

CAMERA DEI DEPUTATI

Commissione I

(Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)

AUDIZIONE DELL'AUTORITA' PER LE GARANZIE NELLE

COMUNICAZIONI

PRESIDENTE PROF. ANGELO MARCELLO CARDANI

Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 90 del 2014 recante "misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari".

Osservazioni dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni in merito alle norme concernenti le Autorità indipendenti

Roma, 10 luglio 2014

Signor Presidente, Gentili Onorevoli, ringrazio – anche a nome dei miei colleghi - la Commissione per aver invitato in audizione l’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, in merito al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 90 del 2014 recante “misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari”.

Nell’audizione odierna vorrei offrire elementi di conoscenza e suggerimenti utili ai lavori della Commissione soffermandomi, in particolare, sull’articolo 22 che contiene norme che riguardano le Autorità indipendenti e, tra queste, l’Autorità da me presieduta. Sarò lieto di fornire ulteriori considerazioni alla mia breve relazione rispondendo direttamente ad eventuali domande che vorranno sollevare.

Inizierò l’intervento richiamando le specificità dell’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e, in particolare, la sua peculiare natura – prima tra quelle europee in ordine di tempo - di Autorità così detta convergente, che ingloba in un unico organismo non solo le funzioni di regolamentazione e vigilanza dei mercati delle comunicazioni elettroniche e dei servizi postali, ma anche di tutela del pluralismo della comunicazione e dell’informazione e di garanzia dei diritti fondamentali dell’individuo sui mezzi di comunicazione (dalla tutela dei minori a quella del pluralismo dell’informazione, dalla vigilanza in materia di diritto d’autore a quella sul rispetto degli obblighi di servizio pubblico in materia radiotelevisiva, per non citare che alcuni fra i più noti aspetti della sua attività). In seguito mi soffermerò in particolare sui seguenti punti affrontati dall’art. 22 del DL 90: la procedure di reclutamento (comma

4 art. 22); le norme previste per conseguire risparmi di spesa (commi 5, 6, 7 e 8); le sedi (commi 9 e 10) e, infine, l'incompatibilità (commi 1-3).

Innanzitutto desidererei richiamare la natura e la missione di Agcom, anche perché il continuo richiamo nel decreto legge in esame alla legge 481/95 sembra far emergere un prevalente rimando alle funzioni di regolamentazione e vigilanza nel settore delle telecomunicazioni, esercitate sì dall'Autorità, ma che non ne completano le funzioni stabilite infatti dalla legge 249/97, che incorpora le funzioni di regolamentazione dei servizi di pubblica utilità previsti dalla 481/095, ma ne determina di nuove e in ben diversi ambiti. Particolare rilievo assumono le competenze in materia radiotelevisiva, in cui sono prevalenti obiettivi di pluralismo dell'informazione, garanzia di diritti di specifiche categorie di utenti dei media (ad es. minori o soggetti politici), garanzia di servizi di informazione, coesione e promozione di opere nazionali (RAI), rispetto a quelli comuni di regolamentazione nell'ambito delle comunicazioni elettroniche e delle reti digitali e nell'editoria, funzioni ereditate dall'ex Garante per la radiodiffusione e l'editoria, che hanno dovuto tenere conto anche delle nuove tendenze connesse agli sviluppi dell'“editoria elettronica”. Nel corso degli anni, a fronte dello sviluppo tecnologico, della penetrazione della rete IP (Internet) e uso diffuso di questa per comunicare, essere informati ma anche acquistare (commercio elettronico), le competenze dell'Autorità si sono via via allargate fino a ricoprendere funzioni fondamentali di garanzia di diritti fondamentali in rete, quali il diritto d'autore online e l'estensione della garanzia dei diritti già esercitati nell'ambito del settore radiotelevisivo a piattaforme di comunicazione ormai “neutrali”. Il modello di

“Autorità della convergenza” che, con una certa lungimiranza, fu introdotto in Italia dalla legge n. 249 del 1997 è oggi diffuso in diversi paesi europei nella convinzione che esso possa, più di altri, garantire il giusto bilanciamento tra concorrenza e pluralismo, cui il mondo della comunicazione e dell’informazione, per ben funzionare, dovrebbe costantemente ispirarsi. Il modello convergente è infine in linea con il nuovo quadro normativo comunitario o con il rafforzamento delle funzioni assegnate alle ANR dalla proposta di riforma della direttiva quadro nell’ambito del “Telecom Single Market”. Un modello di successo e auspicato dalla normativa europea che, laddove si volesse proseguire verso riforme più radicali delle Autorità indipendenti, sarebbe un errore rivedere o correggere.

Con riferimento poi al DL 90/2014, innanzitutto esprimo apprezzamento per lo sforzo di razionalizzazione ed armonizzazione di aspetti organizzativi che, anche per effetto di una stratificazione nel tempo delle norme istitutive senza aver preliminarmente definito una cornice giuridica unitaria, si sono assestati sulla base di equilibri e soluzioni non sempre coerenti e lineari all’interno del sistema complessivo delle Autorità indipendenti. Le iniziative finalizzate a conseguire risparmi di spesa, laddove non limitative delle funzioni di ogni singola Autorità, sono sicuramente positive, soprattutto in un momento storico e prospettico in cui l’efficienza della macchina amministrativa è una condizione fondamentale per la ripresa della crescita economica. Non sono ovviamente messi in dubbio l’utilità e il fondamento delle Autorità indipendenti all’interno del sistema democratico.

Passando ai singoli punti:

1. Procedura di reclutamento

Potrebbe risultare problematica l'applicazione del comma 4, che prevede la gestione unitaria dei concorsi per il reclutamento del personale delle Autorità, quantomeno laddove riguardasse tutte le tipologie e i livelli di professionalità richiesti. Non meno che nell'indipendenza, la ragion d'essere di queste ultime figure risiede infatti nella forte competenza specialistica, come ha più volte sottolineato, tra l'altro, la giurisprudenza del Consiglio di Stato. E' vero che lo stesso comma 4 raccomanda che venga assicurata "la specificità delle professionalità di ciascun organismo". Ma è palese che il raggiungimento di questo obiettivo potrebbe rendere complesse e macchinose le procedure dei concorsi unitari.

Con specifico riferimento ad Agcom, i concorsi unitari presentano la controindicazione di poter accrescere i costi per la finanza pubblica, laddove le Autorità non fossero tutte a carico degli operatori del mercato (come è per Agcom).

La norma sembra porsi in totale contrasto con il principio di autonomia organizzativa, che si sostanzia nella potestà di definire con propri regolamenti l'organizzazione interna, la gestione del personale e il funzionamento, prevista dalla legge istitutiva dell'Autorità e dalle direttive comunitarie. L'autonomia organizzativa è uno dei presupposti dell'indipendenza, e una delle condizioni per garantire l'autonomia è la potestà di gestire *in house* il reclutamento del proprio personale.

Laddove si volesse intervenire in tale ambito sarebbe più opportuno definire linee guida comuni per la razionalizzazione dei concorsi pubblici a cui tutte le Autorità

dovrebbero attenersi, conservando ognuna la propria autonomia organizzativa. Una tale misura di razionalizzazione in materia di personale delle Autorità potrebbe essere estesa ad una disciplina uniforme del trattamento giuridico ed economico. A ciò potrebbe provvedersi con lo strumento della delega legislativa, certo più idoneo a questo scopo.

Mi preme comunque ricordare, anche se le norme sembrano limitarsi ad obiettivi - come ho detto, più che condivisibili - di contenimento della spesa, che, se si crede nell'utilità del ruolo assegnato alle Autorità amministrative di garanzia impegnate sul fronte della difesa dei diritti connessi allo sviluppo dei mercati, occorre mettere questi soggetti in condizione di funzionare, con mezzi adeguati alla delicatezza e al rilievo costituzionale delle funzioni esercitate, nonché al tasso di indipendenza – di cui il reclutamento e la formazione di alte professionalità fa parte - che è richiesto a chi è chiamato ad esercitarle.

2. Le norme previste per conseguire risparmi di spesa

Le norme introdotte ai commi 5-9 hanno il comune intento di conseguire un risparmio di spesa. La norma del comma 5 che impone di ridurre almeno del 20% il trattamento economico accessorio del personale – darà modo all'Autorità di realizzare gli obiettivi di ridimensionamento dei predetti trattamenti già programmati per l'anno in corso. Sebbene Agcom non sia destinataria di contributi a carico delle finanze pubbliche - e mi sia concesso il ripeterlo ancora una volta - per cui i risparmi da essa conseguiti non si riflettono in benefici per l'erario, al Consiglio è infatti sembrato

necessario adeguarsi alla politica di riduzione delle spese adottata da tutte le Istituzioni, incidendo, in particolare, sul trattamento accessorio del personale dipendente. Quanto al successivo comma 6, premesso che nel bilancio di Agcom i fondi allocati per incarichi di consulenza rappresentano già una posta esigua, una riduzione di almeno il 50% appare al momento comunque praticabile. Sarebbe in ogni caso opportuno che la norma chiarisse l'ammontare di risorse da considerare a tale fine, in quanto si evidenzia un'incongruenza tra quanto stabilito dal comma 6 in esame e l'art. 14, c. 1, del recente DL 66/2014, che stabilisce un divieto di conferire incarichi di consulenza, studio e ricerca oltre una soglia calcolata in percentuale della spesa per il personale nell'anno 2012.

Sull'argomento delle consulenze mi pare vi sia un generalizzato atteggiamento di criminalizzazione, quando in realtà le consulenze rappresentano un necessario strumento di flessibilità che consente l'utilizzo di professionalità la cui disponibilità non è necessaria in modo stabile. Ciò implica la possibilità di ridurre la spesa quando non necessaria, senza peraltro poter necessariamente dedurre che non sarà più necessaria per sempre.

Si ritiene inoltre importante escludere dal divieto di conferimento le Università e gli Istituti “pubblici”, anche attraverso lo strumento delle Convenzioni e degli accordi tra pubbliche amministrazioni, come tra l'altro previsto dall'articolo 14 del DL 66/2014 (che esclude le Università, gli istituti di formazione e gli enti di ricerca) e dall'articolo 15 della legge 241/290 (che prevede che le pubbliche amministrazioni possano

stringere “accordi ad oggetto pubblico” in materie complementari e di interesse reciproco).

I commi 7 (gestione unitaria dei servizi strumentali mediante la stipula di convenzioni o la costituzione di uffici comuni tra Autorità) e 8 (acquisti di beni e servizi) sono condivisibili da un punto di vista degli obiettivi (razionalizzazione della gestione e armonizzazione dell’organizzazione e delle procedure di gestione dei servizi amministrativi) e con riferimento alla fattispecie di cui al comma 8 (che ricomprende le Autorità tra i soggetti per i quali sono previste organizzazione e procedure centralizzate in materia di acquisti), l’Autorità non può che condividere la spinta verso un maggiore uso degli strumenti informativi e diffusione di servizi digitali nella PA (Codice dell’Amministrazione Digitale).

3. L’articolazione della sede

I commi 9 e 10 fissano norme inerenti le sedi delle Autorità. L’Agcom, come saprete, ha circa 400 dipendenti ed è articolata in due sedi: una legale a Napoli e una secondaria, comunque operativa, a Roma. Gli immobili di entrambe le sedi sono in locazione.

Innanzitutto, come altre Autorità già operative che hanno sedi in città diverse dalla Capitale, condividiamo la non opportunità e la non necessità di trasferire d’ufficio il personale della sede di Napoli a Roma. Una tale decisione, infatti, comporterebbe da un lato il rischio di depauperare l’Autorità di risorse umane specializzate e altamente qualificate (nella sede di Napoli operano importanti Direzioni di linea con personale

altamente specializzato) e dall'altro non avrebbe necessariamente un effetto di riduzione dei costi. Infine, l'Autorità potrebbe ricercare in loco soluzioni quali quella proposta al comma 9 per la sede di Roma, cioè individuare attraverso l'Agenzia del Demanio un edificio pubblico e stabilire accordi con altri organismi della pubblica amministrazione con cui condividere la sede. Seppure a Napoli non siano presenti altre Autorità tra quelle citate al comma 9, il conseguimento di risparmi della spesa “pubblica” resta, in questo caso, l'obiettivo principale del DL, obiettivo che è indipendente dal soggetto pubblico con cui si condivideranno le spese di locazione.

Voglio, infine, ricordare che l'Autorità coordina e delega alcune competenze ai CoReCom, in attuazione del modello istituzionale di struttura decentrata varato dalla legge n. 249/97 che mostra come in alcuni casi sia il decentramento ad essere funzionale alla missione delle Autorità e non viceversa.

4. Incompatibilità

L'art. 22, comma 3, conferma per i componenti ed estende ai dirigenti a tempo indeterminato il c.d. *cooling off period* stabilendo il divieto, per i quattro anni successivi alla cessazione dell'attività, di “intrattenere rapporti di collaborazione, consulenza o impiego con le imprese operanti nel settore di competenza”. Con l'occasione, parrebbe congruo valutare l'opportunità di uniformare la durata del periodo di incompatibilità (per altri incarichi, anche a fronte di poteri superiori, è previsto un periodo di uno o massimo due anni) per le seguenti ragioni: severità e non proporzionalità della durata, soprattutto se vista in comparazione con le legislazioni di

altri Stati membri dell’UE (*cooling off* per i componenti); limite alla possibilità di attrazione, da parte dell’Autorità, di professionalità adeguate e di competenze indubbiamente riconosciute, anche a fronte di altri vincoli nel rapporto di lavoro (incompatibilità assoluta durante il servizio, limiti di progressione di carriera, blocco degli stipendi) (*cooling off* per i dirigenti). Peraltro la norma nell’attuale formulazione potrebbe comportare discriminazioni di trattamento tra coloro che prestano servizio sulla base di un rapporto di lavoro a tempo determinato e coloro che svolgono attività a tempo indeterminato. In ogni caso i dirigenti già assunti – a differenza dei componenti – non erano sottoposti a *cooling off period* all’atto della sottoscrizione del rapporto di lavoro, elemento che potrebbe presentare profili di incostituzionalità.

Dal confronto con la disciplina in vigore presso gli altri Stati membri per le Autorità nazionali di regolamentazione nel settore delle comunicazioni elettroniche (c.d. ANR), risulta che alcuni ordinamenti non prevedono un regime di incompatibilità successiva alla scadenza del mandato mentre, negli ordinamenti che lo prevedono, il periodo di c.d. *cooling off* raramente supera i dodici mesi ed è spesso contemperato da specifiche misure d’attuazione, ovvero misure compensative di carattere economico.¹

¹ Da una panoramica dei regimi di incompatibilità previsti per le Autorità nazionali di regolamentazione nel settore delle comunicazioni elettroniche dei principali paesi dell’Unione europea risulta, infatti, quanto segue. In Germania e Olanda non è previsto alcun regime di c.d. *cooling off*. In Francia, l’applicazione del regime di c.d. *cooling off* – di durata massima triennale e non remunerato – è demandata ad una Commissione Etica (*Commission de déontologie*) che verifica, in concreto, l’effettiva sussistenza di ipotesi di conflitto di interesse suscettibili di determinare l’applicazione del regime di incompatibilità. Nel Regno Unito, gli ex membri dell’Autorità (OFCOM) sono sottoposti ad un periodo di *cooling off* di sei mesi a seguito del termine del loro mandato, durante il quale non possono, senza previo consenso scritto del *board* di OFCOM, svolgere alcun tipo di attività in imprese sottoposte anche solo parzialmente alla regolamentazione di OFCOM. Tuttavia, nella misura in cui tale restrizione non consenta all’ex membro di ricoprire qualsivoglia posizione in imprese regolate, OFCOM versa la cifra che avrebbero ricevuto quale componente di OFCOM per il periodo di sei mesi. Il periodo di sei mesi può essere ridotto a discrezione del *board* di OFCOM. Disposizioni specifiche relative alla riduzione del periodo di incompatibilità successiva riguardano l’eventuale membro dimissionario (c.d. “*gardening leave*”). In

A riguardo occorre considerare, inoltre, che la citata direttiva n. 2002/21/CE (c.d. direttiva quadro) sulle comunicazioni elettroniche non include il periodo di c.d. *cooling off* successivo al mandato tra i requisiti di indipendenza delle Autorità di regolazione. Del resto, l'articolo 245 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, con riferimento alla Commissione europea, nel fare riferimento agli obblighi dei componenti nel periodo successivo alla scadenza del mandato non prevede un'applicazione automatica del periodo di *cooling off*, limitandosi a prevedere che “*(...) Fin dal loro insediamento, essi [n.d.r. i membri della Commissione] assumono l'impegno solenne di rispettare, per la durata delle loro funzioni e dopo la cessazione di queste, gli obblighi derivanti dalla loro carica, ed in particolare i doveri di onestà e delicatezza per quanto riguarda l'accettare, dopo tale cessazione, determinate funzioni o vantaggi. (...)*”. Un recente studio dell'OCSE proprio su questo tema sottolinea l'importanza di trovare il giusto equilibrio tra la promozione di integrità nel settore pubblico e la tutela dei diritti soggettivi coinvolti e che, pertanto, l'eventuale

Portogallo, allo scadere del loro incarico, i membri dell'Autorità non possono svolgere, per un periodo di due anni, nessuna funzione o prestazione all'interno d'impresa del settore regolamentato. Durante questo periodo è corrisposto agli ex-membri un importo pari ai 2/3 della retribuzione precedentemente goduta. In Belgio l'incompatibilità successiva al mandato dei componenti l'Autorità nazionale di regolamentazione dura un anno, durante il quale la remunerazione degli ex componenti viene determinata con regio decreto. Solo in caso di pensionamento, giudizio finale negativo, rimozione per violazione degli obblighi di confidenzialità ed inabilità, il periodo di c.d. *cooling off* non è retribuito. In Spagna è previsto un periodo di *cooling off* di due anni successivamente al mandato nel corso dei quali gli ex membri non possono svolgere alcuna attività professionale privata presso o per delle società del settore regolato; gli ex membri hanno diritto, per un periodo di massimo di due anni, ad un assegno mensile pari all'80% della remunerazione precedentemente goduta.

periodo di *cooling-off* deve essere effettivamente commisurato al rischio di conflitto di interessi nel rispetto del principio di proporzionalità.²

Grazie per l'attenzione.

Se ci sono domande di chiarimento o approfondimento sono a loro disposizione per fornire le risposte.

² *Post-Public Employment, Good Practices for preventing conflict of Interest*, OCDE, 2010.