

COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LA SEMPLIFICAZIONE

RESOCONTO STENOGRAFICO  
INDAGINE CONOSCITIVA

25.

SEDUTA DI LUNEDÌ 3 MARZO 2014

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **BRUNO TABACCI**

INDICE

	PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>	
Tabacci Bruno, <i>Presidente</i> .....	2
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE LEGISLATIVA ED AMMINISTRATIVA</b>	
<b>Audizione del Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Angelo Cardani:</b>	
Tabacci Bruno, <i>Presidente</i> .....	2, 8, 9, 11, 12
Angioni Ignazio (PD) .....	8
Cardani Angelo, <i>Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni</i> .....	2, 9, 12
Fucksia Serenella (M5S) .....	9, 11

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
BRUNO TABACCI

**La seduta comincia alle 15.05.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Angelo Cardani.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Angelo Cardani.

Con il professor Cardani, che ringrazio per la disponibilità, proseguiamo il ciclo di audizioni dedicato, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa e amministrativa, alle Autorità indipendenti. L'Autorità presieduta dal professor Cardani, peraltro, è tra le più attive — in assoluto — sul fronte delle indagini conoscitive e delle consultazioni pubbliche: di queste ultime ne ha svolte 50 tra il 2010 e il 2011.

Do la parola al professor Cardani, che confido ci possa offrire anche un quadro completo della normativa vigente nel settore di competenza dell'Autorità, dal punto di vista della semplificazione.

ANGELO CARDANI, *Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.*

Onorevoli senatori e deputati, ringrazio tutti loro per aver dato all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, che presiedo, l'opportunità di fornire il suo contributo di analisi e valutazione all'indagine sulla semplificazione legislativa e amministrativa.

La semplificazione e la qualità della regolazione rappresentano una condizione necessaria per la creazione di un contesto normativo e amministrativo atto a favorire produttività, investimenti e innovazione. È, quindi, essenziale per agevolare l'esercizio dei fondamentali diritti di cittadinanza. In quest'accezione, la semplificazione assume una valenza strategica e non procrastinabile per sostenere competitività e crescita nel Paese.

Il miglioramento e la semplificazione della normativa, a partire dalla raccomandazione dell'OCSE del 1995, sono entrati tra gli obiettivi strategici dell'Unione europea, che già nell'Agenda di Lisbona ha fatto della cosiddetta *better regulation* uno dei punti cardine del programma di lavoro.

Da diversi anni, la Commissione ha previsto obiettivi europei di riduzione dei costi amministrativi, ritenuti — assieme alla rigidità burocratica — tra i fattori di svantaggio competitivo dei Paesi. Purtroppo, l'Italia risulta essere in ritardo nel raggiungimento di tali obiettivi.

In tale contesto, l'Autorità, alla luce delle esperienze maturate nello svolgimento delle proprie funzioni e anche grazie all'interazione continua con i soggetti operanti nei settori di competenza, ritiene di dare il proprio contributo, da un lato, esponendo le iniziative che ella stessa ha adottato in termini di semplificazione e trasparenza a favore di cittadini e imprese e, dall'altro, formulando alcune proposte

concrete di intervento, volte a ridurre significativamente gli oneri burocratici in capo agli operatori del settore e, nel contempo, a rendere più efficiente ed equa l'azione amministrativa.

Preliminarmente, va rilevato come la semplificazione, nel ricondurre l'operato dell'amministrazione ai principi fondamentali previsti dalla Costituzione, contribuisca a rafforzarne l'indipendenza sia sotto il profilo attivo, attraverso il sollecito ed efficace raggiungimento degli obiettivi proposti, sia sotto quello passivo, di garanzia dell'imparzialità nei confronti di operatori e utenti.

Nella mia esposizione, pertanto, partirò con una sintetica rappresentazione delle caratteristiche peculiari dell'AGCOM nel sistema delle Autorità indipendenti, per affrontare — quindi le — attività poste in essere dall'Autorità stessa in materia di semplificazione amministrativa. Infine, accennerò ad alcuni aspetti problematici registrati nel corso degli anni, indicando talora possibili soluzioni per rendere sempre più efficiente, rapida ed economica l'azione dell'Autorità a beneficio della collettività.

Il modello delle Autorità indipendenti, di derivazione anglosassone, è ormai entrato a far parte stabilmente della moderna concezione di Stato e trova una legittimazione, oltre che nell'ordinamento comunitario, anche nella particolare natura degli interessi da tutelare, sia con riferimento alla disciplina dei rapporti tra gli operatori, sia con riguardo alle garanzie degli utenti e dei cittadini.

È proprio il carattere d'interesse generale delle attività e dei settori cui sono preposte che ha costituito, insieme all'esigenza di trovare un bilanciamento di poteri tra Stato e mercato, il motivo per renderle distinte rispetto alla tradizionale conformazione della pubblica amministrazione.

Nella maggior parte dei casi, il presupposto della loro nascita è l'apertura alla concorrenza di alcuni mercati precedentemente sottoposti all'intervento dello Stato o, comunque, connotati da condi-

zioni di monopolio legale o naturale, oltre che da una più efficace tutela dei consumatori.

Per raggiungere tali obiettivi l'ordinamento comunitario ha posto la condizione che la liberalizzazione sia accompagnata da un efficace sistema di regolazione e di vigilanza, fondato sull'azione di organismi pubblici dotati di un alto livello di indipendenza, autonomia e capacità tecnica, in grado di agire in modo efficace, tempestivo e trasparente.

Ulteriore motivazione alla base della previsione di costituire Autorità amministrative indipendenti è l'esigenza di fornire garanzie rafforzate per alcuni valori e principi costituzionali, in settori ritenuti particolarmente rilevanti, come la libertà di espressione, la tutela del risparmio e la *privacy*.

L'aspetto che distingue le Autorità indipendenti dal resto della pubblica amministrazione è — come richiamato in precedenza — l'elevato tasso di tecnicità nell'esercizio di funzioni neutrali e il marcato grado di indipendenza, non soltanto dall'influenza degli operatori di mercato, ma anche dal potere esecutivo.

Le Autorità indipendenti operano in condizioni di terzietà; non ricevono né sollecitano indirizzi da organi di governo. La separazione verticale fra indirizzo e gestione nelle Autorità diventa una separazione orizzontale fra le Autorità e gli altri poteri dello Stato. Al riguardo, un aspetto fondamentale della legittimazione democratica delle Autorità indipendenti è il rapporto con il Parlamento, che avviene in forma bidirezionale: in un senso, dinanzi al Parlamento, nel momento in cui esse relazionano sull'attività svolta e sui programmi di lavoro con riferimento alle competenze assegnate dal legislatore; nell'altro senso, attraverso il potere di segnalazione e di proposta finalizzato a sollecitare interventi legislativi relativi alle materie di competenza.

Anche il carattere collegiale dell'organo decisionale delle Autorità risponde al requisito dell'indipendenza. La terzietà è garantita, inoltre, dal meccanismo di nomina dei componenti, dalla durata del

mandato e dall'impossibilità di rimozione da parte del potere politico, oltre che dal regime di incompatibilità. Infine, l'indipendenza si manifesta anche nell'autonomia funzionale e organizzativa di cui le Autorità sono dotate dalla legge che le istituisce.

Peculiarità delle Autorità non è solamente la specializzazione dei compiti, ma anche — e soprattutto — il *modus operandi*, improntato ai principi di *accountability* e di efficienza. In quest'ottica, l'operato delle Autorità è improntato al rispetto dei principi della *better regulation*, quali la semplificazione, la trasparenza, la valutazione dell'impatto della regolazione, la consultazione pubblica e la proporzionalità nella scelta degli strumenti di regolazione.

Nell'insieme delle Autorità indipendenti, l'AGCOM ha, poi, una speciale natura che la differenzia dalle altre e che le attribuisce una missione assai complessa. L'opportuna impostazione data dal legislatore nel 1997 fa sì che questa nasca e si consolidi come Autorità « convergente ». Tale definizione si riferisce alla scelta di attribuire a un unico organismo funzioni di regolamentazione e di vigilanza in tutti i settori delle comunicazioni: telecomunicazioni, audiovisivo, editoria. Si tratta di una decisione illuminata, in considerazione dei profondi cambiamenti determinati dall'avvento della tecnologia digitale, che, ponendosi come fattore abilitante della convergenza, riconduce i diversi mezzi trasmissivi alla funzione di veicolo dei medesimi contenuti (immagine, voce e dati).

Pertanto, anticipando l'evoluzione tecnologica ed economica, il legislatore ha dotato l'Autorità di strumenti e funzioni di regolamentazione, vigilanza e risoluzione di controversie trasversali a tutti i settori delle comunicazioni. Non a caso, il modello dell'AGCOM si è connotato in Europa come un esempio da imitare, e che è stato poi imitato.

Nel settore delle telecomunicazioni, l'istituzione dell'Autorità, per decisione comunitaria, rispondeva all'esigenza di accompagnare il processo, avviato a partire

dal 1° gennaio 1998, di graduale apertura alla concorrenza. In questo campo, nonostante il settore abbia raggiunto nel complesso un buon livello di concorrenza, non si è ancora esaurita la funzione regolatrice, che, per sua natura, è di tipo prospettico, *ex ante*, per essere sostituita dall'attività di monitoraggio *ex post* tipica dell'intervento *antitrust*. Ciò, soprattutto in ragione della continua evoluzione tecnologica che modifica gli equilibri di mercato e fa emergere nuovi colli di bottiglia strutturati. Si evidenzia come nell'ambito delle comunicazioni elettroniche l'Autorità operi in un contesto di forte armonizzazione comunitaria, caratterizzato da una profonda integrazione sovranazionale, e ciò con riferimento non solo al quadro normativo, ma anche alle modalità attuative della regolamentazione, per esempio attraverso il confronto continuo con la Commissione europea e con il BEREC (*Body of European Regulators for Electronic Communications*), l'Organismo dei regolatori europei di settore.

Il mercato unico e le politiche europee hanno avuto e hanno un impatto consistente sul quadro normativo e regolamentare nazionale, contribuendo al tempo stesso a migliorare la realizzazione della *Better and Smart Regulation*, almeno in due direzioni: una maggiore trasparenza nel processo decisionale dell'Autorità a fronte dell'allargamento della partecipazione degli *stakeholder* attraverso le due diverse procedure di consultazione — l'una nazionale, l'altra comunitaria — previste dalla disciplina europea in materia di comunicazioni elettroniche e una migliore qualità delle decisioni, attraverso il confronto tra più Istituzioni nazionali — in ambito BEREC — e l'interfaccia a livello sovranazionale con gli uffici della Commissione.

Anche con riferimento al settore audiovisivo e dei *media* la spinta propulsiva dell'Unione europea verso una maggiore integrazione delle regole e armonizzazione delle procedure potrà contribuire a una maggiore semplificazione e a una migliore qualità dell'attività di regolamentazione e garanzia. La direttiva n. 13 del 2010 rap-

presenta un passo significativo verso il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di servizi e *media* audiovisivi. Nel febbraio di quest'anno è stato compiuto un ulteriore sforzo in questa direzione, attraverso l'istituzione del gruppo dei regolatori europei dei servizi *media* audiovisivi. Se ne terrà, domani, a Bruxelles la prima riunione, alla quale parteciperò a nome dell'AGCOM. In tale ambito, il processo di semplificazione si scontra con la difficoltà della varietà di diritti e principi fondamentali su cui l'Autorità è chiamata a vigilare, affinché il sistema radiotelevisivo sia informato ai principi di pluralismo, obiettività, completezza e imparzialità dell'informazione e apertura alle diverse opinioni e tendenze, nel rispetto dei principi garantiti dalla Costituzione, come la tutela della dignità della persona.

Il decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, il cosiddetto « Salva Italia », ha trasferito all'AGCOM le competenze di regolamentazione, controllo e garanzia dell'Agenzia ministeriale dei servizi postali, peraltro mai partita, coerentemente con quanto previsto dalla disciplina comunitaria in materia di liberalizzazioni e privatizzazioni, cioè l'obbligo di costituire un'Autorità indipendente. Mi preme richiamare l'attenzione di questa Commissione su questo punto. Sebbene l'attribuzione delle funzioni di regolamentazione e vigilanza nel settore dei servizi postali sia avvenuta a fine 2011 e AGCOM sia operativa dalla metà del 2012, l'Autorità è ancora in attesa della norma che determini la possibilità di richiesta del contributo di funzionamento a carico degli operatori nel mercato dei servizi postali. In questo caso l'Autorità lamenta una scarsa celerità dell'azione legislativa e un eccessivo peso delle procedure amministrative.

Infine, l'AGCOM svolge una funzione di tutela diretta degli utenti nell'attività di risoluzione delle controversie e altre attività di vigilanza, come, per esempio, il monitoraggio del pluralismo e di forme di tutela nel mondo dei *media*, cui provvede

sia a livello centrale, sia mediante la sua articolazione funzionale sul territorio rappresentata dai Comitati regionali per le comunicazioni, i cosiddetti CoReCom. Il coordinamento delle funzioni decentrate richiede una costante messa a punto dell'organizzazione e delle procedure di relazione tra unità centrale e periferica, con l'obiettivo di rispondere alle esigenze di semplificazione da parte dei consumatori e degli utenti.

L'Autorità appare allineata alle *best practices* comunitarie in materia di « buona regolazione » e ha profuso un costante impegno, in particolare negli ultimi anni, nell'adozione di strumenti di semplificazione e trasparenza a favore dei cittadini e delle imprese.

In questo solco, sono stati posti in essere, da un lato, interventi di semplificazione amministrativa e, dall'altro, misure finalizzate a incrementare l'efficienza e la trasparenza dei servizi resi alle imprese e ai consumatori. Un tratto comune all'azione dell'Autorità è stato il ricorso, nella misura più ampia possibile, a strumenti di *Information and Communications Technology* (ICT) volti a ridurre gli oneri amministrativi a carico delle imprese, nonché ad agevolare l'accesso dei cittadini alle informazioni.

Con riferimento al primo insieme di interventi, in materia di semplificazione amministrativa, meritano di essere evidenziate le attività di riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese, mediante la digitalizzazione dei registri e l'informatizzazione delle relative procedure di gestione. In particolare, tali azioni hanno riguardato intanto la gestione telematica del Registro degli operatori di comunicazione (ROC), per la tenuta del quale è stato realizzato il nuovo sistema informativo automatizzato. A questo riguardo l'Autorità ha previsto il riordino degli adempimenti cui sono tenute le imprese per l'iscrizione al registro, riducendo gli oneri di comunicazione e verifica dei dati in capo agli operatori, anche grazie all'integrazione con le informazioni del Registro delle imprese gestito da Unioncamere. Di recente l'Autorità ha, altresì,

avviato la stipula di una convenzione per il coordinamento dei dati detenuti dal ROC e dall'Agenzia delle entrate.

Le azioni hanno riguardato, inoltre: l'informatizzazione degli adempimenti relativi all'Informativa economica di sistema (IES), ossia la dichiarazione annuale da parte degli operatori dei settori dell'editoria e dell'audiovisivo comprendente dati anagrafici ed economici sull'attività svolta; la gestione telematica del « Catasto nazionale delle frequenze radiotelevisive », che costituisce una sezione specializzata del ROC, aggiornabile in tempo reale da parte degli stessi operatori di settore, così da garantire il monitoraggio puntuale e aggiornato circa l'utilizzo dello spettro elettromagnetico attinente alla radiodiffusione televisiva. A quest'ultimo riguardo, nel gennaio 2013 è entrato in esercizio il cosiddetto « Catasto pubblico », accessibile direttamente dalla *homepage* del sito istituzionale dell'Autorità, che consente a tutti gli utenti di consultare liberamente, senza necessità di preventiva autenticazione, i principali dati tecnici degli impianti di diffusione operanti sul territorio nazionale.

Si aggiunge la realizzazione di un nuovo sistema informatico per la riscossione del contributo delle imprese all'Autorità, al fine di semplificare gli adempimenti in capo agli operatori e di rendere certo e agevole il reperimento delle risorse da parte dell'Autorità. Tale piattaforma informatica è costituita da un sistema di *front-office* tramite il quale gli operatori possono determinare l'ammontare del proprio contributo e da un *back-office* destinato agli uffici dell'Autorità, che consente la verifica immediata dell'effettivo versamento del contributo e la corrispondenza del contributo versato con i dati di bilancio.

Un altro importante ambito di attività riguarda la razionalizzazione dei procedimenti amministrativi dell'Autorità.

Tra questi, si segnalano: la semplificazione dei procedimenti di analisi di mercato, con l'eventuale imposizione di obblighi regolamentari nel settore delle comunicazioni elettroniche, di cui ho già detto;

la revisione, attualmente in corso, del regolamento che disciplina le autorizzazioni ai trasferimenti di proprietà, i procedimenti in materia di posizioni dominanti e le attività di verifica delle concentrazioni nel sistema integrato delle comunicazioni; la revisione dei regolamenti dei procedimenti istruttori diretti all'accertamento delle violazioni e all'irrogazione di sanzioni. Anche in quest'ambito l'Autorità ha avviato un processo di semplificazione, attraverso l'armonizzazione dei regolamenti esistenti suddivisi per settore e il miglioramento delle procedure a fronte dell'esperienza maturata.

Si aggiungono la revisione dei regolamenti di disciplina delle controversie tra operatori e tra operatori e utenti: le procedure per la conciliazione e risoluzione extragiudiziarie delle controversie tra operatori e tra operatori e utenti in materia di comunicazioni elettroniche, recentemente estese al settore postale, comportano vantaggi per utenti, imprese e consumatori in termini di semplificazione, celerità e riduzione dei costi, in quanto alternative alla giustizia ordinaria. Anche in quest'ambito, infine, abbiamo avviato una riflessione per il miglioramento e la semplificazione delle procedure.

L'attività dell'Autorità verso una maggiore efficienza ed efficacia nei rapporti con gli *stakeholder* è stata improntata a migliorare gli strumenti telematici e a semplificare, attraverso servizi informatizzati e la piattaforma Internet, il rapporto con gli utenti, in particolare nell'interfaccia con l'Autorità in materia di segnalazioni e informazioni. Tra questi, il più recente riguarda le modalità di applicazione del regolamento dell'Autorità sul diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica, che entrerà in vigore a partire dal prossimo 31 marzo, attraverso un sistema informatizzato di segnalazione delle violazioni del *copyright* e una procedura amministrativa rapida, ma al tempo stesso garantista, per la cessazione di tali violazioni. Al fine di apprestare procedure snelle, trasparenti e tempestive l'Autorità ha previsto l'esclusivo utilizzo di sistemi informatici, che consentiranno di

tracciare *on line* l'intero *iter* amministrativo e di agevolare la partecipazione dei soggetti interessati, attraverso un intenso ricorso a strumenti quali, per esempio, la posta certificata, la firma digitale e l'accesso e la consultazione *on line* dei documenti, in linea con il codice dell'amministrazione digitale.

Sempre nel campo degli interventi di informatizzazione volti a migliorare la trasparenza e la qualità dell'informazione verso i consumatori, l'Autorità ha istituito un servizio di *contact center* multicanale per agevolare i consumatori nell'attività di segnalazione delle problematiche riscontrate nei rapporti con i fornitori di servizi. Questo servizio svolge un ruolo fondamentale di informazione e di orientamento degli utenti: lo scorso anno, dei circa 30.000 contatti ricevuti tramite il *contact center* da cittadini e utenti, il 98 per cento è stato trattato grazie al sistema di gestione informatizzata.

Per promuovere la trasparenza dei prezzi e la qualità dei servizi, l'Autorità ha predisposto alcuni strumenti volti ad agevolare utenti e consumatori nell'accesso alle informazioni rilevanti sui servizi offerti dagli operatori. Fanno parte di queste iniziative i portali — « MisuraInternet » e « MisuraInternet mobile » — per la misura della qualità della connessione a Internet su rete fissa e mobile. Anche in materia di servizi di *media* audiovisivi è stato realizzato un sistema trasparente di classificazione dei *decoder* consultabile *on line* sul sito istituzionale dell'Autorità.

Sotto il profilo più generale, i comportamenti dell'Autorità verso una maggiore trasparenza del processo decisionale e la rendicontazione delle proprie scelte — o *accountability* — ai soggetti interessati si concentrano in tre direzioni.

La prima consiste nel migliorare la pubblicità, la trasparenza e la diffusione di informazioni relative alla propria organizzazione e gestione amministrativa. A tal fine, l'AGCOM ha attuato con solerzia le disposizioni del decreto legislativo n. 33 del 2013 (« Autorità trasparente »), con l'adozione del regolamento concernente gli obblighi di pubblicità, trasparenza e dif-

fusione di informazioni. L'intervento consente una piena effettività al cosiddetto « accesso civico », cioè l'esercizio del diritto di accesso al pubblico delle informazioni relative all'organizzazione e al funzionamento dell'Autorità, attraverso il sito *web* istituzionale, già pienamente operativo per la pubblicità degli atti.

La seconda direzione consiste nell'applicare, con maggiore intensità rispetto al passato, nell'esercizio delle funzioni regolatorie, strumenti di analisi economica e procedure conformi al metodo dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e nel realizzare metodi per la valutazione di impatto anche alla luce degli indirizzi dell'Unione europea. In particolare, il ricorso alla valutazione prognostica degli impatti sul mercato e sui consumatori, unitamente alle consultazioni pubbliche, ha fornito costante supporto nell'adozione dei principali atti normativi. Questa integrazione dell'AIR nei procedimenti consente un'applicazione flessibile e snella del cosiddetto « metodo AIR », evitando sub-procedure che appesantirebbero e ritarderebbero la tempistica del processo decisionale.

La terza direzione consiste nel delineare, in un'ottica di breve e medio termine, le azioni da perseguire e gli specifici strumenti di valutazione. È in fase di messa a punto un processo di programmazione strategica che, in conformità ai requisiti dell'AIR, dovrebbe favorire una maggiore finalizzazione degli interventi programmati dall'Autorità agli obiettivi di qualità della regolazione.

Nell'esercizio delle proprie competenze, l'Autorità ha potuto riscontrare in modo diretto l'esistenza di talune problematiche che possono rendere meno fluido ed efficace l'esercizio dell'attività amministrativa e che introducono oneri aggiuntivi e ingiustificati in capo alle imprese. In particolare, alcune criticità sono dovute al mancato coordinamento tra i diversi soggetti pubblici cui la normativa, spesso in modo frammentario, assegna competenze sovrapposte o concorrenti.

In diversi casi, sono le stesse norme stratificate e talora lacunose a imporre

adempimenti duplicati, che non consentono un funzionamento efficiente della macchina amministrativa nel suo complesso, costituendo potenziali barriere all'ingresso nei vari mercati. Tale situazione pregiudica le capacità di vigilanza da parte dei diversi soggetti pubblici coinvolti, incrementa l'incertezza amministrativa a causa delle inevitabili incongruenze tra le informazioni ritenute dalle diverse amministrazioni competenti ed eleva ingiustificatamente gli oneri amministrativi in capo alle imprese, contribuendo a ostacolare la costituzione di un *common level playing field* sia all'interno di alcuni settori delle comunicazioni, sia tra settori inizialmente distinti, ma oggi in competizione tra di loro, per esempio editoria, radiotelevisione e comunicazioni elettroniche.

Così come l'eliminazione di discriminazioni regolamentari connesse ai confini territoriali degli Stati membri (il Mercato Unico) consente agli operatori economici di considerare l'Europa come un unico ambiente regolamentare, con evidenti ricadute positive in termini di sviluppo, di offerte commerciali e di promozione di investimenti su scala continentale, allo stesso tempo, l'eliminazione di ingiustificate duplicazioni di strumenti amministrativi e procedurali a livello nazionale assicura vantaggi in termini di efficienza e di competitività dei mercati di riferimento.

Tanto premesso, procederò a elencare le principali problematiche riscontrate nei diversi ambiti di competenza dell'Autorità, che, assieme ad alcune indicazioni di possibili soluzioni, potrebbero essere oggetto di una specifica segnalazione al Parlamento e al Governo, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera c), n. 1) della legge 31 luglio 1997, n. 249, istitutiva dell'Autorità.

I temi specifici che potrebbero essere destinatari di interventi di semplificazione amministrativa e legislativa riguardano: le criticità applicative della normativa sulla cosiddetta *par condicio*; il riparto di competenze e il coordinamento tra l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e il Ministero dello sviluppo economico in materia di reti e servizi di comunicazioni elettroniche, relativamente al regime delle

autorizzazioni, ai diritti d'uso di numerazioni e frequenze, alla relazione tra regolamentazione e attuazione delle regole; la realizzazione del Catasto delle infrastrutture come strumento funzionale all'attuazione degli obblighi di condivisione delle infrastrutture, oltre che alla promozione della concorrenza e competizione infrastrutturale; le problematiche relative alla tenuta del Registro degli operatori, per quanto riguarda gli adempimenti connessi con la registrazione delle testate e l'applicazione degli obblighi informativi in materia di contributi all'editoria; la stratificazione normativa nel settore postale e l'allineamento della legislazione nazionale, anche con riferimento al ruolo dell'Autorità di regolazione.

PRESIDENTE. Grazie, Presidente Cardani, per le osservazioni che ha svolto e per la relazione che ci ha consegnato. Credo sarà utile per il lavoro di sintesi che è di fronte a questa Commissione.

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

IGNAZIO ANGIONI. Mi sento di ringraziare il professor Cardani per la puntuale relazione che ha fornito a questa Commissione. Devo dire che le mie considerazioni non possono che essere assolutamente superficiali, riguardando il tema un ambito estremamente peculiare, nel quale la questione della semplificazione non può che acquistare una valenza del tutto particolare.

Ho inteso che alcune delle considerazioni che si facevano riguardano tematiche anche di carattere generale: la questione delle norme non equivoche, quando non chiare, nonché una ricerca, come Autorità, di un processo decisionale che vada il più possibile verso la semplificazione e la trasparenza.

Volevo chiedere al professor Cardani se il nostro sistema, almeno rispetto ai sistemi occidentali e, in particolare, a quelli europei, in tema di burocrazia sia competitivo anche nelle questioni che riguardano le comunicazioni, oppure se anche in



quest'ambito ci distinguiamo per un'eccessiva burocratizzazione.

Poiché il tema a me personalmente solleciterebbe una serie di domande che poco hanno a che fare con questa Commissione e che, invece, avrebbero a che fare con altri ambiti di valutazione, mi fermerei qui, se non aggiungendo un'ultima richiesta: chiedo se l'Autorità possenga attualmente tutti gli strumenti per incidere in misura maggiore sulla semplificazione almeno di tutte le regole principali nel campo delle comunicazioni.

SERENELLA FUCKSIA. Ringrazio innanzitutto il Presidente Cardani. Io vorrei un chiarimento circa la terzietà dell'Autorità, soprattutto con riguardo alle procedure di nomina dei componenti ed alle incompatibilità.

Inoltre, vorrei sapere come si svolgono le procedure sanzionatorie.

Di fatto io penso che questo sia un tema molto più difficile di quello che sembra. È facile valutare gli spazi di congruità delle varie parti per rispettare il pluralismo? Di fatto nelle nostre televisioni, per esempio, questo non sembra emergere in modo tanto chiaro.

Infine, vorrei chiedere, come ultima domanda, del coordinamento tra soggetti pubblici e privati, anche in rapporto al responsabile. A volte, infatti, questo può essere una società con un nominativo. Nel caso ci fosse un passaggio da un nominativo a un altro, com'è regolamentato il sistema? Se una società privata fa capo ad una persona, ma magari nel frattempo subentra un amministratore delegato, o qualcuno facente funzione, in questo caso come può essere mantenuto il controllo del rigore delle varie incompatibilità?

Aggiungo un'ultima cosa per quanto riguarda l'Europa. Come ci troviamo noi, a questo punto, a operare per il Registro degli operatori e il Catasto delle infrastrutture? Come ci interfacciamo con gli altri Paesi europei? Qual è la nostra posizione? Quali sono le maggiori criticità e quali sono, invece, gli aspetti da sottolineare come positivi?

PRESIDENTE. Do la parola al Presidente Cardani per la replica.

ANGELO CARDANI, *Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*. Grazie, presidente. Mi pare che ci sia una domanda grosso modo condivisa da entrambi i parlamentari che hanno voluto interrogarmi, che riguarda la relazione non tanto con l'Unione europea, quanto con gli altri Stati membri, in termini di confronto.

Il modello Agcom, come ho accennato nella presentazione, è un modello che è stato molto felicemente creato a suo tempo. È un modello che è stato replicato perché la legge istitutiva, con una chiarezza di previsione forse più unica che rara, ha creato già nel 1997 un'Autorità che si occupa di ambiti che all'epoca potevano non sembrare così tanto convergenti e la cui convergenza è emersa, invece, più recentemente. Il fatto che il carattere digitale sia alla base delle telecomunicazioni, ma adesso, in misura crescente, anche dell'editoria e dell'ambito televisivo è stata un'intuizione estremamente felice. Questa intuizione è stata via via replicata in vari Paesi, prima in Inghilterra, da poco in Spagna e ora è in corso di parziale replica in Francia.

Da un punto di vista di struttura di sistema il posizionamento italiano rispetto agli altri Paesi è sicuramente uno dei più felici, anche se ovviamente questo cambiamento coinvolge via via molte altre Autorità per quanto a loro implicitamente richiesto, cioè per quanto riguarda il sistema legislativo, nel senso che l'Autorità, per indipendente che sia, applica sempre le leggi dello Stato.

Uno studio comparato di natura sistematica io non l'ho presente. La mia intuizione nei rapporti che ho, grosso modo una volta ogni due mesi, quando si riunisce, con l'ufficio centrale del BEREC – torno adesso da Stoccolma, dove la settimana scorsa abbiamo lavorato tre giorni con gli altri colleghi – è che la normativa italiana non sia patentemente distonica rispetto alle altre. La funzionalità e la struttura che la determina mi sembrano

essere relativamente simili, sicuramente più che comparabili.

Ovviamente il sistema italiano carica sull'Autorità quello cui ha fatto riferimento in particolare la senatrice Fucksia, cioè la struttura della *par condicio* e le difficoltà nell'applicazione; in tutti i Paesi vi è qualche disciplina in materia, ma si tratta generalmente di norme molto più soffici e più generali. Prima di parlare di *par condicio*, però, vorrei affrontare il problema dell'indipendenza dei membri.

Senatrice Fucksia, io sono profondamente convinto che l'indipendenza sia una categoria morale e non un elemento rintracciabile nei codici. Nei codici si trovano rappresentazioni della *par condicio* che il legislatore stende probabilmente per mostrare che ha a cuore il problema, ma non esiste definizione che vada al di là della dignità di coscienza del singolo.

Io non ho osservazioni da fare sul metodo di scelta, anche perché sarebbe a dir poco di cattivo gusto farlo, essendone io una delle creazioni. Il Parlamento nomina quattro dei cinque membri e io ritengo che il Parlamento, in quanto sovrano, possa fare quello che crede. Non sta certo a me criticare il metodo seguito o la valutazione precisa dell'indipendenza. L'indipendenza è estremamente difficile da valutare e sicuramente non sta a me, né avrei io l'ardire di farlo, criticare il Parlamento che ha giudicato i miei colleghi indipendenti e che è, con tutta probabilità, corretto nelle sue scelte.

Quanto alle incompatibilità, allo stesso modo l'incompatibilità è un complemento dell'indipendenza. Di nuovo si tratta di misure soggettive, che, nel grado in cui sono valutate dalla legge dello Stato e dal Parlamento eletto dai cittadini, io posso solo osservare. Non me la sento di criticare, anche perché, in tutta sincerità, non è un esercizio semplice quello di valutare l'indipendenza.

Comunque, visto che questo è demandato alla maggiore e alla più alta espressione del volere dei cittadini, credo che il legislatore ne abbia valutato la difficoltà. Fosse stato più semplice, l'avrebbe

affidato a un vigile urbano, con tutto il rispetto che io ho per la categoria dei vigili urbani.

Per quanto riguarda una domanda del senatore Angioni, ossia se l'Autorità possieda tutti gli strumenti, queste sono domande che, secondo me, non vanno fatte, perché la risposta è ovviamente « no ». Tutti chiedono di più. Tuttavia, se devo confrontare lo strumentario a nostra disposizione con quello a disposizione degli altri colleghi coi quali noi discutiamo, direi che non vi è una grandissima differenza.

Certo, tutto è migliorabile, ma quello che io credo sia corretto lamentare è, se vogliamo, un'impostazione amministrativa. A mio parere, ma è una posizione del tutto personale e non certo dell'Autorità, lo Stato italiano si è sempre fidato molto poco dei propri servitori e, quindi, nell'assegnare una responsabilità, ha sempre assegnato una responsabilità di controllo a una seconda entità e poi — perché no? — a una terza entità, che vigila su tutte e due. Tutto ciò rende le cose estremamente farraginose.

In altri ordinamenti amministrativi esiste un concetto di responsabilità molto più forte, che dice: « Tu hai l'intera responsabilità del processo. Se sbagli, paghi e paghi caro ». Questo sistema di ripartizione, invece, tende a deresponsabilizzare e a dire: « Io potrò fare bene o male. In ogni caso, se faccio male, me lo deve dire lui ». Questo è, secondo me, profondamente sbagliato.

Ci sono numerosi adempimenti, suddivisi tra l'Autorità, cosiddetta indipendente, peraltro, e il ministero, che fanno sì che noi intralciamo il ministero e il ministero intralci noi. Perché? Semplicemente perché i tempi di gestione dei processi possono essere diversi, con tutta la buona volontà da parte nostra e del ministero. Io non chiedo certo allo Stato di cambiare la sua filosofia, ma, banalmente, osservo che una maggiore separazione di funzioni, assegnando alcune funzioni completamente al ministero e altre completamente a noi,

sicuramente accelererebbe e migliorerebbe i processi.

Credo sia rimasta aperta la questione dei problemi strutturali della *par condicio*. La *par condicio* presenta alcuni problemi strutturali di base che necessiterebbero una riforma profondissima. Innanzitutto è un sistema immaginato e realizzato per un bipartitismo più o meno perfetto, ma diventa un incubo in termini di maneggio quando ci sono 27-28 partiti. Questo anche perché i principi generali della *par condicio* sono, se vogliamo, estremamente civili, ma di difficilissima applicazione.

Noi ci troviamo e ci siamo trovati — io ho avuto una sola esperienza di *par condicio* alle elezioni politiche dell'anno scorso e devo dire che mi è bastata e avanzata, come incubo — a gestire un processo all'interno del quale abbiamo chiaramente due parametri, quantità e qualità, in cui la quantità è la banale minuteria del conto dei tempi attribuiti a esponenti politici e la qualità, invece, consiste in una valutazione indipendente della rispondenza dell'alternanza tra i vari esponenti politici a criteri generali che non starò a risottolineare, in quanto tutti loro li conoscono sicuramente, quali la libertà di espressione, il pluralismo e via elencando.

Cosa succede? Succede che il metodo quantitativo della misura dei minuti è, a mio parere, applicabile e semplice, ma francamente molto poco intelligente. Non è con il numero di minuti, quando poi questi minuti vanno ripartiti tra ventotto partiti, che si determina un processo democratico.

L'altro metodo, quello qualitativo, in cui si tratterebbe di valutare la corrispondenza di ciò che è trasmesso a quei principi generali, costituisce un esempio di soggettività estremamente forte, che renderebbe attaccabile l'Autorità in maniera completa.

Noi dobbiamo cercare sicuramente di mantenere il massimo dell'equilibrio, ma l'equilibrio è chiaramente mantenibile laddove una misura quantitativa ci rende neutrali rispetto a delle misurazioni.

Su tutto ciò poi pesa l'intervento del tribunale amministrativo regionale. Per ora su di noi si sono aperti le cataratte e i fulmini del TAR. Poi sicuramente, al momento buono, arriverà anche il Consiglio di Stato.

Che cosa ci chiede il TAR? Il TAR, per esempio, dopo varie sentenze in cui riaffermava il metodo quantitativo, nell'ultima sentenza ha ribadito la maggiore presentabilità, se non altro da un punto di vista civile, del metodo qualitativo, peraltro mettendoci in gravissimi e seri problemi. Ripeto, il metodo qualitativo fa sì che ogni decisione sia attaccabile, e ogni decisione sarà attaccata. Questo è un Paese ad altissima litigiosità in tutti i campi, figurarsi questo.

Noi abbiamo, come Autorità amministrativa, il mandato di gestire le questioni e di gestirle in maniera ottimale, ossia col miglior metodo possibile. Cerchiamo di intervenire con equilibrio, utilizzando per esempio il concetto, che è una sorta di faro che deve guidarci, della discriminazione: l'utilizzo dello strumento televisivo non deve portare a una discriminazione fra le diverse forze politiche. Di nuovo, però, quando ne abbiamo ventisette, questo è un esercizio disperato.

Noi crediamo di fare al meglio questo mestiere, ma la normativa di base continua a oscillare fra questi due estremi, metodo quantitativo e metodo qualitativo. Abbiamo intenzione comunque di fare al più presto una segnalazione completa e un po' più strutturata che non questa mia risposta, che ho dovuto montare al momento.

Credo di aver risposto. Se ci fosse qualche punto che ho saltato, indicatelo.

**PRESIDENTE.** La senatrice Fucksia ha ancora una curiosità.

**SERENELLA FUCKSIA.** Se lei dovesse auspicare, per facilitare tutto questo, un intervento normativo preciso e *ad hoc*, che cosa proporrebbe?

ANGELO CARDANI, *Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*. Purtroppo, non so risponderle in questo momento, in parte per la stima dell'intervento del Parlamento che mi ha insegnato mio padre e che io continuo a ritenere essenziale.

Si diceva: *à chacun son métier*. Io sono un regolatore e, come tale, applico la legge che il Parlamento vorrà emanare. Io posso, da operatore, da operaio, segnalare laddove la chiave inglese si spezza o il martello non funziona, ma chi deve fornire lo strumento credo sia il Parlamento. Io posso, e mi impegno a farlo, esprimermi in un esposto di cui parlo da tempo con i colleghi, ma che produrremo rapidamente. In quello diremo tutto quanto

possiamo scrivere su ciò che non funziona. Come ovviare spetta, credo, al Parlamento stesso.

PRESIDENTE. Ringraziando il professor Cardani, dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 16.**

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa  
il 10 settembre 2014.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

