



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,  
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

## Seconda Sessione del Congresso delle Regioni

Intervento del

**Prof. Enzo Cheli**

Presidente dell' Autorità per le garanzie  
nelle comunicazioni

Palazzo Montecitorio  
Sala del Mappamondo  
29 giugno 2001

Vorrei anzitutto ringraziare il Congresso e il suo Presidente prof. Louvin per questo invito che mi consente di portare, insieme con l'on. Meocci che è il delegato dell'Autorità ai rapporti regionali, il saluto dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni a questa seconda sessione del Congresso.

Mi sembra che questa occasione, che è la prima occasione d'incontro tra voi e noi, sia una buona occasione per ricordare che l'Autorità, fin dal momento della sua nascita, che ormai risale a tre anni fa — l'Autorità ha iniziato a operare nella primavera del 1998 — ha sempre prestato molta attenzione al rapporto con la realtà regionale e questo per una ragione di fondo che vorrei qui molto brevemente richiamare.

Nel corso degli anni '90, sotto la spinta delle direttive comunitarie nacquero in tutti i Paesi dell'Unione europea Autorità amministrative indipendenti per il settore delle telecomunicazioni, Autorità investite del compito di favorire, accompagnare e regolare il processo di privatizzazione del settore delle telecomunicazioni che era stato avviato in Europa con la fine degli anni '80.

Nell'ambito di questa cornice europea, l'Autorità che venne istituita in Italia nel 1997 con la legge 249, la cosiddetta "legge Maccanico", presentava, peraltro, rispetto ai vari modelli di Autorità già istituiti negli altri Paesi o che si andavano istituendo in quegli anni, due connotazioni molto particolari.

La prima connotazione è che l'Italia, con questa legge 249 istituiva un'Autorità indipendente preposta non soltanto al settore delle telecomunicazioni così com'era accaduto e stava accadendo in tutti i Paesi europei, ma più in generale preposta al settore allargato della comunicazione, comprendendo in questo settore allargato, accanto alle telecomunicazioni, la radiotelevisione, l'editoria e l'informatica. Questa scelta, come noto, si veniva a ispirare alla considerazione del processo di convergenza in atto sul piano delle tecnologie della comunicazione, processo di convergenza tra i diversi mezzi della comunicazione elettronica in voce, in immagini e in dati. Processo di convergenza che la cosiddetta "rivoluzione digitale" aveva, con l'inizio degli anni '90 avviato e che tendeva sempre più a favorire l'avvicinamento e l'interscambio tra i tre mezzi fondamentali della comunicazione elettronica: il telefono, la radiotelevisione e il computer.

In conseguenza di questa scelta promossa, stimolata dalle novità del quadro tecnologico — allora fu una scelta molto coraggiosa, molto proiettata verso il futuro e anche rischiosa, perché la convergenza era solo ai primissimi passi e si poteva anche dubitare che questo processo sarebbe andato avanti — nacque in Italia la prima Autorità indipendente della convergenza — la prima in Europa, poi ci sarà l'esempio della Finlandia che è moto meno rilevante — secondo un modello che allora fu adottato, che si ispirava prevalentemente al modello canadese e, in seconda linea, al modello più antico nord-americano. Sia l'Autorità canadese che l'Autorità nord-americana sono, sia pure con settori più limitati di quelli italiani, Autorità della convergenza.

Questo fu il primo elemento che venne a caratterizzare il modello italiano. Se guardiamo a quelli che sono stati gli sviluppi più recenti del mondo della comunicazione, quelli successivi al 1997 — la diffusione delle reti a larga banda, le cosiddette DSL, XDSL, l'imminente avvio della telefonia mobile di terza generazione, l'UMTS, l'enorme sviluppo che sta avendo anche in Italia Internet — possiamo vedere che tutti questi sviluppi del mercato e delle tecnologie in direzione della convergenza hanno confermato, a posteriori,

la bontà di una scelta che allora poté sembrare un po' troppo avveniristica e anche irrealistica, ma che poi gli sviluppi della realtà hanno in certo senso avallato con una scelta preveggenze e azzeccata.

Questa è la prima caratteristica di ordine funzionale. La seconda caratteristica particolare, che connota la nostra Autorità e la distingue da quella degli altri Paesi, è invece una scelta di ordine strutturale. Il modello italiano si caratterizza, a differenza dei modelli di tutti gli altri Paesi europei ma anche del mondo, ad eccezione solo degli Stati Uniti, come un'Autorità indipendente a impianto decentrato e questa fu una scelta che nella legge veniva attuata attraverso la previsione di Comitati regionali per le comunicazioni intesi come organi locali di governo, garanzia e controllo nel settore della comunicazione, destinati a sostituire i precedenti Comitati regionali con competenza limitata al settore radiotelevisivo.

La grande novità, anche istituzionale, di questo modello unico in Europa e probabilmente al mondo, è di avere costruito questi Comitati come organi misti in rapporto diretto tanto con la sfera regionale quanto con l'apparato dell'Autorità. Sappiamo tutti che i Comitati regionali sono organi delle Regioni dal punto di vista strutturale, tant'è che li disciplinano e li istituiscono le Regioni, ma sono organi anche dell'Autorità dal punto di vista delle funzioni, perciò c'è una doppia dipendenza, strutturale e funzionale. E questa è una novità di grande rilievo che sfida anche la fantasia istituzionale del nostro Paese.

Questi due elementi — la convergenza sul piano funzionale e il decentramento sul piano strutturale — segnano perciò l'originalità di questo modello che la legge 249 costruì nel 1997. Originalità che suscita oggi molto interesse, molta curiosità, molta attenzione anche da parte degli addetti ai lavori degli altri Paesi dell'Unione europea: noi siamo continuamente sottoposti a visite, richieste per vedere se questa cosa funziona, proprio per la sua novità e originalità. Adesso alcuni Paesi inizialmente scettici come il Regno Unito e la Francia, cominciano a guardare al nostro modello come un modello da utilizzare, non perché in Italia siamo più bravi, ma perché gli sviluppi del mercato e delle tecnologie sono andati nella direzione che il legislatore italiano aveva individuato quattro anni fa.

Noi siamo stati convinti fin dalla partenza, che per valorizzare al massimo la novità di questo modello, la sua specificità era necessario valorizzare al massimo queste due caratteristiche: l'aspetto della convergenza sul piano funzionale, l'aspetto del decentramento sul piano strutturale. Sono le caratteristiche che devono dare forza a questo modello e consentirgli di realizzarsi nella sua novità.

Per questo noi, fin dal momento in cui iniziammo a operare nella primavera del 1998, prendemmo subito contatti con la Conferenza Stato-Regioni — allora eravamo proprio ai primissimi passi — per giungere più rapidamente possibile all'intesa che doveva portare al varo degli indirizzi generali previsti nella legge 249 ai fini della disciplina della costruzione, da parte delle leggi regionali, dei Co.Re.Com. e ai fini dell'individuazione delle materie delegabili, da parte dell'Autorità, ai Co.Re.Com. una volta istituiti. Perciò due campi: struttura dei campi, materie delegabili dall'Autorità ai Co.Re.Com.

Questa intesa tra Conferenza e Autorità, come molti di voi ricorderanno, veniva raggiunta nel marzo del 1999, e a questa intesa seguivano due delibere dell'Autorità: la 52 e la 53 che hanno posto, una indirizzi generali in ordine alla struttura dei Co.Re.Com.,

indirizzi che sono stati seguiti e vengono seguiti dalle Regioni al momento in cui adottano le proprie leggi istitutive dei Co.Re.Com., l'altra relativa al regolamento sulle materie delegabili.

Gli indirizzi sulla struttura investono la composizione dei Co.Re.Com., i requisiti di professionalità e indipendenza richiesti ai loro membri, il procedimento di nomina, la durata della carica, il quadro delle incompatibilità, i criteri generali per l'organizzazione interna e il finanziamento che, come sapete, è un finanziamento previsto in forme miste, in parte dalla Regione, in parte dall'Autorità in relazione alle materie delegate. Questo nella prima delibera relativa agli indirizzi.

La seconda delibera relativa al regolamento disciplina invece le deleghe, individuando lo strumento della delega in apposite convenzioni, caso per caso, destinate a individuare le funzioni delegabili e le procedure di delega. Tra queste funzioni vengono elencate: funzioni di tipo consultivo in materia di tariffe telefoniche, di qualità di servizi, di disciplina dei sondaggi e così via; funzioni di natura gestionale in materia di monitoraggio radiotelevisivo e in materia di tenuta del registro degli operatori della comunicazione; funzioni di vigilanza in materia di interferenze elettromagnetiche, di interconnessioni tra le reti, di pubblicità, di tutela dei minori, di tutela del pluralismo politico nelle campagne elettorali, di tutela delle minoranze linguistiche, di diritto di rettifica. E poi, alla fine, funzioni di tipo istruttorio in tema di controversie tra operatori della comunicazione e utenza.

Vedete che è un quadro — attività consultive, gestionali, istruttorie, di vigilanza — molto ampio, molto complesso che, una volta attuate le deleghe è destinato ad affiancare il quadro delle competenze proprie dei Co.Re.Com. in gran parte ereditate dalle precedenti competenze dei Co.Re.Rat.

Questa è la situazione. Questo quadro generale delle regole — l'intesa con le Regioni, gli indirizzi generali, il regolamento per le deleghe — era già definito fin dalla primavera del 1999. Il processo che si è sviluppato dopo ha fatto registrare qualche lentezza, qualche affanno e molte difficoltà. Le Regioni che hanno approvato la legge sui Co.Re.Com. sono 12, ma soltanto 7 sono in concreto i Co.Re.Com. istituiti e in grado di operare. Nelle altre Regioni le leggi sono state tutte presentate e sono in corso di esame e operano ancora, per una norma transitoria prevista nella legge 249 i precedenti Comitati regionali radiotelevisivi. Siamo però, a questo punto, ben oltre la metà del percorso e si comincia a vedere la fine di questo percorso.

Io credo che una previsione ragionevole, oltre che molto auspicabile, sia quella che entro la fine di quest'anno il percorso sia concluso, tutte le Regioni possano non solo aver varato le leggi ma avere anche istituito questi organi.

Comunque, in relazione al punto a cui oggi siamo, mi pare che si delinei concretamente la possibilità di varare, laddove i Co.Re.Com. siano già effettivamente operanti, quelle apposite convenzioni di cui parla il regolamento dell'Autorità, dirette a definire i contenuti e le procedure delle deleghe.

Penso che proprio a questo fine, per cominciare a varare le apposite convenzioni là dove la situazione locale consente di attivare questo rapporto che non è semplice né dal punto di vista strutturale né dal punto di vista strutturale, ma un rapporto complesso che va dosato molto bene, riterrei opportuno pensare sin d'ora, proprio per affrontare i primi problemi organizzativi — ad esempio finanziamento, le strutture disponibili, le

caratteristiche professionali di queste strutture — a istituire un tavolo di lavoro comune proprio per analizzare questi primi problemi di ordine pratico che tutti i Co.Re.Com. e, prima che i Co.Re.Com., tutti i Consigli regionali all'atto del varo delle leggi dovranno affrontare e cominciare a individuare in questo quadro vastissimo di materie delegabili quelle che è più facile delegare e secondo quali criteri e quali metodi di collaborazione e di organizzazione. Questo consentirebbe anche di varare sin d'ora, essendo già il percorso in discesa verso la fase conclusiva, un calendario preciso dei vari passaggi.

A questo proposito, una nota di ottimismo che vorrei introdurre in questa previsione che il percorso comincia ad andare verso la sua conclusione, la traggio dall'esperienza che l'Autorità ha fatto anche nel corso degli ultimi mesi, nei ripetuti rapporti che ha avuto con i Comitati regionali, contatti che hanno consentito di realizzare risultati utili, risultati produttivi nello svolgimento di compiti molto delicati e in particolar modo nello svolgimento di compiti connessi all'attuazione della legge 28/2000, la cosiddetta "legge sulla par condicio nella comunicazione politica e nell'informazione politica".

Voi tutti sapete che anche nel corso dell'ultima campagna elettorale i Comitati regionali hanno provveduto, grazie anche all'azione del loro coordinamento nazionale che è sempre stato in contatto con le strutture dell'Autorità, a svolgere le funzioni di vigilanza sulle emittenti locali, ai fini del rispetto della legge 28, e hanno anche provveduto alla definizione dei piani di riparto dei contributi previsti dalla legge per la trasmissione dei cosiddetti "messaggi autogestiti" delle forze politiche a titolo gratuito. Esiste perciò già un'esperienza sul campo che abbiamo fatto nei rapporti con i Co.Re.Com., i Co.Re.Rat e il Coordinamento nazionale che ha dato i suoi frutti positivi.

Per tutto questo noi riteniamo che i tempi siano ormai maturi per passare dalla fase della previsione, che è stata forse troppo lunga — ormai sono passati quattro anni dall'entrata in funzione della legge e 3 anni dall'entrata in funzione dell'Autorità — dalla previsione che ormai è completa in tutti i dettagli, alla fase dell'attuazione concreta di quel decentramento che è uno dei connotati essenziali della legge. Noi siamo convinti che un'Autorità amministrativa indipendente, per la vastità delle funzioni e l'estensione territoriale di queste funzioni — basti pensare al monitoraggio ai fini di garantire i contenuti a tutela di certi interessi minori, pluralismo ecc. — senza l'attivazione del decentramento funzionerebbe solo in maniera limitata e parziale. La messa a frutto del modello che, come dicevo all'inizio, noi riteniamo molto avanzato, molto interessante, giudicato fuori d'Italia positivamente, passi attraverso proprio questo binario della realizzazione della convergenza sul piano delle tecnologie e della vigilanza sullo sviluppo delle tecnologie e la realizzazione del decentramento. Un requisito, questo del decentramento, che a nostro avviso tanto più si potrà realizzare bene quanto più si riuscirà a valorizzare quelle condizioni di indipendenza, imparzialità, professionalità che sono poi la vera natura, la vera essenza di questi nuovi organismi che non sono stati inventati in Italia, l'Italia li ha ereditati dalla tradizione anglosassone, dai modelli anglosassoni, che sono le Autorità amministrative indipendenti, e l'indipendenza è proprio una connotazione addirittura semantica che distingue queste strutture amministrative da quelle tradizionali. Indipendenza, professionalità e imparzialità che la legge vuole e la tradizione di questi organismi vuole, proprio per garantire tutti i soggetti che operano nel mercato, le imprese e i consumatori. Ma attenzione, il mercato non è un mercato di consumatori qualsiasi, è un

mercato di consumatori di diritti, di libertà fondamentali, cioè di cittadini che usano le loro libertà fondamentali legate al mondo della comunicazione e dell'informazione.

Nel porgere questo saluto — mi scuso per essere andato un po' più a lungo del previsto — l'auspicio vivissimo è: siamo ormai in condizioni di cominciare e il nostro augurio è che si cominci subito.