CAMERA DEI DEPUTATI

Commissione I

Affari Costituzionali

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Audizione del Presidente Corrado Calabrò

Roma, 26 ottobre 2010

Ore 11.00

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

grazie per l'audizione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni nell'ambito dell'esame della proposta di legge per il trasferimento a Milano delle sedi di due importanti autorità amministrative indipendenti.

Esporrò l'esperienza ultradecennale di "doppia" sede dell'Autorità che presiedo e fornirò poi una rapida panoramica dei più significativi casi di decentramento delle Autorità omologhe avutisi in Europa.

L'esperienza dell'AGCOM

La legge 31 luglio 1997, n. 249, istitutiva dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, non contiene alcun riferimento alla sede. Con DPCM 27 febbraio 1998 è stata individuata in Napoli la sede dell'Autorità, in attuazione della legge 481/95 che, istituendo le Autorità di regolazione di settore (energia elettrica e telecomunicazioni), poneva come unico vincolo alla discrezionalità del Governo quello che le due Autorità di regolazione non avessero sede legale nella stessa città (l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas ha sede a Milano).

Prima dell'istituzione dell'AGCOM, le funzioni regolatorie erano svolte per l'editoria e la televisione dal Garante dell'editoria e della radiodiffusione e, per le telecomunicazioni, dal Ministero delle poste e telecomunicazioni, con sedi e personale in Roma.

La completa delocalizzazione di questi ambiti decisionali, con la collocazione dell'AGCOM a Napoli, alla prova dei fatti si è rivelata difficilmente praticabile, anche perché la legge istitutiva prevedeva che, in prima applicazione, il personale, fino al 50%, dovesse essere selezionato fra quello operante presso il Garante e il Ministero delle comunicazioni.

L'esigenza di una bipartizione della presenza fra Napoli e Roma si è fatta via via più pressante con l'entrata a regime delle attività e con i nuovi e rilevanti compiti di garanzia che la legge ha affidato a questa Autorità. Negli anni si è consolidata una rilevante prassi istituzionale di consultazione fra l'Autorità e gli Organi costituzionali, in primis con il Parlamento, dal quale l'Autorità viene audita con regolarità su materie di sua competenza.

Quotidiana è l'interlocuzione con il Governo, specie per le questioni di competenza congiunta da trattare con la Commissione europea, con la quale l'interazione è ininterrotta.

AGCOM ha un ruolo rilevante in Europa ed ha fornito un contributo decisivo per la riforma del quadro istituzionale delle autorità di settore. L'Autorità fa parte del Berec (già ERG), organismo comunitario che presiede all'armonizzazione della regolamentazione in Europa: l'apporto dell'Autorità alla nascita del Berec è stato fondamentale¹. L'Autorità presiede anche il Gruppo europeo di politica dello spettro radio (RSPG) che ha introdotto in Europa l'uso coordinato del dividendo digitale² ed una più ampia riforma delle regole di utilizzo di un bene scarso e prezioso come le radiofrequenze.

E' significativo inoltre il contributo che questa Autorità dà al Quadro comunitario sia nella fase ascendente di formazione delle norme mediante le cosiddette procedure comunitarie di comitatologia, sia nella fase discendente per il referto agli organi comunitari sulle regole adottate e sui risultati della loro applicazione.

L'attività di questa Autorità comporta la partecipazione settimanale dei funzionari e quella poco meno frequente dell'organo di vertice a Comitati europei e alle riunioni delle Associazioni che raggruppano le corrispondenti Autorità europee e del Mediterraneo (EMERG, Réseau Méditerranéennes), a Bruxelles e nelle varie capitali d'Europa, dell'Africa del Nord, del Medio Oriente.

Assidui sono altresì, naturalmente, i contatti con le altre Autorità italiane (in specie con l'Antitrust e col Garante della Privacy), con la SIAE, con le Associazioni dei consumatori, con gli *Stakeholders*, col Tar Lazio e col Consiglio di Stato, con la Rai.

Nel 2000 l'Autorità, com'è noto, è stata investita di un ulteriore compito di grande rilevanza istituzionale: con la legge n. 28 di quell'anno³, infatti, è stata affidata all'AGCOM la vigilanza sul servizio pubblico radiotelevisivo, e in particolare le è stato attribuito il compito di vigilare sulla parità di accesso ai mezzi di informazione da parte delle forze politiche (*par condicio*). La stessa legge prevede che la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi e l'Autorità, prima di adottare

¹ L'Autorità ha presieduto il Berec nella importante fase della transizione al nuovo organismo.

² Il dividendo digitale è lo spettro che si rende disponibile a seguito della transizione al digitale della televisione analogica.

³ Legge 22 febbraio 2000, n. 28 "Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica"

gli atti di rispettiva competenza, si consultino. Tali consultazioni sono frequenti e possono, in periodo elettorale, avvenire con convocazione *ad horas*.

Norme successive sulla vigilanza sul conflitto d'interessi, sul diritto d'autore (che comporta la collaborazione con la SIAE) ed in tema di diritti sportivi hanno accentuato la necessità di un costante raccordo dei vertici dell'Autorità con Istituzioni ed enti pubblici presenti nella Capitale.

Ciò ha comportato il progressivo consolidamento della presenza dell'Autorità nella capitale. Già col primo regolamento di organizzazione e funzionamento del 16 giugno 1998 era stato previsto un ufficio di rappresentanza dell'Autorità a Roma. Con successivo DPCM del 10 luglio 2007, in occasione della rideterminazione della pianta organica, al distacco di Roma dell'Autorità, già sede di rappresentanza, è stata riconosciuta la funzione di sede secondaria operativa.

Il DPCM del 10/7/2007 stabilisce infatti per l'Autorità (similmente a quanto previsto per la CONSOB) un'organizzazione su due sedi: la sede legale a Napoli e quella secondaria operativa a Roma, con una distribuzione equilibrata del personale fra le due sedi.

L'equiparazione funzionale della sede di Roma a quella di Napoli ha consentito un più efficace svolgimento dei compiti istituzionali dell'Autorità, tramite il costante coordinamento con le attività legislative e governative di proprio interesse, la più tempestiva e fattiva partecipazione ai consessi internazionali, specie a quelli comunitari, nonché migliori sinergie con le Amministrazioni centrali e con le altre Autorità. Lo stesso deve dirsi per la gestione del contenzioso sui provvedimenti dell'Autorità, notevolmente incrementatosi nel corso degli anni e che la legge (art. 1, comma 26, della legge 31 luglio 1997, n. 249) attribuisce "*in via esclusiva ed inderogabile al tribunale amministrativo regionale del Lazio*". Inoltre nel 2006, in seguito alla novazione intervenuta nel finanziamento dell'Autorità, posto nella quasi totalità (attualmente circa il 99,5%) a carico del mercato di riferimento, e in considerazione della seria congiuntura economica, si è imposta una razionalizzazione *in progress* della presenza nelle sedi di servizio, centralizzando le funzioni di amministrazione e ripartendo su base specialistica tra le due sedi l'attività al fine di conseguire maggiore efficienza e minori costi. Ciò anche in coerenza con la legge 24 dicembre 2007, n. 244 (art. 2, comma 594), che impone la rimodulazione degli uffici secondo un criterio di impiego efficiente delle risorse al fine di conseguire

risparmi di spesa sotto il profilo logistico ed amministrativo, comprimendo costi (ad esempio per ragioni di mobilità), che non si giustifichino con effettive esigenze.

Incidentalmente va fatto presente che l'AGCOM ha un'articolazione sul territorio, unica tra tutte le Autorità italiane. Infatti, grazie ai Comitati regionali per le comunicazioni (Corecom), l'AGCOM è la sola Autorità indipendente con la testa in Europa e col corpo funzionalmente articolato Regione per Regione. Il che è essenziale per la vigilanza sulle televisioni locali; e fondamentale per il contatto in loco con gli utenti e con gli operatori di telecomunicazione, soprattutto ai fini della gestione rapida ed efficace delle procedure di conciliazione.

Per questo aspetto un parallelo può trovarsi solo nelle omologhe Autorità straniere, e in particolare in quella tedesca.

Alcune esperienze europee ed internazionali di decentramento delle funzioni regolatorie

Una rapida disamina delle scelte effettuate da alcuni legislatori europei rispetto al posizionamento sul territorio delle Autorità settoriali di regolamentazione (il riferimento è alle Autorità gemelle di AGCOM, regolatrici dei settori delle comunicazioni elettroniche) può essere utile per una valutazione del possibile impatto su analoghe scelte per l'Italia in termini economici, di difficoltà realizzative, di risorse umane.

In generale può dirsi che i casi di decentralizzazione delle Autorità sono una eccezione nel panorama europeo ed internazionale, essendo la grande maggioranza dei regolatori localizzata nelle capitali, in considerazione delle rilevanti interazioni con le altre istituzioni.

Esempi significativi di Autorità di regolamentazione nel settore delle comunicazioni elettroniche situate esclusivamente nella capitale amministrativa del Paese sono:

- la Federal Communications Commission (FCC) americana (localizzata solo a Washington, nonostante l'organizzazione storicamente federale degli Stati Uniti);
- l'OFCOM britannico;
- l'ARCEP in Francia.

Queste tre grandi istituzioni – per dimensioni, ambito di azione e bilancio – svolgono la propria attività esclusivamente nelle capitali amministrative dei rispettivi Paesi. Paesi che,

pur avendo diverse tradizioni di ripartizione territoriale dei poteri pubblici, sono così accomunati da una scelta centralistica in relazione alle funzioni regolamentari.

Un caso peculiare è quello del regolatore tedesco, BNetzA, che ha seguito la bipartizione delle istituzioni dopo la riunificazione mantenendo la sede principale nella vecchia capitale – a Bonn – ma nel contempo aprendo un'importante sede a Berlino. Il modello scelto dal legislatore tedesco è quello di un forte presidio dell'Autorità presso la sede designata per legge e di una presenza diffusa sul territorio, realizzata, tra l'altro, mediante 40 uffici locali dotati di competenze specifiche in materia di monitoraggio delle risorse frequenziali.

Tra i Regolatori europei di settore che sono stati oggetto di una delocalizzazione/decentralizzazione figura la Commissione spagnola per il mercato delle telecomunicazioni (CMT). Nel 2004 è stato deliberato lo spostamento degli uffici di CMT dalla capitale - Madrid - a Barcellona; è stata la prima misura adottata dal Governo socialista in un'ottica di dislocazione delle istituzioni pubbliche in chiave federalista. Successivamente a tale decisione, peraltro, nessun altro ente pubblico è stato più delocalizzato in Spagna.

Il processo di decentralizzazione è stato lungo e complesso. Per facilitare il trasferimento è stato firmato un accordo sulle condizioni di lavoro applicabili al personale dell'Autorità con riguardo al trasferimento della sede a Barcellona. Accordo che prevedeva incentivi al personale per il trasferimento presso la nuova sede e l'opzione di assegnazione ad altro ente pubblico a Madrid per un periodo transitorio di 5 anni.

L'impatto del trasferimento di sede è stato molto sensibile. L'Autorità ha perso circa l'80% del personale esperto; infatti oggi solo circa il 20% dei dipendenti che CMT aveva nel 2005 a Madrid lavora a Barcellona⁴. Circa metà del personale lasciò la Commissione al momento del trasferimento e si resero pertanto necessari numerosi concorsi pubblici per assumere nuovo personale⁵.

⁴ Le posizioni di *top management* sono state quelle meno interessate del *turnover*, mentre la perdita di personale qualificato è stata progressivamente equilibrata dalla qualità del nuovo personale assunto

⁵ Nonostante la maggior parte delle società del settore operi a Madrid, Barcellona costituisce comunque un centro economico estremamente rilevante. Quale polo di attrazione culturale e lavorativo, la città è in grado di richiamare personale qualificato e dinamico; CMT attrae infatti ancora personale proveniente dagli operatori e dagli studi legali specializzati.

Dopo un periodo di rifondazione durato circa due anni ora la nuova sede è operativa ma permane qualche problema nel rapporto con gli *stakeholders* (imprese, studi legali e istituzioni), i quali si trovano principalmente nella capitale.

Anche l'Autorità norvegese per le comunicazioni elettroniche (NPT) ha vissuto recentemente, lo spostamento della propria sede dalla capitale Oslo, alla cittadina di Lillesand⁶. Nel giugno 2003 il Parlamento ha infatti approvato l'iniziativa governativa relativa alla delocalizzazione di otto istituzioni norvegesi che sono state spostate nel corso degli anni in altrettante città diverse da Oslo.

Le motivazioni alla base del provvedimento sono state molteplici, quantunque il principale obiettivo fosse quello di promuovere lo sviluppo di aree diverse da quella di Oslo⁷. Per quanto riguarda l'impatto della decisione del legislatore norvegese sulle risorse pubbliche, l'operazione di trasferimento ha comportato un costo e tempi di gran lunga superiori a quanto stimato dal Governo con riguardo al progetto di delocalizzazione.

Va sottolineato come anche in questo caso vi sia stato un massiccio esodo, pari a circa il 90% del personale con almeno 2 anni di esperienza, che ha lasciato il Regolatore norvegese in corrispondenza della delocalizzazione a Lillesand; solo il 3% si è trasferito stabilmente in prossimità della nuova sede, mentre il 7% ha scelto di spostarsi su base settimanale tra Lillesand e Oslo. Il Governo ha comunque fornito risorse tali da consentire a NPT di raddoppiare lo staff a ridosso del trasferimento della sede a Lillesand.

Nel caso del Regolatore svizzero, BAKOM, che è caratterizzato da una ripartizione su base territoriale di talune competenze specifiche, la scelta del legislatore è caduta sulla città di Biel/Bienne, a 30 km a nord della capitale Berna, principalmente in ragione dei crescenti prezzi degli immobili a Berna, motivo per cui molti uffici federali in quegli anni vennero de-localizzati.

BAKOM è attualmente dotata di 4 sedi presidiate da personale decentrato sul territorio; si tratta di stazioni dedicate primariamente ad attività di monitoraggio

⁶ Decentralizzazione che non è stata accompagnata dallo sviluppo di un'articolazione territoriale delle competenze

⁷ Tra esse si ricordano i più bassi costi degli edifici e del lavoro fuori della capitale; l'esigenza di allontanare imprese e Regolatore per evitare la cattura del personale qualificato delle Autorità da parte degli operatori del settore; l'esigenza di garantire indipendenza dal Ministero di settore, ubicato nella capitale; l'esigenza di essere geograficamente vicini all'industria regolata

frequenziale e di controllo su licenze ed installazioni⁸. Come nel caso tedesco, anche l'articolazione territoriale prevista in Svizzera si traduce essenzialmente in un'attribuzione di competenze tecniche agli uffici locali e nel mantenimento in capo alla sede centrale di tutte le altre attività regolamentari.

Tra i Paesi che hanno scelto di localizzare le proprie Autorità di regolamentazione fuori della capitale si ricorda anche l'Olanda. Ciò tuttavia va correttamente inquadrato in un'organizzazione territoriale che vede L'Aja - e non Amsterdam – quale centro istituzionale del Paese⁹.

Anche le Autorità di settore di Turchia, Ungheria, Portogallo, Repubblica Ceca e Polonia hanno un'articolazione regionale attraverso punti di contatto localizzati sul territorio, ma mantengono il cuore delle competenze regolatorie in capo agli uffici centrali ubicati nelle rispettive capitali.

Come può rilevarsi da quanto esposto, tutti gli esempi riportati presentano peculiarità nazionali che difficilmente possono essere rinvenute, tal quali, nel caso italiano.

Quello che, in generale, si può sottolineare è che l'opzione delocalizzatrice è l'eccezione e si accompagna di norma ad una perdita, in prima attuazione, del personale più esperto e quindi necessita di un piano di sostegno all'occupazione che può far aumentare i costi di esercizio dell'istituzione e renderne stentata l'attività, almeno nel breve periodo.

Sul piano organizzativo il rischio di duplicazione di funzioni e costi per il raccordo tra più sedi è elevato, soprattutto per strutture di non grandi dimensioni, in cui i costi generali (*overhead*) pesano significativamente sul bilancio. Peraltro i costi di coordinamento e di mobilità si possono in parte limitare attraverso un definito e attento processo di specializzazione funzionale. Questo è ciò che AGCOM ha sempre avuto come priorità nella sua azione di organizzazione degli uffici, con risultati soddisfacenti nei quasi quindici anni di esistenza.

Non è infine da sottovalutare l'effetto sul capitale umano sotto un duplice punto di vista. Da una parte, la perdita inevitabile di memoria organizzativa e di elevate capacità tipiche delle professionalità impiegate dalle Autorità indipendenti di regolazione e controllo costituisce un obiettivo impoverimento – quantomeno nei primi anni – per l'attività

⁸ Vi sono poi più di 60 ulteriori stazioni di monitoraggio non presidiate ovvero parzialmente presidiate.

⁹ L'Aja, oltre ad essere la residenza della Casa reale, è sede del Governo, del Parlamento e di organismi internazionali quali la Corte internazionale di giustizia ed il Tribunale penale internazionale.

istituzionale. Dall'altra, soprattutto per il personale meno qualificato che non accetta di sopportare i costi della rilocalizzazione, si pone il rischio di un difficile riassorbimento nel mercato del lavoro, a maggior ragione in un contesto di crisi quale quello attuale che lo rende particolarmente asfittico anche nelle grandi realtà metropolitane.

Per quanto i principi fondanti della legittimazione delle Autorità indipendenti in Italia abbiano trovato negli anni nelle relative leggi istitutive declinazioni varie che giustamente evitano una soffocante omologazione di Autorità che per loro natura sono diverse per cultura, finalità, tipologie d'intervento, esponendo i principali aspetti desumibili sia dall'esperienza dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni sia dai più importanti esempi di dislocazione territoriale in Europa, spero di aver dato un utile contributo informativo alla vostra valutazione della proposta di legge in questione.

Corrado Calabrò