

COMMISSIONE I
AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA
DEL CONSIGLIO E INTERNI

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

2.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 10 MARZO 2010

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **DONATO BRUNO**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Bruno Donato, <i>Presidente</i>	3, 13, 15, 16
Bruno Donato, <i>Presidente</i>	3	Barbareschi Luca Giorgio (PdL)	13
INDAGINE CONOSCITIVA SULLE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI		Calabrò Corrado, <i>Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni</i>	3, 15
Audizione del presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Corrado Calabrò:		Lanzillotta Linda (Misto-ApI)	14
		Zaccaria Roberto (PD)	14

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro: UdC; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Repubblicani, Regionalisti, Popolari: Misto-RRP; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Noi Sud/Lega Sud Ausonia: Misto-NS/LS Ausonia.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DONATO BRUNO

La seduta comincia alle 15,10.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione del presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Corrado Calabrò.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle autorità amministrative indipendenti, l'audizione del presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Corrado Calabrò.

Ringrazio il presidente Calabrò per aver accolto il nostro invito e gli do subito la parola per la sua relazione.

CORRADO CALABRÒ, *Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*. Ringrazio il presidente e la Commissione. Ho apprezzato l'invito rivoltomi, nonché lo spessore dell'agenda dell'indagine, che è rilevante, perché condiziona ogni analisi alle domande che ne sono alla base.

Seguirò la lista dei temi in trattazione, anche se mi permetterò di introdurne alcuni suggeriti dall'esperienza più che decennale dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Prima di tutto volevo evidenziare come il rapporto tra autorità indipendenti e pubblici poteri sia un rapporto in divenire. La bussola, comunque, è l'efficacia della regolazione: le autorità indipendenti non rappresentano, infatti, un fine in sé, ma uno strumento di garanzia di diritti sensibili nel quadro di una continua trasformazione del rapporto tra economia e pubblici poteri. I *public law value*, che hanno storicamente costituito l'essenza del diritto amministrativo a partire dagli anni Novanta in Europa, sono stati trasposti in un contesto nuovo, determinato dai processi di privatizzazione e liberalizzazione.

Le autorità di regolazione si inseriscono nel gioco tra istituzioni e mercato, garantendo il contraddittorio economico. Si tratta di un rapporto che, come la dottrina ha ampiamente illustrato, segna di volta in volta il nuovo ambito e i nuovi limiti della sfera del pubblico rispetto a quelli propri dell'iniziativa privata. Peraltro, quello tra istituzione e mercato è un rapporto in cui la contemporaneità dà un impulso importante all'oscillazione del pendolo delle preferenze.

Gli anni Novanta in Italia hanno segnato il decennio in cui i valori del mercato sono stati ritenuti misura di ogni altro valore. Era la religione per la concorrenza, ma ogni assolutizzazione si rivela dannosa, come dimostrato dal franamento di tale criterio nel recente dissesto del sistema economico bancario, soprattutto statunitense. Se tale sistema ha potuto correre sfrenatamente alla ricerca del profitto per il profitto, lo si deve anche al

fatto che le regole che avrebbero dovuto porre i paletti erano costituite da una rete a maglie slabbrate e improntate a una visione compiacente verso la libera espansione dell'interesse privato avulso dal pubblico, salvo poi chiamare in soccorso lo Stato quando al privato è mancato in corsa il piede sull'asse di equilibrio.

Quella dell'autorità regolatrice è, dunque, una funzione in divenire, alla ricerca continua di un aggiustamento di equilibri instabili.

Passo a illustrare il rapporto tra legittimazione comunitaria e costituzionale e autorità indipendenti. Nel corso dell'ultimo ventennio, vi è stato un proliferare di iniziative volte alla creazione di organismi etichettati come autorità indipendenti, ma che, a ben guardare, erano malcelati tentativi di razionalizzazione e specializzazione dell'azione amministrativa dello Stato e degli enti locali. Quello che distingue le vere autorità indipendenti dal resto della pubblica amministrazione non è, infatti, soltanto la specializzazione dei compiti, ma la peculiare posizione nell'ordinamento interno, soprattutto in quello comunitario, e il *modus operandi*.

Elementi distintivi dell'autorità indipendente sono l'indipendenza non soltanto dall'influenza degli operatori di mercato, ma anche dall'esecutivo. È essenziale che nella gestione delle questioni di loro competenza le autorità indipendenti operino e appaiano in condizione di terzietà, cioè fungano da arbitro e non da giocatore, quale si presume sia il Governo per il suo ruolo nella politica economica. Altro requisito è la stabilità istituzionale.

Il dibattito politico e parlamentare sul tema dell'autorità indipendente è stato caratterizzato in questi ultimi anni dal tentativo, sempre fallito, di *reductio ad unum* della loro legittimazione, una sorta di disegno unificatore nel quale autorità che operano nei settori più disparati trovassero una cornice di riferimento. Il progetto di una riforma organica delle autorità indipendenti non è, dunque, nuovo; gli insuccessi del passato vanno probabilmente addebitati a questo eccesso di costruttivismo.

L'elemento di novità che rende il tema all'esame di questa Commissione di particolare attualità è costituito dalla recente evoluzione nel diritto comunitario, particolarmente avvertita nel settore delle comunicazioni. La riforma delle regole comunitarie relative ai settori delle telecomunicazioni e dell'energia approvate nel corso del 2009, che richiedono il recepimento nell'ordinamento interno, introducono nei settori originariamente disciplinati dalla legge n. 481 del 1995 un sistema europeo delle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità. Il sistema si basa su autorità indipendenti e competenti a livello nazionale e su un'istituzione europea di coordinamento nel settore delle comunicazioni, BEREC, nata alla fine dello scorso anno dopo un tormentato dibattito europeo al quale l'AGCOM ha dato un costruttivo apporto.

Ritengo che le autorità di garanzia siano già da tempo entrate a far parte della Costituzione vivente del nostro Paese — questa Commissione è istituzionalmente competente in materia costituzionale e comprende anche studiosi della materia; sarebbe interessante sottoporre alla loro verifica questa affermazione, in cui credo — ma la riaffermata legittimazione comunitaria di alcune di esse assume valenza costituzionale secondo quanto previsto dall'articolo 117, primo comma, della Costituzione. Ciò non fa considerare superata l'istanza, più volte avanzata, di una legge che legittimi le autorità indipendenti ad agire come poteri dello Stato.

Indubbiamente, una legge dello Stato non può cancellare un'autorità, come per esempio l'AGCOM, che fa parte di un sistema di coordinamento europeo; né con norme di diritto interno si possono trasferire all'esecutivo compiti che il diritto comunitario assegna alle autorità indipendenti. Tuttavia, finora la Corte costituzionale ha negato la legittimazione dell'autorità alla proposizione di conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato. Di fronte a serpeggianti tentazioni di sovrapporre interventi dell'esecutivo a quelli istituzionalmente riservati alle autorità indipendenti, la facoltà per queste di sollevare

conflitto di attribuzione sarebbe il presidio più efficace a garanzia della loro indipendenza.

Sarebbe dunque tempo di adeguare la posizione interna di alcune autorità indipendenti, tra cui l'Antitrust e l'AGCOM, a quella loro spettante nel sistema in seguito all'evoluzione del diritto comunitario e alla permeazione dell'ordinamento interno da parte di esso, avvenuta grazie alla riforma dell'articolo 117 della Costituzione.

Vengo ai presupposti del funzionamento delle autorità indipendenti. L'autorità per le garanzie nelle comunicazioni, come in genere l'autorità indipendente, poggia su tre pilastri: indipendenza funzionale e organizzativa, *accountability*, ricerca della migliore capacità di fare regolazione (*better regulation*).

In merito all'indipendenza funzionale e organizzativa, illustro i meccanismi previsti per la nomina del presidente del consiglio dell'AGCOM. La terzietà dell'autorità indipendente è garantita, *in primis*, ovviamente, dal meccanismo di nomina. Come è noto, i componenti dell'AGCOM sono nominati dal Parlamento con voto limitato (quattro dalla Camera e quattro dal Senato). La designazione del presidente da parte del Governo è sottoposta al parere vincolante delle competenti commissioni parlamentari con maggioranza dei due terzi dei componenti.

La tutela dell'indipendenza si realizza anche mediante la tipologia dei requisiti di autorevolezza, competenze e statura morale ritenuti necessari, escludendo fenomeni di cooptazione per appartenenza politica, *favor* verso l'esecutivo o vicinanza alle imprese vigilate, nonché attraverso la previsione di un mandato non rinnovabile di durata tale (sette anni) da scongiurare meccanismi di nomina contingente legata al singolo Governo, che porta alla tentazione per questo di nominare componenti di propria fiducia.

La terzietà è consolidata, infatti, da una congrua durata del mandato dei componenti dell'autorità e dalla quasi impossibilità di rimozione. L'imminente appuntamento con il recepimento della direttiva

2009/140/CE risulta la sede più appropriata per introdurre rafforzate garanzie a tutela dell'indipendenza e dell'inamovibilità dei componenti dell'autorità previste dalle direttive comunitarie. Nella citata direttiva del 2009 le condizioni per la rimozione dalla carica sono rigorosamente circoscritte al verificarsi delle sole cause di incompatibilità dettata dalla legge, il sopravvenire delle quali determina la decadenza. È, quindi, esclusa la possibilità di rimozioni di carattere politico.

Guardando alle migliori esperienze internazionali — si veda, ad esempio, il meccanismo di nomina dei commissari europei — a garanzia della scelta dei candidati in base alla competenza e non in base all'appartenenza politica, si potrebbe ipotizzare che il meccanismo di nomina parlamentare per i componenti sia preceduto dal parere da parte delle competenti commissioni parlamentari, espresso a seguito dell'audizione dei candidati, come attualmente già previsto dalla legge per l'elezione del presidente.

Indipendenza non vuol dire, ovviamente, assenza di rapporti tra autorità ed esecutivo. Cito, per quello che riguarda l'AGCOM, le attività di collaborazione tecnica con il Ministero dello sviluppo economico — Dipartimento per le comunicazioni, per la progressiva digitalizzazione delle reti televisive in Italia e per la gestione delle frequenze che riguardano i servizi di telecomunicazione.

La proficua collaborazione instaurata ha consentito in parte di supplire al grave *vulnus* al riparto naturale di competenza tra autorità ed esecutivo prodotto dal decreto-legge 23 gennaio 2001, n. 5, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 20 marzo 2001, n. 66, che ha trasferito la competenza al rilascio e alla vigilanza sui titoli autorizzatori nel settore delle comunicazioni dall'autorità all'esecutivo, una scelta poco comprensibile perché in controtendenza con il diritto comunitario e che ha creato zone d'ombra di incertezza e di sovrapposizione tra le competenze dell'AGCOM e quelle del ministero.

Come può l'autorità di settore, unica legittimata in Europa, svolgere efficacemente il suo compito se non ha competenza a rilasciare e, soprattutto, a vigilare sui titoli di autorizzazione? Spero che il Parlamento, in sede di recepimento delle nuove direttive comunitarie, voglia ricondurre alla sede naturale dell'autorità di garanzia la materia del rilascio della vigilanza sui titoli autorizzatori nel settore delle comunicazioni.

Ovviamente, non spetta all'autorità un ruolo attivo nella politica industriale, materia riservata all'esecutivo. Anche sul tema cruciale per il Paese, per il quale tanto ci battiamo, dello sviluppo della larga banda e delle reti in fibra ottica di nuova generazione, l'autorità svolge funzione di stimolo e segnalazione, ma le scelte politiche di fondo spettano al Parlamento e al Governo. Questo non significa che, nel rispetto delle rispettive competenze, non ci sia spazio per la costituzione di quella cabina di regia tra Governo, enti locali e autorità, necessaria per gestire la transizione verso le nuove reti in fibra. In questo contesto, all'autorità spetta dettare le regole, le quali assumono importanza determinante per il nuovo scenario.

Passo ai profili relativi all'organizzazione e al funzionamento dell'autorità e al suo finanziamento. L'indipendenza funzionale e organizzativa dell'autorità indipendente postula necessariamente l'autonomia economica e finanziaria. Nel settore delle comunicazioni elettroniche, la citata direttiva quadro del 2009 afferma questo principio quale previsione di un'adeguata dotazione finanziaria e professionale, in termini di dimensione dell'organico e della sua idoneità rispetto alle competenze, tale da assicurare l'assolvimento dei compiti assegnati al regolatore. La certezza del bilancio e del dato di previsione è *condicio sine qua non* per pianificare e condurre le vaste e molteplici attività a cui sono preposte le autorità indipendenti, nonché per adottare le opportune scelte con riferimento alla pianta organica e alle politiche di incentivazione del personale.

Il meccanismo di finanziamento dell'AGCOM è previsto dalle direttive di set-

tore ed è sostenuto dal mercato. Il diritto comunitario prevede che il finanziamento degli operatori di settore sia imputabile a un *numerus clausus* di attività puntualmente elencate nelle direttive stesse.

La legge 23 dicembre 2005, n. 266, la legge finanziaria 2006, ha previsto la contribuzione a carico dei soggetti operanti nel settore comunicazione nel limite massimo del 2 per mille dei ricavi. La misura è attualmente fissata all'1,5 per mille. È un meccanismo che ha funzionato bene. Non per tutte le autorità è immediato trovare un meccanismo di finanziamento così diretto, equo e radicato nel diritto comunitario. L'assenza di meccanismi simili per alcune autorità e la contemporanea contrazione del finanziamento dello Stato hanno reso necessario un prestito ponte normato dalla legge finanziaria 2010. Si tratta di un compromesso che ha garantito nel breve la funzionalità di quelle autorità che possono ricorrere solo parzialmente al mercato attraverso meccanismi di autofinanziamento, ma non può considerarsi una soluzione a regime.

La soluzione temporanea del prestito ha scongiurato l'eventualità di far convergere i finanziamenti all'autorità in un fondo unico, il che sarebbe stato in palese contrasto col diritto comunitario, come non mancammo di fare presente alla Ragioneria dello Stato; il *pooling* delle risorse tra autorità, che fa convergere in un unico fondo le diverse fonti — contributi statali, ricavi di mercato, contribuzione per servizio — reciderebbe alla radice il legame finanziario diretto, proporzionale e trasparente che esiste fra regolato e regolatore, con la conseguenza, a titolo di esempio, che il settore delle comunicazioni elettroniche potrebbe trovarsi a sostenere, a sua insaputa, i costi di un'autorità diversa da quella settoriale.

Per quello che riguarda l'AGCOM, le norme comunitarie sono chiare: la contribuzione del mercato può riguardare solamente le attività sue proprie. È, pertanto, necessario che la materia del finanziamento alle autorità indipendenti sia quanto prima riesaminata nel pieno rispetto del diritto comunitario, consen-

tendo a ciascuna autorità di avere con certezza adeguate risorse e di essere, al contempo, pienamente responsabile e trasparente nel loro efficiente utilizzo.

Quanto alle norme in materia di organizzazione del personale, le considerazioni che precedono depongono per l'irrinunciabilità a un sistema delle autorità distinto da quello della generalità delle amministrazioni pubbliche, come è oggi. Ciò non significa che le autorità indipendenti possano restare insensibili all'evoluzione intervenuta nella disciplina generale del pubblico impiego. La riforma della pubblica amministrazione, attuata con la novella del decreto legislativo n. 165 del 2001, la cosiddetta riforma Brunetta, mira a dare impulso al processo di trasformazione della pubblica amministrazione verso l'efficienza e la meritocrazia. Le autorità indipendenti sono giustamente considerate amministrazioni di eccellenza e posso confermare che i loro compiti richiedono l'eccellenza dei funzionari.

La sottrazione del personale dell'autorità alle regole generali della pubblica amministrazione può avere una sola *ratio*, ossia quella che i rispettivi ordinamenti autonomi si dotino di norme ancora più orientate verso la valorizzazione dell'eccellenza e della meritocrazia. L'utilizzo di criteri ultraselettivi di reclutamento e di avanzamento di carriera deve essere un caposaldo del funzionamento delle autorità indipendenti.

Si può riflettere sull'opportunità di una disciplina di cornice relativa al rapporto di lavoro delle autorità indipendenti, senza però arrivare all'istituzione di un vero e proprio comparto sul modello classico delle pubbliche amministrazioni che, con la sua rigidità, finirebbe per opprimere il carattere di specialità che ciascuna autorità deve poter mantenere per meglio assolvere alla propria missione. Inoltre, andrebbero esplorati, nell'ottica della razionalizzazione e del contenimento dei costi, gli spazi per una contrattazione collettiva di settore, sempre però nel rispetto della meritocrazia e dell'eccellenza professionale.

Sarebbe, invece, utile l'uniformazione del regime previdenziale, per il quale occorrerebbe una legge; recentemente, è stata inserita una norma tampone, perché, come sapete, vi sono state pronunce giurisprudenziali diverse: in un primo tempo, si era affermato che dovevamo essere iscritti all'INPS, poi un'altra pronuncia giurisdizionale ha indicato l'INPDAP e un parere del Consiglio di Stato depone ancora in un altro senso. Alla fine, ci siamo trovati a doverci trasferire da un ente previdenziale all'altro, con l'opposizione della Ragioneria affinché restassimo presso l'INPS, ente finanziariamente solido; faceva, invece, gola che portassimo i nostri contributi all'INPDAP, come è stato fatto, però una leggina ha evitato che pagassimo morosità e penali per la ritardata iscrizione, dovuta semplicemente alle oscillazioni giurisprudenziali.

INPDAP o INPS, noi, l'Antitrust e la Banca d'Italia dovremmo tutti essere iscritti allo stesso ente previdenziale. Invece, oggi, tra Banca d'Italia e noi c'è differenza: il nostro ordinamento del personale è modellato su quello dell'Antitrust e quest'ultimo su quello della Banca d'Italia.

Vengo al tema dell'*accountability*. L'enfasi giustamente posta sull'indipendenza delle autorità non significa irresponsabilità delle medesime. Sono quattro i referenti cui l'Autorità per le garanzie nella comunicazioni rende conto della propria attività.

Il primo referente politico è il Parlamento, il rapporto con il quale è un aspetto chiave della legittimazione democratica delle autorità indipendenti. Al Parlamento l'AGCOM riferisce periodicamente con la sua relazione annuale sull'attività svolta. In Parlamento si può avere un significativo confronto su iniziative legislative o, comunque, parlamentari che attengono alle tematiche di cui si occupano i regolatori. Basti pensare alla consultazione prevista dalla legge n. 28 del 2000 tra l'AGCOM e la Commissione parlamentare di vigilanza sulle regole da adottare sull'informazione e sulla comunicazione politica, tema di ancor più scot-

tante attualità, nonché sul contratto di servizio della RAI, alle audizioni presso le competenti commissioni parlamentari in ordine al recepimento nell'ordinamento nazionale di direttive comunitarie, da ultimo quella relativa ai servizi dei media audiovisivi, riguardo alla quale quest'autorità ha avuto modo di muovere rilievi non di poco conto, accolti dalle Commissioni parlamentari sia della Camera, sia del Senato e poi recepiti dal Governo, o su temi fondamentali per lo sviluppo economico del Paese, quali la larga banda e, ovviamente, alle circostanze per cui oggi e altre volte in passato ho riferito dinanzi a questa Commissione.

Auspicherei che questo rapporto possa intensificarsi ulteriormente con un approfondimento presso le competenti Commissioni parlamentari della relazione annuale dell'autorità e che sia data anche all'AGCOM la possibilità di formulare e illustrare al Parlamento le proprie proposte, come previsto per l'Antitrust in sede di legge annuale sulla concorrenza.

Il secondo referente è l'Unione europea, la quale presiede alla contestualizzazione nel quadro comunitario delle regole dettate dalle autorità nazionali e dell'azione di vigilanza da esse svolta, a seguito della quale gli organi comunitari hanno poteri di sollecitazione, in caso di ritardo o di inadeguatezza, e di invito alla riconsiderazione di regole non ben armonizzate nel contesto europeo.

Il nostro dialogo con gli uffici della Commissione europea è intenso e continuo. È da segnalare il contributo di quest'autorità 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 degli organi comunitari sulle regole adottate e sui risultati della loro applicazione.

A *latere* si è svolto fino adesso il confronto con le altre autorità regolatrici d'Europa, insieme all'ERG, l'organismo che raggruppa le 34 autorità di tale natura. In quel contesto, vengono esposte e illustrate le politiche regolamentari seguite e i risultati raggiunti nella continua ricerca

della messa a fuoco delle *best practice* che, per forza imitativa, diventano i modelli da seguire spontaneamente da parte delle singole autorità. Devo dire che si tratta di un'esperienza che personalmente non avevo sperimentato e che si è dimostrata estremamente proficua e interessante perché, senza costrizione ma semplicemente per apprezzamento delle regole migliori, un buon numero o la maggior parte dell'autorità si conformano a quelle che hanno funzionato meglio, naturalmente adattandole al proprio mercato e alla situazione nazionale, che può essere diversa. Una più coinvolgente e incisiva funzione a questo riguardo per il recepimento delle nuove direttive sarà svolta dal BEREC, ossia dall'organismo comunitario che raggruppa le autorità di settore.

Gli atti adottati dell'AGCOM sono soggetti alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, il quale svolge con grande sollecitudine e puntualità il proprio vaglio, esercitando poteri di sospensione e annullamento degli atti stessi. Si tratta di un riscontro di straordinaria importanza, sia quando il giudice amministrativo corregge, sia quando, come per fortuna accade il più delle volte, conferma le nostre determinazioni.

Il quarto referente è il mercato. Elemento caratterizzante è infatti il *modus operandi* delle autorità indipendenti. La valutazione del loro operato sul terreno operativo è un elemento centrale per la loro *accountability*. Il potere politico è costituzionalmente *accountable*, attraverso il processo di selezione elettorale; le autorità indipendenti per definizione non lo sono ed è, quindi, evidente che il loro operato debba essere aperto alla valutazione del mercato e dei contribuenti.

L'*accountability* dell'AGCOM è garantita *in primis* dalla realizzazione da parte della stessa di trasparenti analisi di impatto della regolamentazione, nonché dalla sottoposizione del suo operato alla valutazione in primo luogo da parte, ancora una volta, della Commissione europea in sede di pubblicazione del rapporto annuale sullo stato di implementazione del quadro regolamentare e di osservazione

sulle singole analisi di mercato, in secondo luogo da parte dell'autorità Antitrust attraverso il sistema dei pareri sull'analisi di mercato previsti dalla regolamentazione, in terzo luogo da parte di imprese e organismi nazionali e internazionali rappresentativi di portatori di interessi (industria, associazioni dei consumatori, utenti) nel corso delle consultazioni pubbliche previste per la quasi totalità dei provvedimenti.

L'autorità è poi, naturalmente, soggetta alla regola della responsabilità amministrativa, con le limitazioni previste per tutti i funzionari pubblici, tra cui l'esimente della colpa non grave e degli atti discrezionali.

In considerazione delle funzioni di terzietà e *super partes* paragiurisdizionali svolte dalle autorità indipendenti, la valutazione della responsabilità dei componenti potrebbe trovare una disciplina uniforme per tutti i regolatori, prendendo quale parametro di riferimento la responsabilità del giudice nell'esercizio delle sue funzioni.

Come affermavo introduttivamente, obiettivo di tutto questo apparato sono la qualità e l'efficacia dell'azione regolamentare e di vigilanza. Uno degli obiettivi qualificanti fissato dal Consiglio europeo nella cosiddetta Agenda di Lisbona era proprio quello di migliorare la capacità dell'Europa di fare regolamentazione. La *better regulation* comporta che elementi fondanti di una buona regolazione siano la semplificazione, la trasparenza, la valutazione dell'impatto della regolazione, la costante consultazione pubblica, la proporzionalità nella scelta degli strumenti, lasciando in alcuni casi al mercato anche la via dell'autoregolazione.

L'autorità è da tempo pienamente allineata sulle *best practice* comunitarie. Cito due esempi che hanno recentemente caratterizzato l'operato di quest'autorità. Nel settore delle telecomunicazioni, il modello italiano di *open access* ha rappresentato un'anticipazione dell'evoluzione regolamentare e comunitaria, un modello che più di ogni altro è stato in grado di conciliare esigenze di opportuna salva-

guardia degli incentivi all'investimento nelle infrastrutture con adeguate garanzie di rispetto di parità di trattamento interna ed esterna, di trasparenza, di soddisfazione degli operatori e dei clienti finali, di miglioramento delle condizioni concorrenziali, anche nella fase di transizione verso le reti di nuova generazione.

Nel settore della televisione, l'autorità ha favorito processi aggregativi e di condivisione dal basso, mettendo intorno a un tavolo gli operatori e, per quanto riguarda la rappresentazione dei processi in TV, che ha dato luogo a non pochi episodi sconcertanti, anche i rappresentanti dell'ordine dei giornalisti, della Federazione nazionale della stampa, insigni giuristi, ex presidenti della Corte costituzionale e via elencando.

Va, peraltro, precisato che il percorso di autoregolazione va sì favorito, ma deve esserne monitorata l'efficacia. Deve anche essere recepito attraverso l'intervento dell'autorità rafforzativo di un'intesa raggiunta a livello privatistico, per incardinarlo nell'impianto regolatorio e fargli acquistare cogenza sanzionabile.

Spendo alcune parole sull'esperienza dell'AGCOM nell'esercizio della sua funzione regolatrice. I risultati del processo di liberalizzazione regolamentato del settore sono davvero lusinghieri — la matematica è obiettiva — soprattutto se confrontati con l'andamento nei mercati che, ancorché liberalizzati, non sono stati affidati a un regolatore indipendente, come per i trasporti, l'acqua, le poste. I servizi di telefonia rappresentano, infatti, l'unico servizio regolamentato contrassegnato da una dinamica marcatamente antinflattiva. Dal 1995 al settembre 2009, secondo dati ISTAT, l'indice dei prezzi al consumo dei servizi di telefonia è diminuito da 100 a 83, a fronte di un aumento dell'inflazione di oltre il 20 per cento.

Con riferimento al comparto mobile, dove la concorrenza fra operatori non soffre di limiti infrastrutturali, dal 2002 al settembre 2009 più di 21 milioni di utenti hanno cambiato gestore. È un dato unico in Europa, sia in termini assoluti, sia *pro capite*, che esprime un'incredibile vivacità del settore. Credo di poter affermare che

si tratta di risultati importanti, che vanno, per di più, letti sullo sfondo di un'incessante introduzione di innovazione, dalla IP TV, al 3G, fino ad arrivare alla larga banda mobile. Siamo all'avanguardia nel mondo, al primo o al secondo posto come innovazione. Per altri settori, purtroppo, abbiamo perso terreno. Sono innovazioni che stanno determinando una vera e propria trasformazione non solo del settore, ma della società stessa.

L'apertura del mercato italiano e la congruità delle regole rispetto a quelle europee sono testimoniate dalla presenza nel nostro Paese, unica nel contesto internazionale, dei maggiori operatori stranieri. Il nostro mercato del mobile è il più aperto e concorrenziale del mondo.

Peculiarità precipua dell'Autorità italiana per le garanzie nelle comunicazioni è la duplice e convergente natura delle sue funzioni in materia di comunicazioni elettroniche e in materia audiovisiva. Si tratta di una configurazione che nel 1997, grazie a una visione lungimirante del legislatore, nata proprio in Parlamento, ha posto — ciò non era obbligato dall'ordinamento comunitario, ma ne siamo stati antesignani — l'Italia all'avanguardia in Europa e che oggi è ancora più giustificata dai profondi cambiamenti determinati dall'avvento della tecnologia digitale, la quale attenua fino ad annullarle le differenze fra i diversi mezzi trasmissivi, diventati veicolo di contenuti, immagine, voce e dati sempre più convergenti.

Il modello italiano è stato successivamente imitato da altre autorità, tra cui quella inglese. Voi sapete quanto gli inglesi siano giustamente consapevoli della loro importanza e della loro funzione di modello inimitabile. Anche l'autorità inglese è diventata convergente, con la creazione di OFCOM.

Anticipando le tendenze evolutive di natura tecnologica ed economica del settore di competenza, il legislatore ha dunque conferito all'autorità strumenti e funzioni di regolamentazione, vigilanza e risoluzione di controversie trasversali a tutti i settori delle comunicazioni (comunicazioni elettroniche, radiotelevisione, edito-

ria, anche a mezzo Internet), con ciò precludendo alla possibilità per il regolatore di trovarsi a operare a fronte di mercati tendenzialmente confluenti l'uno nell'altro.

La nozione di convergenza non si è, invece, estesa ad altri ambiti, le cosiddette *multiutility*, dove i servizi offerti avrebbero dovuto comprendere, oltre alle comunicazioni, anche l'elettricità e il gas, fino ad arrivare all'erogazione di servizi idrici. Erano iniziative di cui si parlava molto in passato, quando ancora non c'era stata la rivoluzione tecnologica cui assistiamo in questi ultimi anni e di convergenza si parlava tra questi diversi servizi. Non è, però, un modello felice: in Europa l'ha applicato soltanto la Germania, mentre gli altri hanno seguito il modello italiano, che è pertinente, perché la scelta del nostro legislatore ha giustamente eseguito un approccio di differenziazione della regolamentazione di settori tra loro distanti, eterogenei e non convergenti.

Altra peculiarità del nostro modello di autorità, che ci distingue rispetto agli altri regolatori di settore consiste, come ricordavo prima, nella speciale natura dei mercati nei confronti dei quali l'autorità è chiamata a svolgere il proprio mandato istituzionale. L'AGCOM opera, infatti, in un settore particolarmente delicato, con importanti risvolti di natura sociale e politica, quale quello delle comunicazioni, rispetto al quale — la parola « comunicazione » ha la stessa radice del termine « comunità », mettere in comune, e non è un'etimologia semplice — vengono in rilievo numerosi valori di rango primario che l'autorità è tenuta a garantire, unitamente al diritto all'iniziativa privata e al benessere dei consumatori, quali il pluralismo, l'obiettività, la completezza, l'imparzialità dell'informazione, la tutela dei minori.

Ciò configura i servizi sottoposti alla nostra azione quali servizi di interesse economico generale, una categoria più ampia rispetto a quella dei servizi di pubblica utilità. Quando veniamo incasellati tra le autorità preposte ai servizi di pubblica

utilità, tale abito ci sta dunque stretto: esiste questa competenza, ma si espande anche ad altri aspetti e valori.

Passo a illustrare l'articolazione territoriale dell'AGCOM, il cui cuore è in Europa e il corpo sul territorio. Un altro aspetto che caratterizza la struttura funzionale dell'AGCOM attiene alla dimensione territoriale dell'attività di regolazione e al rapporto tra locale e globale.

Le comunicazioni elettroniche rappresentano, anche a questo riguardo, un modello piuttosto interessante da analizzare: da un lato, infatti, abbiamo un assetto istituzionale caratterizzato da una profonda integrazione sovranazionale, non solo delle regole, ma anche delle modalità attuative, con la Commissione europea, l'ERG, il BEREC, dall'altro, in Italia si sta via via delineando un forte presidio dell'autorità sul territorio attraverso i comitati regionali per le comunicazioni, i cosiddetti CORECOM, organi funzionali dell'AGCOM che, quale vero e proprio ultimo miglio del governo delle comunicazioni, garantiscono una giustizia efficace, economica e vicina all'utente, che non trova equivalenti in altre autorità.

Una considerazione speciale nel rapporto tra utente e autorità merita l'istituto delle procedure di conciliazione svolte dai CORECOM. Nel 2008, per esempio, degli 80 mila casi di tentativo obbligatorio di conciliazione trattati in questa sede, oltre il 60 per cento si è risolto in via transattiva, con picchi, in alcuni casi, del 98 per cento e in tempi piuttosto rapidi. Sono numeri che non trovano riscontro in Europa.

Come sapete, esiste un'iniziativa legislativa che vorrebbe assicurare l'assistenza professionale di avvocati in tutte le controversie. Personalmente, mi permetto di affermare che nutro ammirazione per l'esercizio forense - quarantacinque anni di attività giurisdizionale mi hanno portato ad apprezzarlo incredibilmente - ma in questa materia vi sono piccole controversie, a volte di centinaia di euro o di alcune migliaia. Oggi esse trovano la loro soluzione in via conciliativa, senza spese, alla diretta presenza dell'utente o di as-

sociazioni rappresentative, presso i CORECOM. Nel momento in cui si dovesse assicurare l'assistenza di un avvocato, crescerebbero le spese, si allungerebbero i tempi e bisogna considerare se il gioco vale la candela. La «candela» è importante, perché si tratta di assicurare agli utenti la giustizia, però se si può assicurarla in maniera più efficace e rapida in quest'altro modo, pensiamo bene prima di appesantire tali procedure.

Negli ultimi tempi, sviluppando un sistema avanzato di governo delle comunicazioni fondato su principi di sussidiarietà, l'autorità ha delegato ai CORECOM un ulteriore numero di competenze, che comprendono anche il monitoraggio delle emittenti radiotelevisive locali; se ne occuperanno in occasione delle prossime elezioni, mentre per quelle nazionali, come sapete, il monitoraggio ventiquattr'ore su ventiquattro è curato dall'AGCOM.

L'AGCOM è l'unica autorità indipendente ad avere una tale articolazione territoriale. Siamo, quindi, come sostenevo, un'autorità con la testa in Europa e col corpo funzionalmente articolato regione per regione.

Passo a parlare del completamento delle competenze convergenti dell'AGCOM, quali il diritto d'autore e la regolazione del settore postale.

Il recente recepimento della direttiva 2007/65/CE sui servizi media audiovisivi attribuisce a quest'autorità nuove funzioni in materia di trasmissioni transfrontaliere e di violazione della disciplina in materia di diritto d'autore, rispetto alla quale dovremmo emanare le disposizioni regolamentari necessarie per rendere effettiva l'osservanza dei limiti e dei divieti contenuti nel testo del decreto.

Sono tematiche di grande attualità, ma anche estremamente delicate nella loro declinazione, sia per la continua evoluzione tecnologica, che ridefinisce incessantemente il quadro delle soluzioni possibili, sia per l'intreccio di diritti insopprimibili, tra cui quello della libertà di espressione.

L'autorità non aspira a divenire lo sceriffo di Internet, come qualcuno ha

paventato. Ciò non è auspicabile, ma non sarebbe semplicemente possibile. L'AGCOM intende, al contrario, utilizzare tutto il suo *expertise* nel tentativo di affrontare in maniera organica ed efficace il tema del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica, in coerenza con i risultati della recente indagine conoscitiva pubblicata a febbraio, che ha riscosso pressoché unanimi apprezzamenti.

Il *set* di competenze regolamentari dell'autorità stabilito dalla legge istitutiva dovrebbe, a nostro avviso, essere integrato con riferimento ai servizi postali. In proposito, quest'autorità ha recentemente indirizzato una segnalazione al Governo e al Parlamento riguardo alla prossima adozione del decreto di recepimento della direttiva comunitaria 2008/6/CE. La segnalazione evidenzia la necessità che in tale contesto sia prevista un'autorità nazionale di regolazione indipendente in materia di servizi postali e le ragioni che depongono per l'assegnazione a questa autorità della relativa competenza, in virtù dell'impostazione convergente dei mercati della comunicazione e dell'*expertise* sviluppato nella liberalizzazione di un complesso settore a rete.

Una scelta in tale senso, oltre a essere in linea con quella effettuata dalla quasi totalità dei Paesi europei, consentirebbe di superare la procedura di infrazione recentemente aperta nei confronti dell'Italia proprio per la mancata istituzione di un'autorità nazionale indipendente di regolamentazione nel settore dei servizi postali, così come previsto dalla direttiva 97/67/CE. Piaccia o no, l'ordinamento comunitario non permette che tali competenze siano mantenute dal ministero, indipendentemente dal fatto che esso le eserciti bene o male.

A ciò si aggiunga che l'attribuzione delle competenze di regolazione e di vigilanza sui servizi postali a quest'autorità può ragionevolmente configurarsi come operazione senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio statale, laddove venissero estesi anche al settore postale i vigenti

meccanismi di autofinanziamento dell'autorità gravanti sugli operatori del mercato.

Una tale attribuzione in capo all'autorità era, del resto, già prevista dal disegno di legge S. 1366 recante disposizioni in materia di regolazione e vigilanza sui mercati e di funzionamento delle autorità indipendenti preposte ai medesimi, presentato nella passata legislatura. In questo senso, come è noto, si è anche espressa recentemente l'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Svolgo una considerazione finale sulle prospettive regolatorie che si aprono nei mercati cui quest'autorità sovrintende. Il nuovo commissario all'agenda digitale, Kroes, ha auspicato che entro alcuni anni — non è prevedibile oggi stabilire quanti — tutti i mercati delle comunicazioni elettroniche divengano sufficientemente concorrenziali, tali cioè da non avere più bisogno di una regolamentazione *ex ante*. La signora Kroes era prima commissario per la concorrenza e, nel suo primo approccio, questa è stata la sua ottica.

È un auspicio che condividiamo, che era ben chiaro fin dall'avvio della regolamentazione del settore, vent'anni fa, e che non coglie impreparata l'AGCOM. È un passaggio tanto più stringente quanto più efficace risulterà il quadro regolatorio che in Europa si è andato via via delineando dagli anni Novanta a oggi e che sta permettendo di rimuovere i forti ostacoli non transitori all'accesso che rallentano il traghettamento dei mercati allo stadio di maturità. Per quello che possiamo intravedere, il ruolo delle autorità nazionali di regolazione nel settore delle comunicazioni elettroniche è ancora oggi tutt'altro che esaurito, tanto che esse fanno parte di un organico sistema comunitario di autorità indipendenti nato appena adesso.

È vero, infatti, che in Europa la regolamentazione dei mercati delle comunicazioni elettroniche va progressivamente riducendosi, a testimonianza dell'efficienza delle misure regolamentari assunte nel corso dei primi due cicli di analisi di mercato, ma, a parte il fatto che il processo di ri-regolazione e di *fine tuning* è stato e sarà inevitabilmente continuo e in

divenire, occorre tener presente che nuove regole sono necessarie per il costante adeguamento all'evoluzione tecnologica. La discontinuità tecnologica delle nuove reti in fibra postula una nuova regolazione e un nuovo approccio regolatorio nel breve e medio periodo. Si andrà, dunque, a riproporre una domanda di regolazione in coincidenza con l'evoluzione della tecnologia.

La necessità di conversione dalla rete fissa alla fibra ottica per tenere il passo coi tempi richiede regole nuove, che contemperino l'esigenza di una giusta remunerazione del capitale impegnato in un investimento a bassa redditività di medio-lungo periodo con quella indeclinabile della salvaguardia della concorrenza. Tutto questo aumenta e non riduce la responsabilità nell'esercizio delle funzioni di garanzia.

In questa angolazione, con riguardo alla vigilanza sulla concorrenza tra imprese, come già accaduto in diversi Paesi europei a cominciare dal Regno Unito, è fondamentale che le autorità di regolazione, per la competenza tecnico-giuridica maturata nel tempo proprio della fase regolatoria, siano investite degli strumenti idonei a garantire il funzionamento della regolamentazione ancora in vigore e a impedire agli operatori che restano comunque in posizione di dominanza di abusare di questa posizione.

Abbiamo, dunque, dietro le spalle un buon lavoro svolto, ma abbiamo ancora davanti compiti importanti cui assolvere. Se la sfida più alta per un regolatore è quella di tendere a regole a prova di futuro, ciò non significa che esista una volta per tutte un ottimo diritto per un'ottima economia e molto più è tanto più vero per l'adeguamento delle regole alla tecnologia. Nuovi scenari si aprono dinanzi in questo campo, un mese dopo l'altro, in una sequenza incalzante. Vanno verificate costantemente, per adeguarle *in progress*, la misura e le modalità concrete con cui le soluzioni tecnico-giuridiche ed economiche di volta in volta attuate hanno corrisposto e corrispondono alle strutture

del mercato e offrono proficue sollecitazioni al cambiamento nel periodo considerato.

Inoltre, il ruolo del regolatore evolve, assumendo sempre più una funzione concorrente con quella dell'autorità Antitrust. È sempre più ampio il ricorso, da parte del regolatore, a strumenti di analisi tipici del diritto Antitrust e in una prospettiva futura saranno molteplici i campi in cui si richiederà l'utilizzo dei poteri concorrenti di regolazione e di applicazione del diritto Antitrust e non già un mero monitoraggio *ex post*.

Sono queste le ragioni che depongono per una disciplina distinta per l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni nella cornice di principi comuni. È vero, infatti, che i principi fondanti della legittimazione delle autorità indipendenti hanno trovato negli anni, nelle relative leggi istitutive, declinazioni diverse, che postulerebbero la migliore armonizzazione di alcuni criteri guida, ma ritengo che comunque si debba evitare una soffocante omologazione di autorità che, per loro natura, sono diverse per cultura, finalità e tipologie di intervento.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che intendano porre quesiti o formulare osservazioni.

LUCA GIORGIO BARBARESCHI. Vorrei approfittare della presenza del professor Calabrò per sollevare una questione di cui forse lei ha già contezza. Mi sono, infatti, permesso di scriverne a lei e, per conoscenza, ovviamente, alle alte cariche di Stato.

Per quale ragione il sottoscritto, essendo deputato della Repubblica, si trova a non poter svolgere la sua attività al di fuori dal Parlamento, a differenza di tutti gli altri colleghi? Ho già ricevuto una sua risposta molto favorevole sulla possibilità di svolgere la mia attività fuori dal Parlamento e dalla campagna elettorale, ma anche all'interno di questa, in quanto svolgo un lavoro legato al mondo dello spettacolo. Non occupandomi di politica, non vedo perché, come i colleghi avvocati

o medici si occupano normalmente del loro lavoro, io non possa svolgere il mio di artista. Non mi risulta che nella Costituzione italiana ci sia la proibizione per un artista di essere anche deputato.

In secondo luogo, volevo perorare la causa sul problema della *par condicio*, che ha creato un problema veramente grave nel Paese.

ROBERTO ZACCARIA. Riduco le mie domande a una, anche se ritengo che le audizioni abbiano un senso se è possibile un dialogo. Credo che, nell'interesse delle questioni che abbiamo sentito, sarebbe giustificata una reazione piuttosto ampia.

Vorrei solo toccare un punto dei tanti che mi interessavano, che riguarda una questione piuttosto singolare, cioè il titolo dell'autorità, ovvero Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Queste autorità sono state create per garantire l'effettività dei diritti fondamentali ai cittadini senza nome, ai soggetti che non hanno la possibilità di fare ricorsi, di rivolgersi al giudice.

Mi domando sostanzialmente, con riferimento soprattutto al settore televisivo, come mai l'iniziativa d'ufficio delle autorità e, in particolare, di questa, sia così prudente. Conosco benissimo l'enorme numero di iniziative intraprese nel mondo delle telecomunicazioni, ma propongo tre esempi e chiudo la domanda.

Con riferimento al tema della pubblicità, chi garantisce che le emittenti rispettino i limiti pubblicitari? Si guarda un film, ma non si può stare col cronometro a controllare se è rispettata la percentuale di legge per la pubblicità. Lo può fare solo l'autorità.

Pongo un altro esempio molto concreto: esce il film di Natale e tutti i programmi televisivi danno uno spazio pubblicitario immenso. Alcuni dichiarano che si tratta di un messaggio promozionale, altri no. C'è un bombardamento pubblicitario da cui il cittadino non può difendersi con la carta bollata.

Questo discorso vale per le quote di produzione: ci sono quote e quindi percentuali da rispettare. So che la risposta

sarà che i controlli vengono eseguiti, ma molti operatori domandano come si possa sapere se sono state rispettate le percentuali. Può assicurarlo solo chi opera una visione d'insieme.

L'ultima questione riguarda il pluralismo. Talvolta visito il sito dell'autorità per comprendere e leggere i dati sul pluralismo, sulla presenza dei politici in televisione. Non mi riferisco alla comunicazione politica.

La domanda, quindi, è la seguente: per tutelare l'effettività dei diritti fondamentali dei cittadini che non hanno avvocati e non hanno strumenti forti, solo un'autorità che agisca con potere di ufficio rappresenta una garanzia di tali diritti. Ho proposto tre esempi per affermarlo.

LINDA LANZILLOTTA. Ringrazio il presidente Calabrò e mi spiace della compressione di questa discussione molto interessante.

Vorrei soffermarmi su un paio di punti, peraltro in parte toccati anche nella precedente audizione del presidente Catricalà, in particolare sul tema della costituzionalizzazione delle autorità indipendenti, su cui emerge un orientamento difforme, che sarà interessante approfondire.

La questione si collega in parte anche all'interrogativo posto dal collega Zaccaria. In che misura il presidente Calabrò ritiene che la composizione e la procedura di nomina dell'AGCOM garantiscano l'indipendenza? Questo elemento di garanzia non grava eccessivamente sul presidente, essendo la restante parte di derivazione chiaramente politico-partitica e questo aspetto non incide anche sull'iniziativa autonoma dell'AGCOM? *De iure condendo*, come si potrebbe creare una maggiore separazione tra il sistema politico e l'esercizio di funzioni così delicate di garanzia a tutela dell'ordinamento o anche dei partiti non rappresentati in Parlamento e delle altre forze sociali?

Passo al secondo punto. L'AGCOM ha un profilo molto complesso, perché, da una parte, è di garanzia dell'accesso alla comunicazione e del pluralismo, dall'altra, uno degli strumenti attraverso cui si ga-

rantiscono tali obiettivi è la concorrenza. Come si definisce il rapporto tra AGCOM e Antitrust?

Infine, ho un'ultima domanda da porre. Per quanto riguarda l'*accountability*, il presidente ha fatto riferimento al Parlamento, all'Unione europea, alla giustizia amministrativa. In che misura occorrerebbe anche una valutazione da parte del mercato, cioè dei destinatari e degli interessi che sono oggetto di regolazione? Poiché mi sembra che anche il recepimento della direttiva n. 140 del 2009 tenda a rafforzare la stabilità, è chiaro che bisogna rafforzare nello stesso tempo le verifiche in corso d'opera, altrimenti il sistema diventa inamovibile e insindacabile. Nel nostro ordinamento abbiamo già sufficienti esempi di questa tipologia. Come si immagina che questi due fattori possano essere tra loro in equilibrio?

PRESIDENTE. Do la parola al presidente Calabrò per la replica.

CORRADO CALABRÒ, *Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*. Onorevole Barbareschi, lei conosce - l'onorevole Zaccaria era presente - come in sede di audizione io abbia fatto presente alla Commissione parlamentare di vigilanza le ragioni che sconsigliavano di confondere l'informazione con la comunicazione politica e, a maggior ragione, con l'intrattenimento.

La Commissione parlamentare ha adottato un determinato regolamento, il consiglio d'amministrazione della RAI ne ha recepito un'interpretazione e l'ha applicato nei modi che sapete. Per le emittenti private, pur con un contrasto interno, è prevalsa nel bilanciamento di interessi l'opportunità di dettare regole conformi, che sono esattamente e letteralmente quella della Commissione parlamentare di vigilanza.

Come vanno interpretate? Non ci siamo sentiti, nella fase di indirizzo, di integrare le regole dettate dalla Commissione parlamentare di vigilanza. Non compete a noi farlo, però in sede di applicazione daremo l'interpretazione. Domani si

dovrebbe anche pronunciare il TAR e sarà interessante la sua valutazione di queste regole. Subito dopo disporremo.

Onorevole Zaccaria - lei ha vissuto alcune di queste situazioni da presidente della RAI - sulla pubblicità il monitoraggio dell'autorità è attivo ventiquattr'ore su ventiquattro. Abbiamo chiuso sotto questa consiliazione, proprio grazie alla puntualità dei nostri interventi, una procedura di infrazione che durava da anni e anni.

Sui film siamo intervenuti d'ufficio, comminando sanzioni milionarie - forse è un fatto non molto conosciuto - per il rispetto delle quote di produzione. Il bombardamento pubblicitario e la concentrazione su un singolo prodotto della pubblicità rappresentano un profilo nuovo, al quale possiamo anche pensare. Franca-mente non l'avevamo contemplato.

Per il pluralismo vale quanto ho riferito prima.

Onorevole Lanzillotta, lei domanda in che misura l'attuale meccanismo di nomina garantisca l'indipendenza. Il fatto che ci sia un voto limitato, che fa sì che quattro membri siano nominati dalla maggioranza e quattro dall'opposizione, di per sé non dovrebbe condizionare l'indipendenza dell'autorità. È fondamentale che i nominati possiedano requisiti di capacità, competenza, dignità morale. Sarebbe anche fondamentale che non sentissero, per così dire, il richiamo della foresta.

Quando, subito dopo la nostra elezione, siamo stati ricevuti dal Presidente Ciampi, ci ricordò che eravamo stati eletti per sette anni e che il nostro mandato non poteva essere rinnovato. Non saremmo stati indipendenti se non avessimo voluto esserlo. Ci riferì che, appena eletto Presidente della Repubblica, aveva ricevuto telefonate da questo e quello, che reclamavano di averlo votato, e aveva risposto di dover ignorare ciò che era dietro le sue spalle.

Di per sé, il meccanismo di nomina non è sbagliato, anche perché, con tutto il rispetto e la deferenza, la nomina da parte dei presidenti delle due Camere non offre maggiori garanzie. Forse sarebbe utile allinearsi a quanto viene fatto con i commissari europei, come ricordavo, ossia

sentirli prima della nomina e conoscerne la preparazione, l'attitudine e le esperienze. A me ha giovato molto l'esperienza giurisdizionale e l'abitudine a essere veramente terzo, la toga, anche tolta, mi è rimasta incollata addosso come una camicia di Nesso.

A proposito di AGCOM e Antitrust, nella fase applicativa vi sono competenze concorrenti che si sovrappongono. Pareva che tale sovrapposizione potesse essere eliminata, come lo è stata nel rapporto con la CONSOB, ma il TAR ha, invece, recentemente affermata che sono adeguate le competenze di entrambi. Non so se il Consiglio di Stato confermerà tale interpretazione.

Fino a oggi non si sono manifestati grossi inconvenienti, perché c'è stata una buona collaborazione fra le due autorità. È anche vero, però, che le migliori esperienze internazionali, per esempio quella dell'OFCOM, portano alla concentrazione delle competenze in una sola autorità. In quel caso, ciò è avvenuto presso l'OFCOM, autorità regolatrice nel campo della comunicazione, che, limitatamente a quel campo, ha poteri Antitrust.

Ciò semplificherebbe, snellirebbe e renderebbe più efficace in sede di vigilanza l'intervento dell'autorità, che avviene d'ufficio. Forse non avviene tanto spesso quanto si vorrebbe, però l'intervento d'ufficio esiste. A volte è umano che, di fronte a questioni di norme e impatto di grande sensibilità sociale, si attenda l'esposto, la denuncia, per non dare l'impressione che ci si è mossi proprio su un dato caso. Ci sono, comunque, interventi d'ufficio.

Il mercato è il nostro terzo referente, cui adesso rendiamo conto. Una giustificazione fondamentale — non l'ho citata nella mia relazione — della funzione regolatrice delle autorità indipendenti, in Italia come in tutta Europa, poiché lo dispone l'ordinamento comunitario, è proprio la possibilità di adeguare continuamente le regole al divenire del mercato; la legge non potrebbe farlo, perché il procedimento giuridico è più lungo, la legge è più rigida, richiede tempi per la modifica e, soprattutto, non ha i sensori continui che noi abbiamo con le indagini di mercato.

Si può anche cercare di stabilire un contatto tra questo mercato e il Parlamento, anche con un'audizione delle parti sociali, ma indubbiamente noi abbiamo un rapporto diretto con il mercato, anche grazie alla grande sensibilità che la Commissione europea manifesta di fronte alle segnalazioni che provengono sia dagli operatori, sia dagli utenti.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Calabrò e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 16,05.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 7 maggio 2010.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

