dappertutto, i miei informatori all’Agcom mi dicono che sono allo studio non solo riforme opportune di quel regolamento ma anche linee guida. Mi pare che sia un passo in una buona direzione, però devo ricordare, lo studioso non può che ricordare, che i principi li stabilisce il diritto comunitario le direttive, la giurisprudenza della corte, le raccomandazioni della commissione e nel nostro ordinamento abbiamo non una ma ben due norme di rinvio la costituzione italiana che rinvia all’ordinamento comunitario in quanto tale e quindi anche la giurisprudenza, e la legge sul procedimento amministrativo, cioè quella legge che disciplina l’attività amministrativa quale è anche quella di definire controversie. Di conseguenza io credo che questa sia la stella polare, la strada maestra. Concludo con una battuta soltanto, me lo consenta presidente, sulla tutela giudiziale, perché, vedete, da noi si è fatta la scelta di dire che sulle decisioni prese dall’Autorità c’è un doppio grado di giudizio davanti al giudice amministrativo. Che succede una volta che si decentrano queste attività alle Regioni? Resta la competenza speciale del Tar del Lazio oppure si ripristina la regola generale per cui è competente il Tar di quella regione nella quale opera quell’ufficio? Ora è chiaro che da un punto di vista ideale sarebbe meglio ripristinare la regola generale che però pone un problema e al quale si voleva porre rimedio nel 1997 dando la competenza al Tar del Lazio, e cioè avere un orientamento unitario, quindi io credo che, se come è da auspicare, la vostra scelta proseguirà e verrà realizzata si porrà poi un problema di raccordare il sistema dell’amministrazione con il sistema della giustizia.

Grazie

Roberto Napoli*

Grazie Presidente Innocenzi, ringrazio il Prof. Della Cananea per il suo intervento, che ci ha ricordato le motivazioni giuridiche della costituzione dei Co.re.com.

Nel 1997, al momento della nascita e dell'approvazione della Legge n.249, essendo senatore ricordo bene il travaglio legislativo di questi atti all'interno del Parlamento. Permettetemi dunque di svolgere un paio di considerazioni sulla legge del 1997: la prima è che al suo interno la legge 249 contiene già un impianto decentrativo, avendo previsto organismi periferici quali i Co.re.com. Come ricordava il Prof. Della Cananea, infatti, le leggi istitutive delle Autorità in altri Paesi europei (come Inghilterra, Spagna o Germania) non prevedono questo tipo di delega. In secondo luogo, i criteri di nomina dei componenti dell'Autorità italiana nel rispetto degli equilibri tra maggioranza e opposizione, garantiscono il pluralismo delle diverse componenti sociali e politiche.

Nel rispetto di tali garanzie, insieme al Commissario D'Angelo ho partecipato ai lavori del tavolo istituzionale che aveva il compito di stabilire i criteri di nomina dei componenti dei Co.re.com., nel quale coerentemente con le riflessioni fatte in Parlamento, riguardo le modalità di elezione dei membri dell'Autorità, venne deciso di demandare tale compito alla conferenza Stato-Regioni.

Riprendendo quanto detto dal Prof. Della Cananea, vorrei ribadire il ruolo dell'Autorità in materia di difesa dei diritti dei consumatori: non è un caso che presso la sede dell'Autorità di Napoli sia stato istituito un "Dipartimento per la tutela dei consumatori". Gli ultimi dati – lo ha ribadito questa mattina il Presidente Calabrò – parlando di circa 40.000 conciliazioni nel 2008, un numero davvero significativo, visto soprattutto lo scarso peso comunicativo dell'Agcom e il ruolo, spesso volutamente in ombra, della sua attività.

Nel considerare i Co.re.com. quali organismi periferici e di comunicazione dell'Autorità, ritengo che questi possano diventare un modello di riferimento nella Pubblica Amministrazione, in quanto esempio di corretto rapporto tra attività centrale e periferica. E se è vero – come dice il professore – che in alcuni casi l'esercizio delegato non è svolto nel rispetto delle regole, o che gli uffici sono inadeguati, o che i cittadini talune volte non trovano le risposte che si attendono, è altrettanto vero che l'Agcom ha un potere deliberativo che le consente di intervenire nell'ambito dei Co.re.com. così come fatto, come ricorderete, per

* Commissario Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

la vicenda del Co.re.com. Calabria o per il Co.re.com. Campania, recentemente costituitosi.

Permettetemi infine di ricordare, da una parte la continua attenzione dell'Autorità verso i Co.re.com., per i quali è stato previsto il raddoppio dello stanziamento che ha raggiunto quasi i 3 milioni di euro, dall'altra due atti di cui l'Autorità è particolarmente orgogliosa: il primo è la delibera del Consiglio n. 173/2007, con cui sono state approvate le procedure per la risoluzione delle controversie tra operatori ed utenti. Il secondo atto è la firma dell'Accordo Quadro del 4 dicembre 2008, con il quale l'Autorità ha decentrato ai Co.re.com., competenze di primaria importanza quali la vigilanza dell'attività radiotelevisiva locale attraverso il monitoraggio delle trasmissioni, la tenuta del Registro degli operatori di comunicazione ed infine, la decisione sulle controversie tra operatori ed utenti.

Naturalmente l'Autorità è sempre vigile ed auspica che vi siano idee e suggerimenti da parte dei Co.re.com., delle Associazioni di consumatori o anche degli stessi operatori, al fine di migliorare la vigilanza e il rapporto con il cittadino; io stesso ho suggerito in Consiglio di creare nel sito Agcom collegamenti ipertestuali con le Homepage di tutti i Co.re.com.

Consentitemi infine di ringraziare il Dott. Guido Stazi e la Dott.ssa Maria Pia Caruso, per il fondamentale lavoro svolto con i Comitati.

Gianluca Gardini*

L'attività di conciliazione dei Co.re.com.

SOMMARIO: 1. Il contesto generale. – 2. La procedura per la conciliazione delle controversie tra operatori e utenti. – 2.1. Il mancato accordo tra le parti. – 3. Un primo bilancio dell'attività di conciliazione svolta presso i Co.re.com. – 3.1. Le problematiche più frequenti: casi ed esperienze. – 4. Le prospettive future. La delega ai Co.re.com. per la definizione delle controversie.

1. Il contesto generale

Tra le poche certezze concernenti il nostro sistema di giustizia vi è quella della dilatazione dei tempi di conclusione dei processi, costante e progressiva negli anni. Dal 1975 al 2004 la durata delle cause civili è aumentata del 90 per cento, mentre si calcola che i tempi per ottenere una sentenza di primo grado siano mediamente di 887 giorni, 808 per l'appello e 912 per l'eventuale ricorso in cassazione: 7 anni di vita per ottenere un riconoscimento ufficiale delle proprie ragioni¹.

È evidente che, a queste condizioni, la funzione di giustizia svolta dalla magistratura smette di essere tale, essendo direttamente condizionata dalla “ragionevole durata” del processo: veder riconosciuta la fondatezza delle proprie pretese in tempi biblici equivale, in molti casi, a perdere interesse verso il bene di spettanza, considerato che spesso il risultato utile viene meno con il trascorrere del tempo. Non solo. La lentezza dei processi civili incide negativamente su interessi pubblici, oltre che individuali: frena l'insediamento produttivo delle imprese, che vedono nell'inefficienza del sistema di giustizia italiano un fattore di rischio importante per gli scambi e, dunque, per gli investimenti; comporta aggravii economici per i contribuenti che, mediante la fiscalità generale, sono costretti a sopportare il costo delle sanzioni irrogate a carico del nostro Paese a causa dell'inefficienza dimostrata nell'esercizio della funzione giurisdizionale. Basti qui ricordare che, nel solo periodo che va dal 2002-2006, l'Italia è stata multata per una cifra pari a 41 milioni di euro per le ripetute violazioni dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che riconosce il diritto di ogni persona ad un processo “equo”.

* Presidente Co.re.com. Emilia Romagna.

¹ I dati sono tratti da M. Giovannini, Quali rimedi alla lentezza del processo? La via della conciliazione stragiudiziale, pubblicato sulla rivista Nelmerito.com, 28 novembre 2008.

Per porre rimedio a queste disfunzioni strutturali, nel nostro Paese – sull'esempio di quanto accade da anni negli ordinamenti di matrice anglosassone – si stanno sviluppando varie forme alternative di risoluzione delle controversie, sia giudiziali che stragiudiziali, basate sull'idea comune di sostituire la pronuncia di un organo giurisdizionale con accordi tra le parti in conflitto in ordine a soluzioni che possano risultare soddisfacenti per entrambi i litiganti.

Tra queste tecniche alternative, una delle più efficaci è senz'altro la conciliazione stragiudiziale, di cui si occupa il numero monografico di questa Rivista. In particolare, nel vasto universo della conciliazione stragiudiziale, frammentato in una pluralità di tipologie difficilmente riconducibili a unità², il sistema di risoluzione stragiudiziale delle controversie tra operatori ed utenti in materia di comunicazioni elettroniche risulta essere, oltre che uno dei più interessanti, senz'altro il più avanzato³. Nelle pagine che seguono verrà analizzata brevemente la cornice normativa che fa da sfondo a questa attività giustiziale, mentre nella seconda parte del presente lavoro si evidenzieranno le principali criticità del sistema, nel tentativo di suggerire alcune soluzioni per migliorarne l'efficienza.

L'esigenza di far precedere da un tentativo di conciliazione le controversie in corso tra esercenti un servizio pubblico e utenti è espressa, in origine, nell'art. 2, comma 24 della legge 14 novembre 1995, n. 481, istitutiva delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità. Questa norma qualifica il tentativo di conciliazione come *condizione di procedibilità*, stabilendo che i termini per l'azione in giudizio restano sospesi “fino alla scadenza del termine fissato per la presentazione delle istanze di conciliazione”, e prevede espressamente che il verbale di conciliazione costituisce titolo esecutivo⁴. In realtà, a fianco di queste nitide disposizioni la norma in parola prevedeva anche che i criteri e le modalità per l'esperimento del tentativo di conciliazione presso le Autorità fossero fissati mediante un regolamento attuativo, che non venne mai emanato: con il risultato che, a tutt'oggi, autorevoli posizioni in giurisprudenza ritengono che le controversie tra utenti e esercenti servizi di pubblica utilità nei settori dell'energia elettrica e gas non siano soggette alla condizione di procedibilità del tentativo di conciliazione⁵.

Ora, per quanto concerne il settore delle comunicazioni elettroniche il problema della mancanza di un regolamento di attuazione risulta superato dalla legge 31 luglio 1997, n. 249 (cd. Maccanico), che, nell'istituire l'Autorità per le garanzie nel-

² M. Taruffo, *Forme e funzioni della conciliazione*, in *Impresa e Stato*, 2002, 60, pag. 65.

³ M. Giovannini, *Amministrazioni pubbliche e risoluzione alternativa delle controversie*, Bononia University Press, 2007, p. 250.

⁴ Per un'attenta analisi della disciplina introdotta dalla legge n. 481/95 si veda G. della Cananea, *Procedure di conciliazione e arbitrato davanti alle autorità indipendenti*, in *Annuario AIPDA*, 2002, p. 269 e ss.

⁵ Cfr. Cass., 17 maggio 2007, n. 11452. Sul punto si veda I. Pagni, *Le controversie tra operatori e utenti*, Relazione al Convegno “La nuova disciplina delle comunicazioni elettroniche” svoltosi presso l'Auditorium Ente Cassa di Risparmio di Firenze, 13 giugno 2008.

le comunicazioni (d'ora in avanti Agcom), rimette all'Autorità stessa il potere di disciplinare con propri provvedimenti le modalità per lo svolgimento del percorso stragiudiziale volto alla soluzione delle controversie in questione. In particolare la legge Maccanico stabilisce espressamente che per la soluzione delle controversie tra operatori e utenti non possa proporsi ricorso in sede giurisdizionale finché non venga esperito un tentativo di conciliazione da ultimarsi entro trenta giorni dalla proposizione dell'istanza (art. 1, comma 11), mentre assegna alla Commissione per le infrastrutture e le reti (Cir) dell'Agcom il potere di dirimere le controversie tra operatori in tema di interconnessione e accesso alle infrastrutture di comunicazione (art. 1, comma 6, lett a, n. 9).

In questo quadro va segnalato che l'attività di conciliazione tra operatori ed utenti venne quasi subito delegata ai Comitati regionali per le comunicazioni (d'ora in avanti Co.re.com.)⁶, mentre in alcuni casi, nelle more dell'entrata a regime dei Co.re.com., le procedure conciliative vennero gestite direttamente dall'Agcom, o in alternativa dagli organi di composizione stragiudiziale delle controversie – su tutti le Camere di commercio – disciplinati dal Codice del consumo.

Sin dall'origine, pertanto, il legislatore mostra di voler tenere separate le controversie tra operatori della comunicazione, da un lato, e tra operatori e utenti, dall'altro. Ciò, sia in ragione dei diversi rapporti di forza che contraddistinguono queste due tipologie di liti, sia in virtù della diversa finalità che la risoluzione delle controversie manifesta nei due casi: soluzione equa di un conflitto, nel caso di controversie tra utenti e operatori; promozione della concorrenza nei servizi di comunicazione e rimozione degli ostacoli che ne impediscono la fruizione, nel caso di controversie tra imprese. Al punto che, riguardo alle controversie tra imprese, viene segnalata un'anomala sovrapposizione tra finalità regolatorie e giudiziali, che porterebbe a snaturare il carattere di questi procedimenti giustiziali, rischiando di incrinare l'immagine di sede terza e indipendente dell'Agcom che agisce in veste di mediatore⁷. Questa volontà di separazione, d'altra parte, è stata pienamente confermata dal Codice delle comunicazioni elettroniche (d.lgs. 259 del 2003), che si limita ad introdurre modifiche concernenti le sole controversie tra imprese di comunicazione, lasciando intatta la previgente disciplina sulle controversie tra operatori ed utenti⁸.

⁶ In questo senso dispone la delibera 182/02/Cons, con cui l'Agcom adotta il regolamento concernente la risoluzione delle controversie sorte tra organismi di telecomunicazione e utenti, oggi modificato con delibera 173/07/Cons.

⁷ M. Giovannini, *Amministrazioni pubbliche e risoluzione alternativa delle controversie*, cit., p. 253-254.

⁸ Sul punto la dottrina segnala che, nonostante la liberalizzazione sia più avanzata in questo settore che in altri, «l'autonomia imprenditoriale non è pienamente libera di esplicarsi», essendo sottoposta ad un regime di concorrenza guidata e controllata dai pubblici poteri, che «si esercita anche mediante le nuove procedure di conciliazione e di arbitrato, la cui esplicazione non è solo legittima, è posta in rapporto di precedenza necessaria» rispetto all'esperimento dei rimedi giuri-

2. La procedura per la conciliazione delle controversie tra operatori e utenti.

Per questa tipologia di controversie, se si escludono alcuni principi generalissimi stabiliti dall'art. 8 del d.lgs. 259 del 2003, la disciplina è fissata interamente dalle delibere Agcom che si sono succedute nel tempo: la delibera 182/02/Cons, con cui si adotta il regolamento concernente la risoluzione delle controversie sorte tra organismi di telecomunicazione e utenti, e il nuovo regolamento approvato con delibera 173/07/Cons.

Questo complesso normativo prevede che per le controversie in materia di comunicazioni elettroniche tra utenti finali ed operatori, inerenti al mancato rispetto delle disposizioni relative al servizio universale ed ai diritti degli utenti finali stabilite dalle norme legislative, dalle delibere dell'Autorità, dalle condizioni contrattuali e dalle carte dei servizi, il ricorso in sede giurisdizionale sia «improcedibile fino a che non sia stato esperito il tentativo obbligatorio di conciliazione dinanzi al Co.re.com. competente per territorio munito di delega a svolgere la funzione conciliativa, ovvero dinanzi agli organi di composizione extragiudiziale delle controversie» in materia di consumo, di cui all'articolo 141, commi 2 e 3, del Codice del consumo (art. 3, comma 1, delibera 173/07/Cons).

Il procedimento dinanzi al Co.re.com. è gratuito, e la competenza territoriale va individuata in luogo in cui è ubicata l'utenza per la telefonia fissa, in base al luogo di residenza o domicilio dell'utente per la telefonia mobile. Se il Co.re.com. territorialmente competente non dovesse essere titolare della delega, il tentativo obbligatorio di conciliazione dovrà essere esperito dinanzi agli organi di composizione extragiudiziale delle controversie sopra ricordati. Nello specifico, il regolamento stabilisce che «Il termine per la conclusione della procedura conciliativa è di trenta giorni decorrenti dalla data di proposizione dell'istanza; dopo la scadenza di tale termine le parti possono proporre ricorso giurisdizionale anche ove la procedura non sia stata conclusa» (art. 3, comma 3)⁹.

Si noti che l'obbligatorietà del tentativo di conciliazione è stato recentemente confermato e ribadito dalla Corte di Cassazione (sent n. 24334 del 30/09/2008), che ha sancito come, in assenza di tale tentativo, risulti impedita persino la conoscenza dell'esistenza o meno del contratto in essere tra utente e operatore da parte di un organo giurisdizionale¹⁰.

sdizionali. G. della Cananea, *Regolazione del mercato e tutela della concorrenza nella risoluzione delle controversie in tema di comunicazioni elettroniche*, in *Diritto pubblico*, 2/2005, p. 605.

⁹ Sul punto si fa notare che queste forme di risoluzione delle controversie non si sostituiscono a quelle giurisdizionali, per le quali il termine di decadenza è sospeso ex lege: «non sono, cioè, rimedi realmente “alternativi” alla giurisdizione, nel senso indicato dalla scienza giuridica e politica dei Paesi di ceppo inglese». Cfr. G. della Cananea, *Regolazione del mercato e tutela della concorrenza*, cit., p. 605.

¹⁰ Nello specifico l'utente a cui era stato attivato un contratto da Wind senza alcuna autorizzazione aveva ottenuto l'annullamento del contratto grazie all'intervento di un legale. Per ottenere

L'udienza di conciliazione si svolge dinanzi al responsabile del procedimento designato dal Co.re.com. territorialmente competente, che invita le parti ad esporre le rispettive ragioni, al fine di chiarire i punti di contrasto e di individuare una soluzione reciprocamente accettabile. In udienza le parti intervengono personalmente, oppure, in caso di persone giuridiche, mediante un legale rappresentante. Le parti possono inoltre farsi rappresentare da soggetti muniti di procura generale o speciale purché idonea a conciliare o transigere la controversia, e possono altresì farsi assistere da consulenti o rappresentanti delle associazioni di consumatori. In qualsiasi fase della conciliazione il responsabile del procedimento può suggerire alle parti una o più soluzioni alternative per la composizione della controversia (Art. 9, delibera 173/07/Cons). Se la conciliazione ha successo viene redatto un verbale in cui si indicano i punti controversi e si dà atto dell'accordo, specificandone il contenuto. Il verbale, sottoscritto dalle parti e dal responsabile del procedimento, ha valore di titolo esecutivo, mentre anche il fallimento della procedura comporta la redazione di un verbale che attesta la mancata presentazione delle parti o il mancato raggiungimento dell'accordo, ai fini della successiva procedibilità in giudizio della controversia.

In ordine a questa dettagliata disciplina si possono fare due considerazioni, una in punto di fatto e l'altra in punto di diritto. Sotto il primo profilo, va sottolineato che «rendere obbligatorio il tentativo di conciliazione non solo non serve assolutamente a nulla, come l'esperienza delle controversie di lavoro dimostra, ma è addirittura controproducente»¹¹. La conciliazione funziona al meglio infatti laddove viene lasciata alla spontanea iniziativa delle parti, mentre quando è costruita come passaggio obbligatorio produce per un verso l'effetto di intasare le sedi di conciliazione, come è avvenuto per le commissioni istituite presso le Direzioni provinciali del lavoro per le conciliazioni in materia di lavoro privato e pubblico (art. 410 e ss c.p.c.), e per altro verso non determina affatto un incremento negli esiti positivi, dal momento che spesso le parti si recano davanti all'organo di conciliazione solo perché costrette dalla legge, e non animate da una reale disponibilità a trovare un accordo¹². Molto più utili, in termini di effettività, sono gli incentivi di natura economica, quali l'esenzione da imposte di bollo e di registrazione per il verbale di conciliazione; e gli incentivi di natura processuale, come l'interruzione

il rimborso delle spese legali, quindi, aveva presentato prima istanza al giudice di pace e poi in Cassazione, che ha rigettato la richiesta perché non era stato preventivamente tentata la conciliazione.

¹¹ M. Taruffo, op. cit., p. 68.

¹² Anche l'esperienza del tentativo di conciliazione presso le Camere di commercio, necessario per l'instaurazione di una controversia in materia di subfornitura ai sensi dell'art. 10, legge 18 giugno 1998, n. 192, dimostra come il connotato obbligatorio di questa procedura non abbia per nulla contribuito alla sua corretta diffusione e al suo impiego quale strumento effettivamente alternativo al contenzioso giudiziario. In senso nettamente contrario all'introduzione di ulteriori tentativi obbligatori di conciliazione, a fianco di quelli già esistenti, S. Chiarloni, *Conciliare*, ma senza imporre, in *Impresa e Stato*, 2002, 60, p. 69.

dei termini di prescrizione per l'azione giudiziaria o la possibilità riconosciuta al giudice di valutare, ai fini del pagamento delle spese processuali, il comportamento complessivamente tenuto dalle parti durante la procedura conciliativa. Tali considerazioni, naturalmente, prescindono totalmente dalla legittimità di queste forme di "giurisdizione condizionata", di cui non si fa ormai più questione: la Corte costituzionale ha più volte avuto occasione di pronunciarsi sul punto, sottolineando la piena conformità all'art. 24 Cost. di strumenti che, come il tentativo obbligatorio di conciliazione, siano finalizzati ad assicurare «l'interesse generale al soddisfacimento più immediato di situazioni sostanziali, realizzato attraverso la composizione preventiva della lite rispetto a quello conseguito mediante il processo»¹³. In punto di diritto, semmai, si può dubitare della opportunità della scelta legislativa di rimettere interamente la disciplina procedurale della conciliazione alla potestà regolativa dell'Agcom, rispetto alla quale vengono in rilievo le consuete critiche concernenti il vuoto di legittimazione democratica che circonda l'attività normativa delle amministrazioni indipendenti: la scelta di attribuire ad un'amministrazione posta al di fuori del circuito della democrazia rappresentativa il compito di fissare o integrare regole importanti, come quelle concernenti la tutela pre-giudiziale dei cittadini, peraltro obbligatoria, solleva più di un dubbio circa il rispetto del principio di legalità e la possibilità di limitare per questa via diritti costituzionalmente protetti, come il diritto alla difesa in giudizio.

2.1. Il mancato accordo tra le parti

In seguito al fallimento del tentativo di conciliazione si apre per le parti la strada della tutela giurisdizionale, poiché il regolamento prevede la possibilità di ricorrere all'autorità Giudiziaria dopo 30 giorni dalla proposizione dell'istanza (artt. 6 e 3, c. 3, delibera 173/07/Cons). In alternativa è possibile che le parti congiuntamente, o anche il solo utente, chiedano all'Agcom di definire la controversia entro un termine massimo di 150 giorni, presentando a tal fine un apposito ricorso in via amministrativa. In questa veste di "arbitro", l'Autorità, laddove riscontri la fondatezza dell'istanza a seguito di un'istruttoria collegiale¹⁴, può condannare l'operatore ad effettuare rimborsi di somme ad esso non dovute o al pagamento di indennizzi nei casi previsti dal contratto, dalle carte dei servizi, nonché nei casi individuati dalle disposizioni normative o da delibere dell'Autorità, mentre resta salva la possibilità per le parti di far valere in sede giurisdizionale il maggior danno (il che, di per sé, dimostra che non si tratta di un arbitrato in senso tecnico, inteso come metodo *alternativo* per la soluzione della controversia). Si noti che il provvedimento di

¹³ V. da ultimo, Corte cost., 21 novembre 2007, n. 403.

¹⁴ Eccezione fatta per la definizione delle controversie di modesta entità, che hanno ad oggetto prestazioni di natura pecuniaria o commerciale di valore non eccedente i 500,00 euro (senza computare eventuali interessi, diritti fissi e spese), la quale viene normalmente delegata al Direttore.

definizione della controversia è formalmente un atto amministrativo, un ordine soggetto al regime sanzionatorio per inottemperanza di cui all'art. 98, comma 11 del d.lgs. 259/03, che come tale va prontamente comunicato alle parti e pubblicato nel Bollettino ufficiale e sul sito web dell'autorità. Nel provvedimento decisorio l'Autorità può riconoscere il rimborso delle spese necessarie per l'espletamento della procedura, liquidate secondo criteri di equità e proporzionalità, tenendo conto del comportamento assunto dalle parti anche in pendenza del tentativo di conciliazione (art. 19, delibera 173/07/Cons). Siamo dunque dinanzi ad una sorta di "arbitrato", direttamente collegato al fallimento della procedura obbligatoria di conciliazione: sul punto può richiamarsi l'approfondita discussione in merito alla natura giustiziale o negoziale della decisione arbitrale, e dunque alla riconducibilità o meno del provvedimento definitorio agli strumenti alternativi di tutela basati sul consenso delle parti¹⁵. Un recente studio avvicina il potere di definizione delle controversie spettante all'Agcom alle fattispecie di "amministrazione in forma contenziosa" in cui l'intervento della giurisdizione avviene dopo l'esercizio del potere ad opera dell'organo, ed ha luogo mediante l'esame dell'atto amministrativo che ha posto termine al procedimento¹⁶. Altri fanno notare che le decisioni che le autorità di regolazione adottano sono distanti dal paradigma dell'atto amministrativo, anche ove ad esso siano ricondotti gli atti designati dalla locuzione "decisioni amministrative": con questa terminologia, infatti, si fa solitamente riferimento ad un'attività contenziosa tra il soggetto privato e l'autorità amministrativa, «mentre le autorità di regolazione, mediante procedure conciliative e arbitrali, agiscono in posizione di terzietà rispetto agli interessi in gioco, siano e questi uguali ed antagonisti, nel caso delle controversie tra organismi di telecomunicazione, oppure simmetrici, ove alle imprese si contrappongano i consumatori»¹⁷. In questa sede, tuttavia, più che approfondire l'inquadramento teorico dell'istituto, è interessante notare l'effetto di questo intervento in funzione decisoria dell'Autorità, che finisce fatalmente per trasferire la tutela giurisdizionale delle parti dalla giurisdizione ordinaria a quella amministrativa, cui è consegnato il sindacato in via esclusiva sui provvedimenti dell'Agcom. Davanti al TAR del Lazio, cui spetta la competenza funzionale su questo tipo di atti, si potrà altresì agire per il maggior danno arrecato dal provvedimento di definizione della controversia (ad es. da ritardo), mentre per il maggior danno legato al comportamento originario del gestore sarà comunque necessario ricorrere al giudice ordinario¹⁸.

¹⁵ Sul punto si vedano le attente considerazioni di G. Alpa, *Riti alternativi e tecniche di risoluzione stragiudiziale delle controversie in diritto civile*, in *Politica del diritto*, 1997, p. 406.

¹⁶ Cfr. I. Pagni, *op. cit.*

¹⁷ G. della Cananea, *Procedure di conciliazione e arbitrato davanti alle autorità indipendenti*, cit., p. 278; sul punto, in senso conforme v. L. Torchia, *Gli interessi affidati alla cura delle autorità indipendenti*, in *I garanti delle regole*, a cura di S. Cassese e C. Franchini, Bologna, 1995, p. 65.

¹⁸ In parte difforme è la posizione di I. Pagni (*op. cit.*), che ritiene sempre necessario dar vita a due binari giurisdizionali paralleli per l'annullamento dell'atto, da un lato, e per il risarcimento del danno, dall'altro.

La delibera n. 173/07/Cons prevede la possibilità di delegare ai Co.re.com. la definizione delle controversie, attualmente gestita dall'Autorità. Ciascun Co.re.com., nell'ambito della propria organizzazione interna, dovrà garantire la separazione tra la funzione di conciliazione e quella di definizione della controversia e, nell'ambito di quest'ultima, tra competenze istruttorie e decisorie (art. 22). A partire dalla sottoscrizione delle relative convenzioni, ciascuna delle parti in lite potrà chiedere ai Co.re.com. competenti per territorio – analogamente a quanto avviene ora con l'Agcom – di definire la controversia ove il tentativo di conciliazione abbia avuto esito negativo o per i punti ancora controversi nel caso di soluzione parziale.

Le scelte politiche intraprese da parte dei diversi soggetti istituzionali che operano nell'ambito dell'“ordinamento della comunicazione” sembrano appunto muovere in questa direzione. L'Accordo Quadro del 25 giugno 2003 stipulato tra l'Agcom, la Conferenza dei Presidenti delle regioni e la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, ha individuato i principi generali concernenti l'esercizio delle funzioni delegate in tema di comunicazioni, prefigurando il contenuto delle convenzioni tra l'Agcom e i Co.re.com. e prevedendo una prima attuazione sperimentale della delega di funzioni. Tra le funzioni delegate ai Co.re.com. è stata ricompresa l'attività obbligatoria di conciliazione tra utenti e imprese di comunicazione, da realizzarsi secondo il sistema sopra descritto.

A partire dal 2004, quindi, i Co.re.com. che hanno sottoscritto le convenzioni con l'Agcom hanno potuto avviare una fase sperimentale di attività conciliativa, conclusasi con il 1 gennaio 2007, data a partire dalla quale le funzioni delegate si sono definitivamente consolidate in capo ai Co.re.com., ormai a tutti gli effetti autorità funzionalmente dipendenti dall'Agcom.

Successivamente alla delega in materia di conciliazione, nel maggio 2006 l'Autorità ha delegato ai Co.re.com. anche l'adozione di provvedimenti temporanei in caso di sospensione del servizio (limitatamente al servizio interessato dal mancato pagamento, come previsto dall'art. 5 della del. 173/07/Cons, interpretato e integrato dalla successiva delibera 95/2008/Cons), da concludersi entro 10 giorni dalla presentazione dell'istanza da parte dell'utente.

Seguendo la traiettoria di un progressivo incremento delle deleghe e del decentramento delle funzioni regolatorie materia di comunicazioni elettroniche, il 4 dicembre 2008 è stato sottoscritto un secondo Accordo Quadro tra l'Agcom, la Conferenza dei Presidenti delle regioni e la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, con l'obiettivo di promuovere modelli organizzativi più efficaci per l'esercizio delle funzioni delegate. In questo nuovo Accordo Quadro si prevede la delega ai Co.re.com. di ulteriori funzioni originariamente attribuite all'Agcom, tra cui la definizione delle controversie in sede di ricorso amministrativo. La sfida del futuro consisterà quindi nell'approntare un meccanismo “decentrato” di definizione delle controversie di secondo grado, avvicinando questa funzione giustiziale agli interessati. Ma di questo aspetto si dirà meglio in seguito.

3. Un primo bilancio dell'attività di conciliazione svolta presso i Co.re.com.

L'attività di conciliazione ha richiesto un grande impegno ai Co.re.com. in termini di organizzazione, di specializzazione e di investimenti. Basti pensare che le attività di conciliazione negli ultimi quattro anni si sono moltiplicate in maniera esponenziale, e che nell'ultimo anno alcuni Co.re.com. hanno visto più che raddoppiare il numero dei tentativi di conciliazione effettuati.

In termini quantitativi, l'incremento dell'attività di conciliazione svolta dai Co.re.com. si può evincere dai dati di seguito riportati, concernenti le due annualità 2006-2007:

Istanze di conciliazione

	Anno 2006	Anno 2007
Regione/ Provincia autonoma	Nr. istanze di conciliazione	Nr. istanze di conciliazione
Abruzzo	198	1342
Basilicata	471	707
Calabria	2888	3440
Emilia-Romagna	1005	2107
Friuli V.G.	821	1215
Lazio	4350	5550
Liguria	692	1371
Lombardia	2573	4366
Marche	364	1221
Piemonte	1817	3294
Puglia	-----	3200
Toscana	687	2673
Trento	-----	301
Umbria	373	641
Valle d'Aosta	29	108
Veneto	652	2090

Non meno impegnativa dal punto di vista del numero di istanze e della tempistica richiesta per la conclusione della procedura (dieci giorni dal momento della presentazione dell'istanza) è l'adozione dei provvedimenti per la riattivazione del servizio in caso di sospensione dell'utenza. Anche questa funzione è in costante aumento proprio per la celerità e la gratuità della procedura, che la rendono indubbiamente vantaggiosa se confrontata con i tempi e i costi della giustizia ordinaria.

Provvedimenti temporanei (art. 5, comma 7, all. a), delibera 173/2007/Cons.)

	Anno 2007
Regione/Provincia Autonoma	Nr. Provvedim. temporanei
Abruzzo	268
Basilicata	-----
Calabria	-----
Emilia-Romagna	471
Friuli V.G.	-----
Lazio	1043
Liguria	121
Lombardia	31
Marche	-----
Piemonte	50
Puglia	-----
Toscana	23
Trento	3
Umbria	-----
Valle d'Aosta	32
Veneto	524

È evidente che ad un incremento così imponente delle attività di conciliazione deve corrispondere un proporzionale potenziamento finanziario ed organizzativo delle strutture dedicate all'erogazione di questo servizio. I Co.re.com., nella fase iniziale, hanno dovuto sostenere un notevole sforzo per l'attivazione di questo servizio, garantendo una dotazione di personale di adeguato livello professionale, la predisposizione di opportuni servizi di assistenza all'utente, un coordinamento costante dei calendari con gli operatori di comunicazione, nonché la messa a disposizione di spazi e strumenti tecnologici adeguati all'esercizio della delega¹⁹.

In generale, uno degli aspetti più problematici che i Co.re.com. hanno dovuto affrontare nello svolgimento dell'attività conciliativa è legato ai rapporti interni con l'organo politico presso cui (normalmente) sono incardinati. La possibilità di disporre di adeguate risorse umane e di una reale autonomia finanziaria e gestionale è infatti indispensabile per rafforzare il ruolo e il peso istituzionale dei Co.re.com., impegnati nell'esercizio di funzioni che si caratterizzano per una forte componente di servizio al cittadino e, pertanto, dovrebbero trovare negli organi

¹⁹ Per quanto riguarda la formazione, sul finire del 2004 l'Autorità ha organizzato tramite il For-
mez un percorso formativo presso la SSPA, rivolto al personale e ai componenti dei Co.re.com. e
dedicato all'approfondimento delle diverse materie oggetto di delega, sotto il profilo normativo,
tecnico ed operativo.

istituzionali di riferimento i “naturali sostenitori”. In realtà i Co.re.com., configurati come organi di garanzia strutturalmente dipendenti dai Consigli regionali e funzionalmente dipendenti dall’Agcom, rischiano invece di rappresentare un anello intermedio senza chiara identità per l’esercizio delle funzioni in tema di “ordinamento della comunicazione”, previste dall’art. 117 Cost..

Per far fronte alla scarsità delle risorse umane e materiali ad essi assegnate, molti Co.re.com. hanno dovuto attivare – compatibilmente con le procedure e i regolamenti in essere presso ogni Assemblea legislativa – percorsi alternativi, attivando forme flessibili di collaborazioni con enti esterni, tirocini formativi con facoltà universitarie, conferendo incarichi a studi legali esterni, e stipulando convenzioni e protocolli d’intesa con le categorie professionali coinvolte nelle attività di conciliazione rivolte ai cittadini.

Nei rapporti interni con l’ente di riferimento un secondo aspetto problematico è dato dal delicato equilibrio che spesso caratterizza i rapporti tra Giunta e Consiglio regionali. In questo quadro istituzionale i Co.re.com. – tra i pochissimi organi strumentali posti alle dipendenze dirette dei Consigli – si trovano spesso a scontare la contrapposizione di ruoli tra gli organi politici della Regione, che certo non facilita lo sviluppo di potenziali collaborazioni: quanto più è ampia la forbice politica tra Consigli e Giunte, tanto più i Co.re.com. rischiano di rimanere ostaggio delle rivendicazioni o dei rapporti di forza che si instaurano tra questi organi.

Un terzo profilo problematico riguarda i finanziamenti erogati dall’Agcom per lo svolgimento delle funzioni delegate ai Co.re.com. A conclusione della fase sperimentale triennale (2004-2007), e dopo il primo anno di attività ordinaria, si è potuto constatare che le risorse rese disponibili dall’Agcom sono insufficienti rispetto alla dimensione che l’attività ha assunto, soprattutto per quanto riguarda la conciliazione e l’adozione dei provvedimenti temporanei²⁰.

Un quarto elemento di difficoltà nell’esercizio della funzione conciliativa è rappresentato dall’atteggiamento di parte dei professionisti del foro, in particolare avvocati e commercialisti, attivi nel territorio regionale. Costoro, forse nel timore di perdere clientela o potenziali quote di mercato, assumono a volte un approccio antagonista nei confronti della parte avversaria e del conciliatore, recandosi in udienza di conciliazione senza una reale volontà di trovare un accordo, ma

²⁰ Si noti che, in proposito, la convenzione del 2004 prevedeva l’erogazione dei finanziamenti per semestralità, ma si è constatato che, in una prima fase, i pagamenti sono stati effettuati con ritardo. A causa di questi ritardi le amministrazioni regionali hanno dovuto anticipare i costi dell’esercizio delle funzioni delegate, creando l’effetto indesiderato di un decentramento posto a carico degli enti delegati. Questi ritardi non hanno certo aiutato i rapporti dei Co.re.com. con le amministrazioni di appartenenza e hanno penalizzato il potenziamento di questi organismi di garanzia. Recentemente, questa disfunzione è stata corretta e negli ultimi due anni l’Agcom ha dato corso a pagamenti regolari.

solo per ottemperare al comando legislativo, e dimostrando – in modo più o meno evidente – di puntare ad una soluzione autoritativa della controversia, secondo la tradizionale visione avversariale, piuttosto che un accordo transattivo. Questo spiega l’atteggiamento di “resa burocratica”²¹ manifestato in alcuni casi dai funzionari Co.re.com. addetti alla conciliazione, i quali, inondati di un gran numero di richieste obbligatorie, pressati dall’esigenza di convocare le parti entro un termine ragionevole, trovandosi dinanzi all’atteggiamento negativo degli avvocati che assistono le parti in udienza rinunciano al tentativo di favorire la comunicazione e di ravvicinare le posizioni aprioristicamente inconciliabili dei litiganti²².

In questo senso sono pertanto da salutare con favore le intese fra Co.re.com. e esperti di diritto rappresentati dagli Ordini forensi e dagli Ordini dei Commercialisti, ispirate ad una condivisione di esperienze, competenze e professionalità, e volte a realizzare congiuntamente studi e ricerche, ma soprattutto percorsi formativi comuni per le tecniche di composizione alternativa delle controversie. Questa collaborazione istituzionale contribuisce infatti a diffondere la conoscenza e l’utilizzo di tecniche consensuali di composizione delle liti – quanto mai utile, visto che il grado di conoscenza degli istituti conciliativi dinanzi ai Co.re.com. è decisamente basso, addirittura inferiore a quello già minimo concernente la conciliazione camerale – e favorisce la crescita di una “cultura” della conciliazione presso i professionisti che intervengono nelle controversie tra operatori ed utenti dei servizi di comunicazione²³.

Un ultimo problema che si presenta nell’esercizio delle deleghe per la conciliazione è la diversità in termini di tempi, modalità e professionalità, con cui le istanze conciliative vengono evase dai diversi Co.re.com. attivi sul territorio italiano²⁴. Da questo punto di vista, un maggior raccordo tra i Co.re.com. e un miglior dialogo tra questi e l’Autorità di garanzia – anche attraverso la costituzione di tavoli

²¹ L’espressione è mutuata da S. Chiarloni, *Conciliare*, senza imporre, cit., p. 71.

²² Secondo gli studiosi della materia l’atteggiamento ostile che “quote non trascurabili di avvocati” hanno tradizionalmente riservato alle tecniche alternative di risoluzione dei conflitti è legato al timore di perdere opportunità e spazi di mercato. Cfr. M. Giovannini, *Amministrazioni pubbliche e risoluzione alternativa delle competenze*, cit., p. 172.

²³ Il Co.re.com. Emilia-Romagna, a questo riguardo, ha siglato due protocolli d’intesa con gli ordini professionali degli avvocati e dei commercialisti, dando vita ad un corso di formazione, organizzato congiuntamente da Fondazione Forense Bolognese e Co.re.com., rivolto ad avvocati e praticanti avvocati e diretto a formare un elenco di conciliatori esperti in telecomunicazioni, dal quale attingere figure specialistiche di conciliatore, anche nell’ottica della prevista ulteriore delega in materia di definizione delle controversie. Questi percorsi formativi, che sono stati riconosciuti come crediti formativi, prevedono, oltre la parte teorica, l’esperienza pratica presso i tavoli di conciliazione del Co.re.com. con la presenza dei partecipanti al corso in qualità di uditori.

²⁴ La tempistica media va da un mese a tre/quattro mesi nelle realtà territoriali più virtuose (ad es. Emilia Romagna, Puglia e Veneto), fino a tempi medi molto più lunghi, che si attestano sui sette/otto mesi in altre regioni.

paritetici, peraltro previsti dalle convenzioni e mai attivati – potrebbero favorire un percorso volto ad armonizzare e semplificare le procedure gestite, ad ottimizzare la comunicazione interna riducendo i tempi negli scambi di informazioni, a risolvere problematiche operative legate alla convenzione e alla gestione delle deleghe.

Si consideri che, oggi, la conciliazione rappresenta una delle principali funzioni svolte dai Co.re.com. (eccezion fatta per Sicilia, Sardegna, Campania e Molise, i cui Co.re.com. non hanno ancora sottoscritto le convenzioni sul punto), senz'altro una delle più delicate, visto che pone l'amministrazione regionale a diretto contatto con il cittadino/utente. Su questa attività, viene da dire, i Consigli regionali si giocano l'immagine, divenendo erogatori di un servizio rivolto al pubblico mediante gli organismi di garanzia che presso di essi sono incardinati. In quest'ottica, dunque, è senz'altro opportuno avviare una più stretta collaborazione anche tra la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e i Co.re.com., al fine di consentire un esercizio coordinato di tutte le funzioni – proprie e delegate – in materia di comunicazione, superare le difficoltà operative, condividere le esperienze positive, e, al contempo, fornire alla Conferenza dei Presidenti un supporto tecnico e specialistico. Queste sedi di confronto richiedono una rappresentanza unitaria dei Co.re.com., diversamente troppo frazionati all'interno delle diverse realtà territoriali, che può realizzarsi solo mediante l'attivazione di forme di coordinamento, più o meno strutturate, tra i Presidenti dei diversi Comitati regionali.

Al di là di queste problematiche specifiche, l'esperienza sino ad oggi compiuta dai Co.re.com. in materia di conciliazione deve considerarsi senza dubbio positiva. Complessivamente, i tempi brevi per la conclusione del procedimento, la non onerosità della procedura, la percentuale di esiti positivi hanno riscosso il gradimento dell'utenza e inducono a prevedere un ulteriore sviluppo di questa funzione. L'attività di conciliazione dinanzi ai Co.re.com. si configura come un vero e proprio servizio al cittadino, il quale vede soddisfatto il proprio bisogno fondamentale di giustizia. Ciò è tanto più vero se si considera che il servizio di conciliazione è indirizzato anche e soprattutto ad un'utenza "debole" (anziani, giovani, disabili) che per ragioni culturali, sociali ed economiche incontra maggiori difficoltà nel rivolgersi alla giustizia ordinaria.

3.1. Le problematiche più frequenti: casi ed esperienze.

Dal punto di vista operativo/procedurale, le principali criticità emerse nell'attività ordinaria di conciliazione svolta dai Co.re.com. possono essere sintetizzate attraverso alcune tipologie ricorrenti, che vengono di seguito elencate seguendo una scala decrescente dal generale al particolare. Si tratta, in gran parte dei casi, di situazioni derivanti dalle difficoltà organizzative degli operatori, che, in molti casi,

non si sono ancora debitamente attrezzati per favorire una soluzione conciliativa dinanzi ai Co.re.com.²⁵.

1) Un primo fattore di criticità del sistema è costituito, a monte, dalla totale assenza di un interlocutore diretto cui il cliente possa rivolgersi, specie in caso di intervento necessario dell'operatore per rimediare all'interruzione del servizio. I cd. "call center" degli operatori sono inadeguati a questo scopo e spesso inducono gli utenti ad avviare un contenzioso che sarebbe evitabile con l'istituzione di un efficiente servizio clienti.

2) In alcune realtà regionali si rileva da tempo un progressivo "irrigidimento" degli operatori rispetto alle posizioni conciliative iniziali, con conseguente aumento di esiti negativi dei tentativi di conciliazione. Questa tendenza è in parte dovuta all'avvicinarsi di rappresentanti delle imprese di comunicazione non sempre esperti e in grado di valutare con sufficiente flessibilità il mandato ricevuto dall'operatore, ma anche all'esiguo margine di intervento concesso in udienza al conciliatore da parte di alcuni operatori.

A ben vedere, la risoluzione della controversia è demandata quasi sempre a legali esterni delle società di telefonia, che compaiono in udienza con un pacchetto di "soluzioni" preconfezionate a seconda della casistica, proponendo soluzioni e rimborsi spesso non adeguati a fronte di comportamenti errati o scorretti degli operatori. Ciò nella convinzione, spesso esatta, che il cittadino non procederà in altri gradi di giudizio (in sede amministrativa o giurisdizionale), per evitare ulteriori sprechi di tempo ed eventuali spese legali. Inutile sottolineare quanto un simile comportamento svilisca la *ratio* di fondo dell'istituto conciliativo, ingenerando negli utenti ulteriore sfiducia e diffidenza non solo nei confronti degli operatori di telefonia, dichiaratamente percepiti come "poco trasparenti" sia nelle offerte che nei comportamenti, ma in ultima analisi anche nei confronti delle Istituzioni (Co.re.com. e Regione), che non riescono a porre rimedio all'asimmetria svantaggiosa per i contraenti più deboli.

3) Un problema che da sempre affligge il tentativo di conciliazione riguarda la mancata comparizione in udienza di alcuni operatori di telecomunicazione²⁶, i quali manifestano così facendo un comportamento non rispettoso del dettato normativo, che prevede a carico del gestore «l'onere di comunicare al Co.re.com. la

²⁵ In generale va notato che la telefonia mobile costituisce ormai una parte molto limitata del contenzioso complessivo. Superato il problema della "Number Portability", le istanze residue attengono per lo più all'attivazione di servizi non richiesti e alla difficoltà di disabilitazione degli stessi, alla contestazione del traffico e alla mancata applicazione delle condizioni offerte. Questo grazie anche all'entrata in vigore del Decreto Legge 31 gennaio 2007 n. 7 (meglio noto come Decreto Bersani), che ha contribuito notevolmente alla risoluzione dei problemi in materia di telefonia mobile, riducendo il contenzioso per quanto riguarda la ricarica di servizi di telefonia mobile, trasparenza e libertà di recesso dai contratti con gli operatori telefonici.

²⁶ Si tratta, segnatamente, di BT Italia Spa, Tiscali, Elitel, Sky.

propria volontà, entro cinque giorni dalla data dell'udienza, di partecipare alla procedura conciliativa» (art. 8, comma 3, delibera n. 173/07/Cons).

4) Altra difficoltà non trascurabile dell'attività di conciliazione è rappresentata dai rapporti non sempre fluidi con le associazioni dei consumatori, che nel corso della procedura assumono sovente atteggiamenti antagonisti, scarsamente professionali, certamente a scapito dell'utente. In occasione della modifica della deliberazione n. 182/02/Cons i Co.re.com. non condivisero la proposta di estendere a consulenti o rappresentanti delle associazioni di consumatori la facoltà di assistere le parti in udienza, sottolineando tra l'altro la mancanza dei requisiti previsti dalla direttiva europea per tali soggetti. Tuttavia l'Agcom ritenne di non recepire questa indicazione.

5) Il più importante operatore di telefonia fissa, forse per ragioni organizzative interne, non sempre ha messo a disposizione per tempo le figure professionali necessarie ad attivare i tavoli di udienze e consentire di svolgere le conciliazioni nei termini previsti dal regolamento. Basti pensare che alcuni Co.re.com., in particolare nel Sud, hanno accumulato ritardi di sei mesi nella convocazione delle udienze, non solo a causa di inefficienza e disfunzioni interne, ma per l'indisponibilità di quest'operatore a calendarizzare una data d'udienza. Un'opportuna sollecitazione da parte dell'Agcom nei confronti dell'operatore al rispetto delle procedure normativamente previste potrebbe aiutare a risolvere una situazione critica e consentire ai Co.re.com. di svolgere nei tempi richiesti la propria attività ordinaria di conciliazione.

6) Una questione emersa di recente in modo sempre più netto riguarda il ritardato adempimento degli accordi assunti dal gestore in sede di conciliazione. Per questi frequenti inadempimenti sono pervenute ai Co.re.com. numerose lamentele e richieste di informazioni da parte degli utenti circa il comportamento da tenere nel caso in cui il contenuto dell'accordo venga disatteso da parte dell'operatore. In questi casi l'utente si rivolge direttamente alla sede presso la quale ha raggiunto l'accordo transattivo, e il Co.re.com., andando oltre le proprie specifiche competenze, deve spesso attivarsi nei confronti dell'operatore per cercare di rispondere alle esigenze dell'utente, con un dispendio di energie e di risorse non indifferente per la struttura.

7) Da ultimo, l'utilizzo dei numeri speciali continua a rappresentare un grave problema sociale, soprattutto per l'utente più debole e più impreparato. Questa tecnica è frequentemente impiegata nelle trasmissioni televisive dedicate al gioco del lotto, agli oroscopi, alle vincite, oppure in alcuni siti Internet. La rilevanza che il fenomeno sta assumendo è sotto gli occhi di tutti, ma la legislazione vigente non consente ai Co.re.com. alcun intervento diretto sul punto specifico.

L'Autorità è stata più volte sensibilizzata su tali problematiche, per le quali tuttavia non è ancora stata individuata una regolamentazione adeguata. Per compensare a questo vuoto normativo i Co.re.com. sono spesso costretti a cercare

soluzioni “creative” e di buon senso, attivando, ove possibile, rapporti diretti e di collaborazione con gli enti gestori. Resta che, di fronte a comportamenti scorretti e anomali dei gestori di imprese di comunicazione, i Co.re.com. non hanno alcun potere sanzionatorio diretto, ma solo la possibilità di inoltrare segnalazioni all’Autorità, in molti casi senza avere modo di conoscerne gli sviluppi successivi. In vista del conferimento delle nuove deleghe in tema di monitoraggio, definizione delle controversie e tenuta del registro degli operatori delle comunicazioni, avviato con l’Accordo quadro del dicembre 2008, si potrebbe forse ripensare a questa scelta e attribuire ai Co.re.com. diretti poteri di intervento sul mercato, mediante l’irrogazione di sanzioni per i comportamenti illegali da essi riscontrati. D’altra parte, l’attribuzione del potere di definire le controversie e la gestione del Registro degli operatori (ROC) implica di per sé il conferimento di poteri esterni ai Co.re.com., mediante l’assunzione di provvedimenti destinati ad incidere sui terzi; poteri che rimarrebbero in un certo senso privi del naturale complemento laddove ad essi non fosse associato il relativo potere di sanzionare gli eventuali comportamenti illeciti o scorretti.

Non si può fare a meno di sottolineare che la mancata soluzione di questi problemi, nonché la scarsa trasparenza che a volte circonda i procedimenti dell’Agcom nei confronti degli operatori, costringe sovente i Co.re.com. a “girare a vuoto”, con uno spreco di energie che senz’altro potrebbero essere meglio impiegate. Rispetto a queste opacità del sistema sorge il sospetto malizioso che i contributi versati dalle imprese a titolo di finanziamento ordinario dell’Autorità, nella misura dell’1,50 per mille sui fatturati, possano giocare un ruolo favorevole agli operatori e svantaggioso per gli utenti.

4. Le prospettive future. La delega ai Co.re.com. per la definizione delle controversie.

Come si è ricordato, la delibera n. 173/07/Cons prevede la possibilità di delegare ai Co.re.com. la definizione delle controversie, attualmente gestita dall’Autorità. Il nuovo Accordo Quadro, sottoscritto il 4 dicembre 2008 tra le parti interessate (Autorità di garanzia, Consigli e Giunte regionali), prevede la delega ai Co.re.com. di ulteriori funzioni originariamente attribuite all’Agcom, tra cui la definizione delle controversie in sede di ricorso amministrativo.

Per svolgere questa funzione nel rispetto della normativa esistente i Co.re.com. dovranno organizzarsi in modo da garantire la separazione tra la funzione di conciliazione e quella di definizione delle controversie e, nell’ambito di questa, tra competenze istruttorie e decisorie. Occorreranno pertanto figure professionali in grado di assicurare una corretta gestione di queste attività, che, come disciplinate dalla delibera n. 173/07/Cons, comportano l’adozione dei provvedimenti finali, dotati di impatto diretto sulla sfera soggettiva dei terzi, e richiedono pertanto

il coinvolgimento del Comitato e del dirigente della struttura. Trattandosi di un secondo grado della conciliazione, si rende necessario istruire la pratica valutando il merito del contenzioso, anche dal punto di vista tecnico, definire l'entità degli eventuali indennizzi, quantificare il rimborso delle spese legali ed infine emettere il provvedimento. Questi caratteri rendono evidente che l'attività definitoria richiede specifiche competenze giuridiche, conoscenze tecniche nel settore delle telecomunicazioni, massima imparzialità e adeguata formazione dei funzionari.

Per quanto riguarda l'impatto quantitativo che questa nuova delega avrà sui Co.re.com., la valutazione non può che essere presuntiva. In proposito è doveroso ipotizzare che tutti gli utenti che non abbiano trovato soddisfazione nell'accordo transattivo presenteranno, al termine dell'udienza di conciliazione, istanza per la definizione della controversia. Ora, considerato che gli esiti negativi delle conciliazioni, a seconda delle realtà territoriali, oscillano fra il 35 e il 50% del totale delle istanze presentate, stante l'attuale dimensione dell'attività di conciliazione (a fine 2007 attestatasi a livello nazionale oltre le 35.000 istanze complessive, con una crescita minima intorno al 70-80% rispetto all'anno precedente), si può ipotizzare che immediatamente dopo la sottoscrizione delle convenzioni per l'esercizio della nuova delega i Co.re.com. si troveranno a dover gestire tra le 12.000 e le 17.000 istanze "di secondo grado". Un diverso calcolo, basato sul numero di ricorsi presentati all'Agcom negli ultimi anni, rischia infatti di essere fallace: in analogia a quanto avvenuto con il decentramento della conciliazione, anche l'attività di definizione delle controversie, finora gestita esclusivamente presso la sede centrale dell'Autorità, potrebbe aumentare notevolmente in termini quantitativi, di pari passo con l'avvicinamento della sede arbitrale, che la rende più facilmente accessibile ai cittadini.

Vista la complessità delle procedure da svolgere, i Co.re.com. dovranno dotarsi di professionalità altamente qualificate e di un assetto organizzativo interno in grado di soddisfare la condizione, posta dall'ordinamento settoriale, che l'esercizio delle funzioni arbitrali avvenga in modo da coinvolgere sia l'apparato politico-istituzionale, sia le strutture amministrative. Trattandosi di attività completamente nuova per i Co.re.com., e per le Assemblee legislative all'interno delle quali essi si radicano, è indispensabile che, al momento del trasferimento delle deleghe, si avvii un percorso formativo idoneo, eventualmente concepito d'intesa con gli Ordini professionali (v. sopra), per tutte le figure coinvolte nell'attività arbitrale. È inoltre importante garantire l'armonizzazione delle procedure, dei contenuti decisori e delle professionalità, per assicurare un comportamento omogeneo da parte di tutti i Co.re.com. e offrire risposte uniformi ai cittadini-utenti su tutto il territorio nazionale. A questo fine è indispensabile dare vita a forme di raccordo tra i Co.re.com., e tra questi e le istituzioni – centrali e regionali – coinvolte nell'attività di definizione delle controversie, per favorire la diffusione di *best practices* e la circolazione di modelli ed esperienze positivi.

Capitolo 5

La vigilanza in materia di emittenza locale

Paolo Mancini*

Ho un po' paura di deludere molti di voi dal momento che a questo tavolo sono l'unico non giurista. Sono un sociologo e quindi il mio linguaggio sarà meno preciso, più labile, più evanescente rispetto a quanto si è udito questa mattina. Credo però, non so se fortunatamente o sfortunatamente, che la società dell'informazione di cui tanto parliamo non è sempre incasellabile in regole e norme e molto spesso fuoriesce da queste norme e dalle regole e il mio mestiere è quello di capire come queste possano poi adattarsi a quello che effettivamente succede nella vita di ogni giorno. Vi deluderò anche per un altro motivo, non solo quindi per il linguaggio e per le cose non precise che dirò, ma anche perché non vi risolverò problemi ma anzi ve ne aggiungerò altri, aprirò dubbi. Infatti penso che con la delega di funzioni si sia avviato un processo certamente importante, forse importantissimo. Questa mattina sono state dette delle cose che hanno messo in luce questa importanza e questa rilevanza, però non ci nascondiamo, penso che nessuno se lo nasconda, che si aprono tanti problemi. Il primo che oggi vi sottoporro riguarda la necessità di decisioni strategiche su quello che si andrà a fare. Nella delega di funzioni non c'è chiarezza, ma non perché il documento sia fatto male, ma semplicemente perché non ci può essere chiarezza. Da questo momento in poi bisogna iniziare un processo per sciogliere alcuni nodi strategici, permettetemi di insistere sulla parola strategici, nodi importanti sui quali è necessario decidere anche in assenza di chiare e non ambigue indicazioni. C'è poi il problema delle risorse: da una parte ci sono poche risorse, tutti voi lo sapete, e proprio per questo occorre inventare proprio per fare tanto con le poche risorse a disposizione. Bisogna inventare perché non bisogna copiare, occorre inventare strade nuove, primo per risparmiare ma anche per rendere il nostro lavoro di vigilanza e controllo più vicino ai problemi reali che l'emittenza locale ci pone.

Comincerò cercando di definire quali sono le aree di vigilanza e controllo; vedo quattro aree principali in cui bisogna esercitare l'attività di vigilanza e controllo, le riassumo, molti di voi già le conoscono. Primo: la pubblicità, il controllo della pubblicità, il controllo del tema delle sponsorizzazioni, il problema delle televendite, ecc.. La seconda area è quella degli obblighi che chiamerei degli obblighi di programmazione prendendo un po' il termine utilizzato per quanto riguarda la vigilanza e controllo nell'ambito nazionale: che cosa le emittenti locali trasmettono in relazione agli obblighi che l'Autorità e le norme pongono all'emittenza

* Università di Perugia.

locale. La terza area è quella della tutela dei minori questa, terza area è forse la più importante e anche la più visibile; le precedenti aree non sono così visibili né così esotiche. La quarta, è l'area del pluralismo politico sociale che è l'area rispetto alla quale insisterò in modo particolare perché è l'area tra l'altro sulla quale posso essere certo di una maggiore esperienza.

Ci sono poi delle aree aggiuntive, non secondarie, ma neanche così determinanti come queste prime quattro. C'è, ad esempio, l'area del diritto di rettifica, della vigilanza sul diritto di rettifica. Un'altra area ancora è quella della vigilanza sulle norme sulla pubblicazione dei sondaggi. E qui cominciamo a vedere quali sono i problemi che si pongono e le decisioni strategiche che bisogna assumere: infatti, questa attività di vigilanza e controllo può essere attuata in due maniere: la maniera più facile, più semplice, quella della quale poi tutto sommato si è parlato fino adesso è quella su denuncia. Arriva una denuncia da parte di una emittente, da parte di un cittadino, da parte di un'organizzazione e rispetto a questa i Co.re.com. devono attivare tutte le procedure di controllo di monitoraggio e di risoluzione delle controversie rispetto a quanto denunciato da un soggetto esterno.

Ma, invece, l'area più importante, più difficile è l'area del monitoraggio continuo e costante: qui si aprono tutta una serie di problemi e nodi rispetto ai quali è necessario assumere quelle decisioni strategiche di cui parlavo prima. Innanzitutto, ovviamente, l'area di vigilanza e controllo continuo (poi vedremo che cosa significa continuo) implica innanzitutto delle ingenti risorse e qui so benissimo di rigirare il coltello nella ferita.

Qui si aprono, ripeto, tutta una serie di scelte. Prima scelta molto facile: i Co.re.com. svolgono questa attività di vigilanza e controllo in proprio: posseggono cioè strutture, personale e competenze. Ma diciamolo subito, sono i Co.re.com. in grado di esibire queste strutture, questo personale, queste competenze? Se non posseggono queste risorse devono assegnare all'esterno quest'attività e qui ritorna ovviamente il problema delle risorse. Alcuni Co.re.com. si orienteranno verso la scelta "in proprio" che per molti versi è la scelta più economica. Altri si orienteranno verso la scelta esterna. Ma qui arriva un'altra fondamentale scelta strategica che riprende un tema già trattato questa mattina e cioè quello dell'autonomia dei Co.re.com. rispetto all'Autorità centrale. Non bisogna ovviamente sacrificare oltre modo l'autonomia dei Co.re.com., che sono espressioni delle esigenze e delle specificità dei singoli territori, ma occorre nello stesso tempo rispettare alcune imprescindibili condizioni. Una di queste condizioni è quella della necessità dell'uniformità. Occorre uniformare i criteri di vigilanza e controllo, abbiamo l'esigenza di arrivare ad un'uniformità di valutazione.

Questo è il principale punto che sottoporrei alla vostra attenzione, da una parte è necessario rispettare l'autonomia decisionale dei singoli Co.re.com. ma dall'altra occorre cercare di arrivare ad un processo di omogeneizzazione dei criteri non solo di rilevazione ma anche di valutazione finale, perché altrimenti è chiaro che

un determinato partito si troverà ad essere valutato in un modo in una regione ed essere valutato diversamente rispetto alle proprie attività di comunicazione in un'altra regione se non si arriva a dei criteri di vigilanza e controllo che siano quanto più possibili omogenei. Quello che credo che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni debba fare da qui ai prossimi giorni ed anche da qui ai seminari di formazione che si terranno a partire dal mese di Aprile, è proprio questo: bisognerà arrivare all'adozione di criteri condivisi di vigilanza, sembra un'operazione importante, pur nella differente realizzazione empirica e nella differente applicazione empirica di tali criteri.

Bisognerà essere certi che ci si muova all'interno di un'unica maschera di rilevazione e che quindi si sia in grado di arrivare a dei criteri di valutazione finali che siano quanto più possibili omogenei.

Qui, ovviamente, ci sono altri campi problematici. Innanzitutto c'è il problema del "tempo", nel senso che viste le risorse limitate non si può pretendere di effettuare un'attività di controllo sistematica continua nel tempo. Occorre "campionare": campionare nel tempo innanzitutto. Per quanti mesi o settimane si effettua il monitoraggio? Non possiamo fare monitoraggio vigilanza e controllo per tutto l'anno sul numero enorme di emittenti locali che agiscono sui territori regionali: dobbiamo dunque campionarie sia nel tempo che rispetto alle emittenti da sottoporre a monitoraggio. Sappiamo bene che ci sono regioni con centinaia di emittenti: le monitoriamo tutte? Impossibile. E allora occorre scegliere su quali effettuare il monitoraggio e torna il problema dell'uniformità.

Sarebbe bene che i criteri di campionamento siano, pur spettando le innegabili differenze tra territori regionali, quanto più possibili omogenei.

Un altro punto problematico che mi pare importante condividere con voi lo chiamerei il problema dello scimmiettamento: è necessario che i criteri di rilevazione sull'emittenza locali siano adatti all'emittenza regionale. Non si possono prendere le metodologie e i criteri adottati per l'emittenza nazionale e applicarli all'emittenza locale. Sono diversi i temi trattati, non c'è la politica internazionale, non ci sono i grandi temi economici; e sono ovviamente diversi i soggetti: non ci sono ministri, ma assessori e consiglieri regionali e comunali. Come rilevarli e come catalogarli? Scelte strategiche, dicevo, sulle quali è bene adottare criteri quanto più possibile uniformi pur nel rispetto della specificità dei territori regionali e dei loro organi rappresentativi.

Occorre, come dicevo, inventare: inventare per risparmiare, ma anche per effettuare un'attività di monitoraggio che sia adatta alle specificità della dimensione locale.

Gianluigi Magri*

1. L'ordinamento della comunicazione

La materia dell'ordinamento della comunicazione ricade nella competenza concorrente, per cui allo Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, dovrebbe competere la definizione dei principi generali della materia, alle Regioni la disciplina di dettaglio.

Nella vigenza del «vecchio» art. 117 Cost., la posizione della Corte costituzionale in ordine all'eventuale intervento regionale nella materia della comunicazione era netta, nel senso di ammetterlo solo in riferimento ad aspetti che incidessero sull'esercizio del diritto esclusivamente nei termini di una più estesa e capillare fruibilità dello stesso all'interno del «bacino regionale», ed in funzione del perseguimento del valore del pluralismo e dell'ampliamento del momento partecipativo.

La Corte escludeva invece qualsiasi intervento regionale di tipo conformativo, riduttivo o delimitativo nella materia delle comunicazioni: considerato il «collegamento» della stampa, della informazione e della radiotelevisione (e di ogni altra forma di pensiero diffuso attraverso i mezzi di comunicazione di massa) «all'esercizio di una libertà fondamentale (quale quella di espressione del pensiero) ed alla presenza di un valore essenziale per la democrazia (quale quello del pluralismo)», qualunque attività afferente all'ambito dell'ordinamento delle comunicazioni «non può essere collocata sullo stesso piano delle materie elencate nell'art. 117 Cost.» (sentenza n. 348 del 1990).

Oggi, l'art. 3 del Testo Unico della radiotelevisione individua espressamente tra i principi fondamentali del sistema radiotelevisivo (ai quali pure le Regioni devono attenersi) la garanzia della libertà e del pluralismo dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva.

La maggiore vicinanza della Regione alle esigenze di coloro che vivono od operano nel corrispondente ambito territoriale e socio-economico, d'altronde, giustifica l'attribuzione della competenza concorrente.

Ad ogni modo, poiché la legge regionale non potrebbe pretendere di regolare, in concorrenza o in alternativa con la legislazione statale l'esercizio della libertà di informazione attivabile attraverso la stampa o la radiotelevisione (art. 21 Cost.),

* Commissario Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

con la legge n. 249 del 1997 si è proceduto all'attribuzione ad un unico organismo – l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni – delle funzioni di «governo» del settore della radiodiffusione e delle telecomunicazioni.

2. L'istituzione dei Co.re.com.

L'art. 1, comma 13, della legge n. 249 del 1997 prevede che l'Agcom si avvale degli organi del Ministero delle comunicazioni e degli organi del Ministero dell'interno per la sicurezza e la regolarità dei servizi di telecomunicazioni nonché degli organi e delle istituzioni di cui poteva già avvalersi, secondo le norme vigenti, il Garante per la radiodiffusione e l'editoria.

Quindi, riconoscendo le esigenze di decentramento sul territorio, al fine di assicurare le necessarie funzioni di governo, di garanzia e di controllo in tema di comunicazione, la norma individua nei Comitati regionali per le comunicazioni degli "organi funzionali" dell'Autorità.

A livello centrale, al fine di garantire il più efficace esercizio dei poteri propri dell'Agcom, quest'ultima svolge un ruolo che è essenzialmente di garanzia, al fine di garantire l'uniformità di trattamento a livello nazionale, essenziale in una materia di tale rilevanza costituzionale (sentenza n. 482 del 1995).

Gli indirizzi generali relativi ai requisiti richiesti ai componenti, ai criteri di incompatibilità degli stessi, ai modi organizzativi e di finanziamento dei Co.re.com. sono stabiliti dall'Autorità, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, come pure il regolamento per definire le materie che possono essere delegate ai Comitati: il relativo Accordo Quadro, con cui si è dato corso alla delega di funzioni, è stato sottoscritto nel 2003.

3. I Co.re.com. e le materie delegate

Con la delibera n. 666/06/CONS, è terminata la fase di sperimentazione nell'attribuzione delle deleghe ai Co.re.com. e si è dato corso all'avvio della fase ordinaria di attività, a partire dal 1° gennaio 2007.

A seguito poi dell'approvazione, con delibera n. 632/07/CONS, delle linee guida cui i Co.re.com. devono uniformarsi nello svolgimento delle attività a loro delegate, nel 2008, attraverso un tavolo politico congiunto Autorità – Giunte regionali – Consigli regionali, si è proceduto alla revisione dell'Accordo-quadro del 2003 relativo all'attività dei Co.re.com.

Oltre ad affrontare le problematiche relative alla cornice istituzionale ed ai profili organizzativo-funzionali dei Co.re.com., in particolare, il tavolo politico ha verifi-

cato l'attualità delle materie già delegate, nonché l'opportunità di delegarne altre alla luce dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale.

Si tratta di materie particolarmente impegnative, quali il monitoraggio della programmazione dell'emittenza locale, la tenuta del ROC a livello regionale, deleghe di "gestione" nell'ambito del sistema delle comunicazioni, nonché le controversie fra operatori di comunicazione elettronica e utenti.

Con il nuovo Accordo-Quadro firmato a dicembre, a fronte del conferimento delle nuove deleghe, sono state destinate ai Comitati risorse economiche pienamente adeguate a far fronte ai compiti che essi sono chiamati a svolgere.

Oggi, dunque, le funzioni delegate ai Co.re.com. risultano assai rilevanti, spaziando da quelle di governo, di garanzia e di controllo in tema di comunicazione, a quella in materia di tutela dei minori, dalla pubblicazione e diffusione dei sondaggi sui mezzi di comunicazione, all'esercizio del diritto di rettifica, fino all'esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione nell'ambito delle controversie tra organismi di comunicazioni elettroniche e utenti (attività ampliabile alla fase decisoria, a seguito della delibera n. 173/07/CONS).

Ancora, va considerata l'attività svolta dai Comitati in materia di contributi all'emittenza radiotelevisiva locale e nell'applicazione della normativa riguardante il pluralismo politico nel corso delle varie consultazioni elettorali e referendarie, ai sensi della legge n. 28/2000.

4. Conclusione: le linee guida

La relazione del Professor Mancini ha opportunamente evidenziato, da un lato, la rilevanza fondamentale dell'autonomia dei Co.re.com. nel nuovo sistema decentrato di vigilanza sulle comunicazioni; dall'altro, la necessità dell'adozione di linee guida da parte dell'Autorità – o meglio "orientamenti", secondo la prassi comunitaria – che assicurino uniformità di intervento e valutazione su tutto il territorio: il confronto dei risultati del monitoraggio, per natura eterogenei sia per oggetto che per territorio, richiede necessariamente dei parametri di riferimento comuni, nell'interesse di tutti i soggetti coinvolti.

Condivido appieno, quindi, la necessità di criteri uniformi per il monitoraggio, con specifico riguardo sia all'"oggetto" della campionatura (quali emittenti campionare), sia alla scansione temporale del monitoraggio, che devono assicurare allo stesso tempo l'economicità dell'azione amministrativa, in linea con i più diffusi criteri statistici di rilevazione, ed un controllo il più possibile capillare sull'universo delle emittenti locali.

Fondamentale, infine, è l'osservazione relativa ai criteri di rilevazione, in particolare per il profilo della rilevazione del pluralismo politico/sociale: i soggetti

da monitorare a livello locale risultano spesso diversi da quelli nazionali, con un peso diverso della politica (spesso più ridotto) ed un maggiore rilievo delle forze sociali ed economiche che operano sul territorio.

Di conseguenza, è necessario un ripensamento delle categorie del monitoraggio nazionale, ossia soggetti e temi, per rimodellarle sulla base delle peculiarità che caratterizzano la realtà locale. Eventualmente, anche alla luce dei recenti sviluppi del quadro politico generale del nostro Paese, si può riflettere sull'opportunità di una revisione delle categorie stesse anche a livello nazionale.

Già oggi, i Comitati regionali si sono radicati su tutto il territorio nazionale nel ruolo di importanti organi di garanzia e di tutela dei consumatori e degli utenti, nonché quale presidio per la salvaguardia del pluralismo e della libertà d'informazione.

Con la firma del nuovo Accordo, il Convegno odierno e i Seminari di formazione che si svolgeranno nelle prossime settimane entra definitivamente a regime il "sistema-Co.re.com.": l'obiettivo, che richiede l'impegno di tutti noi, è quello di assicurare la vigilanza immediata ed efficace sul rispetto delle normative sulle comunicazioni, attraverso un organo vicino al cittadino-utente che rappresenti una "best practice" di applicazione dei principi della sussidiarietà e del federalismo.

Giuseppe Giacobazzo*

Non so perché in Puglia, nel Co.re.com., subiamo questa ventata di ottimismo che impegna a raggiungere risultati migliori. Noi, tra i primi ad aver ricevuto la delega del monitoraggio, corriamo un grande rischio: diventare bersaglio, non modellistico di emulazione, ma modello positivo o negativo per coloro che verranno dopo che, non vorranno tanto emularci quanto correggerci.

Questa esperienza, secondo me, è un gran bella grande esperienza e sono molto convinto che ce la faremo a raggiungere i risultati previsti. Il rischio – è stato il professore Della Cananea mi pare che ha parlato dei rischi – è che l'Agcom si spogli di poteri senza pensare alle conseguenze: io sono convinto che non lo farà (parlo di sostanza di poteri) anche se, secondo me, si tratta di una delega liberatoria. Noi vorremmo liberatoria fosse anche dal punto di vista finanziario. Probabilmente sarebbe meglio distribuire *quod superest date pauperibus* perché siamo noi in periferia ad aver bisogno di questo sollievo e di questo nutrimento. Questa è la situazione e, sulla scorta di quel che diceva Mancini che ha sollevato il problema delle risorse, è diventata molto attuale. Ora, mi tocca affrontare i problemi legati al monitoraggio, Parto dal presupposto che non può esserci vigilanza senza monitoraggio. Questa premessa che è fondamentale per tutti, deve diventare il nostro slogan. Ricordate: senza monitoraggio non c'è Co.re.com.

Dalle analisi statistiche dei monitoraggi delle emittenti nazionali arrivano purtroppo segnali sconcertanti. Se si prende come riferimento il cosiddetto “tempo di antenna”; in tutte le edizioni dei notiziari, noi sappiamo che Rai e Mediaset nel primo mese di quest'anno hanno dedicato il 38% circa del loro spazio a soggetti e organi costituzionali, il 18% ai partiti e ai movimenti politici, solo il 6%, sono i dati che ci ha dato l'Agcom anche, circa alla gente comune e ancor meno alle associazioni di soggetti rilevanti per il pluralismo sociale e per le categorie più deboli (soltanto 1,14% e lo 0,77%). Da quest'analisi emerge un quadro dell'informazione nel nostro Paese nettamente sbilanciato a favore dei cosiddetti soggetti forti, politici e istituzionali e lo spazio dedicato ai bambini, agli anziani, agli immigrati e più in generale ai soggetti svantaggiati non viene tenuto in debita considerazione, forse, perché non aggiunge niente all'audience e allo share. Non dimentichiamo, colleghi, che l'Italia è un paese di bambini invisibili, come è stato rilevato su un giornale proprio questa mattina, invisibili in quanto clandestini e figli di clandestini ma invisibili non vuol dire non vedenti, sono invisibili ma

* Presidente Co.re.com. Puglia.

vedenti e teleudenti, noi di questo problema ci dobbiamo far carico, ancora non appare neppure nelle nostre problematiche.

Ecco, le istanze di cui sono portatori tutti questi soggetti sono relegate ai margini del nostro sistema radiotelevisivo e più ancora nelle regioni e più ancora in periferia dove questi problemi sono ancora abbastanza aperti, quanto ai soggetti politici devo dire francamente che anche qui i più forti, i partiti e le organizzazioni più forti, sono più presenti. Io non sono uno che ama veder piangere i radicali e Pannella continuamente per la loro scomparsa dalla TV e dalle TV nazionali, però devo dire francamente, loro sono più presenti, quando vengono in periferia che no. Per quest'ultimo caso può essere anche di qualche utilità per la nostra analisi la casistica dei provvedimenti dell'Autorità, provvedimenti che nella maggior parte dei casi si traducono in veri e semplici richiami per le reti che contravvengono alle norme della "par condicio", è vero che lo strumento del richiamo è dotato di una specifica valenza ma è altrettanto vero che spesso servirebbero azioni molto più incisive di tutela, e ci si dovrebbe anche interrogare sui poteri sanzionatori dell'Agcom, si pensi per tutti ai casi "Fazio" e "Santoro" ove sono stati comminati appena in tutto sessantunomila euro di multa, sanzioni che in realtà a causa della loro scarsa consistenza non hanno alcun potere deterrente. Poco incoraggiante purtroppo è l'analisi dei dati i quali i più delle volte evidenziano in barba alle disposizioni dell'Autorità, da un lato la quasi totale mancanza del rispetto delle norme e dall'altro uno scarso potere incisivo dei soggetti deputati a sanzionare i comportamenti. Nella prossima campagna elettorale, abbiamo deciso di organizzare un monitoraggio degli ultimi dieci giorni. in maniera da poter disporre veramente di una compiuta analisi dei dati in collaborazione, come dicevo, della Facoltà di scienza della comunicazione dell'università di Bari. Poi, ci sono le aree della pubblicità e TV e minori, che come accennavo pocanzi, sono un grande problema.

La società, amici miei, è mutata, è mutata rapidamente, la vita è mutata, la giornata è mutata, le ore sono cambiate nella nostra giornata, la notte e il giorno dei figli non sono più la notte e il giorno dei padri, chi vive questi problemi in famiglia sa che è veramente qualcosa di cruciale, poi le nuove tecnologie mediatiche sono molto più avanzate della stessa maturità dei minori che pure è una maturità galoppante. Il Co.re.com. Puglia, si avvarrà di un sistema hardware e software, che consentirà una agevole attività di registrazione, archiviazione e conservazione delle trasmissioni delle emittenti televisive locali, in grado di facilitare l'attività di analisi e schedatura che i monitoratori sono chiamati a fare nei palinsesti e nella programmazione.

In conclusione consentitemi una nota del tutto confidenziale: prima di entrare nell'ambito di questa responsabilità come presidente del Co.re.com. ringrazio quelli che hanno rievocato i miei precedenti, non sempre positivi ma, insomma, allusivamente buoni, di direttore di giornale e di altre cose. Come Presidente

del Co.re.com., non avrei mai creduto né potuto valutare l'importanza di questo impegno e la sua rilevanza etica, sociale, educativa. Ora ne sono convinto e al tempo stesso sgomento per la profondità e l'ampiezza di questo compito. Il motivo la ragione che più mi appassiona, è dovuto un po' anche alla mia formazione culturale e civile e politica, che mi rende fin troppo permeabile al disegno di concorrere alla formazione democratica dei cittadini del nostro paese e segnatamente del nostro Mezzogiorno che in questo campo chiede solo di crescere e di colmare il gap verso la sua più compiuta emancipazione politica e culturale. Mi auguro di poter dimostrare che, almeno in questo campo, non può e non deve esistere una questione meridionale e che i Co.re.com. siano i veri promotori ambiziosi di una giusta unità nazionale.

Grazie.

Capitolo 6

Il registro degli operatori delle comunicazioni tra problematiche definitorie e deleghe ai Comitati regionali per le comunicazioni

Giuseppe Corasaniti*

SOMMARIO: 1. *Il Registro degli operatori della comunicazione come registro “di imprese” e come strumento di analisi dei mercati della comunicazione.* – 2. *Il nuovo R.O.C.: una prospettiva di coerenza e semplificazione non senza qualche concreto rischio interpretativo.* – 3. *La “nuova fase” delle deleghe regionali.* – 4. *Le prospettive future di un sistema integrato di controlli e di garanzie nelle comunicazioni su base regionale e nazionale.*

1. Il Registro degli operatori della comunicazione come registro “di imprese” e come strumento per l’analisi dei mercati della comunicazione.

Il Registro degli operatori della comunicazione (R.O.C.)¹ è previsto, come è noto dall’art. 1 comma 6 n. 5 della legge 31 luglio 1997, n. 249 *Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*, e la sua stessa istituzione si pone tra le competenze funzionali dell’organismo di garanzia, spetta all’Autorità, infatti, la tenuta del registro al quale *si devono* iscrivere:

- *i soggetti destinatari di concessione ovvero di autorizzazione* in base alla vigente normativa da parte dell’Autorità o delle amministrazioni competenti,
- *le imprese concessionarie di pubblicità da trasmettere mediante impianti radiofonici o televisivi o da diffondere su giornali quotidiani o periodici,*
- *le imprese di produzione e distribuzione dei programmi radiofonici e televisivi,*
- *le imprese editrici di giornali quotidiani, di periodici o riviste e le agenzie di stampa di carattere nazionale,*
- *le imprese fornitrici di servizi telematici e di telecomunicazioni ivi compresa l’editoria elettronica e digitale.*

Nel registro sono altresì censite *le infrastrutture di diffusione operanti nel territorio nazionale.*

La legge prevede che L’Autorità adotti apposito regolamento per l’organizzazione e la tenuta del registro e per la definizione dei criteri di individuazione dei sog-

* Università di Roma “La Sapienza”.

¹ Sulla istituzione del registro ed a conferma della connotazione del registro come registro di imprese cfr. Bocchini E. *Commento art. 1 comma 6° lett. a) nn.5 e 6, in Sistema radiotelevisivo e Autorità per le telecomunicazioni*, a cura di Lipari N., Bocchini, Stamatì S., Padova, 2000, 77 ss.

getti tenuti all'iscrizione *diversi da quelli già iscritti al registro alla data di entrata in vigore della legge.*

Due a questo punto dovrebbero essere le osservazioni preliminari, destinate ad avere un peso sulle valutazioni successive.

In primo luogo va evidenziato che il R.O.C. costituisce, in tutta evidenza, un sistema informativo a carattere anagrafico destinato a ricomprendere “*imprese*” e cioè soggetti che in base alle disposizioni del codice civile (art. 2082) rientrano nella nozione di imprenditore cioè di quel soggetto che “*esercita professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi*”.

Dalla definizione civilistica, che la legge n. 249 richiama, espressamente consegue che l'esercizio dell'impresa deve avere carattere professionale, e quindi in tutta evidenza non dà luogo ad impresa un esercizio non abituale o occasionale dell'attività, l'attività deve essere economica e cioè, almeno tendenzialmente, finalizzata al lucro, le attività c.d. *no profit* non sono imprese, ed infine l'organizzazione è anch'essa un elemento essenziale e determinante, dovrebbe registrarsi cioè quel minimo riconoscibile di organizzazione del lavoro, del capitale, delle risorse. Non è un caso infatti che proprio in mancanza di questa ultima caratteristica che non si riconosce comunemente la qualifica di impresa ai professionisti che esercitano lavori intellettuali.

Il registro sconta forse una concezione di fondo amplificata, quella risultante dalla considerazione di una miriade di soggetti (economici e non), molti dei quali né imprenditori né professionisti esercitanti l'attività editoriale in base alla normativa sull'editoria vigente dal 1981 e addirittura da epoca precedente e rientranti nelle disposizioni transitorie fissate dal successivo n. 6 del medesimo art. 1 comma 6 nel punto in cui all'entrata in vigore del regolamento attuativo abrogava tutte le previgenti disposizioni concernenti la tenuta e l'organizzazione del *Registro nazionale della stampa* e del *Registro nazionale delle imprese radiotelevisive*².

La stessa disposizione comportava però una previsione “di passaggio “ per cui “gli atti relativi” ai registri di cui al presente numero esistenti presso l'ufficio del Garante per la radiodiffusione e l'editoria sono trasferiti all'Autorità ai fini di quanto previsto dal numero 5). In sostanza accanto ad operatori autorizzati e professionali venivano a trovarsi *ipso iure* (o forse *ipso facto*) iscritti al Registro anche se operatori non professionali, miranti ad ottenere (o a mantenere) agevolazioni e provvidenze pubbliche o riduzioni tariffarie.

² Contenute nella legge 5 agosto 1981, n. 416, e successive modificazioni, e nella legge 6 agosto 1990, n. 223, nonché nei regolamenti di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1982, n. 268, al decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1983, n. 49, e al decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 1992, n. 255.

Per altro verso pur se la norma di legge istitutiva fa riferimento solo *all'obbligo di iscrizione al R.O.C. da parte di soggetti rientranti in categorie ben individuabili* nulla esclude (e nulla ha mai escluso) la possibilità di iscrizione al Registro a domanda di operatori minori, interessati a certificarsi in modo spontaneo ed a qualificarsi come operatori "iscritti" e quindi sottoposti volontariamente alle disposizioni normative, quasi "certificati" appunto per la intervenuta sottoposizione volontaria a comunicazioni costanti ed a informazioni obbligatorie in ordine al relativo assetto ed alla relativa consistenza economica.

Un primo profilo problematico, che mantiene poi una costante attualità, è stato affrontato nella delibera n. 236 (adottata il 30 maggio 2001 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 30 giugno 2001, supplemento ordinario n. 170) con la quale l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha reso applicabile e operativa la legge n. 62 del 2001 ("Nuove norme sull'editoria e sui prodotti editoriali. Modifiche alla legge 5 agosto 1981 n. 416").

Le testate giornalistiche *on-line*³ e quindi anche quelle estranee ad una organizzazione imprenditoriale – in quanto "prodotto editoriale"⁴ – avrebbero dovuto obbligatoriamente, secondo una certa opinione interpretativa, essere registrate nei tribunali e avere un direttore responsabile, un editore e uno stampatore, ma solo quando hanno una regolare periodicità.

L'articolo 1 della legge 62/2001⁵ definiva infatti «*prodotto editoriale*», il prodotto realizzato su supporto cartaceo, ivi compreso il libro, o su supporto informatico, destinato alla pubblicazione o, comunque, alla diffusione di informazioni presso il pubblico con ogni mezzo, anche elettronico, o attraverso la radiodiffusione sonora o televisiva, con esclusione dei prodotti discografici o cinematografici. Non costituivano invece "*prodotto editoriale*" in base al 2 comma della stessa prescrizione normativa i supporti che *riproducono esclusivamente suoni e voci, le opere*

³ Sulla iscrizione al ROC dell'impresa editrice nel caso di giornali telematici cfr. Di Fabio P. *Il giornalismo telematico: profili giuridici, diritti degli autori e problemi aperti. Il diritto d'autore 2006* pag. 68. Dello stesso A. *La comunicazione d'impresa e la pubblicità nell'era di Internet*, Il Sole24ore editore, Milano, 2003.

⁴ È da rilevare che la dottrina aveva – pressochè unanimemente – preso atto della inadeguatezza della definizione normativa, foriera di pericolosi equivoci a causa della sua approssimazione: Zeno Zencovich V. *I "prodotti editoriali" elettronici nella l. 7 marzo 2001, n. 62*, Il diritto dell'informazione e dell'informatica, 2001, pag. 153; Boggiano L. *Nuovi spunti sulla stampa telematica alla luce della l. 7 marzo 2001, n. 62*, Giur. It. 2002 pag. 85. Persino le iniziative legislative in itinere sulla stessa scia, tendenti ad equiparare regime della stampa e operatori *web* vengono rimarcate come potenzialmente contrastanti con la Direttiva del 2001 in materia di commercio elettronico, cfr. a riguardo D'Antonio V., Di Martino C., *Il DDL Levi: l'editoria de iure condendo*, Il diritto dell'informazione e dell'informatica 2007 pag. 1073.

⁵ Sulla cui tormentata genesi cfr soprattutto Di Fabio P., *La comunicazione d'impresa nell'era di Internet*, cit. pag. 99 e 112.

*filmiche*⁶ ed i prodotti destinati esclusivamente all'informazione aziendale sia ad uso interno sia presso il pubblico.

Al prodotto editoriale così concepito “*si applicano le disposizioni di cui all' articolo 2 della legge 8 febbraio 1948, n. 47*”. Il prodotto editoriale “*diffuso al pubblico con periodicità regolare e contraddistinto da una testata, costituente elemento identificativo del prodotto*”, era sottoposto, altresì, agli obblighi previsti dall'articolo 5 della medesima legge n. 47 del 1948.

Nè va tralasciato il problema, non secondario, del rapporto tra produttore e prodotto editoriale in quanto il “prodotto” potrebbe anche essere edito da soggetto non esercente attività imprenditoriale (Onlus, associazione, partito politico).

Secondo l'art. 16 della medesima legge n. 62: “*I soggetti tenuti all'iscrizione al registro degli operatori di comunicazione, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera a), numero 5), della legge 31 luglio 1997, n. 249, sono esentati dall'osservanza degli obblighi previsti dall'articolo 5 della legge 8 febbraio 1948, n. 47. L'iscrizione è condizione per l'inizio delle pubblicazioni*”. Si tratta di una prescrizione che riecheggia anche nella nuova regolamentazione del R.O.C.⁷

A ben vedere tale riferimento è operato solo con riguardo ai soggetti iscritti al R.O.C. e solo con una funzione, almeno tendenzialmente, “semplificativa” volta cioè a non duplicarne gli adempimenti immaginando un riferimento sostitutivo limitato però alle sole testate (ed ai soli “prodotti” cioè strettamente qualificabili come “testata” giornalistica)⁸.

⁶ Per «opera filmica» si intendeva così “lo spettacolo, con contenuto narrativo o documentaristico, realizzato su supporto di qualsiasi natura, purchè costituente opera dell'ingegno ai sensi della disciplina sul diritto d'autore, destinato originariamente, dal titolare dei diritti di utilizzazione economica, alla programmazione nelle sale cinematografiche ovvero alla diffusione al pubblico attraverso i mezzi audiovisivi.” Ovviamente la distinzione posta dalla legge n. 62 /2001 apriva tutta una serie di profili costituzionalità ai sensi dell'art. 21 Cost. non potendo la stampa essere oggetto di “autorizzazioni o censure” e introducendo una asimmetrica regolamentazione dei media contrastante con il principio di eguaglianza, tali profili mai sopiti risultano a gran voce nel dibattito che interessò l'opinione pubblica e la dottrina giuridica immediatamente dopo l'approvazione della legge.

⁷ Il che evidentemente pone un problema di simmetria legislativa e conseguentemente possibili delicati profili di costituzionalità poiché anche se il R.O.C. comprende con le ultime delibere (cfr. modello 9) la iscrizione delle testate edite, esso non è un registro di testate, ma una raccolta organica di informazioni (economiche) sugli operatori. In realtà la prescrizione sembra poter incentivare l'iscrizione al Registro degli operatori piuttosto che a quello della stampa, con l'evidente vantaggio di una interfaccia agile e semplificata e ciò ha sicuramente un peso positivo per l'editore organizzato in forma imprenditoriale. Resta il problema della pubblicità sui dati delle testate che in altri ordinamenti, a cominciare da quello francese è stato risolto con la previsione di indicazioni gestionali obbligatorie su ogni testata edita, e non è detto che proprio questa prospettiva possa essere in futuro adottata in Italia in prospettiva sopprimendo il Registro della Stampa e liberando così risorse amministrative e strutturali nei Tribunali civili.

⁸ E difatti secondo l'art. 5 della legge n. 47 /1948 (Registrazione) nessun *giornale o periodico* può essere pubblicato *se non sia stato registrato presso la cancelleria del tribunale*, nella cui circoscrizione

Come è noto la *vexata quaestio* risulta – almeno apparentemente – risolta dall’art. 7 comma 3 del decreto legislativo 9 aprile 2003, n.70 *Attuazione della direttiva 2000/31/CE relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell’informazione nel mercato interno, con particolare riferimento al commercio elettronico* che ha chiarito come “la registrazione della testata editoriale telematica è obbligatoria *esclusivamente per le attività per le quali i prestatori del servizio intendano avvalersi delle provvidenze previste dalla legge 7 marzo 2001, n. 62*”⁹ il che da un lato conferma da un lato la facoltatività (e non l’obbligatorietà) dell’iscrizione per determinati soggetti al Registro della Stampa (e al R.O.C.) e dall’altro come la registrazione poi di fatto soprattutto sia concernente la testata (ovvero l’*impresa editrice di testate* ove ci si riferisca al R.O.C.), insomma un rimedio legislativo non chiaro e forse contraddittorio, ma almeno univocamente interpretabile nel senso della non obbligatorietà della registrazione delle testate telematiche qualora non si intenda richiedere contributi finanziari pubblici.

L’articolo 1 della delibera del 2001 dell’Autorità (*Soggetti e imprese obbligati all’iscrizione*) pur prevedendo tra i soggetti “obbligati” anche “i soggetti esercenti l’editoria elettronica e digitale nonché le imprese fornitrici di servizi di telecomunicazioni e telematici” chiariva già come l’iscrizione nel Registro degli operatori di comunicazione costituisca (solo) requisito per l’accesso a benefici, agevolazioni e provvidenze nei soli casi espressamente previsti dalla normativa vigente (articolo 27 della delibera del 2001). Il principio è richiamato anche nelle delibere più recenti, ma non sembra di per sé idoneo a dirimere gli equivoci, purtroppo generati da un testo legislativo (quello della c.d. “riforma” dell’editoria del 2001) tanto ambiguo quanto approssimativo.

Tanto la legge del 2001 che la delibera del medesimo anno consideravano così due modelli di “*prodotto editoriale*” (avente o meno “periodicità regolare”) in base al terzo comma dell’articolo 1 della legge 62 (“Al prodotto editoriale si

la pubblicazione deve effettuarsi. Per la registrazione occorre che siano depositati nella cancelleria: 1) una dichiarazione, con le firme autenticate del proprietario e del direttore o vice direttore responsabile, dalla quale risultino il nome e il domicilio di essi e della persona che esercita l’impresa giornalistica, se questa è diversa dal proprietario, nonché il titolo e la natura della pubblicazione; 2) i documenti comprovanti il possesso dei requisiti indicati negli artt. 3 e 4; 3) un documento da cui risulti l’iscrizione nell’albo dei giornalisti, nei casi in cui questa sia richiesta dalle leggi sull’ordinamento professionale; 4) copia dell’atto di costituzione o dello statuto, se proprietario è una persona giuridica. Il presidente del tribunale o un giudice da lui delegato, verificata la regolarità dei documenti presentati, ordina, entro quindici giorni, l’iscrizione del giornale o periodico in apposito registro tenuto dalla cancelleria. Il registro è pubblico. In sostanza il registro presso i tribunali risponde ad una esigenza di pubblicità delle fonti in relazione alla relativa responsabilità redazionale ed editoriale.

⁹ Tra l’altro la legge delega 39 del 2002, all’art. 31 puntualizzava espressamente come: “l’obbligo di registrazione della testata editoriale telematica *si applica esclusivamente alle attività per le quali i prestatori del servizio intendano avvalersi delle provvidenze previste dalla legge 7 marzo 2001, n. 62, o che comunque ne facciano specifica richiesta*”

applicano le disposizioni di cui all'articolo 2 della legge 8 febbraio 1948, n. 47). Il prodotto editoriale “diffuso al pubblico con periodicità regolare” e (soprattutto) *univocamente contraddistinto da una testata giornalistica*, costituente elemento identificativo del *prodotto*, veniva sottoposto, altresì, agli obblighi previsti dall'articolo 5 della medesima legge n. 47 del 1948)

Orbene una attenta analisi della previsione di legge (249) si sarebbe forse rivelata risolutiva e già in se di questioni apparentemente secondarie ma in realtà molto delicate, la legge infatti non richiama che “*gli atti*” e non fa cenno ai “*soggetti*” censiti, legittimando una interpretazione restrittiva secondo la quale unico criterio di legittimazione avrebbe dovuto essere quello di considerare quale parametro di riferimento proprio le “nuove” funzioni di garanzia e perciò la selettiva impostazione propria della normativa vigente, tendente a includere nell'ambito dei soggetti da considerare per l'iscrizione *esclusivamente soggetti già abilitati in forza di un rapporto autorizzatorio o concessorio ovvero economici*, appunto, e costituenti perciò un mercato¹⁰, o se si vuole più mercati interagenti, della comunicazione, escludendo perciò tutte le realtà disomogenee e non caratterizzate da una organizzazione formale e produttiva, soggetti ai quali peraltro ben poteva applicarsi – e continua ad essere applicata – la vigente normativa sulla stampa (legge n. 47/1948) mai riformata nelle previsioni essenzialmente sintetiche rivolte alla individuazione di responsabilità (civili o penali) conseguenti alla mera pubblicazione di giornali (da parte di chiunque, che sia o meno da qualificare come editore professionale).

Non è infatti un caso che il Registro della stampa presso i Tribunali sia strutturato dalla legge “per testata”, e cioè svolga una funzione *certificativa* della situazione proprietaria ed editoriale che si concepisce solo in rapporto alla esigenza di fornire al pubblico ed al settore editoriale informazioni “di gestione” o se si vuole “di responsabilità” rivolte alla individuazione di soggetti ai quali compete il controllo editoriale o ai quali si connette – in ambiti diversi – la responsabilità di inserimento di contenuti editoriali.

Il che impone, conseguentemente, due ordini di riflessioni generali:

- in primo luogo la definizione di “*prodotto*” editoriale implica logicamente che il risultato editoriale sia qualificabile quale conseguente ad un *processo produttivo qualificato articolato ed organizzato* (appunto in forma imprenditoriale);
- in secondo luogo la qualificazione della testata, indipendentemente dalle forme editoriali in concreto prescelte, ed in particolare l'editoria elettronica, la produzione di supporti multimediali o la gestione di servizi digitali in rete costituisce un riferimento uniforme posto dalla legge n. 62 quale preciso cri-

¹⁰ Cfr. sulla importanza del ROC nella ricostruzione dei mercati, cfr. Longhi M. *Trust e mercati vigilati. Un tentativo di approccio pratico, Trust e attività fiduciarie 2007 pag. 221.*

terio di riconoscibilità di una fonte informativa anche in una sua articolazione differente dalla stampa, ma pur sempre qualificabile in senso “redazionale” cioè come centro complesso ed organizzato di “produzione informativa” continuativamente (e perciò *professionalmente*) esercitata.

Per altro verso, poi, proprio il richiamo della norma della legge n. 249 anche ai “soggetti” destinatari di particolari rapporti amministrativi quali l’autorizzazione o la concessione, soggetti cioè *propriamente e strettamente individuabili in base al rapporto con la pubblica amministrazione delle comunicazioni* induce a ritenere fondamentale il rilievo che il regime di pubblicità introdotto sia collegabile strettamente alle funzioni di garanzia sui mercati di riferimento, escludendo ogni allargamento dell’ambito dei soggetti da coinvolgere che possa basarsi su un differente titolo abilitativo. Scopo della prescrizione sembra essere proprio la raccolta informativa circa la relativa struttura e connotazione organizzativa in rapporto alle esigenze che derivano proprio (e solo) dal rapporto pubblicistico e che in un certo senso preesistono rispetto alla definizione normativa, essi sono richiamati al fine di considerare un mercato in evoluzione che si fonda pur sempre, e primariamente, proprio sui caratteri essenziali di tali rapporti amministrativi intesi quali fondamentali strumenti di regolazione e di definizione di responsabilità di servizio.

In realtà il richiamo normativo è già piuttosto ampio e ricomprende, o appare idoneo a ricomprendere, qualsiasi strumento regolatorio o di selezione che possa essere riconosciuto (anche in ipotesi sulla base di norme successive alla entrata in vigore della legge 249/1997) sostanzialmente di contenuto *autorizzatorio o concessorio*.

Altra questione di carattere generale appare anche il modo di interpretare le espressioni legislative nel momento in cui affidano all’Autorità sia l’organizzazione e la tenuta del R.O.C. sia la definizione “*dei criteri di individuazione dei soggetti tenuti all’iscrizione diversi da quelli già iscritti al registro alla data di entrata in vigore della legge*”.

La portata della disposizione ha certamente carattere ampio, almeno apparentemente, ma ad essa non può farsi riferimento per intenderne indirettamente una funzione ricognitiva dell’Autorità estesa alla individuazione di soggetti “nuovi” cui estendere l’obbligo di iscrizione al registro.

In buona sostanza la norma individua già direttamente i soggetti “tenuti” alla iscrizione e si pone in un regime transitorio direttamente richiamato dalla legge, che ha assorbito nel Registro “*degli operatori*” cioè dei soggetti (economici) che in concreto esercitano attività di comunicazione in forma tale da rientrare nelle definizioni legislative che si riferiscono alla offerta di servizi “oggettivamente” forniti in modo imprenditoriale e consistenti nella “fornitura” (continuativa) di servizi qualificabili come “*telematici e di telecomunicazioni*” *ivi compresa l’editoria elettronica e digitale*. In sostanza l’editoria elettronica o digitale non assurge a definizione

autonoma e rilevante, ma viene ricompresa nei servizi forniti (dall'impresa) che si avvalga di tecnologie trasmissive e diffusive informatiche o telematiche¹¹.

La chiara definizione della legge del 1997 già comprende significativamente le linee evolutive future del sistema ma almeno ne circoscrive funzionalmente in modo chiaro la portata regolatoria varrebbe da sé ad escludere ogni possibile estensione degli obblighi di iscrizione e comunicazione al registro di soggetti diversi.

Per altro verso appare anche da escludere che l'Autorità possa estendere l'obbligo di iscrizione al R.O.C. rispetto ad altre categorie di soggetti che non siano espressamente rientranti nelle categorie (espressamente) previste dalla legge: il richiamo normativo, infatti, non assume il sostanziale significato di disposizione derogatoria rispetto ai soggetti, bensì esclusivamente può concepirsi *rispetto a criteri* (oggettivi e predeterminati) di individuazione dei soggetti di riferimento, con specifica individuazione di quelli peraltro *risultanti già iscritti nel registro* (in base a disposizioni previgenti in materia di Stampa e radiotelevisione oltre che di telecomunicazioni) al momento di entrata in vigore della legge n. 249.

Ciò vale allora ad escludere che l'Autorità possa (legittimamente) estendere le sue funzioni in modo tale da concepire una iscrizione di (categorie di) soggetti differenti i quali poi non abbiano persino caratteristica soggettiva di "impresa" operante nel settore delle comunicazioni o non siano almeno riconoscibili come titolari di un rapporto *autorizzatorio* o *concessorio* anche sulla base di norme entrate in vigore successivamente, purché tale rapporto sia (oggettivamente) riconoscibile e così legislativamente (pre)definito, indipendentemente dal settore formale di riferimento.

Del resto il riferimento molto ampio alla nozione di "operatori" deve porsi in diretto rapporto con la nozione, altrettanto ampia (e direttamente prevista dalla legge 249) *di imprese fornitrici di servizi telematici e di telecomunicazioni ivi compresa l'editoria elettronica e digitale*.

Ne consegue, da un lato che possono essere ricomprese tra i soggetti tenuti alla iscrizione al Registro *solo le imprese*, come già sottolineato, e dall'altro che qualunque impresa che in qualunque modalità fornisca "*servizi telematici e di telecomunicazioni*" (ad altre imprese o al pubblico degli utenti) può legittimamente essere ricompresa nell'ambito dei soggetti obbligati all'iscrizione, indipendentemente poi se sussista una situazione autorizzatoria o concessoria di fondo.

Ma ciò si pone evidentemente ancora una volta in rapporto alle funzioni promozionali proprie dell'Autorità di garanzia, e quindi richiede una considerazione specifica in ordine all'ambito di esercizio dell'attività economica esercitata intesa nella sua dimensione effettiva.

¹¹ Sui problemi conseguenti alla registrazione delle testate telematiche v. diffusamente Di Fabio P. *La comunicazione d'impresa e la pubblicità nell'era di Internet*, cit. pag. 18 e ss..

Se cioè l'impresa opera entro un mercato *apprezzabile dall'Autorità*, quanto a delimitazioni e dimensionamento, in un quadro oggettivo ed effettivo di "*comunicazione*" non vi dovrebbe essere dubbio sulla sua soggezione all'obbligo di iscrizione.

Parimenti la nozione ampia di "*servizi telematici*" e la considerazione nell'editoria di due forme solo apparentemente coniugabili (quali l'editoria "elettronica" e "digitale") impone una riflessione ulteriore, se cioè tali imprese debbano essere qualificate in ragione del carattere obiettivo del servizio reso (qualificabile come appunto come "*telematico*") e quindi debbano essere considerate e ricomprese anche funzioni di accesso alla rete telematica (o alle reti telematiche disponibili) e di comunicazione elettronica nel senso più ampio (come l'offerta di servizi interattivi o di comunicazione multimediale, di corrispondenza, di telefonia o di accesso da remoto a determinate strutture in ogni forma evolutiva potenziale).

In tal senso è significativo come la precedente Delibera dell'Autorità n. 236/01/CONS Regolamento per l'organizzazione e la tenuta del registro degli operatori di comunicazione all'art.1 avesse definito "*imprese fornitrici di servizi di telecomunicazioni e telematici*" (esclusivamente) i soggetti che, *in base a licenza o autorizzazione* installano e forniscono reti di telecomunicazione o forniscono servizi consistenti, in tutto o in parte, nella trasmissione e nell'instradamento di segnali su reti di telecomunicazioni, ivi compreso qualunque servizio interattivo anche se relativo a prodotti audiovisivi, esclusa la diffusione circolare dei programmi radiofonici e televisivi.

La questione è molto delicata, e se può considerarsi in ogni caso prevalente per la risoluzione dei numerosi spunti problematici, la circostanza della presenza o meno dell'impresa entro il mercato (italiano) in via esclusiva o prevalente, deve riconoscersi anche che solo la gestione (economica) di contenuti multimediali o la gestione (economica) di un servizio qualificabile oggettivamente in senso "*comunicativo*" – cioè riconoscibile nelle forme adottate e chiaramente rivolto a rappresentare sistematicamente una realtà (economica) ben definita – può essere ricollegabile al quadro definitorio circoscritto dall'art. 2 del Decreto Legislativo 31 luglio 2005 n. 177 (T.U. sulla radiotelevisione)¹².

¹² Ci si riferisce espressamente ai punti c) nel punto in cui definisce "*operatore di rete*" il soggetto titolare del diritto di installazione, esercizio e fornitura di *una rete di comunicazione elettronica su frequenze terrestri in tecnica digitale, via cavo o via satellite*, e di *impianti di messa in onda, moltiplicazione, distribuzione e diffusione delle risorse frequenziali che consentono la trasmissione dei programmi agli utenti*, al punto d) in cui si definisce "fornitore di contenuti" il soggetto che ha la responsabilità editoriale nella predisposizione dei programmi televisivi o radiofonici e dei relativi programmi-dati destinati alla diffusione anche ad accesso condizionato su frequenze terrestri in tecnica digitale, via cavo o via satellite o con ogni altro mezzo di comunicazione elettronica e che è legittimato a svolgere le attività commerciali ed editoriali connesse alla diffusione delle immagini o dei suoni e dei relativi dati; al punto e) in cui si definisce "fornitore di contenuti a carattere comunitario" il soggetto che ha la responsabilità editoriale nella predisposizione dei programmi

Ne consegue che, proprio in considerazione dei richiamati principi di fondo del T.U. siano considerabili ai fini dell'inclusione o meno nel registro le relative premesse formali logiche e tecnologiche, esse ne caratterizzano la portata in modo essenziale, fornendo un prospetto evolutivo di un sistema convergente e di un mercato "integrato" (e non più segmentato) di riferimento per le funzioni anti-trust in materia¹³.

Ed ancora, proprio la previsione di una "*Piattaforma unica per trasmissioni digitali*" (art.2 comma 19) considera e chiarisce la portata essenzialmente "radiotelevisiva" (o se si vuole "comunicativa") delle disposizioni sul R.O.C. nel punto in cui prevede che "la società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo e la società concessionaria del servizio pubblico di telecomunicazioni, tra loro congiuntamente, possono partecipare ad una piattaforma unica per trasmissioni digitali da satellite e via cavo e per trasmissioni codificate in forma analogica su reti terrestri, *mediante accordi di tipo associativo anche con operatori di comunicazione destinatari di concessione, autorizzazione, licenza o comunque iscritti nel R.O.C.*"¹⁴.

È infine da osservare che alla luce delle disposizioni del *Codice per le comunicazioni elettroniche Decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259* vengono espressamente definiti (art.1 lett. gg) i servizi "*di comunicazione elettronica*", e cioè i servizi *forniti di norma a pagamento*, consistenti esclusivamente o prevalentemente nella trasmissione di segnali su reti di comunicazione elettronica, compresi i servizi di telecomunicazioni e i servizi di trasmissione nelle reti utilizzate per la diffusio-

destinati alla radiodiffusione televisiva in ambito locale che si impegna: a non trasmettere più del 5 per cento di pubblicità per ogni ora di diffusione; a trasmettere programmi originali autoprodotti per almeno il 50 per cento dell'orario di programmazione giornaliero compreso dalle 7 alle 21.

¹³ Secondo l'art. 1 infatti formano oggetto del T.u. i principi generali che informano l'assetto del sistema radiotelevisivo nazionale, regionale e locale, e lo adeguano all'introduzione della tecnologia digitale ed al processo di convergenza tra la radiotelevisione ed altri settori delle comunicazioni interpersonali e di massa, quali le comunicazioni elettroniche, l'editoria, anche elettronica ed internet in tutte le sue applicazioni; le disposizioni legislative vigenti in materia radiotelevisiva, con le integrazioni, modificazioni e abrogazioni necessarie al loro coordinamento o per assicurarne la migliore attuazione, nel rispetto della Costituzione, delle norme di diritto internazionale vigenti nell'ordinamento interno e degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea ed alle Comunità europee. Formano oggetto del testo unico le disposizioni in materia di trasmissione di programmi televisivi, di programmi radiofonici e di programmi-dati, anche ad accesso condizionato, nonché la *fornitura di servizi interattivi associati e di servizi di accesso condizionato su frequenze terrestri, via cavo e via satellite*.

¹⁴ Sempre secondo lo stesso articolo tale piattaforma è aperta alla utilizzazione di chi ne faccia richiesta in base a titolo idoneo, secondo principi di trasparenza, di concorrenza e di non discriminazione. L'Autorità vigila *sulla costituzione e sulla gestione della piattaforma*, garantendo, mediante l'adozione di specifici provvedimenti, anche ai sensi dei commi 31 e 32 dell'articolo 1, l'osservanza dei principi di trasparenza, di concorrenza e di non discriminazione tra i soggetti pubblici e privati, nonché tra i soggetti partecipanti all'accordo di cui al presente comma e soggetti terzi che intendano distribuire proprie trasmissioni mediante la stessa piattaforma.

ne circolare radiotelevisiva, ad esclusione dei servizi che forniscono contenuti trasmessi utilizzando reti e servizi di comunicazione elettronica o che esercitano un controllo editoriale su tali contenuti; sono inoltre *esclusi i servizi della società dell'informazione* di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70, *non consistenti interamente o prevalentemente nella trasmissione di segnali su reti di comunicazione elettronica*. La fornitura di reti o di servizi di comunicazione elettronica è assoggettata così (art. 25 comma 3/4) ad un'*autorizzazione generale*, che consegue alla presentazione della dichiarazione presentata da un'*impresa interessata*¹⁵.

L'impresa esercente servizi e reti di comunicazione elettronica è così abilitata ad iniziare la propria attività a decorrere dall'avvenuta presentazione della dichiarazione di inizio attività¹⁶. Le *imprese titolari di autorizzazione* sono conseguentemente tenute all'iscrizione nel registro degli operatori di comunicazione (art. 25 comma 4 Codice com.el.).

Ne consegue un'ulteriore conferma della caratteristica funzionale del R.O.C. quale *registro di imprese*, caratteristica che non può essere espansa o fraintesa e che emerge ancora di più chiaramente dalla considerazione del tessuto normativo in materia di comunicazione.

Non sempre, poi, viene adeguatamente considerato che l'art. 6 della legge 249/1997 al comma 2 prevede l'istituzione ("ove necessario" soprattutto e con criteri di parametrizzazione, e quindi di sostanziale progressività, che tengano conto dei costi dell'attività), di un corrispettivo per i servizi resi dall'Autorità in base a disposizioni di legge, *ivi compresa la tenuta del registro degli operatori*. All'iscrizione al registro consegue quindi il pagamento di un contributo da parte degli operatori interessati, ed è quindi innegabile, nei casi di iscrizione facoltativa, che solo ad essi compete la valutazione dei costi e dei benefici derivanti dalla iscrizione. Per le medesime ragioni (oltre che per l'intervenuta attivazione di procedure sanzionatorie nei casi in cui si ritengano soggetti ad iscrizione soggetti o imprese individuabili in base alle prescrizioni "allargate") è facile immaginare l'insorgenza di contenzioso giurisdizionale.

¹⁵ Tale dichiarazione è resa al Ministero resa dalla persona fisica titolare ovvero dal legale rappresentante della persona giuridica, o da soggetti da loro delegati, contenente l'intenzione di iniziare la fornitura di reti o servizi di comunicazione elettronica, unitamente alle informazioni strettamente necessarie per consentire al Ministero di tenere un elenco aggiornato dei fornitori di reti e di servizi di comunicazione elettronica, da pubblicare sul proprio Bollettino ufficiale e sul sito Internet. Tale dichiarazione costituisce denuncia di inizio attività.

¹⁶ La dichiarazione comporta comunque il rispetto delle disposizioni sui diritti di uso stabilite negli articoli 27, 28 e 29. Ai sensi dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni, il Ministero, entro e non oltre sessanta giorni dalla presentazione della dichiarazione, verifica d'ufficio la sussistenza dei presupposti e dei requisiti richiesti e dispone, se del caso, con provvedimento motivato da notificare agli interessati entro il medesimo termine, il divieto di prosecuzione dell'attività.

Si tratta, quindi, di comprendere come l'intervenuto allargamento dell'ambito dei soggetti tenuti alla iscrizione rischia di mantenere una forte ambiguità tra i contenuti di un preciso obbligo giuridico¹⁷ amministrativamente sanzionato e quelli di una facoltà cui la legge sembra collegare effetti giuridici positivi, quali l'accesso a qualsiasi forma di intervento pubblico promozionale, intervento cui l'interessato, come imprenditore collocato in mercati differenti, è libero di aderire o meno o anche di rinunciare.

Va inoltre sottolineato a riguardo che l'art. 43 (*Posizioni dominanti nel mercato delle comunicazioni*) del Decreto Legislativo 31 luglio 2005, n. 177, *Testo unico della radiotelevisione*, prevede al comma 9 che, fermo restando il divieto di costituzione di posizioni dominanti nei singoli mercati che compongono il sistema integrato delle comunicazioni, come proprio *i soggetti tenuti all'iscrizione nel registro degli operatori di comunicazione costituito ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera a), numero 5), della legge 31 luglio 1997, n. 249*, non possano né direttamente, né attraverso soggetti controllati o collegati, conseguire ricavi superiori al 20 per cento dei ricavi complessivi del sistema integrato delle comunicazioni.

Vi è in sostanza una chiara e diretta implicazione tra iscrizione al R.O.C. e difesa del livello di pluralismo del sistema, qualificando una soglia di rilevanza per la posizione dominante nel mercato delle comunicazioni proprio con riferimento a soggetti economici (appunto tutti i soggetti "tenuti" all'iscrizione al Registro) cui viene direttamente preclusa una *concentrazione di risorse superiore al 20% dei ricavi enucleabili dal sistema*, ed è solo l'analisi dei dati economici di riferimento, ed ovviamente la relativa comunicazione costante, a render possibile una verifica precisa dello stato e dello sviluppo dell'espansione soggettiva dell'operatore entro il mercato. E ciò si inquadra nel precetto posto a chiare lettere dall'art. 2 della stessa legge istitutiva (249/1997) nel punto in cui considera le posizioni dominanti "nei settori delle *comunicazioni sonore e televisive, anche nelle forme evolutive, realizzate con qualsiasi mezzo tecnico, della multimedialità, dell'editoria anche elettronica e delle connesse fonti di finanziamento*" e pone conseguentemente il divieto di qualsiasi atto o comportamento avente per oggetto o per effetto la costituzione o il mantenimento di una posizione dominante da parte di uno stesso soggetto anche attraverso soggetti controllati e collegati.

Di qui la necessità di concepire il Registro come strumento informativo "funzionale", rivolto cioè alla comprensione di sistemi in evoluzione, alla considerazione delle relative esigenze di libertà e di non condizionamento esterno mediante controlli societari o finanziamenti. Il che, poi, non esclude che proprio tale funzione implichi una considerazione di diversi livelli interessanti, dal mercato nazionale a quello locale, e che cioè richieda punti di osservazione efficienti e decentrati

¹⁷ Soggetto peraltro a sanzione amministrativa in caso di inadempimento come tuttora previsto dall'art. 24 del Regolamento che espressamente richiama l'applicabilità delle sanzioni di cui all'articolo 1, commi 29, 30, 31, 32 della legge 31 luglio 1997, n. 249.

per riscontrare il livello di ampiezza e di apertura dei mercati e la consistenza effettiva di un pluralismo che deve “misurarsi” giorno per giorno con strumenti adeguati.

Va detto anche che proprio l'avvio con Delibera 626/08/CONS di una *indagine conoscitiva sui produttori di contenuti nel settore delle comunicazioni elettroniche* potrebbe manifestarsi di particolare utilità per la risoluzione delle problematiche cui si è fatto cenno.

2. Il nuovo R.O.C.: una prospettiva di coerenza e semplificazione non senza qualche concreto rischio interpretativo

Con approvazione della delibera del Consiglio dell'Autorità n. 666/08/CONS del 26 novembre 2008, *Regolamento per l'organizzazione e la tenuta del Registro degli operatori di comunicazione* si apre una nuova fase nell'ambito della regolamentazione.

La delibera, come è stato notato dai primi osservatori costituisce non solo (e non tanto) un “testo unico” rispetto alle precedenti posizioni dell'organo di garanzia, ma fissa le basi per una più moderna gestione di uno strumento informativo, il registro, che è essenziale all'esercizio delle funzioni di garanzia, che si pone in un contesto territorialmente ampio e che richiede una sensibilità costante alle esigenze pratiche degli operatori, prima fra tutte quella di “non appesantimento” dei relativi adempimenti documentali, adempimenti che si concepiscono appunto in funzione di un interscambio informativo efficace e rapido, in grado di consentire agli operatori di essere certificati quali soggetti operanti e attivi nel settore ed all'Autorità di disporre, per l'esercizio di tutte le sue funzioni, di una base di dati aggiornata e completa.

Con le nuove disposizioni si completa un'opera di allineamento e di adeguamento già avviata con le precedenti Delibere, ma in sostanza si recepisce anche un quadro unitario di precetti rivolto da un lato alla semplificazione degli adempimenti per gli operatori e dall'altro alla definizione di più chiari contenuti per i connessi adempimenti¹⁸.

¹⁸ Il nuovo regolamento, in sintesi, ha abrogato le disposizioni contenute nella delibera n. 236/01/CONS e nelle successive modifiche prevedendo un considerevole ampliamento del numero dei soggetti tenuti all'iscrizione, alla luce del nuovo T.U. sulla radiotelevisione Decreto legislativo 31 luglio 2005 n. 177 (art. 2, comma 1, lett. a, b, c, i 2); la revisione della modulistica sulla base delle nuove tipologie di operatori tenute all'iscrizione al ROC e delle esigenze amministrative emerse nella gestione del registro, una nuova definizione di agenzia di stampa nazionale (art. 2, comma 1, lett. g); la riduzione del termine per la conclusione del procedimento di iscrizione da sessanta a trenta giorni (art. 7, comma 1); la previsione della cancellazione d'ufficio dal Registro (art.12 comma 6); la trasmissione telematica delle comunicazioni da rendere al Registro (art.13); la pubblicazione sul sito web dell'Autorità dei dati generali relativi ai soggetti iscritti al Registro

L'articolo 2 della Delibera definisce i soggetti *obbligati* all'iscrizione al Registro in linea coerente con i principi del T.U. sulla radiotelevisione¹⁹ ma in verità, almeno apparentemente, estendendo non poco –non senza qualche sostanziale rischio, – le (vigenti) prescrizioni della legge n. 249, in particolare individuando gli “operatori di rete”, quali soggetti titolari del diritto di installazione, esercizio e fornitura di una rete di comunicazione elettronica su frequenze terrestri in tecnica digitale, via cavo o via satellite, e di impianti di messa in onda, multiplazione, distribuzione e diffusione delle risorse frequenziali che consentono la trasmissione di programmi agli utenti; e “i fornitori di contenuti” (cioè i soggetti che *hanno la responsabilità editoriale* nella predisposizione dei programmi televisivi o radiofonici e dei relativi programmi-dati destinati alla diffusione anche ad accesso condizionato su frequenze terrestri in tecnica digitale, via cavo o via satellite o con ogni altro mezzo di comunicazione elettronica e che *sono legittimati a svolgere le attività commerciali ed editoriali connesse alla diffusione delle immagini o dei suoni e dei relativi dati*; sono altresì tenuti alla iscrizione anche “i fornitori di servizi interattivi associati o di servizi di accesso condizionato” e cioè quei soggetti che forniscono, attraverso l'operatore di rete, servizi al pubblico di accesso condizionato, compresa la *pay per view*, mediante distribuzione agli utenti finali di chiavi numeriche per l'abilitazione alla visione dei programmi, alla fatturazione dei servizi ed eventualmente alla fornitura di apparati, ovvero *che forniscono servizi della c.d. “società dell'informazione” ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70*²⁰, ovvero forniscono una guida elettronica

(art. 19); la possibilità di conferire le deleghe ai Co.Re.Com. per la gestione del Registro (art. 25); la previsione di un codice alfa numerico identificativo degli impianti radiotelevisivi presenti nella Sezione speciale impianti radiotelevisivi del Registro (art. 21, comma 3); un raddoppio del termine temporale, (da trenta a sessanta giorni) per comunicare le variazioni con un sistema interattivo relative agli impianti radiotelevisivi, (All. C, n. 3); la possibilità di pubblicazione delle informazioni relative alla denominazione/ragione sociale, codice fiscale, sede legale, attività e numero ROC dei soggetti iscritti al Registro sul sito web dell'Autorità.

¹⁹ In particolare cfr. art. 2, lett. c) lett. d) e h) del d.lgs. 31 luglio 2005, n. 177.

²⁰ E qui il riferimento appare poco coerente proprio col contenuto del decreto legislativo, che tra l'altro all'art. 2 definisce tali soggetti “servizi della società dell'informazione” e cioè le attività economiche svolte in linea – *on line*-, nonché i servizi definiti dall'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge 21 giugno 1986, n. 317, e successive modificazioni “prestatore”: la persona fisica o giuridica che presta un servizio della società dell'informazione. Tanto più che la stessa norma prevedeva (comma 3) che sono fatte salve, ove non espressamente derogate, le disposizioni in materia bancaria, finanziaria, assicurativa e dei sistemi di pagamento e le competenze degli organi amministrativi e degli organi di polizia aventi funzioni di vigilanza e di controllo, compreso il controllo sulle reti informatiche di cui alla legge 31 luglio 1997, n. 249, e delle autorità indipendenti di settore. Il problema non è di poco conto in quanto se il criterio fondamentale risulta essere quello di ricomprendere le attività radiotelevisive o di telecomunicazioni (cioè poi operatori VOIP, Web TV e Web Radio aventi ovviamente sede in Italia) non si comprende come le prescrizioni della delibera (che è e resta atto amministrativo e non regolamento delegato) possano essere ritenute coerenti con quanto espressamente prevede il successivo Art. 6 (*Assenza di autorizzazione preventiva*) per cui “L'accesso all'attività di un prestatore di un servizio della società dell'informa-

ai programmi), ed infine i *soggetti esercenti l'attività di radiodiffusione e cioè la società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo e i soggetti titolari di concessione, autorizzazione, o comunque di altro provvedimento abilitativo*, da parte dell'Autorità o del Ministero delle comunicazioni, per l'esercizio della radiodiffusione sonora o televisiva, via etere terrestre, via satellite o via cavo, con qualsiasi tecnica e modalità, ad accesso libero o condizionato, e per l'installazione e l'esercizio di impianti ripetitori via etere di programmi sonori e televisivi esteri e nazionali, nonché i soggetti a cui la legge impone gli stessi obblighi dei concessionari; ed infine le *imprese concessionarie di pubblicità* qualificate come imprese che, in forza di un contratto con i soggetti o con una loro concessionaria di pubblicità, ricevono l'incarico non occasionale di negoziare e concludere in nome proprio contratti di vendita di spazi pubblicitari per la trasmissione mediante impianti radiofonici o televisivi; oppure come soggetti che, in forza di un contratto con un editore di giornali quotidiani, periodici o riviste, nonché di testate in formato elettronico, o con una sua concessionaria di pubblicità, ricevono l'incarico non occasionale di negoziare e concludere in nome proprio contratti di vendita di spazi pubblicitari per la diffusione, su giornali quotidiani, periodici o riviste, o testate in formato elettronico; *le imprese di produzione o distribuzione di programmi radiotelevisivi* e cioè soggetti che producono o distribuiscono (con riferimento ai soggetti obbligati all'iscrizione) programmi destinati alla radiodiffusione sonora o televisiva; le agenzie di stampa a carattere nazionale: i soggetti i cui notiziari siano distribuiti in abbonamento a titolo oneroso, qualunque sia il mezzo di trasmissione utilizzato, ad almeno quindici testate quotidiane in cinque regioni, che abbiano alle loro dipendenze a norma del contratto nazionale di lavoro più di dieci giornalisti professionisti con rapporto a tempo pieno, indeterminato ed esclusivo, ed effettuino un minimo di dodici ore di trasmissione al giorno per

zione e il suo esercizio non sono soggetti, in quanto tali, ad autorizzazione preventiva o ad altra misura di effetto equivalente. Sono fatte salve le disposizioni sui regimi di autorizzazione *che non riguardano specificatamente ed esclusivamente i servizi della società dell'informazione o i regimi di autorizzazione nel settore dei servizi delle telecomunicazioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 19 settembre 1997, n. 318, dalla cui applicazione sono esclusi i servizi della società dell'informazione.*"

Resta comunque l'ipotesi di una lettura coerente che di fatto appunto limiti anche in considerazione al contenuto del T.U. sulla radiotelevisione la estensione delle disposizioni regolatorie *solo appunto al settore radiotelevisivo e delle telecomunicazioni* dovendosi escludere ogni (impropria) interpretazione estensiva. La Direttiva 2000/31/CE dell'8 giugno 2000 recepita appunto dalla normativa del 2003 sottolinea il: "Principio dell'assenza di autorizzazione preventiva" e soprattutto fa divieto agli Stati membri di imporre ai servizi della società dell'informazione regimi di autorizzazione speciali che non si applicherebbero a servizi analoghi forniti con altri mezzi. Così sarebbe indubbiamente contrario alla direttiva assoggettare l'apertura di un sito web ad un procedimento di autorizzazione. Un sito potrà essere però subordinato ad autorizzazione se l'attività contemplata è un'attività regolamentata (come ad esempio, servizi bancari e finanziari on-line) ed in questo senso se non si vuole suscitare l'interesse delle istituzioni comunitarie con l'avvio di procedura d'infrazione dell'Italia, sarebbe opportuno chiarire i limiti delle nuove disposizioni.

almeno cinque giorni alla settimana; gli editori di giornali quotidiani, periodici o riviste: *i soggetti editori* di cui all'articolo 1, comma 1, e quelli equiparati di cui all'articolo 18, comma 1, della legge 5 agosto 1981, n. 416, che pubblicano più di dodici numeri l'anno; gli altri soggetti editori che comunque pubblicano una o più testate giornalistiche diffuse al pubblico con regolare periodicità; soggetti esercenti l'editoria elettronica: e cioè soggetti che pubblicano in modalità elettronica *testate* diffuse al pubblico con periodicità quotidiana, e quelli equiparati di cui all'articolo 18, comma 1, della legge 5 agosto 1981, n. 416, che pubblicano più di dodici numeri l'anno; *gli altri editori che pubblicano in modalità elettronica testate con periodicità non quotidiana, ivi compresi i soggetti che gestiscono siti internet per la pubblicazione degli avvisi di vendita di cui all'art. 490 c.p.c.* così come previsto dal decreto del Ministero della giustizia del 31 ottobre 2006²¹; *le imprese fornitrici di servizi di comunicazione elettronica*: i soggetti che, in base ad autorizzazione forniscono direttamente servizi consistenti esclusivamente o prevalentemente nella trasmissione di segnali su reti di comunicazione elettronica, compresi i servizi di telecomunicazioni e i servizi di trasmissione nelle reti utilizzate per la diffusione circolare televisiva.

Insomma la definizione dei soggetti obbligati sembra essere ridondante e potrebbe comportare – specie nell'ipotesi di decentramento ai Co.re.com. delle procedure di iscrizione – non pochi profili problematici e interpretativi soprattutto forieri di possibile contenzioso giurisdizionale (non si sa bene poi se di competenza del Giudice amministrativo o semmai del Giudice Ordinario vertendosi indubbiamente in materia di diritti soggettivi fondamentali e non condizionabili come quelli attinenti alla comunicazione ex art. 21 e 41 Cost.).

²¹ Il DM 31 ottobre 2006 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 297 del 22 dicembre 2006) *Individuazione dei siti internet destinati all'inserimento degli avvisi di vendita di cui all'art. 490 del C.p.c.* stabilisce (art.2) che I siti internet gestiti dai soggetti in possesso dei requisiti professionali e dotati dei requisiti tecnici, *sono inseriti in un apposito elenco tenuto presso il Dipartimento per gli affari di giustizia del Ministero*, Direzione generale della giustizia civile e possono effettuare gli avvisi di vendita. I requisiti professionali e incompatibilità sono individuati (esclusivamente) con riferimento appunto al ROC (i soggetti che richiedono l'iscrizione nell'elenco di cui all'art. 2 devono essere iscritti al registro degli operatori di comunicazione di cui all'art. 1, comma 6, lettera a), n. 5 della legge 31 luglio 1997, n. 249). Insomma il DM richiama la legge 249 che a sua volta, nella delibera che adotta il regolamento di organizzazione richiama il decreto ministeriale. Una questione di coerenza da un lato, ma dall'altro appare evidente che tale previsione si giustifica solo in quanto richiamata già da altra fonte normativa (secondaria) e che per converso sembra confermare l'eccezionalità dell'iscrizione di siti internet al ROC se non su base volontaria. Sembra da escludere nel modo più fermo che la disposizione intenda puntualizzare un vero e proprio obbligo per soggetti (economici e non) estranei a tale ristretta categoria, la cui inclusione evidentemente si giustifica in relazione all'attività svolta continuativamente in rapporto con l'amministrazione pubblica, attività che esige una trasparenza giustificata dalla funzione informativa specifica destinata ad incidere non poco in termini di trasparenza della stessa azione amministrativa e giurisdizionale di riferimento.

Un chiaro riferimento alla dimensione “imprenditoriale” come criterio ricostruttivo uniforme, riferimento contenuto peraltro nella stessa legge n. 249 avrebbe potuto fornire una prospettiva meno incerta e soprattutto univoca e coerente.

È auspicabile allora che l’Autorità intervenga quanto meno dettando opportune e chiare linee interpretative di riferimento e omogenei criteri, che peraltro non sono mancati in passato, e che in parte sembrano poi anche trasparire dallo stesso articolato del Regolamento che ne limitino la portata a situazioni organizzative organizzate *imprenditorialmente* e tali appunto da definire – anche progressivamente – mercati ed attività economiche posizionate all’interno di un mercato di riferimento (quello italiano), senza tralasciare i delicatissimi profili di regolamentazione comunitaria e internazionale che invece attengono ad attività comunicative via *web* non rientranti in una dimensione organizzata.

Una interpretazione diversa aprirebbe una infinita serie di dubbi, generando incertezza e correndo il rischio di penalizzare in definitiva l’evoluzione della rete in Italia considerando nel medesimo modo situazioni obiettivamente diverse, tanto più in assenza di un preciso quadro legislativo internazionale di riferimento e persino in potenziale difformità con l’ordinamento comunitario.

Merita cenno la tenuta informatica del registro (art. 3 e 4 del nuovo Regolamento) con la costituzione di un apposito sistema informativo automatizzato che consente l’estrapolazione di documenti informatici, intesi come rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti formati, o comunque trattati, inerenti ciascun soggetto presente nel Registro stesso.

Tale sistema assicura la disponibilità, l’integrità e la sicurezza con riferimento all’accesso ai dati, nel rispetto delle disposizioni del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, (*Codice in materia di protezione dei dati personali*) e del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e successive modifiche, (*CAD - Codice dell’amministrazione digitale*) in materia di amministrazione delle informazioni in modalità digitale, anche mediante l’interoperabilità con i sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni e di altri enti.

Orbene il richiamo appare non secondario, poiché se è vero che in materia di dati personali esso appare già contenuto nelle previgenti delibere proprio il richiamo al CAD si rivela di particolare interesse tanto più nella prospettiva di una gestione decentrata del Registro.

Ci si riferisce infatti alle grandissime opportunità che sembrano dischiudersi con l’inclusione del R.O.C. nell’ambito del *Sistema pubblico di connettività* di cui all’art. 77 in particolare alla opportunità per le pubbliche amministrazioni (anche indipendenti come appunto nel caso di specie) di garantire *l’interazione della pubblica amministrazione centrale e locale con tutti gli altri soggetti connessi a Internet*, nonché con le reti di altri enti, promuovendo l’erogazione di servizi di qualità e la miglior fruibilità degli stessi da parte dei cittadini e delle imprese e la fornitura

di una infrastruttura condivisa di interscambio che consenta l'interoperabilità tra tutte le reti delle pubbliche amministrazioni esistenti, favorendone lo sviluppo omogeneo su tutto il territorio nella salvaguardia degli investimenti effettuati, e infine alla fornitura di servizi di connettività e cooperazione alle pubbliche amministrazioni che ne facciano richiesta, per permettere l'interconnessione delle proprie sedi e realizzare così anche l'infrastruttura interna di comunicazione per realizzare un modello di fornitura dei servizi multifornitore coerente con l'attuale situazione di mercato e le dimensioni del progetto stesso.

Ci si riferisce all'art. 10 del CAD che prevede a favore delle imprese *lo Sportello unico per le attività produttive* gestito in modalità informatica ed erogante i propri servizi verso l'utenza anche in via telematica.

La rete degli sportelli unici consente (in via telematica) l'invio di istanze, dichiarazioni, documenti e ogni altro atto trasmesso dall'utente in via telematica e soprattutto garantisce l'integrazione *con i servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni*²².

Ci si riferisce, ancora, all'art. 11 del CAD nel punto in cui si prevede un *Registro informatico degli adempimenti amministrativi per le imprese* istituito presso il Ministero delle attività produttive, che si avvale a questo scopo del sistema informativo delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura,, il quale contiene l'elenco completo degli adempimenti amministrativi previsti dalle pubbliche amministrazioni *per l'avvio e l'esercizio delle attività di impresa*, nonché i dati raccolti dalle amministrazioni comunali negli archivi informatici di cui all'articolo 24, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Tale Registro *si articola su base regionale con apposite sezioni del sito informatico*, e fornisce, ove possibile, il supporto necessario a compilare in via elettronica la relativa modulistica. Il CAD tra l'altro fa infatti obbligo alle amministrazioni pubbliche, nonché ai concessionari di lavori e ai concessionari e gestori di servizi pubblici, *di trasmettere in via informatica* al Ministero delle attività produttive l'elenco degli adempimenti amministrativi necessari per l'avvio e l'esercizio dell'attività di impresa.

3. La "nuova fase" delle deleghe regionali.

Va premesso che non appare possibile inquadrare la funzione di tenuta del registro da parte dell'Autorità come funzione *esclusiva*, in quanto proprio il comma 13 dell'art. 1 della legge n. 249 configura espressamente i *Comitati regionali delle*

²² Al fine di promuovere la *massima efficacia ed efficienza* dello sportello unico, anche attraverso l'adozione di *modalità omogenee di relazione con gli utenti nell'intero territorio nazionale*, lo Stato, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, individua uno o più modelli tecnico-organizzativi di riferimento, *tenendo presenti le migliori esperienze realizzate che garantiscano l'interoperabilità delle soluzioni individuate*.

comunicazioni (Co.re.com.) quali organismi essenziali per le esigenze di decentramento sul territorio al fine di assicurare appieno quelle necessarie funzioni di governo, di garanzia e di controllo in tema di comunicazione. I comitati sono definiti “*funzionalmente organi dell’Autorità*” e potenzialmente, così, appaiono destinatari di ogni possibile delega di funzioni volta ad assicurare concretezza al relativo ruolo di garanzia del sistema.

L’articolo 25 della Delibera 666/08/CONS del 26 novembre 2008 *Regolamento per l’organizzazione e la tenuta del Registro degli operatori di comunicazione* disciplina la delega di funzioni ai Co.re.com. in particolare dell’istruttoria relativa ai *procedimenti di iscrizione* degli operatori di cui all’art. 6 del regolamento nonché *dei procedimenti di rilascio delle certificazioni* di cui all’art. 14 del regolamento.

Si tratta quindi di una delega *ben circoscritta* che si riferisce a determinate fasi procedimentale istruttorie e che disciplina l’iscrizione degli operatori (o meglio l’istruzione delle relative domande di iscrizione al R.O.C.).

Al fine di istruire la richiesta d’iscrizione, è prevista una attività di verifica sui presupposti soggettivi ed oggettivi della domanda, in particolare sulla regolarità della compilazione della domanda di iscrizione e l’autenticità della sua sottoscrizione e sulla produzione delle dichiarazioni richieste, sulla regolarità della relativa compilazione e l’autenticità della sottoscrizione nonché infine sulla esistenza dei requisiti e delle condizioni previsti dalla legge e dal nuovo regolamento. Qualora in sede di istruttoria sia accertata la mancanza di uno dei requisiti necessari per provvedere alla iscrizione al Registro, dovrà darsi comunicazione all’interessato.

Tali possono essere delegate ai Co.re.com. sulla base di una apposita convenzione stipulata con l’Autorità. Con riferimento alle attività di garanzia connesse alla tenuta del Registro ciascun Co.re.com., nell’ambito della propria organizzazione interna, *assicura il corretto svolgimento delle funzioni delegate*²³.

Il conferimento della delega potrà avvenire anche in più fasi, previa conforme integrazione dell’Accordo-quadro sottoscritto il 25 giugno 2003 dall’Autorità, dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome e dalla Conferenza dei Presidenti dell’Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, e conseguente modifica delle convenzioni stipulate da ciascun Comitato per l’esercizio delle funzioni delegate.

A seguito di tale accordo quadro con delibera n. 402/03/CONS l’Autorità aveva già proceduto ad una prima delega di funzioni ai Co.re.com. richiamando la collaborazione nei settori di interesse comune e il principio di leale cooperazione

²³ Cfr. a riguardo la Delibera 666/06/CONS del 23 novembre 2006 “Chiusura della fase sperimentale dell’esercizio delle funzioni delegate ai Co.Re.Com. e passaggio al regime ordinario” e in modo specifico la Delibera n. 631/07/CONS Approvazione delle linee guida relative all’attribuzione delle deleghe in materia di tenuta del R.O.C.

ed individuando già delle aree fondamentali operative (art.4) quali la vigilanza in materia di tutela dei minori, il rispetto del diritto di rettifica in materia radiotelevisiva locale, la vigilanza sui sondaggi, le conciliazioni nelle controversie tra operatori di telecomunicazioni ed utenti ed anche le competenze in materia antitrust e di tutela della concorrenza nell'informazione in ambito regionale, predisponendo anche linee future per nuove deleghe (art. 5) in materia di vigilanza sui diritti di interconnessione e di accesso alle infrastrutture locali, vigilanza in generale sulla distribuzione di servizi e prodotti in ambito locale, e soprattutto una prima forma di delega sulla "tenuta" del R.O.C. e sul monitoraggio delle trasmissioni radiotelevisive locali.

Tra l'altro l'analisi del T.U. sulla radiotelevisione (Decreto legislativo 31 luglio 2005, n.177) consente di definire un nuovo rapporto funzionale che è definito dall'art.13 a proposito del funzionamento dei Comitati, la norma chiarisce infatti che tutte le funzioni (previste per l'Autorità) di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 10 sono svolte anche attraverso i comitati regionali cui si ribadisce la natura di *organi funzionali* dell'Autorità, riconoscendo anche che per lo svolgimento di tali compiti i Comitati possano avvalersi anche degli ispettorati territoriali del Ministero delle comunicazioni²⁴. Il T.U. sembra cioè operare in modo molto più ampio della legge n. 249 prevedendo una delegabilità in via generale in sede regionale di ogni funzione di garanzia per le comunicazioni, nel contesto di un rapporto funzionale di tipo organico che da un lato individua nell'Autorità il soggetto preposto alla definizione di linee generali di indirizzo e di valutazione complessiva del sistema, nei Comitati i soggetti istituzionali preposti alla vigilanza in sede regionale e negli ispettorati ministeriali, infine, le strutture (tecniche) di verifica e di ispezione sul territorio in grado di documentare efficacemente l'azione di garanzia svolta secondo questa nuova, duplice rilevanza in sede nazionale e locale.

È con l'accordo quadro del 4 dicembre 2008 che il rapporto tra Autorità e Co.re.com. si apre a nuove prospettive, prevedendo espressamente la "stabilizzazione" delle deleghe già avviate nonché la "gestione delle posizioni degli operatori nell'ambito del R.O.C. secondo linee guida fissate dall'Autorità e sotto il coordinamento dell'Autorità. Tale delega comprende nell'ambito della rispettiva competenza territoriale, lo svolgimento dei procedimenti di iscrizione e gli aggiornamenti nelle posizioni degli operatori nonché il rilascio delle certificazioni attestanti la regolare iscrizione al Registro (art. 3 comma 1 accordo).

²⁴ L'art. 10 (*Competenze in materia radiotelevisiva dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*) prevede infatti che l'Autorità, nell'esercizio dei compiti ad essa affidati dalla legge, assicura il rispetto dei diritti fondamentali della persona nel settore delle comunicazioni, anche radiotelevisive e che (comma 2) in materia di radiotelevisione, esercita le competenze richiamate dalle norme del T.U., nonché quelle rientranti nelle funzioni e nei compiti attribuiti dalle norme vigenti, anche se non trasposte nel testo unico, e, in particolare le competenze di cui alle leggi 6 agosto 1990, n. 223, 14 novembre 1995, n. 481 e 31 luglio 1997, n. 249.

Si apre, in sostanza, una fase nuova nei rapporti tra Autorità e i Co.re.com., una fase caratterizzata dalla più ampia e centrale valenza delle funzioni delegate e dall'entrata in vigore del nuovo testo dell' art. 117 della Costituzione (introdotto dall'art. 1 della Legge Costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3) che pone tra le materie di legislazione regionale concorrente l'ordinamento della comunicazione.

Non si può negare che tale circostanza, insieme alla tensione in senso federalista dell'ordinamento costituzionale abbia un peso determinante²⁵, sia pure nei limiti tracciati dallo stesso articolo per cui nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, *salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato*.

Al di là del chiaro richiamo al principio di leale cooperazione istituzionale, più che mai rilevante in questa materia, la Corte Costituzionale ha cercato già di delineare una precisa linea di demarcazione in primo luogo con la sentenza n. 336 del 2005 che riguardava l'art. 87 del decreto legislativo n. 259 del 2003, attuativo dell'art. 41, comma 2, lettera a), della legge n. 166 del 2002, che prevedeva – in linea con le prescrizioni comunitarie – una disciplina volta a promuovere la semplificazione dei procedimenti *attraverso l'adozione di procedure uniformi e tempestive, anche al fine di garantire l'attuazione delle regole della concorrenza*.

Con tale decisione, che dichiarava in parte inammissibili ed in parte infondate tutte le questioni di legittimità costituzionale sollevate, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, dalle Regioni Toscana e Marche in ordine a diverse norme del Codice delle comunicazioni elettroniche, approvato con decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259, la Corte, richiamandosi alla dimensione comunitaria delle impugnate prescrizioni contenute nel codice per le comunicazioni elettroniche ribadiva come “emerge l'esistenza di un preciso vincolo comunitario ad attuare un vasto processo di liberalizzazione del settore, armonizzando le procedure amministrative ed evitando ritardi nella realizzazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica”, sottolineando anche come proprio i principî di derivazione comunitaria recepiti dalla normativa, e i valori costituzionali coinvolti quali la libertà di comunicazione e la libertà di iniziativa economica e relativo suo esercizio in regime di concorrenza, con garanzia di accesso al mercato delle reti e ai servizi di comunicazione elettronica secondo

²⁵ Cfr. Stancati P. *La inclusione della materia “ordinamento della comunicazione” nell'art. 117, comma 3, Cost.: aspetti problematici della libertà di pensiero “regionalizzata” e del “federalismo della informazione”*, in *Giur. Cost.* 2005 pag. 721, che traccia una analisi puntuale delle potenzialità e dei rischi di una espansione scoordinata dei poteri delle regioni in materia di libertà di manifestazione del pensiero e verifica, considerando le posizioni della Corte Costituzionale, estensione e limiti della “informazione regionalizzata” e del “federalismo radiotelevisivo”; cfr. anche Fares G. *Gli istituti della semplificazione procedimentale alla luce del nuovo riparto di competenze ex art. 117 Cost.: spunti di riflessione dalla sentenza n. 336/2005 della Consulta*, in *Giust. Amm.* 2005 pag. 925 che analizza il problema sotto l'aspetto della semplificazione normativa e del raccordo con il codice per le comunicazioni elettroniche.

criteri di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità implicassero di conseguenza *anche la promozione della semplificazione dei procedimenti amministrativi e la partecipazione ad essi dei soggetti interessati*, attraverso l'adozione di procedure tempestive, non discriminatorie e trasparenti nei confronti delle imprese interessate.

Ed ancora con la sentenza 21 giugno 2006 – 6 luglio 2006, n. 265 la Corte affrontava nuovamente la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Governo contro l'art. 14 della legge della Regione Veneto 25 febbraio 2005, n. 8 (*Disposizioni di riordino e semplificazione normativa – collegato alla legge finanziaria 2004 in materia di edilizia residenziale pubblica, viabilità, mobilità, urbanistica ed edilizia*), per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione²⁶.

Osservava la Corte, dichiarando l'illegittimità della legislazione regionale, come proprio le richiamate esigenze di celerità e la conseguente riduzione dei termini per l'autorizzazione all'installazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica costituiscono, *per finalità di tutela di istanze unitarie, "principi fondamentali" operanti nelle materie di competenza ripartita* ("ordinamento della comunicazione", "governo del territorio", "tutela della salute").

È innegabile anche che dall'esame delle decisioni della Corte costituzionale si desumano in via di principio chiare linee procedurali nella direzione del "non appesantimento" delle procedure, secondo profili generali peraltro già presenti nella legge in materia di procedimento amministrativo e, soprattutto nella direzione della semplificazione degli adempimenti²⁷ in materia di comunicazione, il che sembra poi predefinire il rapporto tra Autorità e Co.re.com. secondo una direzione insieme di sintesi e di corresponsabilità nelle garanzie per gli operatori e per gli utenti.

4. Le prospettive future di un sistema integrato di controlli e di garanzie nelle comunicazioni su base regionale e nazionale

È presto forse per una analisi complessiva dei possibili sviluppi normativi del sistema delle comunicazioni "integrato" quale risulta da un complesso legislativo molto articolato, che muove ancora da radici ben salde quali i plessi normativi "di settore" sull'editoria (1981) e sul sistema misto radiotelevisivo (1990) che ha

²⁶ La norma impugnata prevedeva che per l'autorizzazione all'installazione, modifica ed adeguamento degli impianti di telefonia mobile, il richiedente dovesse ottenere sia l'autorizzazione, prevista dall'art. 87 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), "ai fini della verifica di compatibilità igienico-sanitaria", sia il permesso di costruire, ai sensi degli art. 3 e 10 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*), "ai fini della conformità urbanistica ed edilizia".

²⁷ Si rinvia a Stancati P. cit.

inizio nel 1997 con l'istituzione dell'Autorità di garanzia, si articola nuovamente nel 2000 con la previsione di disposizioni in materia elettorale e di sondaggi e poi ancora nel 2003 con il codice per le comunicazioni elettroniche e infine nel 2005 col T.U. sulla radiotelevisione. Si tratta di "sistemi" normativi "innestati" in qualche modo l'un l'altro aventi ciascuno una potenziale forza regolatoria di volta in volta, poi, coincidente con differenti soglie di rilevanza politica nazionale e differenti obiettivi impostati a livello comunitario, apparentemente concepiti in relazione a differenti mercati, ma in realtà operanti tutti un riferimento complessivo del sistema "delle comunicazioni" ora sotto il profilo delle interazioni dei contenuti (multimedialità) ed ora sotto il profilo delle caratteristiche e dello sviluppo delle reti e degli operatori di rete (convergenza, interconnessione).

Si tratta, quindi, di comporre una visione decentrata della comunicazione, una visione cioè che non può prescindere dagli aspetti culturali, sociali, economici del territorio in una dimensione regionale ed una visione complessiva del sistema, che invece recepisce ed elabora gli impulsi del territorio medesimo, li sa analizzare e veicolare, li sa interpretare, li trasforma concretamente in azioni di promozione e di garanzia più generali, riconoscendo in primo luogo nei diritti e nelle libertà della comunicazione e delle comunicazioni, nel senso del pluralismo e della trasparenza come difesa autentica di valori costituzionali essenziali, nel senso dell'efficacia delle procedure amministrative e dell'efficienza dei procedimenti di accertamento e di contenzioso, non senza tralasciare gli spazi di mediazione e di conciliazione rispetto ai conflitti, ai diversi conflitti possibili, in modo tale da assicurare insieme la traduzione di regole generali e garanzie in affermazioni positive su casi concreti, in puntuali affermazioni di "diritto vivente" poste a tutelare posizioni emarginate o svantaggiate, siano esse di singoli utenti, di collettività di utenti o di imprese o gruppi di imprese tendenti ad inserirsi nel mercato.

Due sembrano, allora i riferimenti essenziali che operano nella composizione del sistema integrato delle garanzie: la "apertura" dei mercati e delle infrastrutture tecnologiche quale parametro posto a livello comunitario e le azioni promozionali di tutela (tecnica ed economica) del pluralismo e della concorrenza poste a favore di soggetti destinati ad operare in un ambito sempre più caratterizzato dalle esternalizzazione (dei servizi) delle imprese e dalla internazionalizzazione dei problemi e dei sistemi di riferimento.

Non si tratta solo di definire soglie ottimali come più volte si è fatto in passato, ma di comprendere lo stato e l'evoluzione di sistemi di comunicazione interagenti e complessi, di comprendere come la stessa complessità ed articolazione concreta delle tecnologie disponibili per gli operatori possa schiudere insieme potenzialità di sviluppo o di compromissione e di condizionamento per settori rilevanti o per il sistema delle comunicazioni nel suo insieme.

Si tratta cioè di un equilibrio difficile nel quale l'eccesso di formalismi e di procedure formali potrebbe tradursi in freno regolamentare, destinato ad incidere

sostanzialmente sulla parità di trattamento e sulla libertà di concorrenza in un contesto sempre più internazionalizzato.

Ed in questa direzione vanno determinate linee di guida generali attente al sistema nelle sue capacità evolutive e nel suo concreto modo di essere e di rapportarsi con altri sistemi di comunicazione, potenziando eventualmente i rapporti internazionali per cogliere o determinare le linee di indirizzo poste prima di tutto a livello comunitario e sulla base del “diritto vivente” determinato in sede giurisdizionale nel medesimo livello, sia comprendendo e articolando tali linee orientative con riferimento ai valori costituzionali vigenti che, soprattutto, con riferimento ai valori espressi nelle decisioni della Corte europea di giustizia e della Corte europea dei diritti dell’uomo.

Per altro verso tale raccordo richiede un costante raccordo tra Autorità di garanzia a livello interno, ma soprattutto un positivo e cooperativo sviluppo delle relazioni istituzionali tra Autorità di garanzia specie in materia di dati personali e di concorrenza.

In questo contesto il ruolo delle istituzioni regionali di garanzia (pressoché inesistente ad esempio in materia di trattamento di dati personali o di pubblicità ingannevole o tutela della concorrenza e del mercato in ambito locale) potrebbe “fare” la differenza, potrebbe cioè segnare una fase “nuova” del federalismo, caratterizzata anche dalla semplificazione procedimentale e da garanzie di fatto più sentite perché più “vicine” al territorio, garanzie vere e funzionanti perché da tutti apprezzate e verificate anche e soprattutto nei rapporti più immediati che riguardano cittadini e imprese e istituzioni locali.

Si tratta di prospettare un sistema di garanzie funzionante ed efficace e non dispersivo o declamatorio, un sistema basta sul monitoraggio e sull’interscambio continuo di dati, coerente nella individuazione di procedure di riferimento omogenee e appunto semplificate.

Si pone allora il tema della utilità di un precetto generale di “non aggravamento” dei depositi documentali (principio chiaramente posto in tema di procedimento amministrativo dall’art. 1 della legge 7 agosto 1990 n. 241) oggi ulteriormente specificato con l’uso ordinario di procedure telematiche quale è desumibile sia dal CAD (che appunto prevede in forma ordinaria l’interscambio di dati tra amministrazioni pubbliche) che dalla riforma intervenuta con la legge 11 febbraio 2005 n. 11 della legge sul procedimento che pone (Art. 3 bis) l’uso della telematica quale strumento ordinario per conseguire maggiore efficienza nella attività amministrativa nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati.

Solo una gestione telematica delle procedure, che peraltro traspare dalle determinazioni già adottate dall’Autorità sembra misura adeguata ad una gestione delle procedure di iscrizione e particolare celerità nel rilascio delle certificazioni.

L'utilità di un sistema istituzionale di monitoraggio è un dato costante e lega, a ben vedere, tutte le funzioni di garanzia. Si è detto che il Registro è il primo strumento di monitoraggio, ed è altrettanto chiaro che solo l'elaborazione dei dati strutturali ed economici può consentire l'ottimale esercizio dei compiti istituzionali di garanzia a livello nazionale e locale. E qui il tema si prospetta come molto più vasto, ed incide sulla capacità del sistema di predisporre strumenti di analisi in un quadro sistematico ed efficiente di descrittori omogenei, in modo tale da trarre gli elementi oggettivi sui quali basare efficacemente ed autorevolmente ogni possibile intervento istituzionale, sia esso ricognitivo che sanzionatorio, sia esso di mediazione che di intervento promozionale o meramente informativo.

Tanto più si sarà in grado di costruire e di rafforzare un sistema informativo completo e funzionante tanto più il raccordo tra le autorità di garanzia sarà destinato a completarne positivamente l'azione istituzionale, tanto più il sistema delle comunicazioni potrà essere rappresentato in modo puntuale ed esatto tanto più il sistema sarà descritto nelle sue articolazioni effettive e nei modi attraverso i quali si pone, si sviluppa o al contrario si inibisce.

Il percorso avviato si presenta difficoltoso e non privo di difficoltà, ma è l'unico percorso possibile, e sembra essere anche l'unico modo per assicurare al sistema una certa funzionalità e coerenza di fondo.

Se infatti il decentramento funzionale sposta il problema dal centro alla periferia è innegabile anche che all'azione locale di accertamento e di rilevazione dovranno accompagnarsi precise linee orientative di carattere cogente, volte a enucleare la casistica possibile, ad evidenziare perciò gli spazi interpretativi ammissibili in modo tale da ricondurre l'azione amministrativa di tenuta del registro degli operatori a limiti funzionali derivanti dallo stato della normativa di sistema delle comunicazioni disponendo nel contempo di un quadro di riferimento omogeneo cui gli enti regionali possano sempre e facilmente fare riferimento.

In questo quadro, evidentemente giocherà un ruolo fondamentale sia la formazione del personale addetto a compiti amministrativi che l'individuazione di linee programmatiche comuni (come del resto si desume chiaramente dall'accordo, art. 6).

Lo Stato – come scriveva nel 1979, nel suo *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*, Massimo Severo Giannini, allora ministro per la Funzione pubblica – rischia, senza effettiva e piena comunicazione, di non apparire più ai cittadini (ed alle imprese) “... un amico sicuro e autorevole” ma “una creatura, ambigua, irragionevole, lontana”²⁸.

²⁸ M. S. Giannini, *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*, trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979, Roma tipografia del Senato, 1979.

Il modo in cui poteri centrali e locali sapranno dialogare efficientemente in sincronia operativa e con ogni possibile cooperazione è anche il miglior modo per tenere lontano questo rischio e per ravvivare quelle esigenze di partecipazione e di condivisione che sono alla base della riforma delle istituzioni e del nuovo ruolo assunto dalle regioni nel governo democratico del Paese.

Sebastiano Sortino*

Il Registro degli operatori di comunicazione, come tutti sapete è il “luogo” dove sono censiti tutti i soggetti che, a vario titolo, operano nei diversi mercati della comunicazione. Come per tutti i registri, come per tutti i catasti, come per tutti gli elenchi, quella della tenuta del Registro degli operatori della comunicazione è un’attività abitualmente considerata di secondo livello, ossia di secondaria rilevanza. Nell’ambito di un’amministrazione pubblica, l’impiegato del catasto simboleggia, quasi per definizione, un incarico di seconda fila; e potremmo proseguire nell’esempio pensando alla figura dell’assessore all’anagrafe che, in genere, è assai meno visibile e molto meno popolare dell’assessore alla pubblica istruzione, al traffico, al commercio, ecc.

Ora, questa sottovalutazione delle attività di registrazione, è in realtà assolutamente ingiustificata, visto che proprio tali attività sono preliminari e necessarie all’esercizio di ogni altra funzione. Intendo dire che il ROC – i colleghi del Consiglio fanno quanto alcuni di noi abbiano insistito e quanto abbiano lavorato intorno al tema del Registro – o meglio, la buona tenuta e il buon funzionamento del ROC, costituiscono la premessa di un sistema che funziona; se il Roc non funziona, tutto il resto non può funzionare perché il Roc è alla base di gran parte del lavoro istruttorio, conoscitivo e di vigilanza dell’Autorità, nel senso che un po’ tutta l’attività deriva da quello. Bisogna conoscere i soggetti, bisogna sapere cosa fanno, dove hanno sede, quali fatturati conseguono, quali numeri e quali caratteristiche ha la loro attività per potere svolgere un’attività successiva di controllo, di misurazione, di analisi e di sviluppo.

Nell’ultimo regolamento del ROC che è entrato in vigore il 31 Gennaio del 2009, noi abbiamo tenuto conto di questa esigenza, approvando una serie di correzioni al testo precedente, intese certamente, per un verso, ad adeguare la disciplina regolamentare alle sopravvenute disposizioni di legge, ma, per altro verso, anche ad assicurare agli Uffici preposti strumenti operativi più semplici, più facili da adoperare e più efficaci.

Abbiamo per esempio introdotto la previsione della cancellazione d’ufficio dal Registro per i soggetti che non abbiano più i requisiti, ma, al contempo, abbiamo anche stabilito la procedura della iscrizione d’ufficio, ed anche questo è un punto che vorrei sottolineare perché si tratta di una soluzione che rende effettivo l’obbligo di iscrizione. In altri termini, con questa modifica noi diciamo che il soggetto desti-

* Commissario Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

natario dell'obbligo deve necessariamente essere iscritto, e quindi Agcom ha introdotto una sanzione per chi non si iscrive, oltre che la possibilità di iscrivere d'ufficio i soggetti inadempienti, per evitare che un soggetto che non si iscrive, attraverso la non iscrizione, sfugga all'applicazione di tutta la normativa che lo riguarda.

Il nuovo ROC che immaginiamo, e che vogliamo costruire, deve assolvere alla funzione di "sportello" dell'Autorità, e ciò vuol dire che le sue procedure, le sue technicality, i suoi contenuti dovranno essere leggibili, compatibili e messi al servizio dei diversi uffici dell'Agcom. Il ROC, in estrema sintesi, si costituisce di due elementi: il primo è il "front office" del sistema dell'Autorità a livello nazionale e a livello regionale, quindi il ROC come sportello rivolto al sistema delle imprese della comunicazione; si tratta di un primo aspetto di fondamentale importanza perché costituisce la premessa di tutti i rapporti successivi; intendo dire che, se un'impresa al momento dell'iscrizione non ha fatto esattamente quello che doveva fare, questa lacuna inficia per sempre il funzionamento del sistema; se la notizia o il dato immessi nel data-base sono errati, questa notizia o questo dato resteranno come un virus nell'intero sistema, per un arco indefinito di tempo, fino a quando qualcuno non se ne accorgerà. Dare alle imprese immediata visibilità dei propri dati significa ridurre progressivamente, e tendenzialmente azzerare, questo primo rischio.

L'altro aspetto, che è l'elemento, come dire, successivo, è che questa massa di notizie che noi acquisiamo attraverso l'iscrizione al Roc è una massa di notizie di fondamentale importanza per il governo della materia della comunicazione; cioè noi attraverso il Roc abbiamo – dobbiamo avere – la possibilità di sapere praticamente tutto ciò che occorre sapere per una puntuale applicazione della disciplina che ricade sotto la competenza dell'Autorità. Ricordo sin da quando il registro venne istituito, con la legge del 1981, e c'era allora – come giovane funzionario – il professor Corasaniti che oggi è qui con noi in altra e più importante veste. Era il registro dell'editoria, il primo registro nazionale del settore delle comunicazioni. Bene, il registro dell'editoria diventò per la prima volta lo strumento per rendere trasparenti gli assetti proprietari delle imprese editrici, cioè da quel momento in poi chiunque avesse voluto sapere quali erano gli azionisti di un qualunque giornale quotidiano o periodico italiano aveva la possibilità di saperlo senza nessuna difficoltà. È passato molto tempo da allora. Oggi, con l'avvento dell'informatica nella P.A., e con la crescente utilizzazione delle possibilità che lo strumento informatico dischiude, praticamente si ha la possibilità, attraverso i dati contenuti nel Roc, di accedere immediatamente ad informazioni relevantissime sull'attività di tutti gli operatori dell'informazione. Ad esempio, siamo in grado di verificare in tempo reale la presenza di un qualunque soggetto all'interno della compagine societaria o all'interno del board di una qualunque impresa editrice, di qualunque organo di informazione, svolga esso attività nel settore della stampa, della televisione, della radio, delle agenzie di stampa, della pubblicità.

Quindi noi abbiamo, da un lato, un aspetto rilevante sotto il profilo del rapporto col sistema imprese e, da un altro lato, un sistema fondamentale sotto il profilo

dell'acquisizione di tutta una serie di dati che servono poi all'esercizio delle attribuzioni dell'Autorità. Per dirne una, pensiamo al "famigerato" Sic del quale tanto si parla (si tratta del c.d. sistema integrato delle comunicazioni); ebbene, nessuna elaborazione del Sic è possibile senza i dati del ROC, visto che il calcolo delle risorse complessive si effettua sui soggetti iscritti al Registro degli operatori di comunicazione. In altri termini, se io non ho una corretta iscrizione al Registro da parte di tutti i soggetti tenuti all'iscrizione, se la cosiddetta "informativa economica di sistema" non è stata fedelmente ed esattamente fornita, se non ho svolto una verifica accurata dei dati allo scopo trasmessi, non potrò mai dare una risposta corretta al problema della quantificazione delle risorse nel settore delle comunicazioni, così come nei singoli mercati che tale sistema compongono.

Gli esempi potrebbero continuare. Ce ne sono decine. La conoscenza in dettaglio delle varie attività d'impresa del settore, i ricavi conseguiti nei diversi ambiti di attività, la composizione degli organi amministrativi delle aziende del settore. Dunque, la delega ai Co.re.com. in materia di Roc, negli ambiti territoriali di competenza, è una delega fondamentale. Non si tratta di un in più, rispetto alle deleghe attualmente esercitate, cui si possa rinunciare, ma di qualcosa di fondamentale per la stessa attività dei Co.re.com. In altri termini, non si viene a capo di un sistema regionale delle comunicazioni se si rinuncia a gestire il ROC in ambito regionale. La delega in questa materia è veramente una delega funzionale. Cioè in questa materia l'Autorità – nella misura in cui delegherà, ossia nella misura in cui saranno formalizzate le convenzioni – delegherà una funzione che è il fondamento della sua attività. Se questa delega non fosse esercitata correttamente, il ROC nel suo complesso non potrebbe funzionare efficacemente.

Se questa delega non venisse conferita, aggiungo io, il Registro difficilmente potrà davvero funzionare, perché è difficile immaginare che un'Autorità centrale, con limitate risorse di personale dedicate, possa avere il pieno controllo di tutto ciò che avviene nei mercati regionali delle comunicazioni, tra le piccole e medie imprese di ambito locale. Questo tipo di attività di vigilanza e monitoraggio, infatti, intanto è possibile esercitarla, in quanto essa sia svolta a livello locale. Nelle singole regioni sarà molto più facile e molto più agevole sapere quali sono le televisioni locali, le radio locali, le imprese editrici locali, le imprese pubblicitarie locali, le agenzie locali, che operano; quali attività svolgono, quali ricavi conseguono, ecc.

Per questo ritengo che all'attività di tenuta del Roc, una volta superata quell'iniziale sottovalutazione (che a mio avviso sempre si registra quando si ha a che fare con funzioni che non attengono agli aspetti, diciamo così, più rilevanti della regolazione ma chiamano in causa attività strumentali e di tipo esecutivo), potremo e dovremo, tranquillamente, riconoscere ed attribuire, in termini di attenzione e di risorse dedicate, la giusta centralità ed il giusto ruolo. E sarà un passo importante del ruolo che la legge ci assegna.

Grazie

Francesco Soro*

Essendo l'intervento di chiusura spettano a me i ringraziamenti:

ringrazio ovviamente il Presidente Calabrò, i Commissari dell'Autorità garante, le Autorità presenti, il Capo di Gabinetto Guido Stazi. Permettetemi poi un particolare ringraziamento a Maria Pia Caruso, che sopporta vizi e virtù dei Presidenti dei Co.re.com. e soprattutto di ringraziare gli eroi che in platea hanno resistito fino a questo momento di questa giornata stancante, eppure interessantissima. E prometto loro di ringraziarli con l'unico modo concreto possibile, ovvero il tempo.

E nel fare un intervento brevissimo, va detto, sono agevolato dall'ottima relazione di Corasaniti, che ha sapientemente tracciato e dettagliato il ruolo che avranno i Co.re.com. nello svolgere la futura delega della gestione del ROC. Partiamo dunque da qui, dall'importanza dell'abbinamento tra il ROC e i Co.re.com. Ora, se la rilevanza del Registro degli Operatori di Comunicazione – io condivido quanto hanno detto Sortino e Corasaniti – è assolutamente indiscussa, qualche criticità invece la riscontro con riguardo alla percezione che si ha dei Comitati regionali per le comunicazioni, che invece rappresentano un esempio concreto di come possa funzionare, bene, il federalismo che verrà.

La ragione di questa sfasatura tra la realtà concreta e la realtà percepita va forse individuata proprio in quella natura giuridica un po' particolare, che oggi il presidente Calabrò ha definito "indovinata" e che tuttavia, non lo nascondo, a me qualche perplessità ancora la lascia. Mi spiego meglio, partendo – com'è consuetudine nelle mie riflessioni – da considerazioni di natura pratica e applicativa. Alla fine, infatti, i Co.re.com. sono organi bicefali che, da un lato, possono scatenare, come ha detto qualche minuto fa il Presidente del Consiglio regionale della Basilicata, la gelosia di alcune Assemblee legislative regionali, per le quali, diciamolo, non è proprio consueto rapportarsi con un organo interno che inevitabilmente, per effetto delle funzioni delegate di Agcom, ha una sua vita propria, per di più di grande rilevanza istituzionale. Dall'altro lato, la stessa Autorità garante – che pure delega ai Co.re.com. funzioni importantissime – proprio in ragione del fatto che i Co.re.com. sono organi sono delle Assemblee legislative regionali – non li sente "suoi" fino in fondo. L'effetto paradossale è che i Co.re.com. invece di godersi la fortuna di avere due mamme a tempo pieno rischiano, all'atto pratico, di rimanere il brutto anatroccolo per entrambe le mamme.

* Presidente Co.re.com. Lazio.

Ecco: come influisce su questo contesto, complicato e al tempo stesso promettente, la gestione del ROC? A mio avviso, il ROC può essere essenziale, perché ha in sé le potenzialità per far comprendere, a tutti i consigli regionali, l'importanza dei Co.re.com. e delle funzioni che essi svolgono. Perché il ROC, in poche parole, è decisivo: per la trasparenza; per l'effettività delle norme anticoncentrazione; per gli eventuali limiti, visto che ormai siamo in un'Europa allargata, che dovessero esistere con riferimento all'ingresso delle società estere; e ovviamente per la tutela del pluralismo informativo.

A questo si aggiunga che la delega consentirà parallelamente ai Co.re.com. di conoscere radicalmente tutto il territorio e come è configurato e distribuito il sistema dell'audiovisivo all'interno del territorio. Circostanza tutt'altro che banale, visto che – ad oggi – la Regione non possiede un registro che possa consentire un'immediata conoscenza della realtà del sistema audiovisivo che peraltro, nel Lazio, è un sistema assolutamente importante e rilevante. Abbiamo sì un Distretto dell'Audiovisivo con cui collaboriamo attivamente, abbiamo ancora la Fondazione per l'Audiovisivo, che è una scommessa destinata ad essere vincente, ma ci manca – ad oggi, come dicevo – quello strumento amministrativo di conoscenza capillare delle imprese e del territorio che il ROC invece garantisce. E questo farà sì che noi si abbia la possibilità di conoscere sempre di più le esigenze delle imprese, e ci si possa avvicinare concretamente alle imprese, portando dall'astratto al concreto il principio di sussidiarietà. Ma è tardi e non vi porto oltre.

Mi limiti pertanto, da Presidente operaio quale mi considero – e già qualcuno prima di me si è già definito tale – a segnalare alcuni dei nodi pratici che potrebbero venire al pettine nei primi mesi di trasferimento della delega. Primo, l'istruttoria relativa alla domanda: i tempi previsti al momento in cui parlo sono molto stringenti, il che – in un'Italia così variegata, che prevede sì le eccellenze della Provincia autonoma di Bolzano, della Val d'Aosta o dell'Emilia Romagna, ma anche l'armonia e la calma quasi sudamericane delle realtà, tanto per fare un esempio, del Lazio e della Campania – rischia di essere un po' troppo stringente e perentorio. Tutto questo per dire che ci vuole una grande collaborazione, anche nell'interpretazione delle regole, tra i Co.re.com. e l'Autorità garante, che ci deve essere vicina, aiutandoci a trasformare questo avvicinamento al territorio in una grande opportunità per le imprese. Ricordo, peraltro, che si avvicina il momento della transizione al digitale. Secondo, la sinergia informatica tra Agcom e Co.re.com. deve essere puntuale, efficace, efficiente. È un punto che pensavo di trattare più diffusamente ma confesso che, qualche minuto fa, ho avuto un colloquio rasserenante con i tecnici dell'Agcom. Taglio dunque questa parte e, anche alla luce della promessa di brevità iniziale, non “raddoppio” le criticità appena evidenziate da Corasaniti, che, rispolverando la mia amata professione legale, mi limito a dire che sono qui da intendersi integralmente riportate e trascritte, soprattutto per quel che concerne l'ampliamento dei soggetti, la questione

dei gestori di siti non periodici e la risoluzione ermeneutica della problematiche delle “banche dati”.

Chiudo sulle televisioni locali, perché – ad oggi, nel Lazio – 71 hanno già presentato la domanda nel registro operatore di rete, 200 per la fornitura dei programmi in tecnica digitale, il che dimostra il grande sforzo da parte che le emittenti locali hanno indirizzato e stanno indirizzando per affrontare la transizione al digitale terrestre. Momento importantissimo e difficilissimo – lo sa bene il Commissario Innocenzi Botti che è qui accanto a me e che ben conosce il sistema delle televisioni locali – in cui i Co.re.com., e ancor prima la Agcom, dovranno svolgere un ruolo decisivo di supporto all'emittenza locale in un momento che non è azzardato definire come “una vera e propria rivoluzione sociale”. In cui non ci possiamo permettere passi falsi: per tutelare gli investimenti delle imprese, ma soprattutto per tutelare i cittadini e la famigerata signora Maria, che per il Lazio ovviamente non è di Vigevano ma è sicuramente di Morlupo.

A loro, a tutti loro, dobbiamo certezze. Sulla ricezione del segnale. Sulle risorse. Sulle frequenze. Sui tempi di risoluzione delle problematiche. Ho salutato con favore questa mattina l'ipotesi che Paolo Romani avanzava di usare i Co.re.com. anche in tutto il discorso che riguarda la banda larga. Ottima idea, che offre una prospettiva esaltante per il futuro. A patto che oggi noi ci occupi del presente. Che vuol dire tutelare imprese e famiglie a vincere la sfida digitale. Grazie a tutti.

www.agcom.it
e-mail: gabinetto@agcom.it

© 2010 by AGCOM

Stampato in Italia da OGL – Napoli



AUTORITÀ PER LE
GARANZIE NELLE
COMUNICAZIONI