

I Co.Re.Com – Tra fallimento del regionalismo e decentramento di nuove funzioni di servizio

Renato Rolli

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 1.1. Radiotelevisione e costituzione – un approccio costituzionalmente orientato della materia. – 1.2. Prodromi, tra corti interne e normativa nazionale – la radiotelevisione dal “monopolio” al “pluralismo”. – 1.3. L'integrazione comunitaria – le autorità amministrative indipendenti. – 1.4. L'istituzione dell'AG.Com. – 2. Linee evolutive. – 2.1. Prime istanze federalistiche nell'affermazione delle regioni nel settore dell'informazione. – 2.2. Dai Co.Re.Rat. ai Co.Re.Com. Le delibere 52/99 e 53/99. – 2.3. Dagli accordi quadro del 2003/2008 ad oggi. – 3. Funzioni delegate: le deleghe dell'AG.Com. in materia di radiotelevisione. – 3.1. Il Registro degli operatori di comunicazione. – 3.2. Misure di sostegno. – 3.3. Vigilanza e monitoraggio sulle emittenti radiotelevisive locali. – 3.4. Vigilanza sulla *Par condicio*. – 3.5. I messaggi autogestiti gratuiti. – 3.6. Sondaggi. – 3.7. Diritto di rettifica con riferimento al settore radiotelevisivo locale. – 4. Le ulteriori funzioni delegate: le deleghe dell'AG.Com. in materia di telecomunicazioni. – 4.1. Il tentativo obbligatorio di conciliazione. – 4.2. Provvedimenti temporanei. – 4.3. Definizione delle controversie. – 5. Funzioni proprie – le deleghe delle regioni in materia di radiotelevisione. – 5.1. Diritto di accesso alle trasmissioni della concessionaria radiotelevisiva pubblica. – 5.2. Vigilanza sull'inquinamento elettromagnetico a tutela dell'ambiente e della salute. – 5.3. Ulteriori attività delegate: digitale terrestre e attività di ricerca, convegni, eventi di comunicazione pubblica. – 6. Uno sguardo d'insieme sulle attività dei Co.Re.Com: punti di forza, criticità e prospettive future. – 7. Osservazioni conclusive.

1. *Introduzione*

La televisione e i successivi mezzi di comunicazione, nel corso del tempo, hanno attribuito alla giurisprudenza una funzione decisoria volta a fornire strumenti utili al legislatore, in particolar modo con riferimento alla successiva regolamentazione positiva. L'argomento suscita straordinario interesse, in quanto la

storicità del fenomeno (malgrado intrisa di una evidente carica di politicità) va a confrontarsi con l'attualità, fornendo preziosi spunti di riflessione, in ordine a come deve o dovrebbe, altresì, essere la nuova comunicazione.

Il superamento del monopolio televisivo, il proliferare di canali informativi, soprattutto in ambito locale e il contestuale regionalismo, hanno permesso al legislatore di sperimentare taluni organismi a carattere ibrido, il cui impiego, ad oggi, però, ha quasi sempre portato a risultati insufficienti. Dapprima i Comitati Regionali per i servizi radiotelevisivi (di seguito Co. Re. Rat), e successivamente i Comitati Regionali per le Comunicazioni (d'ora in poi, Co.Re.Com), che apporto possono o avrebbero potuto dare in ordine all'informazione regionale? E soprattutto, ha senso parlare di autorità regionali in materia di comunicazione? L'obiettivo di tale lavoro consiste, pertanto, nel fare luce su una materia rimasta pressoché inesplorata, focalizzando l'attenzione su una tematica cardine, ovvero sia la tutela dell'informazione radiotelevisiva.

In primo luogo si procederà con l'analisi delle funzioni, delle competenze e delle loro strutture amministrative. Successivamente, si ripercorrerà il lungo iter che ha portato alla nascita dei medesimi, in particolar modo il ruolo delle Regioni nella materia dell'"ordinamento della comunicazione". Tale studio, insieme alla disamina della struttura organizzativa dei Comitati e all'analisi del modello diarchico nazionale, è stato ritenuto propedeutico all'approfondimento che verrà svolto in ordine alle funzioni e alle competenze. Si affronteranno poi, le questioni inerenti alle funzioni proprie e a quelle delegate, fornendo una panoramica sulle caratteristiche e le precondizioni per l'attribuzione della delega. Di talché, dopo un focus sulle funzioni delegate relative all'esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione, si presterà attenzione alle istanze comunitarie. Pertanto, dall'analisi delle funzioni proprie (di attribuzione regionale) e di quelle delegate (espressione del decentramento dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, successivamente AG.Com.), si cercherà, infine, di tracciare le conclusioni in ordine all'efficacia di quest'organismo.

1.1. *Radiotelevisione e costituzione – un approccio costituzionalmente orientato della materia*

Dottrina e giurisprudenza concordano nel ritenere che l'art. 21 Cost. garantisca le manifestazioni di pensiero, "divulgate" con la parola, con lo scritto e con ogni altro mezzo diretto a diffondere la personalità dell'autore¹. Da tale assunto

¹ A. Pace, M. Manetti, *Art. 21. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in G. Amato (a cura di), *Commentario della costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna, 2006, 38.

ne deriva *in primis* il diritto al libero uso di essi “in condizioni di eguaglianza”², non già un diritto di tutti ad esprimersi col mezzo televisivo³; ne consegue, inoltre, il proliferarsi della informazione radiotelevisiva (caratterizzata da limiti di ordine tecnico-oggettivo) rispetto alla “libertà di manifestazione del pensiero”⁴. Si desume, infine, il diritto passivo alla ricezione delle notizie, inteso dalla dottrina come “diritto sociale” (Barile) e dalla Corte costituzionale come diritto soggettivo autonomamente azionabile davanti al potere giudiziario⁵, nella necessaria adozione «di una disciplina pubblicistica dei mezzi di informazione volta ad impedire che il loro uso sia privilegio di pochi»⁶ (pur estrinsecandosi quasi sempre nell’ “autonomia dei privati”)⁷.

1.2. *Prodromi, tra corti interne e normativa nazionale – la radiotelevisione dal “monopolio” al “pluralismo”*

Nell’immediato dopoguerra in Italia, come nel resto d’Europa, la radio e la televisione erano amministrate dallo Stato in regime di monopolio⁸. I conseguenti interventi giurisprudenziali hanno mostrato segnali di debole apertura. L’utilizzazione delle frequenze sarà intesa non più come reato, ma come illecito amministrativo – *ne cives ad arma veniant* (Corte cost. n. 202/1976), né successivamente si evidenzierà un contrasto del monopolio statale radiotelevisivo con l’art. 43

² A. Valastro, *Art. 21*, in R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 458.

³ V. Crisafulli, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, 294; «[...] l’essenza di questa libertà non è che il singolo abbia possibilità di uso dei mezzi di diffusione del pensiero, ma che egli possa liberamente manifestare ciò che pensa, con i mezzi a propria disposizione [...]» (C. Esposito, *La libertà di manifestazione del pensiero nell’ordinamento italiano*, Milano, 1958, 27, nota 58). Tali considerazioni sono tuttavia destinate ad essere ridimensionate dai nuovi processi tecnologici che determinano una più efficiente utilizzazione della banda in ordine alla trasmissione di più canali su una stessa frequenza.

⁴ P. Stancati, *Manifestazione del pensiero e informazione tra libertà e funzione*, Cosenza, 2002, 153.

⁵ A. Valastro, *op. cit.*

⁶ F. Donati, *Convergenza multimediale e libertà di informazione*, in Aa.Vv., *Diritti nuove tecnologie trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Padova, 2003, 316.

⁷ In senso difforme, A. Bevere, A. Cerri, *Il diritto di informazione e i diritti della persona*, Milano, 2006, 39 ss. Le differenze tra le discipline dei mezzi per essere legittime devono ragionevolmente poggiare su reali esigenze di fatto o di diritto (P. Barile, *Diritti dell’uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, 228), nell’intima connessione della libertà d’informazione con i mezzi di diffusione, con ciò precludendo un “diritto al mezzo radiotelevisivo”, a prescindere dalla materiale disponibilità. (A. Valastro, *op. cit.*, 455 e 456). In senso difforme, P. Stancati, *op. cit.*, 160.

⁸ R. Zaccaria, *Diritto dell’informazione e della comunicazione*, con la collaborazione di A. Valastro, Padova, 1998, 8. Tale situazione destava qualche perplessità in dottrina. In particolare Esposito si chiedeva se fosse ammissibile l’accentramento in uniche e pubbliche mani di un mezzo di diffusione o la sua nazionalizzazione (C. Esposito, *La libertà di manifestazione del pensiero nell’ordinamento italiano*, in *Riv. italiana per le scienze giuridiche*, Napoli, 2011).

Cost. (Corte cost. n. 225/1975)⁹; non sono sussistenti le condizioni per sottoporre a regime di monopolio statale la radiotelevisione via cavo a livello locale (Corte cost. n. 226/1975)¹⁰. La riserva allo Stato e la conseguente sottrazione alla libera disponibilità dei privati¹¹ sarà espressione del regime autorizzativo cui sarà sottoposta¹² anche l'attività radiotelevisiva via cavo a livello locale (l. n. 103/1975, 24 ss.).

Nelle sentenze di cui sopra, il legislatore ha distinto il servizio pubblico, riservato allo Stato, dalla libertà di manifestare il proprio pensiero attraverso il mezzo radiotelevisivo. Nella impossibilità di continuare ad operare in regime di monopolio, il legislatore ha favorito l'autonomia dei privati, seppur con alcune garanzie¹³. Chiamata in causa dalla RAI, preoccupata da una crescita senza limiti del sistema privato, la Corte costituzionale con sent. 21 luglio 1981, n. 148¹⁴, sancisce una tutela a favore delle emittenti private - locali, scongiurando già l'esistenza della formazione di un monopolio o di un oligopolio¹⁵. Nell'estate del 1990, pertanto, il Parlamento approvava la «legge Mammi»¹⁶ (l. n. 223/1990) contenente norme in materia di concessione per la radiodiffusione sonora, oltre all'istituzione della figura di un «Garante per la radiodiffusione e l'editoria» (art. 6 l. ult. cit.) dotato anche di poteri sanzionatori¹⁷. Mai favorevolmente accolta da consolidata dottrina (Pace, Zaccaria, Caretti), la legge venne dichiarata incostituzionale¹⁸. La sussistenza di frequenze occupate di fatto indurrà successivamente il Governo (d. l. 27 agosto 1993, n. 323) e il Parlamento (l. conv. 27 ottobre 1993, n. 422) a decidere in favore della prosecuzione dell'esercizio degli impianti con le radiofrequenze occupate di fatto. Da ultimo, si menziona il Testo unico della radiotelevisione il quale risponderà all'esigenza di una nuova legge di sistema¹⁹.

⁹ Che l'emittenza radiotelevisiva locale si sia prestata storicamente ad una lettura politica di «antistatalismo» non toglie che proprio quest'aspetto contribuisca più di ogni altro a spiegare le alterne vicende della fortuna del modello nel suo insieme (M. Corsale, *Pluralismo giuridico*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, 1983, 1013). Che non si tratti, peraltro, di una peculiarità nazionale è confermata dalla copiosissima normativa comunitaria (V. Zeno-Zencovich, *Il sistema integrato delle telecomunicazioni: spunti sistematici e critici sulla l. 31 luglio 1997, n. 249*, 206, 207, disponibile al sito: www.giur.uniroma3.it).

¹⁰ L. Scaffardi, G. Maestri, Facoltà di Giurisprudenza, Università degli studi di Parma, *Il pluralismo nel sistema radiotelevisivo italiano: la normativa italiana e comparata*, 2008, 28.

¹¹ C. Chiola, *Informazione, pensiero, radiotelevisione, Problemi concreti e commenti*, Napoli, 1984, 83.

¹² P. Caretti, *Diritto dell'informazione e comunicazione. Stampa, radiotelevisione, telecomunicazioni, teatro e cinema*, Bologna, 2005, 111.

¹³ A. Loiudice, *Contributo allo studio sulla libertà d'informazione*, Napoli, J1969, 9.

¹⁴ B. Tonoletti, *Principi costituzionali dell'attività radiotelevisiva*, in Aa.Vv., *Percorsi di diritto dell'informazione*, Torino, 2003, 226.

¹⁵ P. Caretti, *op. cit.*

¹⁶ G. De Rosa, *Legge sull'emittenza radiotelevisiva e unità della DC*, in Aa.Vv., *La civiltà cattolica. Dizionario enciclopedico di spiritualità*, a cura di E. Ancilli, anno 141, 1990, Roma, 521.

¹⁷ Corte cost., 26 marzo 1993, n. 112; Corte cost., 7 dicembre 1994, n. 420.

¹⁸ P. Caretti, *op. cit.*

¹⁹ P. Caretti, *op. cit.*

1.3. *L'integrazione comunitaria – le autorità amministrative indipendenti*

Presupposto per l'affermazione del modello delle autorità amministrative indipendenti è uno «spazio amministrativo sufficientemente aperto».

Introdotta nei sistemi dell'Europa continentale, il prototipo in esame ha fatto sì che lo Stato modificasse i criteri tradizionali del proprio intervento, trasformandosi da *Stato gestore* a *Stato regolatore*²⁰, causando non pochi problemi con riferimento in specie all'attribuzione delle funzioni e alla sovrapposizione di competenze²¹.

Tale modello, caratterizzato da accentuata indipendenza, è il risultato, *de facto*, tanto auspicato dalla dottrina e dalla giurisprudenza²²: la sua nascita, da un lato, è stata agevolata da un sistema frammentario tipico dell'ordinamento italiano, dall'altro, ha introdotto ulteriori elementi di complessità nel sistema organizzativo dei pubblici poteri²³.

Le autorità indipendenti, infatti, trovano il loro «dover essere» nel compito di valutazione, controllo ed osservanza scrupolosa della disciplina di regolazione di determinati settori di particolare rilievo, avvicinando tale *munus* al ruolo del giudice²⁴.

Perplexità residuano in ordine alla automatica riconduzione di tali organismi indipendenti nel novero dei poteri amministrativi, operata per esclusione²⁵ pur se esercitano funzioni para-legislative e para-giurisdizionali²⁶. Definirle «autorità di vigilanza», dotate anche di poteri sanzionatori (art. 51 d.lgs.

²⁰ F. Gobbo, *Alcune note a margine del progetto di riforma del sistema delle Autorità*, in *Ipotesi di riforma delle Autorità indipendenti*, a cura di AREL Informazioni. *Quadrimestrale di analisi scientifica e di dibattito*, 2002, 1, 36.

²¹ G. Trabucchi, E. Fabbion, *Autorità indipendenti e nuova organizzazione dello Stato*, in Aa.Vv., *Autorità indipendenti e Agenzie. Una ricerca giuridica interdisciplinare*, a cura di P. Cavalieri, G. Dalle Vedove, P. Duret, Padova, 2003, 424. L'introduzione del nuovo modello avrebbe comportato, da una parte, una duplicazione del potere normativo, che viene affidato a soggetti diversi dal Parlamento, e, dall'altra, una limitazione del ruolo del Governo, che vede trasferito parte del proprio potere di decisione ad altre istituzioni. In questa situazione, dunque, diviene impossibile ricondurre le autorità in questione nell'ambito di uno dei poteri tradizionali dello Stato (C. Franchini, *Le autorità indipendenti come figure org.*, 1996, 79).

²² S. Cassese, *Le autorità indipendenti – origini storiche e problemi odierni nuove*, in *I garanti delle regole*, cit., 221.

²³ C. Franchini, *op. cit.*, 69. Lo si evince, in particolare, dall'esame della posizione dei poteri e delle modalità di azione di tali soggetti, i quali, innanzitutto, si pongono al di fuori dell'apparato esecutivo e dunque, tendenzialmente, sfuggono al controllo del Governo; in secondo luogo, esercitano funzioni normative e, dunque, si sostituiscono – seppur in misura parziale e, comunque sempre sotto il suo controllo – al Parlamento, agiscono attraverso forme di natura contenziosa, tipiche del processo, perché applicano principi propri dell'autorità giurisdizionale, proponendosi, in definitiva, come istituzioni para giudiziarie (C. Franchini, *op. cit.*, 69).

²⁴ F. Longo, *Ragioni e modalità dell'istituzione delle autorità indipendenti*, in *I garanti delle regole*, cit., 69.

²⁵ S. Foà, *I regolamenti delle Autorità amministrative indipendenti*, Torino, 2002, 9.

²⁶ Si consenta il rinvio a R. Rolli, *Autorità, libertà e indipendenza. La copertura costituzionale delle Autorità indipendenti*, in Aa.Vv., *Le Autorità indipendenti come istituzioni pubbliche di garanzia*, a cura di F. Luciani, Napoli-Roma, 2011, 167.

177/2005) appare dubbio, così come, la discrezionalità nell'esercizio²⁷ del potere di regolazione ed il compito di tutela in una materia così delicata²⁸. L'esigenza di porre un rimedio urgente in questioni specialistiche, in ordine al quale l'operato del giudice ordinario potrebbe apparire inadeguato, giustifica la sua istituzione, il che ne escluderebbe (probabilmente) il vizio di incostituzionalità²⁹.

1.4. *L'istituzione dell'Ag.Com.*

Le censure offerte dalla sentenza costituzionale n. 420/1994 in ordine alla lesione del pluralismo informativo³⁰ e congiuntamente i ritardi nel processo europeo di liberalizzazione³¹, imporranno all'Italia un veloce adeguamento del sistema, esigenza soddisfatta con la promulgazione della legge n. 249/1997, istitutiva dell'AG.Com. Tra i punti sottoposti all'attenzione del legislatore vanno annoverati l'individuazione dei limiti *antitrust* e del numero delle reti possedute nonché i termini previsti per la loro applicazione concreta³². Nel disegno di legge è previsto che le competenze del Garante per l'Editoria e la radiotelevisione siano ricomprese in quelle dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, salvo che vi sia concorrenza tra di esse³³.

Oltre ad essere investita delle precedenti funzioni assegnate al Garante per l'editoria e la radiotelevisione, sarà definita "Autorità della convergenza" poiché dotata di poteri di regolazione, oltre che di poteri di controllo, vigilanza e sanzione, che fanno di essa il vero "organo di governo" del settore.

Dunque, siamo in presenza di una normativa di matrice comunitaria arricchita per specifiche esigenze nazionali, come il compito di garantire contestualmente i diritti dei cittadini a prestazioni un tempo assicurate direttamente dal-

²⁷ E. Pontarollo, *Italia: la faticosa applicazione di buone regole*, in E. Pontarollo, A. Oglietti (a cura di), *Regole e regolatori nelle telecomunicazioni europee*, Bologna, 2003, 193 ss.

²⁸ P. Caretti, *L'autorità per le garanzie nelle comunicazioni, problemi e prospettive*, in Aa.Vv., *Europa e informazione*, a cura di M. Manetti, Napoli, 2004, 32 ss. Analogamente, P. Stancati, *op. cit.*, 262 ss.

²⁹ G. Scarselli, *La tutela dei diritti dinanzi alle autorità garanti*, vol. 1, *Giurisdizione e amministrazione*, Milano, 296 ss. Anche la dottrina straniera ravvisa in modo unanime la nascita del fenomeno delle *Authorities* su ragioni sostanzialmente riconducibili al mercato: si è in particolar modo tenuto conto del recente fenomeno delle privatizzazioni, dello sviluppo dei mercati internazionali rispetto a quelli interni e delle maggiori esigenze dei cittadini dinanzi alla specializzazione dei vari settori produttivi (G. Scarselli, *op. cit.*, 296 ss.).

³⁰ E. Cheli, *Intervento*, in A. Maccanico (a cura di), *Il grande cambiamento. Gli anni della liberalizzazione delle comunicazioni visti da un protagonista*, Segrate, 2001, VII e VIII.

³¹ Tale processo segnerà per il nostro paese cammino europeo di riforma del settore delle TLC. Per approfondimenti si veda: E. Pontarollo, *op. cit.*, 191.

³² R. Zaccaria, *op. cit.*, 31.

³³ F. Merusi, *Democrazia e autorità indipendenti*, Bologna, 2000, 65.

lo Stato (questo per le telecomunicazioni), nonché il diritto ad un'informazione pluralista (per ciò che attiene alla stampa e alla radiotelevisione).

2. *Linee evolutive*

2.1. *Prime istanze federalistiche nell'affermazione delle regioni nel settore dell'informazione*

Le regioni rivendicano sin dalla loro costituzione uno spazio autonomo nella gestione dei mezzi di comunicazione. Questa aspirazione trova riscontro nella prima giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze n. 225 e n. 226 del 1974), con l'invito al legislatore di aprire la disciplina del monopolio a tutte le espressioni del pluralismo³⁴. Alle regioni si riconosceranno una partecipazione nel servizio pubblico radiotelevisivo (art. 5, l. 14 aprile 1975, n. 103) e i Comitati regionali per il servizio radiotelevisivo (Co.Re.Rat.), eletti dai Consigli regionali e dotati di competenze consultive oltre che di poteri di regolazione dell'accesso alle trasmissioni regionali³⁵, e di proposta in ordine alla programmazione regionale della RAI³⁶. Costituiranno una risposta, seppur modesta, alle pretese avanzate già da qualche anno dalle regioni³⁷. La legge 6 agosto 1990, n. 223, segna un ridimensionamento dei poteri delle regioni nella parte in cui viene escluso il potere di influire sulla composizione del CdA della concessionaria pubblica, riconsen-

³⁴ P. Siconolfi, *Funzioni e ruolo dei Corecom*, Le istituzioni del Federalismo, 2006

³⁵ R. Niro, *Ordinamento delle comunicazioni e Regioni*, in Aa.Vv., *Europa e informazione*, a cura di M. Manetti, Napoli, 2004, 157.

³⁶ P. Siconolfi, *op. cit.*

³⁷ A partire dagli anni sessanta, la Corte costituzionale affermò che il monopolio delle comunicazioni non avrebbe potuto chiudersi aprioristicamente agli apporti della società, ma avrebbe dovuto caratterizzarsi come un monopolio "di tipo particolare", informato ai principi di uguaglianza sostanziale e di partecipazione dei cittadini alla gestione dei servizi pubblici. L'invito dei giudici delle leggi venne così tradotto nella l. 14 aprile 1975, n. 103, alla quale si attribuisce il pregio di aver conferito proprio alle regioni il potere di partecipare alla formazione delle strutture centrali di amministrazione dei servizi di comunicazione, prevedendo l'istituzione di Comitati regionali per la radiotelevisione, in coerenza con il quadro costituzionale dell'epoca secondo il quale la materia delle comunicazioni era affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Ora, se tali indicazioni lasciavano prefigurare dei pur limitati spazi di intervento regionale, come nel caso della sent. n. 118 del 1981, sarà la sent. 348 del 1990 della Corte cost. a sancire il *venir meno della prima ipoteca* relativa al ruolo delle regioni nel settore considerato. Essa coincideva, d'altro canto, con la *scomparsa della seconda ipoteca* determinata dall'avvio del sistema misto pubblico-privato di cui alla c.d. legge Mammi e dalla conseguente eliminazione della riserva statale non più solo con riguardo all'emittenza locale (liberalizzata – come si sa – per effetto della sent. della Corte costituzionale 28 luglio 1976, n. 202) ma anche a quella su scala nazionale. A ciò si aggiungeva la riaffermazione della competenza regionale a legiferare in materie "tangenziali" (M. Provenzano, *I Co.Re.Com.: inquadramento sistematico delle funzioni e delle competenze*, in www.ildirittoamministrativo.it, 4 ss.).

done tuttavia la possibilità di stipulare convenzioni con quest'ultima e con i concessionari privati in ambito locale (art. 7, comma 2, l. ult. citata)³⁸.

La riforma costituzionale del Titolo V ha incluso il settore della comunicazione "ordinamento della comunicazione" tra le materie di legislazione concorrente³⁹. In tale scenario, dunque, sempre vivo è il dibattito in merito al regionalismo differenziato di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. Alle Regioni a statuto ordinario si garantisce, quindi, la possibilità di acquisire nuove competenze legislative ed amministrative, rispetto a quelle costituzionalmente spettanti ai sensi del 117, primo comma, Cost. Sicché, all'epoca della riforma costituzionale del titolo V, gli autori della legge costituzionale 3 del 2001, propendevano per un modello incentrato sulla differenziazione delle politiche, mediante l'attribuzione di «forme e condizioni particolari di autonomia» alle regioni ordinarie, concluso con una legge del Parlamento approvata a maggioranza assoluta dei componenti. I fautori della *devolution* perseguivano, di contro, una forma di differenziazione, più che devoluzione, senza alcuna mediazione. Orbene, delle materie per le quali sono attivabili le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» si menzionano, anzitutto, quelle rientranti nella potestà legislativa concorrente ex art. 117, terzo comma, Cost. e, nel caso di specie, l'ordinamento delle comunicazioni. Ed ancora, sono classificabili le seguenti materie di potestà legislativa esclusiva statale: organizzazione della giustizia di pace (art. 117, secondo comma, lett. l, Cost.); le norme generali sull'istruzione di cui al 117, secondo comma, lett. n), Cost., nonché la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (lett. s del medesimo articolo sopracitato).

È oggetto di discussione in dottrina la materia dell'"ordinamento delle comunicazioni", distinguendosi tra il settore delle "telecomunicazioni" e quello della "radiotelevisione"; nel campo delle telecomunicazioni gran parte della regolazione (e non solo di principio) è di matrice comunitaria, per cui il ruolo della legislazione regionale è meramente interstiziale; mentre con riferimento al campo della radiotelevisione le esigenze unitarie si presentano meno intense (Corte cost. n. 284 del 2002), e il vincolo comunitario è certamente più elastico⁴⁰.

³⁸ R. Niro, *op. cit.*

³⁹ M. Provenzano, *op. cit.*, 4. Ci si riferisce in particolare a: Corte cost. 13 luglio 1960, n. 59, e a Corte cost. 10 luglio 1974, n. 225.

⁴⁰ P. Caretti, *op. cit.*

2.2. *Dai Co.Re.Rat. ai Co.Re.Com. Le delibere 52/99 e 53/99*

Istituiti con legge del 1975 per dare riscontro alle pretese avanzate dalle regioni per un maggior coinvolgimento nel settore dell'informazione⁴¹, i Co.Re.Rat. ampliarono i criteri di composizione, le loro funzioni e i poteri, divenendo i terminali passivi ad avvalimento occasionale dell'allora Garante per l'editoria e la radiotelevisione⁴². A questi, inizialmente, veniva riconosciuto il compito di formulare proposte al consiglio di amministrazione della RAI sulle programmazioni regionali e altresì quello di regolare l'accesso a tali trasmissioni messe in onda dalla concessionaria pubblica⁴³.

La successiva legge 27 ottobre 1993, n. 422, gli riconobbe un potere di vigilanza in materia di destinazione della pubblicità dello Stato e degli enti pubblici; la precedente, invece, attribuiva ad essi il potere di controllare la corretta applicazione da parte degli operatori radiotelevisivi sulla disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica.

Ed ancora, con legge 31 luglio 1997, n. 249 (istituente l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni) si riconosceva alle regioni un più significativo potere in materia di comunicazioni, al punto da indurre taluno ad assegnare a tale legge statale "carattere (già) equilibratamente federalista". L'Autorità opererà in tutti i settori della comunicazione (stampa, radiotelevisione e telecomunicazioni), attraverso una rete di «comitati regionali per le comunicazioni» (Co.Re.Com.), chiamati a svolgere una serie di funzioni "proprie", individuate da leggi statali o regionali, ed eventuali funzioni delegate dalla medesima Autorità⁴⁴.

Il legislatore, sospinto anche dalla Consulta, ha quindi sostituito ai Co.Re.Rat. i Co.Re.Com. Le diversità tra il vecchio e il nuovo modello sono rilevanti giacché i Co.Re.Rat. sono improntati sulla base di un modello centralistico di gestione della materia delle comunicazioni, viceversa ai Co.Re.Com. veniva attribuito un riconoscimento di competenze legislative regionali assai più significative. Il procedimento di completa istituzione dei Co.Re.Com. avrà fine soltanto nel 2008, ben undici anni dopo l'approvazione della "legge Maccanico".

⁴¹ A. Frignani, V. Zeno Zencovich, *La televisione digitale. Temi e problemi. Commento al D.lgs. 177/05 t.u. della Radiotelevisione*, Milano, 2006, 335.

⁴² A. Frignani, V. Zeno Zencovich, *op. cit.*

⁴³ M. Mensi, *Le Regioni ed i nuovi Comitati regionali per le comunicazioni nel nuovo ordinamento delle comunicazioni*, in *Diritto ed economica dei mezzi di comunicazione*, anno IX, 2010, 2, 19. La legge Mammi attribuiva un nuovo ruolo alle regioni in materia di comunicazioni. Alle regioni, in particolar modo, viene attribuito «il potere di disciplinare il funzionamento dei Co.Re.Rat. (l. 6 agosto 1990, art. 7, c. 3), oltre al potere di imporre ai concessionari privati e alla concessionaria pubblica la "trasmissione gratuita di brevi comunicati" per soddisfare "gravi ed eccezionali esigenze di pubblica necessità" (l. 6 agosto 1990, art. 10 c. 5). Le stesse vengono altresì dotate anche del potere di disporre interventi economici finanziari inerenti allo sviluppo della radiotelevisione "regionalizzata"» (M. Mensi, *op. cit.*, 19).

⁴⁴ R. Niro, *op. cit.*, 160 ss.

Definiti organi misti caratterizzati da una particolare natura “anfibia”⁴⁵, in quanto funzionalmente dipendenti dall’Autorità⁴⁶, il modello accolto dalla legge sopramenzionata è dunque quello di un «organo essenzialmente di controllo e di garanzia affatto simile all’Autorità centrale, collocato a livello regionale», ritenuto corrispondente ad “un’ autorità indipendente regionale”⁴⁷.

Tale modello non tardò a mostrare le lacune, laddove la legge da un lato attribuiva alle regioni, attraverso i Co.Re.Com., l’esercizio di funzioni «di governo, di garanzia e di controllo in tema di comunicazione», dall’altro, li qualifica come organi funzionali dell’AG.Com.⁴⁸, rispondendo ad un’esigenza di decentramento delle funzioni. Il modello di relazioni istituzionali dell’Autorità Garante per le Comunicazioni rappresenta il “*trade union*” tra le diverse Autorità con un fortissimo radicamento a livello regionale⁴⁹.

Con la delibera n. 52/1999/CONS, l’Autorità ha individuato gli indirizzi generali relativi ai requisiti e alle modalità di elezione dei componenti dei Co.Re.Com., nonché i metodi di organizzazione e finanziamento⁵⁰.

In linea di principio sono delegabili ai Co.Re.Com. tutte le funzioni di governo, garanzia e controllo del sistema delle comunicazioni a rilevanza locale, purché vi sia una base giuridica, non siano pregiudicate le responsabilità generali

⁴⁵ L’espressione deve riferirsi a P. Caretti. È contenuta in A. Tauro, *La comunicazione delle pubbliche amministrazioni in periodo elettorale*, Rapporto di ricerca, 2016, 45.

⁴⁶ L. Vimercati, in A. Tauro, *La comunicazione delle pubbliche amministrazioni in periodo elettorale*, cit., 45.

⁴⁷ R. Niro, *op. cit.*

⁴⁸ A. Pace, M. Manetti, *op. cit.*, 649, nota 76; si veda anche art 13, c. 2, l. 3 maggio 2004, n. 112, art. 13 c. 2 «Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI - Radiotelevisione italiana S.p.A., nonché delega al Governo per l’emanazione del testo unico della radiotelevisione» (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 104 del 5 maggio 2004).

⁴⁹ Il sistema televisivo nel trentino: criticità e prospettive in *I quaderni del Comitato provinciale per le comunicazioni*, a cura del Comitato provinciale per le comunicazioni di Trento.

⁵⁰ L’AG.Com. evidenzia diverse difficoltà nell’interpretazione della delibera n. 52/99. La prima di esse «[...] deriva dall’uso di una terminologia che fa riferimento ad istituti (decentramento, organo funzionale, delega) che hanno una loro logica e una conseguente disciplina nei rapporti tra organi appartenenti ad una stessa branca dell’Amministrazione, ma che qui vengono utilizzati in un contesto del tutto diverso e atipico, quello cioè dei rapporti tra un organo, l’Autorità (estraneo all’amministrazione ordinaria dello Stato e con forti caratteri di originalità e atipicità) ed organi, i nuovi comitati regionali, che in parte dovrebbero ripeterne le caratteristiche di fondo, ma sono al contempo concepiti dal legislatore come organi regionali [...]». La seconda difficoltà «[...] deriva dal fatto che la disposizione in parola sembra alludere ad una scansione cronologica in sede di attuazione che vede, come prima fase, quella della definizione degli “indirizzi generali relativi ai requisiti richiesti ai componenti, ai criteri di incompatibilità degli stessi, ai modi organizzativi e di finanziamento dei comitati” e, come seconda fase, quella della definizione, in via regolamentare, delle materie che possono essere delegate ai comitati stessi, laddove appare evidente che la fissazione di quegli indirizzi non possa affatto prescindere da una precisa visione dei compiti che ai nuovi Comitati si intendono attribuire [...] essi sembrano essere stati concepiti dal legislatore nazionale non tanto come organi dell’amministrazione regionale, di cui l’Autorità può avvalersi per un più efficiente esercizio delle sue competenze, ma piuttosto come strumenti per la diffusione sul territorio di quella generale funzione di “governo, garanzia e controllo” del sistema, di cui l’Autorità porta certamente la responsabilità principale, ma non esclusiva [...]».

dell'Autorità e si rispettino le precondizioni per l'assegnazione⁵¹. La delega è quindi un atto condizionato e subordinato al concretizzarsi di precisi presupposti⁵².

2.3. *Dagli accordi quadro del 2003/2008 ad oggi*

A seguito dell'intesa con la Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome – Conferenza dei presidenti dell'Assemblea dei Consigli regionali e delle province autonome, il 25 giugno 2003 è stato approvato e sottoscritto un accordo quadro, poi sostituito da un altro successivo, sottoscritto il 4 dicembre 2008, con il quale le parti hanno ribadito i principi generali concernenti l'esercizio delle funzioni delegate in tema di comunicazioni. L'intesa raggiunta con l'accordo quadro ha previsto il decentramento di funzioni sul territorio (non sfugga di considerare che i Comitati costituiti non esercitano tutte le funzioni delegabili ma solo quelle oggetto di convenzione)⁵³. Con la delibera n. 666/06/CONS del 23 novembre 2006, si è concluso il periodo sperimentale relativo all'esercizio delle funzioni delegate. Si è infatti ritenuto che i Co.Re.Com. fossero ormai maturi per assumere responsabilità e deleghe di ulteriori funzioni⁵⁴. Il 4 dicembre 2008 è stato sottoscritto un accordo tra l'AG.Com., la Conferenza dei presidenti delle regioni e la Conferenza dei presidenti dei Consigli regionali, con l'obiettivo di promuovere modelli organizzativi più efficaci per l'esercizio delle funzioni delegate. In questo nuovo accordo quadro si prevedeva la delega ai Co.Re.Com. di ulteriori funzioni originariamente attribuite all'AG.Com., tra cui la definizione delle controversie in sede di ricorso amministrativo⁵⁵ per l'attuazione graduale del decentramento⁵⁶.

⁵¹ Il meccanismo della delegazione determina un effettivo trasferimento della titolarità stessa del potere amministrativo da un organo ad un altro. A differenza che nella delega di funzioni conosciuta in diritto amministrativo, all'Autorità delegante non viene attribuito il potere di avocare a sé il singolo affare in quanto, come anticipato, dovrebbe procedersi in ogni caso all'avocazione dell'intera funzione. Pertanto, sembra più corretto parlare di un'ipotesi di vero e proprio decentramento amministrativo coperto, in astratto, da una previsione normativa di fonte primaria statale. In concreto, però, il decentramento avviene sulla base di fonti regionali e di moduli convenzionali che obbligano Autorità centrale e regioni (A. Cardone, *Il modello dell'amministrazione comune delle comunicazioni tra omogeneizzazione della legislazione regionale sulle funzioni proprie, funzioni delegate e garanzie di indipendenza dei Co.Re.Com.*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6/2007).

⁵² M. Provenzano, *I Co.Re.Com.: inquadramento sistematico delle funzioni e delle competenze*, in *www.ildirittoamministrativo.it*, 11 e 12.

⁵³ L. Cafaggi, *Il diritto delle telecomunicazioni e il ruolo dell'AG.Com.*, in *Aa.Vv., Come difendersi dalla violazione dei dati su internet. Diritti e responsabilità*, a cura di E. Bassoli, Santarcangelo di Romagna, 2012, 395.

⁵⁴ M. Mensi, *op. cit.*, 29.

⁵⁵ Secondo Gardini, «la sfida del futuro, consisterà nell'approntare un meccanismo “decentrato” di definizione di secondo grado», in P. Gianniti, R. Piccione, *La mediazione professionale nel sistema degli ADR*, Torino, 91.

⁵⁶ Il comunicato evidenzia l'importanza attribuita ai Co.Re.Com.: «In un quadro di profonda trasformazione, tra contenuti, sistemi di comunicazione e tecnologie dell'informazione, l'Autorità ritiene assolutamente

Le delibere AG.Com. del 1999 hanno fatto registrare una decisa accelerazione in ordine ai poteri dei Co.Re.Com.⁵⁷. Nel quinquennio (2011- 2015), il sistema decentrato delle comunicazioni si è esteso fino a raggiungere la copertura del 100% della popolazione nazionale sulle deleghe di prima fase e, a decorrere dal 1° gennaio 2016, l' 80% circa sulle deleghe di seconda fase⁵⁸.

3. *Funzioni delegate: le deleghe dell'AG.Com. in materia di radio-televisione*

3.1. *Il registro degli operatori di comunicazione*

Il Registro degli operatori di Comunicazione (ROC)⁵⁹ è un registro unico istituito dall'AG.Com. al fine di garantire la trasparenza e la pubblicità degli assetti proprietari, consentire l'applicazione delle norme concernenti la disciplina anti-concentrazione, la tutela del pluralismo informativo, il rispetto dei limiti previsti per le partecipazioni di società estere⁶⁰.

La loro disciplina è regolata dalla delibera 666/08/CONS, e successive integrazioni e/o modificazioni che ne individua, tra le altre cose, i soggetti tenuti all'i-

te essenziale rafforzare il rapporto con il territorio [...] la delega di ulteriori competenze ai Co.Re.Com. testimonia il loro ruolo sempre più rilevante, in un contesto di crescente autorevolezza e indipendenza». L' Autorità – prosegue il comunicato – «intende mettere a disposizione di Co.Re.Com. tutte le sue competenze per contribuire, in un quadro di tutele e di garanzie, allo sviluppo di un sistema delle comunicazioni moderno e pluralista» (M. Mensi, *op. cit.*, 30).

⁵⁷ «A partire dal 1° ottobre 2009 sono state conferite nuove deleghe ai Co.Re.Com. di Puglia, Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia (M. Mensi, *op. cit.*, 30).

⁵⁸ Nella fase di attribuzione di deleghe di seconda fase si è aggiunta, ad ultima, la Sicilia. Si attende l'inclusione nel sistema di altre quattro regioni: Campania, Sardegna, Valle d'Aosta e Veneto.

⁵⁹ Il Co.Re.Com. Vale d'Aosta ha un equivalente del R.O.C., che è il Registro Regionale delle Imprese di Comunicazione (RRIC), le cui risultanze sono consultabili al sito: www.corecom.vda.it, alla pagina «Registro regionale delle imprese di comunicazione». «I soggetti obbligati all'iscrizione (ex art. 2 allegato "A" alla delibera 666/08/CONS) presentano all'Autorità domanda di iscrizione al Registro degli operatori di comunicazione. [...] le imprese concessionarie di pubblicità e le imprese di produzione o distribuzione di programmi radio-televisivi (ex art. 2, lett. e, f) [...] presentano altresì l'autocertificazione antimafia. La domanda di iscrizione è presentata entro sessanta giorni decorrenti dalla data di inizio delle attività. [...] L'iscrizione al Registro è condizione per l'inizio delle pubblicazioni (art. 16 legge 7 marzo 2001, n. 62). I soggetti che svolgono più di una attività rilevante ai fini dell'iscrizione nel Registro presentano un'unica domanda [...]» (art. 5). «I soggetti che sono obbligati all'iscrizione, ex art. 2 del presente regolamento, comunicano, entro trenta giorni dal verificarsi della circostanza, ogni variazione relativa a quanto dichiarato all'atto dell'iscrizione al Registro attraverso l'invio di un'apposita dichiarazione [...]» (art. 10). Prevista altresì la possibilità di cancellazione dai ROC (redatta secondo il modello 16/ROC), nei casi in cui siano venuti meno uno o più requisiti per l'iscrizione al Registro. L'iscrizione nel Registro costituisce, nei casi previsti dalla legge, requisito per l'accesso a benefici, agevolazioni e provvidenze (art. 15), ma al contempo l'Autorità dispone di poteri sanzionatori, nel caso di inosservanza delle disposizioni di cui al presente articolato di legge (art. 24). Il Registro è gestito attraverso un sistema informativo automatizzato che consente l'estrapolazione di documenti informatici e al contempo assicura la disponibilità, l'integrità e la sicurezza con riferimento all'accesso ai dati (art. 4).

⁶⁰ www.corecomitalia.it.

scrizione⁶¹. Le attività di gestione del ROC, di competenza del Co.Re.Com., ai sensi del Regolamento 666/08/CONS, comprendono: l'istruttoria dei procedimenti di iscrizione mediante la verifica dei requisiti richiesti; l'aggiornamento del Registro mediante la gestione delle informazioni fornite da tutti i soggetti tenuti all'iscrizione; il rilascio delle certificazioni di iscrizione al Registro⁶².

Notevolmente rafforzata è la trasparenza e l'accessibilità *on line* del ROC, grazie ad una specifica piattaforma digitale che ha arricchito le funzionalità del sistema di iscrizione e la consultazione del Registro⁶³. La "dematerializzazione" ha assunto una importanza rilevante nel *modus operandi* del Registro degli Operatori di Comunicazione⁶⁴.

⁶¹ Con l'entrata in vigore della legge 16 luglio 2012, n. 103, di conversione del decreto legge 18 maggio 2012, n. 63, recante «Disposizioni urgenti in materia di riordino dei contributi alle imprese editrici nonché di vendita della stampa quotidiana e periodica e di pubblicità istituzionale», le testate periodiche realizzate unicamente su supporto informatico e diffuse unicamente per via telematica, ovvero online, i cui editori non abbiano fatto domanda di provvidenze, contributi o agevolazioni pubbliche e che conseguono ricavi annui da attività editoriali non superiori a 100.000 euro, non sono soggette né agli obblighi di registrazione presso il Tribunale competente né a quelli di iscrizione al Registro degli operatori di comunicazione. Con l'entrata in vigore della Delibera 565/13/CONS, in linea con le procedure di semplificazione amministrativa disposte dalla l. 9 agosto 2013, n. 98, i soggetti esercenti attività di *internet point e phone center* sono stati esonerati dall'obbligo della comunicazione. Sotto il profilo regolamentare, l'entrata in vigore della delibera 398/13/CONS, ha determinato un ampliamento dei soggetti obbligati all'iscrizione al Registro, includendovi anche le concessionarie di pubblicità sul web e le agenzie di stampa a rilevanza nazionale.

⁶² Relazione del Co.Re.Com. Emilia Romagna sull'attività svolta per l'anno 2013, 44.

⁶³ *Il sistema Co.Re.Com. Attività e risultati tra il 2011 e il 2015*, Roma, Senato sala Nassirya, 9 marzo 2016, 6.

⁶⁴ I Co.Re.Com. hanno provveduto alla pubblicazione sul proprio sito istituzionale delle informazioni e della modulistica che alcuni operatori del settore delle telecomunicazioni debbono produrre all'Autorità garante in ordine alla Informativa economica di sistema (IES), fornendo in tal modo l'attività di supporto garantita all'AG.Com. Dal 2011 è disponibile il Registro Pubblico degli Operatori di Comunicazione (<http://www.elencopubblico.roc.agcom.it/roc-epo/index.html>), che consente a tutti i cittadini, e non più soltanto agli addetti ai lavori, di consultare una serie di dati di pubblica rilevanza del ROC. L'attivazione del registro è stata una prima risposta alle richieste dei Co.Re.Com. di aumentare la fruibilità del Registro sfruttandone, nel contempo, le potenzialità, anche ai fini di una più efficace pianificazione e conoscenza del sistema regionale delle comunicazioni. Si segnala tuttavia una lacuna: è consentito solamente lo svolgimento di ricerche riferite al presente, sarebbe invece utile prevedere la possibilità di impostare una data di riferimento, per effettuare rilevazioni statistiche riferite anche a situazioni pregresse (Relazione del Co.Re.Com. Emilia Romagna sull'attività svolta per l'anno 2013, 46). A livello gestionale, nel 2013, si segnala l'uso della Carta Nazionale dei Servizi (CNS) per le dichiarazioni obbligatorie al Registro. Infatti, con l'integrazione del sistema di gestione del ROC nel portale <http://www.impresainungiorno.gov.it>, in funzione già dal 16 ottobre 2012. Tutti gli operatori iscritti hanno dovuto dotarsi della CNS rilasciata dalle Camere di Commercio e da altre Pubbliche Amministrazioni per poter effettuare gli adempimenti nei confronti del Registro. Tale sistema, creato con l'intento di instaurare un interscambio informativo tra il Registro Imprese (REA), gestito dalle Camere di Commercio ed il ROC., è stato poi ulteriormente ottimizzato dall'Autorità, consentendo la generazione (ai fini delle informazioni proprie del ROC) di comunicazioni automatiche di variazione degli assetti proprietari degli operatori iscritti sulla base delle modifiche intervenute presso il Registro delle Imprese (Relazione del Co.Re.Com. Calabria sull'attività svolta per l'anno 2013, 65 e 66). L'anno 2014 è stato caratterizzato dal consolidamento e dall'aggiornamento delle modalità di gestione del sistema del Registro adottato in conformità a quanto previsto e prescritto dalla delibera n. 393/12/CONS del 4 settembre 2012, che ha sancito il principio generale secondo il quale, a far data dal 16 ottobre dello stesso anno, tutte le comunicazioni da effettuare al ROC da parte degli operatori iscritti o

Nell'ottica di una maggiore efficienza della pubblica amministrazione, i Co.Re.Com., attraverso i propri uffici, provvedono a pubblicare sui propri siti istituzionali⁶⁵, tutte le informazioni utili per orientare gli operatori nella prima fase di compilazione e nella redazione dei modelli allegati alla domanda, fornendo anche un'attività di sostegno telefonico agli stessi.

3.2. *Misure di sostegno*

La concessione del contributo è stata introdotta dalla legge 448/98, alla quale ha fatto seguito l'emanazione di un Bando sulla base del Decreto ministeriale 292/2004⁶⁶. La procedura istruttoria finalizzata a definire/proporre una graduatoria delle emittenti da coloro i quali volessero beneficiare dei contributi previsti dalla legge 23 dicembre 1998, n. 448, art. 45, comma 3 (all. 6) rappresentava certamente la più rilevante tra quelle non riferibili alle regioni o all'Autorità, costituendo un sostegno economico per le imprese radiotelesive⁶⁷.

I Co.Re.Com. erano competenti a ricevere le domande, ad effettuare l'istruttoria e a svolgere nello specifico controlli di natura documentale di varia natura (tra questi: verifica del possesso dei titoli concessori/autorizzatori; controlli sul personale dipendente applicato allo svolgimento dell'attività televisiva; verifiche sulle regolarità contributive dell'impresa; verifica della media dei fatturati, d.m. 292/2004). La graduatoria veniva, dunque, approvata e trasmessa al Ministero dello Sviluppo Economico cui competeva l'erogazione del contributo, dopo aver ripartito su base regionale le risorse stanziare a livello nazionale⁶⁸. Entro trenta giorni dalla loro approvazione, i comitati regionali provvedevano a comunicare le graduatorie al Ministero e, contestualmente, a renderle pubbliche, indicando analiticamente i punteggi relativi a ciascun elemento di valutazione⁶⁹.

Da tempo si è posta la necessità di una rivisitazione dei meccanismi volti all'attribuzione dei contributi all'emittenza locale. L'intervento del legislatore naziona-

iscriventi, al di fuori della richiesta di certificazione, devono essere effettuate attraverso i servizi telematici esposti nella sezione dedicata all'indirizzo <http://www.impresainungiorno.gov.it> (Relazione del Co.Re.Com. Abruzzo sull'attività svolta per l'anno 2014, 30).

⁶⁵ Non esiste per tutti i Comitati regionali un sito esclusivamente loro dedicato, essendo per alcuni di essi, inserito *sic et simpliciter*, all'interno di una sezione del portale istituzionale della regione di appartenenza. Per la consultazione dei siti istituzionali si rimanda al sito: www.corecomitalia.it.

⁶⁶ *Contributi alle emittenti televisive locali*, in www.sviluppoeconomico.gov.it.

⁶⁷ *Studio economico del settore televisivo privato italiano*, a cura di Confindustria Radio Televisioni, 2016, in www.confindustriaradiotv.it, 43.

⁶⁸ Relazione del Co.Re.Com. Lazio sull'attività svolta per l'anno 2013, 14.

⁶⁹ D.m. 5 novembre 2004, n. 292, «Nuovo regolamento per il rilascio dei contributi alle emittenti televisive locali» (art. 5, c. 1).

le⁷⁰ ha quindi trovato attuazione nella stesura di un nuovo regolamento recante norme per la concessione dei benefici previsti dall'art. 45, comma 3, della legge 23 dicembre 1998, n. 448⁷¹. Il nuovo regolamento individua come unica amministrazione responsabile del procedimento il Ministero dello sviluppo economico (Mise), sostituendo i ruoli precedentemente svolti dalla Presidenza del Consiglio e dai Co.Re.Com. La vera novità rispetto alla disciplina precedente è lo "sbarramento all'ingresso": il d.P.R. prevede, infatti, nuovi requisiti necessari alla presentazione della domanda. La sussistenza di requisiti di ammissibilità delle domande e criteri di assegnazione dei contributi è ora affidata alle dichiarazioni degli emittenti. Di talché, a seguito di dichiarazioni false e mendaci la normativa prevede la revoca del contributo, con la restituzione integrale del medesimo qualora già erogato⁷².

3.3. *Vigilanza e monitoraggio sulle emittenti radiotelevisive locali*

Il monitoraggio delle trasmissioni radiotelevisive è uno dei compiti che la legge n. 249 del 31 luglio del 1997 all'articolo 1, comma 6, lettera b, n. 13, attribuisce all'Autorità. Le modalità operative del monitoraggio sono le seguenti: for-

⁷⁰ Il mercato locale è quindi peggiorato in seguito allo *switch off* e l'evoluzione futura è soggetta a diverse incognite, prima fra tutte la questione dei contributi statali, non ancora chiarita, che è stata e resta un sostegno fondamentale e un'ancora di salvezza per le emittenti, anche a fronte di un calo dell'*audience* e di conseguenza degli introiti pubblicitari» (M. Roffi, in *Come cambiano le TV locali a seguito dello switch off. Rapporto di ricerca a cura della «Fondazione di ricerca Istituto Carlo Cattaneo» per il Co.Re.Com. Emilia Romagna*, 2012, 119).

⁷¹ Il nuovo regolamento intende superare le problematiche emerse dall'applicazione della precedente normativa, in particolare, per quanto concerne le emittenti televisive, quelle derivanti dalla complessità dell'istruttoria finalizzata all'emanazione delle graduatorie regionali, che hanno determinato significativi rallentamenti dell'*iter* di valutazione delle istanze di contributi, con conseguente ritardo nell'erogazione degli stessi avvenuta sempre in annualità successive a quelle di adozione dell'impegno di spesa da parte del Ministero. Con il nuovo Regolamento si intende superare le suddette criticità anche mediante: a) la costituzione di una graduatoria unica a livello nazionale sia per le emittenti radiofoniche sia per quelle televisive; b) l'individuazione di un unico soggetto decisore, ovvero il Ministero dello Sviluppo economico, quale unica amministrazione responsabile della determinazione della graduatoria finale; c) la definizione di criteri di attribuzione dei benefici univoci per le emittenti radiofoniche e televisive, nell'ottica di valorizzare la qualità dei contenuti editoriali forniti; d) la semplificazione della procedura di domanda e di valutazione delle istanze, attraverso una maggiore informatizzazione della procedura amministrativa. Previste altresì cause di esclusione dei contributi; i requisiti per accedere ai contributi; la previsione di requisiti di accesso e di regole di erogazione dei contributi diretti quanto più possibile omogenei e uniformi per le diverse tipologie di imprese destinatarie (l. 26 ottobre 2016, n. 198, «Istituzione del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione...» pubblicata in Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 255 del 31 ottobre 2016).

⁷² *Radio e tv locali, contributi: cosa cambia rispetto ad oggi*, in *www.newsline.com*. La distribuzione geografica delle misure di sostegno nei 17 anni di applicazione del D.M. 292/2004 ha privilegiato i bacini di Veneto, Puglia e Lombardia che, assieme a Sicilia e Campania, raccoglievano ben il 60% dei contributi per le emittenti tv locali. Con l'entrata in vigore della nuova disciplina, si attende un cambiamento della situazione per l'effetto della graduatoria su base nazionale e i criteri di assegnazione auspicabilmente più meritocratici. Questi ultimi, in particolare, dovrebbero servire a garantire un supporto economico maggiore per quelle emittenti, sia radio che tv, che effettivamente offrono servizi di informazione affidandosi a professionisti qualificati (*Radio e tv locali, contributi: cosa cambia rispetto ad oggi*, in *www.newsline.com*).

nitura dei dati di monitoraggio; analisi dei dati raccolti dai centri di rilevazione e relativa elaborazione; redazione di documenti finalizzati all'esercizio dell'attività di vigilanza e controllo⁷³; attività istruttoria finalizzata all'eventuale adozione di provvedimenti sanzionatori da parte dell'AG.Com. in caso di violazioni della normativa vigente (d. lgs. 31 luglio 2005, n. 177)⁷⁴.

L'attività di vigilanza sull'emesso televisivo locale⁷⁵ segue le «linee guida relative all'attribuzione delle deleghe in materia di monitoraggio dell'emittenza televisiva e di vigilanza in materia di sondaggi diffusi sui mezzi di comunicazione locali, compresi i sondaggi politici ed elettorali» (delibera 623/07/CONS) e prevede la verifica di conformità alla vigente disciplina nonché l'accertamento, lo svolgimento dell'istruttoria e la trasmissione della relazione della sua chiusura operando nelle seguenti macroaree: pluralismo socio-culturale e pluralismo politico-istituzionale⁷⁶; «obblighi di programmazione», relativa al rispetto da parte delle emittenti di tutti gli obblighi in tema di programmazione⁷⁷; «pubblicità», con riferimento alla trasmissione dei messaggi pubblicitari, in particolare, con riguardo all'affollamento, al posizionamento e ai divieti; area «tutela dei minori» e «garanzia dell'utenza», relativa al rispetto da parte delle emittenti delle disposi-

⁷³ *Monitoraggio televisivo e radiofonico*, disponibile al sito: www.agcom.it.

⁷⁴ L'Autorità ha storicamente richiesto che l'attività dovesse essere svolta con il supporto di risorse qualificate e, tenuto conto della complessità e della tecnicità della funzione oggetto della delega anche i Co.Re. Com., nell'impossibilità di svolgere da sole la funzione, hanno proceduto alla stipula di apposite convenzioni con enti esterni o all'adozione di altre soluzioni, a cui è seguita, in alcuni casi, l'esternalizzazione della parte più gravosa della delega, vale a dire la rilevazione/valutazione sulle trasmissioni delle emittenti televisive locali e sulle trasmissioni del TGR (v. Relazione del Co.Re.Com. Lazio sull'attività svolta per l'anno 2013, 11); analogamente Co.Re.Com. Abruzzo (si veda Relazione del Co.Re.Com. Abruzzo sull'attività svolta per l'anno 2014, 40). Altre volte invece è stato necessario provvedere a procedure di implementazione di personale (si veda Relazione del Co.Re.Com. Marche sull'attività svolta per l'anno 2014, 23).

⁷⁵ Nella prassi opererebbe non già per tutte le emittenti radiotelevisive operanti all'interno del perimetro regionale, ma nei confronti della concessionaria del servizio pubblico regionale e nei confronti di emittenti locali campionate a sorteggio e per la durata di 7 giorni consecutivi (nel rispetto delle linee guida dell'AG.Com., che attualmente prevedono una sessione di monitoraggio l'anno, su campione e per la durata di un periodo circoscritto, talvolta 7 giorni e per un solo periodo, altre volte anche più periodi in un anno), per un solo periodo o per più periodi nell'anno.

⁷⁶ ⁷⁶ Si segue l'osservanza della legge 10 dicembre 1993, n. 515, e della legge 22 febbraio 2000, n. 28, nonché del decreto del Ministro delle comunicazioni 9 aprile 2004 (Disciplina della "par condicio", disponibile al sito: www.agcom.it).

⁷⁷ Tenuta del registro dei programmi (delibera AG.Com. 54/03/CONS e l. 223/90 art. 20, comma 4); registrazione della programmazione e conservazione delle registrazioni per almeno 3 mesi successivi alla data di trasmissione dei programmi (l. 223/90 art. 20, comma 5); trasmissione di programmi per almeno 12 ore giornaliere e per non meno di 90 ore settimanali (delibera AG.Com. 78/98/CONS); conformazione della programmazione alla tipologia di emittente; esposizione del marchio/logo; divieto di trasmissione dalle ore 7:00 alle ore 24:00 programmi di promozione di servizi interattivi con numerazione telefonica a sovrapprezzo (delibera AG.Com. 538/01/CSP); divieto di trasmissione di scene pornografiche (d.lgs. 177/2005, art. 4); divieto di diffusione di programmi che per contenuti o scene risultino lesivi della dignità della persona (d.lg. 177/2005, art. 4); diffusione del medesimo contenuto su tutto il territorio (d.lgs. 177/2005, art. 26); rispetto della normativa dell'interconnessione (d.lgs. 177/2005, art. 29).

zioni legislative in materia, i codici dedicati (TV e Minori, Media e Sport e Rappresentazioni vicende giudiziarie)⁷⁸, nonché la delibera 23/07/CPS, in riferimento al divieto di trasmettere programmi che presentano scene pornografiche. In tema di “garanzia dell’utenza” si seguono le disposizioni di cui all’art. 4 del t.u. della radiotelevisione.

Gli esiti del monitoraggio hanno determinato proposte di sanzione relativamente a tutte e 4 le macro aree⁷⁹.

3.4. *Vigilanza sulla Par Condicio*

L’attività di controllo dei Co.Re.Com. sul rispetto della normativa in materia di *Par condicio*⁸⁰ ha riguardato procedimenti di contestazione, avviati d’ufficio o su istanza di parte (su segnalazione) e riferiti non solo all’emittenza televisiva. L’attività di monitoraggio verso l’emittenza televisiva si è quindi realizzata in una fase ulteriore durante i periodi di competizione elettorale o referendaria, volta al rispetto del pluralismo. Questa fase di lavoro è stata svolta attraverso un’attività di osservazione in tempo reale al fine di consentire un intervento di *moral suasion* in tempi utili o perché vi si potesse porre rimedio o a contestazioni nel caso di reiterate violazioni. Il monitoraggio ha riguardato sia le emittenti televisive locali, sia la RAI regionale, testate giornalistiche *on line* e cartacee. In qualche caso l’ufficio, inoltre, ha assicurato una costante attività di consulenza telefonica per tutto il periodo delle campagne elettorali, non solo nei confronti delle emittenti, ma anche nei confronti dei soggetti politici⁸¹. Anche presente l’attività informativa, attraverso l’emissione di comunicati stampa e direttamente l’aggiornamento dei siti dedicati in occasione delle principali scadenze⁸².

⁷⁸ Monitoraggio tv locali, disponibile al sito: www.corecomitalia.it.

⁷⁹ Il continuo aggiornamento necessario alla conoscenza delle regole del sistema, spesso troppo complesso, determina spesso una sanzione o una proposta di sanzione per quasi tutte le emittenti monitorate (Relazione del Co.Re.Com. Lombardia sull’attività svolta per l’anno 2013, 78), che renderebbe opportuno percorrere degli strumenti alternativi alla sanzione, posta l’inefficacia della stessa (Relazione del Co.Re.Com. Abruzzo sull’attività svolta per l’anno 2014, 33).

⁸⁰ La l. n. 249 del 1997 e il d.lg. 31 luglio 2005, n. 177 (t.u. della radiotelevisione) individuano nella tutela del pluralismo uno dei compiti principali dell’Autorità nel settore radiotelevisivo. Si devono inoltre seguire la legge 10 dicembre 1993, n. 515, e la legge 22 febbraio 2000, n. 28, come modificata dalla legge 6 novembre 2003, n. 313, e il decreto del Ministro delle comunicazioni 8 aprile 2004, che emana il Codice di autoregolamentazione per l’emittenza radiotelevisiva locale (Disciplina della “par condicio”, disponibile al sito: www.agcom.it).

⁸¹ Relazione del Co.Re.Com. Calabria sull’attività svolta per l’anno 2014, 60 ss.

⁸² Relazione del Co.Re.Com. Friuli Venezia Giulia sull’attività svolta per l’anno 2015, 5.

3.5. *I messaggi autogestiti gratuiti*

La disciplina dei messaggi autogestiti gratuiti (MAG) è contenuta nella l. 22 febbraio 2000, n. 28, e nel d.m. 8 aprile 2004.⁸³ La gestione comprende la rendicontazione dei rimborsi spettanti alle emittenti sulla base del numero di messaggi andati in onda⁸⁴. In tale ambito, il Co.Re.Com. svolge un ruolo di raccordo fra emittenti radiotelevisive locali, soggetti politici, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e Ministero delle Comunicazioni che invece svolge compiti di istruttoria e coordinamento per la trasmissione dei MAG attraverso le seguenti attività procedurali: raccolta delle offerte delle emittenti locali interessate a mettere a disposizione dei soggetti politici i propri spazi di comunicazione; raccolta delle richieste dei soggetti politici interessati alla messa in onda di messaggi elettorali sulle emittenti radiotelevisive locali; espletamento della procedura di sorteggio per determinare l'ordine di uscita dei messaggi elettorali negli spazi-contenitore offerti dalle emittenti per le giornate di programmazione; assistenza e consulenza ai soggetti politici, sia telefonicamente che via e-mail, per il periodo interessato dalla campagna elettorale; raccolta delle attestazioni sottoscritte congiuntamente dal soggetto politico e dall'emittente, circa la dichiarazione del numero degli spazi effettivamente utilizzati dai soggetti politici; verifica della validità e completezza delle dichiarazioni; predisposizione della deliberazione che stabilisce i rimborsi spettanti alle emittenti quale corrispettivo per la messa in onda dei messaggi⁸⁵.

⁸³ Le emittenti che accettano di trasmettere gratuitamente messaggi autogestiti hanno diritto ad un rimborso da parte dello Stato che viene definito con decreto del Ministro delle comunicazioni di concerto con il Ministro del tesoro del bilancio e della programmazione economica (art. 4, c. 5, l. 22 febbraio 2000, n. 28, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 43 del 22 febbraio 2000 «Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica»). La trasmissione dei messaggi autogestiti di cui al comma 3 è obbligatoria per la concessionaria pubblica, che provvede a mettere a disposizione dei richiedenti le strutture tecniche necessarie per la realizzazione dei predetti messaggi. Il Ministro delle comunicazioni di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica definisce con decreto, entro il 31 gennaio di ogni anno, il rimborso spettante alle emittenti televisive e radiofoniche. Entro il primo trimestre dell'anno successivo a quello di riferimento i fondi vengono trasferiti dal Ministero dello sviluppo economico ai Co.Re.Com., con riserva di almeno un terzo della somma complessiva annualmente stanziata alle emittenti radiofoniche (*Lo stato di salute delle tv locali in Veneto nel nuovo scenario digitale e impatto sul sistema audiovisivo regionale. Progetto di ricerca dell'Istituto di Economia dei Media della Fondazione Rosselli per il Co.Re.Com. Veneto. Report finale*, 2013, 126).

⁸⁴ *Lo stato di salute delle tv locali in Veneto nel nuovo scenario digitale e impatto sul sistema audiovisivo regionale. Progetto di ricerca dell'Istituto di Economia dei Media della Fondazione Rosselli per il Co.Re.Com. Veneto. Report finale*, 2013, 56.

⁸⁵ Relazione del Co.Re.Com. Marche sull'attività svolta per l'anno 2014, 11 e 12.

3.6. Sondaggi

La materia segue il contenuto dalla delibera dell'Autorità 623/07/CONS recante l'approvazione delle linee guida relative all'attribuzione delle deleghe in materia di monitoraggio dell'emittenza, nonché l'allegato A alla delibera n. 256/10/CSP del 9 dicembre 2010 dell'AG.Com.⁸⁶.

A seguito della delega, tali organismi hanno svolto l'attività attraverso il monitoraggio d'ufficio e sulla base delle segnalazioni da parte di utenti, associazioni e organizzazioni, operando la verifica sulla completezza e la correttezza della nota informativa e del documento relativi ai sondaggi e sulla contestualità fra la diffusione dei risultati e l'invio del documento completo alle autorità di vigilanza nazionali⁸⁷. I consuntivi relativi all'attività dei Comitati, che si è articolata soprattutto attraverso il monitoraggio nell'ambito della campagna elettorale dei notiziari, dei programmi di informazione e delle specifiche iniziative di carattere elettorale, solo in pochi e determinati casi ha fatto riscontrare violazioni, come conseguenza dell'assenza di riscontro di criticità, nonché per l'assenza di segnalazioni pervenute sul territorio.

3.7. Diritto di rettifica con riferimento al settore radiotelevisivo locale

Il diritto di rettifica (*ex art. 10, c. 3 e 4 legge n. 223/90 e succ. art. 32 D.lgs. n. 177/2005*)⁸⁸ consiste nella facoltà da parte dei soggetti di cui siano state diffuse immagini o ai quali siano stati attribuiti atti, pensieri, affermazioni, dichiarazioni, contrari a verità, di richiedere al concessionario privato o alla concessionaria pubblica la diffusione di proprie dichiarazioni di replica, in condizioni paritarie rispetto alle notizie pubblicate⁸⁹. Il diritto ha trovato legittimazione prima

⁸⁶ Il nuovo regolamento in materia di sondaggi (allegato A alla delibera n. 256/10/CSP) si applica ai sondaggi d'opinione e ai sondaggi politici ed elettorali pubblicati o diffusi sui mezzi di comunicazione di massa nell'ambito di un servizio di media audiovisivo o radiofonico ovvero di edizioni cartacee o elettroniche di quotidiani o periodici (art. 2 l. ult. cit.) e prescrive precise modalità di pubblicazione o diffusione (art. 3 l. ult. cit.), nonché la presenza della c.d. "nota informativa" (art. 8 l. ult. cit.).

⁸⁷ Relazione sull'attività svolta dal Co.Re.Com. Liguria per l'anno 2013, 35.

⁸⁸ Si segnala una scarsa utilizzazione dell'istituto in esame, le cui cause trovano riscontro nella forbice che si determina tra un'informazione per sua natura sempre corretta o che si auto-corregge su impulso, segnando l'inconvenienza dell'intervento dell'Autorità, piuttosto che nella mancata conoscenza dei meccanismi applicativi della legge. La prima di esse, in particolare, è ravvisabile nella limitata applicabilità dello strumento: riferibile al solo settore radiotelevisivo; poi c'è la disinformazione diffusa: ad oggi per lo più i soli operatori del settore conoscono i Co.Re.Com. e le sue funzioni; ad ultimo lo scetticismo sulla funzione realmente riparatoria dello strumento, posto che il pregiudizio subito resta come tale ineliminabile.

⁸⁹ www.corecomitalia.it.

nell'art. 10, commi 3 e 4 della l. n. 223/90 e quindi nel d.lg. 31 luglio 2005, n. 177, che lo ha abrogato⁹⁰.

I Co.Re.Com., in virtù delle deleghe di II fase e degli accordi stipulati con l'AG.Com., hanno competenza per la sola radiotelevisione locale (emittenti private e rai regionale), con la conseguenza che tutte le istanze di rettifica riguardanti il settore della carta stampata saranno considerate inammissibili⁹¹. La procedura, in particolare, viene svolta dai Co.Re.Com. gratuitamente e in tempi brevi (a garanzia dell'efficacia della procedura)⁹². L'eventuale mancata, incompleta o tardiva osservanza dell'obbligo (inottemperanza), conseguente alla verifica della fondatezza della richiesta da parte del Co.Re.Com., comporta la trasmissione da parte di quest'ultima della relativa documentazione all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, la quale può decidere l'erogazione di sanzioni ai sensi della delibera dell'Autorità n. 136/06/CONS e successive modifiche ed integrazioni⁹³. Tra gli altri compiti di cui sono investiti i Co.Re.Com. vi rientra il controllo della pubblicità. Il suo svolgimento da parte dei soggetti pubblici rappresenta una facoltà della P.A., espressione del principio di trasparenza amministrativa. Si tratta quindi di uno strumento facoltativo che però, se utilizzato, deve conformarsi a specifiche prescrizioni. La verifica del rispetto⁹⁴ spetta ad AG.Com., in collaborazione con i Co.Re.Com., competenti per le infrazioni commesse nel perimetro di propria competenza (AG.Com. circolare n. 10345 del 14 marzo 2006)⁹⁵.

⁹⁰ Essa investe le modalità d'esercizio dell'attività d'informazione, che trovano specifico riferimento normativo primario nell'art. 7, comma 2, lett. a), del testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici di cui al decreto legislativo n. 177 del 2005, per il quale «[...] la disciplina dell'informazione radiotelevisiva, comunque, garantisce: a) la presentazione veritiera dei fatti e degli avvenimenti, in modo tale da favorire la libera formazione delle opinioni [...]».

⁹¹ Relazione sull'attività svolta dal Co.Re.Com. Marche per l'anno 2014, 12.

⁹² Relazione sull'attività svolta dal Co.Re.Com. Liguria per l'anno 2013, 36.

⁹³ Legislatura 16 Risposta ad interrogazione scritta n. 4-07512, a firma del Sottosegretario di Stato per lo sviluppo economico VARI, disponibile al sito: www.senato.it; analogamente Co.Re.Com. Puglia, Relazione annuale sulle attività svolte, 2015, 34.

⁹⁴ Una prima regolamentazione della pubblicità istituzionale è stata prevista in riferimento alla carta stampata ed è contenuta nella l. n. 67/1987. La disciplina è contenuta principalmente nel Testo Unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, cd. TUSMAR (d.lg. 31 luglio 2005, n. 177, e successive modifiche), che all'art. 41 regola la destinazione della pubblicità di amministrazioni ed enti pubblici. Il legislatore non ha previsto sanzioni specifiche in ipotesi di violazione del divieto in esame. L'art. 10 disciplina, in generale, le violazioni alla l. n. 28/2000, individuando le competenze, la procedura per rilevarle ed i provvedimenti riparatori.

⁹⁵ Co.Re.Com. Emilia Romagna, *La pubblicità istituzionale dei soggetti pubblici*, a cura di S. Miconi, 2014, 53 e 54.

4. *Le ulteriori funzioni delegate: le deleghe dell'AG.Com. in materia di telecomunicazioni*

4.1. *Il tentativo obbligatorio di conciliazione*

Tra le funzioni delegate ai Co.Re.Com., preliminarmente, si fa menzione del tentativo obbligatorio di conciliazione, il quale rappresenta uno degli strumenti di maggiore impatto in termini di servizi resi al cittadino e di impiego di risorse umane oltre che economiche⁹⁶. L'attività è strutturata sul modello dell'*Alternative Dispute Resolution* (ADR) di matrice anglosassone, e si sostanzia in una forma di risoluzione stragiudiziale delle controversie tra utenti e gestori/operatori dei servizi di telecomunicazioni (telefonia, internet, pay-tv, etc.)⁹⁷, senza che questo comporti alcun costo per il cittadino⁹⁸.

La procedura di risoluzione delle controversie tra operatori di comunicazione e utenti è regolata dalla delibera n. 173/07/CONS, come successivamente modificata⁹⁹. Nell'udienza di conciliazione il conciliatore illustra la procedura,

⁹⁶ Negli ultimi anni si è registrato un aumento delle istanze di conciliazione, le cui cause vanno spiegate nella gratuità del procedimento; nella diffusione della conoscenza dello strumento quale effetto del progressivo radicamento dei Co.Re.Com. sul territorio; nella "dematerializzazione". Non in ultimo la videoconferenza, essenziale soprattutto nelle regioni caratterizzate da vie di comunicazione deficitarie e/o con particolare impronta orografica. La difficoltà nel raggiungere la sede del Co.Re.Com. è stata inoltre superata attraverso la gestione di un più efficiente sistema di assistenza telefonica (e anche nella realizzazione del numero verde dedicato alla conciliazione). L'aumento delle istanze di conciliazione negli ultimi anni ha determinato un naturale e proporzionale aumento del numero di udienze, compensato negativamente dal grosso carico di contenzioso in liti temerarie e/o di scarso valore; dall'utilizzo improprio dello strumento dell'istanza di conciliazione, naturalmente successiva al reclamo, ma spesso confusa con essa; dalla peculiare distribuzione della provenienza delle istanze di conciliazione, tale da evidenziare un più scarso utilizzo della procedura per i cittadini lontani dalla sede del Co.Re.Com. Tra le criticità si evidenzia inoltre l'assenza pressoché costante di taluni gestori telefonici e/o di altri servizi di telecomunicazioni ai tavoli di conciliazione, aspetto di cui i Co.Re.Com. ormai sono ampiamente edotti e che determina il passaggio alla fase di definizione della controversia, con conseguenti lungaggini processuali che ingolfano la macchina amministrativa dei Co.Re.Com. determinando ulteriori carichi d'attesa per l'utente e altre inefficienze.

⁹⁷ *Controversie TLC*. Disponibile al sito: www.corecomitalia.it. Nel corso del 2009 i Co.Re.Com. italiani hanno ricevuto complessivamente oltre 43.000 istanze di conciliazione e nel 60% delle udienze svolte è stato raggiunto un accordo tra le parti (www.corecomitalia.it).

⁹⁸ Il cittadino non paga alcun contributo all'Autorità per la presentazione dell'istanza, né ha l'obbligo di essere assistito da un legale o da una associazione di consumatori, e laddove invece siano rappresentati da questi soggetti gli "onorari" non possono essere oggetto di rimborso nell'ambito del procedimento conciliativo (Relazione del Co.Re.Com. Campania sull'attività svolta per l'anno 2014, 2). La procedura presso il Co.Re.Com. è l'unica completamente gratuita (rappresentando per i cittadini un valido sostegno, non solo a livello burocratico) e il verbale di conciliazione ha valore immediatamente esecutivo. Essa sostanzia una tutela ampia per il cittadino, intervenendo in quelle cause di modico valore nelle quali sarebbe svantaggioso andare ad istaurare una causa civile, ottenendo così una rapida giustizia in sede alternativa rispetto alle aule dei giudici (togati o onorari che siano) (Relazione del Co.Re.Com. Piemonte sull'attività svolta per l'anno 2013, 31).

⁹⁹ L'Autorità ha di recente approvato il nuovo Regolamento recante disposizioni a tutela dell'utenza in materia di contratti relativi alla fornitura di beni e servizi di comunicazioni elettroniche (delibera n. 519/15/CONS). L'Autorità ha inoltre deciso di aggregare le denunce per problematica segnalata ed è stato predisposto un sistema più puntuale di interrogazione delle informazioni che renderà più agevole e tempestiva l'individuazione

mentre il ricorrente è invitato ad esporre i fatti e ad avanzare eventuali richieste a chiusura della controversia. L'udienza si conclude, infine, con la stesura del verbale di accordo e la sua sottoscrizione da parte dei presenti. Il gestore ha la possibilità di fare una proposta. Dal verbale ne deriverà l'accordo (esito positivo), o il mancato accordo (esito negativo) oppure il rinvio a nuova udienza¹⁰⁰. Il mancato esperimento del tentativo di conciliazione dinanzi al Co.Re.Com. competente per territorio, ovvero dinanzi agli organismi di risoluzione extragiudiziale delle controversie determina l'improcedibilità del ricorso in sede giurisdizionale¹⁰¹. Nel procedimento di conciliazione non può essere richiesto il risarcimento, ma soltanto gli eventuali indennizzi previsti dal contratto e dalle carte dei servizi, nonché nei casi individuati dalle disposizioni normative o da delibere dell'Autorità¹⁰². Il ricorso agli organismi di risoluzione giurisdizionale della controversia¹⁰³ rimane l'unica alternativa possibile laddove il Co.Re.Com. competente per territorio sia sprovvisto di delega a svolgere la funzione conciliativa¹⁰⁴. Pertanto, ad essa si rivolgono non solo privati, ma anche aziende o enti¹⁰⁵ qualora quest'ultimi abbiano esigenza di tutelare i propri diritti in materia di servizi di comunicazioni elettroniche¹⁰⁶. Il Co.Re.Com., dunque, svolge la funzione di "mediatore di interessi", facilitando l'incontro tra le parti, e, così, cercando di giungere ad una pacifica soluzione conciliativa. La finalità ultima dell'attività di conciliazione è, dunque, quella di consentire il raggiungimento di un'equità sostanziale qualora ci si trovi alla presenza di due soggetti, il cittadino-utente e la società di telecomunicazioni, in posizioni di partenza sbilanciate¹⁰⁷.

zione delle problematiche emergenti e maggiormente efficace l'azione di vigilanza (AG.Com., Relazione annuale 2016 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro, 2016, 37).

¹⁰⁰ *Faq.* disponibile al sito: www.corecom.lombardia.it.

¹⁰¹ Reg. in materia di procedure di risoluzione delle controversie tra operatori di comunicazioni elettroniche ed utenti, approvato con delibera n. 173/07/CONS, allegato A, art. 13.

¹⁰² www.corecomitalia.it.

¹⁰³ Si tratta delle camere di conciliazione istituite presso le Camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura, previa stipula di apposito protocollo di intesa tra Unioncamere e l'Autorità; gli organismi istituiti con accordi tra gli operatori ed associazioni di consumatori rappresentative a livello nazionale, purché detti organismi operino nel rispetto dei principi di trasparenza, equità ed efficacia di cui alla Raccomandazione n. 2001/310/CE; gli organismi di mediazione di cui all'articolo 16, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, cui l'Autorità abbia stipulato eccezionalmente apposita convenzione (Reg. in materia di procedure di risoluzione delle controversie tra operatori di comunicazioni elettroniche ed utenti, approvato con delibera n. 173/07/CONS, allegato A, art. 13).

¹⁰⁴ Reg. in materia di procedure di risoluzione delle controversie tra operatori di comunicazioni elettroniche ed utenti, approvato con delibera n. 173/07/CONS, allegato A, art. 13.

¹⁰⁵ A titolo esemplificativo il Co.Re.Com. Piemonte parla del Comitato locale della Croce Rossa Italiana e una ASL quali enti che hanno utilizzato il servizio (Relazione del Co.Re.Com. Piemonte sull'attività svolta per l'anno 2014, 39).

¹⁰⁶ Relazione del Co.Re.Com. Campania sull'attività svolta per l'anno 2015, 3.

¹⁰⁷ Relazione sull'attività svolta dal Co.Re.Com. Liguria per l'anno 2013, 27.

4.2. *Provvedimenti temporanei*

La competenza ad adottare provvedimenti temporanei¹⁰⁸, per garantire l'erogazione del servizio o per far cessare forme di abuso o di scorretto funzionamento, rientra tra quelle delegate da parte dell'AG.Com. in favore di alcuni Co.Re.Com. presenti nell'ambito del territorio nazionale, svolgendo attività di conciliazione e di informazione al pubblico (cui si accede attraverso il numero verde), così come regolata dall'art. 5 della delibera 173/07/CONS, allegato A. Il Co.Re.Com. verifica l'ammissibilità della richiesta e la trasmette all'ente gestore, che ha cinque giorni di tempo per presentare eventuali memorie e documentazioni. Entro 10 giorni dal ricevimento della richiesta, il Co.Re.Com. adotta il provvedimento temporaneo oppure rigetta la richiesta. Nel corso del procedimento possono essere richiesti atti ed informazioni anche ad operatori terzi che risultino coinvolti nella controversia. Nel caso in cui risulti che la sospensione o l'abuso dipendano dal comportamento di un operatore diverso da quello citato nell'istanza, il Co.Re.Com. può estendere, su impulso anche preventivo dell'utente, il procedimento nei confronti del suddetto operatore.

Gli operatori interessati eseguono i provvedimenti adottati entro il termine in essi indicato e, contestualmente, rendono comunicazione delle attività espletate al responsabile del procedimento. In caso di inottemperanza ai predetti obblighi il Co.Re.Com. competente informa tempestivamente la Direzione, comunicando gli esiti delle verifiche svolte. Il contravventore è punito ai sensi dell'articolo 1, comma 31, della legge istitutiva dell'AG.Com. (l. 31 luglio 1997, n. 249). I provvedimenti temporanei vengono adottati direttamente dall'Autorità, nel caso in cui il Co.Re.Com. competente per territorio non sia titolare della delega a svolgere l'attività conciliativa di competenza dell'Autorità¹⁰⁹, discendendo in via principale dal mancato riscontro dell'operatore alla richiesta del Co.Re.Com. di fornire memoria e/o documentazione circa l'istanza dell'utente di cui all'articolo 5 comma 3 del Regolamento. Parimenti, in taluni casi, si è verificato che il provvedimento temporaneo è stato adottato in quanto l'operatore ha fornito delle risposte generiche, annoverate in una forma "ciclostilata"¹¹⁰. Tra le fattispecie che hanno dato luogo a istanze al Co.Re.Com. per provvedimenti temporanei, si annoverano: migrazione dell'utenza da un operatore ad un altro; sospensione del servizio voce o ADSL; guasti del servizio voce o ADSL.

¹⁰⁸ L'attività risulta al 2017 delegata a gran parte dei Co.Re.Com. presenti nell'ambito del territorio nazionale, riscontrandosi altresì una coincidenza rispetto ai Co.Re.Com. cui è delegato il tentativo di conciliazione.

¹⁰⁹ Reg. in materia di procedure di risoluzione delle controversie tra operatori di comunicazioni elettroniche ed utenti, approvato con delibera n. 173/07/CONS, allegato A, art. 5.

¹¹⁰ Relazione del Co.Re.Com. Liguria sull'attività svolta per l'anno 2013, 34, nota 13.

4.3. Definizione delle controversie

L'intervento a tutela dell'utenza si esplica anche attraverso un'azione di prevenzione e composizione dei conflitti tra i consumatori e gli operatori¹¹¹. Tale attività viene svolta sia dall'Autorità garante, che, a livello decentrato, dai Co.Re.Com.¹¹². Il meccanismo di definizione delle controversie tra operatori di comunicazioni elettroniche ed utenti, approvato con delibera n. 173/07/CONS, allegato A, è disciplinato ai sensi degli art. 14 ss. Sottoposte all'attenzione del Co.Re.Com. attraverso le istanze di definizione¹¹³ risultano anche, per particolare frequenza e complessità, le contestazioni relative a problemi nell'espletamento delle procedure di migrazione. Sempre più spesso tali istanze rendono necessari approfondimenti istruttori, con il coinvolgimento di operatori terzi che hanno avuto un ruolo nelle procedure di migrazione¹¹⁴. Frequenti sono le contestazioni relative a traffico dati non riconosciuto (anche in *roaming* internazionale), ai ritardi nell'attivazione dei servizi o al trasloco delle linee, all'attivazione di servizi non richiesti (specie nel caso di contratti a distanza), al mancato riconoscimento del credito telefonico derivante da autoricarica, all'applicazione di profili tariffari diversi da quelli contrattualmente previsti, alla disattivazione di servizi compresi nell'offerta acquistata dall'utente, a irregolarità nelle fatturazioni e alla mancata risposta ai reclami, all'attivazione di servizi (originariamente richiesta mediante *vocal order*) nonostante il tempestivo esercizio del diritto di ripensamento da parte dell'utente¹¹⁵.

In caso di inadempimento al provvedimento, il Co.Re.Com. non ha altra possibilità che segnalare tale condotta del gestore all'Autorità ai fini dell'eventuale irrogazione di sanzioni, atteso che il provvedimento non riveste efficacia di titolo esecutivo¹¹⁶. Si arriva così al paradosso che l'utente, in sostanza, rima-

¹¹¹ Si tratta di una delega particolarmente importante, costituendo la seconda fase del procedimento di conciliazione nei contenziosi tra utenti e gestori di telefonia mobile e fissa.

¹¹² Relazione sull'attività svolta dall'AG.Com. per l'anno 2016, 146; l'attività non risulta essere delegata a tutti i Co.Re.Com. presenti nell'ambito del territorio nazionale, in particolare nota l'AG.Com. che «il Co.Re.Com. non ha ancora acquisito la delega a svolgere tale funzione per le Regioni di Valle d'Aosta, Campania, Sardegna e Veneto» (Relazione sull'attività svolta dall'AG.Com. per l'anno 2016, 42).

¹¹³ Le informazioni raccolte durante il 2015 evidenziano un elevato livello, peraltro in aumento, dell'efficacia dello strumento della conciliazione (AG.Com., Relazione annuale sull'attività svolta e svolta e sui programmi di lavoro, 2016, 146).

¹¹⁴ L'attività relativa alla delega è pesantemente condizionata dalla irrinunciabile necessità di evitare quanto più possibile che le controversie non vengano transatte e "vadano in definizione", anche a costo di uno slittamento dei tempi del procedimento. In tale ottica si spiega la scelta praticata dall'Ufficio di accogliere quasi sempre le richieste di rinvio di udienza da parte degli utenti per evitare che manchino l'incontro con l'operatore in udienza. La stessa *ratio* è alla base dei numerosi rinvii/aggiornamenti di udienze disposti per consentire approfondimenti di parte volti alla verifica della possibilità di transazione (Relazione sull'attività svolta dal Co.Re.Com. Toscana per l'anno 2014, 33 e 34).

¹¹⁵ Relazione sull'attività svolta dal Co.Re.Com. Lombardia per l'anno 2014, 63 e 64.

¹¹⁶ La mancata esecuzione dei verbali d'accordo da parte di alcuni gestori telefonici risulta costante negli anni. Ciò spinge gli utenti a rivolgersi ai Co.Re.Com. principalmente per stigmatizzare un comportamento

ne senza tutela alcuna, non potendo ottenere quanto di sua spettanza, in seguito ai controlli effettuati dall'Autorità amministrativa dei Co.Re.Com. Il consolidamento dell'esperienza maturata, distinguendosi per rapidità e gratuità, determina l'aumento del numero dei ricorsi, inteso come dato "fisiologico" da parte della migliore dottrina (Cassese)¹¹⁷.

5. *Funzioni proprie – le deleghe delle regioni in materia di radio-televisione*

5.1. *Diritto di accesso alle trasmissioni della concessionaria radiotelevisiva pubblica*

La legge 14 aprile 1975, n. 103, prevede la possibilità di accedere ai programmi RAI, a diffusione regionale, per svolgere attività di comunicazione attraverso le trasmissioni autogestite, che dovranno essere realizzate in modo autonomo o con il supporto tecnico, gratuito, della sede regionale della RAI. In particolare, la società concessionaria riserva, «[...] per apposite trasmissioni, tempi non inferiori al 5 per cento del totale delle ore di programmazione televisiva e al 3 per cento del totale delle ore di programmazione radiofonica [...]»¹¹⁸.

Le modalità di accesso alle trasmissioni televisive della RAI regionale sono state disciplinate dai Comitati regionali, attraverso propri regolamenti¹¹⁹ e proto-

poco corretto del gestore telefonico che, dopo essersi volontariamente obbligato a una prestazione con la conciliazione, non provvede a onorare l'obbligazione nei termini stabiliti, così come la cattiva gestione dei *call center*, una comunicazione non corretta e disfunzionale, unita alla non conoscenza della procedura del reclamo, porta l'utente a bypassare la fase del reclamo (Relazione sull'attività svolta dal Co.Re.Com. Liguria per l'anno 2013, 32). Permane, inoltre, il problema della presenza di un'alta percentuale di istanze che, pur risultando mal poste, vaghe, incomplete, incomprensibili nella descrizione dei fatti e nelle richieste, non possono, a rigore, dar luogo ad inammissibilità in fase istruttoria. La mancata comparizione alle udienze dei tentativi di conciliazione (spesso reiterata anche in udienza di definizione, di taluni gestori), fenomeno di cui l'Autorità è ormai ampiamente edotta e che determina visibili difficoltà tecniche nell'operato dei Co.Re.Com., influenza il maggior numero di istanze GU14 e GU5, generando, a cascata, importanti conseguenze in termini di aumento dei carichi di lavoro del personale dedicato. Un'alta problematica si pone in relazione all'efficacia dei provvedimenti decisori del Co.Re.Com. Accade infatti che alcuni gestori telefonici risultino inadempienti all'ordine dell'Autorità di dare esecuzione a quanto disposto a loro carico nei provvedimenti stessi. (Relazione sull'attività svolta dal Co.Re.Com. Toscana per l'anno 2013, 36).

¹¹⁷ A. La Spina, S. Cavatorto, *Le istituzioni politiche in Italia. Le autorità indipendenti*, Bologna, 2008, 292 ss.

¹¹⁸ L. 14 aprile 1975, n. 103 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 17 aprile 1975, n. 102) «Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva» (art. 6).

¹¹⁹ A titolo esemplificativo: nel IV trimestre del 2012 il Co.Re.Com. Friuli Venezia Giulia ha adottato il nuovo Regolamento che prevede il vincolo, da parte dei soggetti richiedenti gli spazi per le trasmissioni, di avere almeno una succursale o una sede operativa nella Regione Friuli Venezia Giulia (Relazione sull'attività svolta dal Co.Re.Com. Friuli Venezia Giulia per l'anno 2015, 4).

colli, stipulati con essa¹²⁰. Il Comitato delibera i piani trimestrali delle trasmissioni televisive e radiofoniche, ripartendo, tra i soggetti ammessi, il tempo effettivamente messo a loro disposizione; inoltre, svolge attività di vigilanza, sia sul rispetto degli impegni assunti dai soggetti ammessi all'accesso, che sull'esecuzione dei piani trimestrali approvati¹²¹.

5.2. *Vigilanza sull'inquinamento elettromagnetico a tutela dell'ambiente e della salute*

La materia è regolata attraverso la legge 22 febbraio 2001, n. 36, la cosiddetta «Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici» (Gazzetta Ufficiale n. 55 del 7 marzo 2001), la quale ha lo scopo di stabilirne i principi fondamentali: in *primis* la tutela della salute dei cittadini dall'esposizione a determinati livelli di campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici¹²², affiancando le competenze delle regioni a quelle dello Stato¹²³.

¹²⁰ Al fine di ottimizzare i tempi della procedura, il Protocollo stabilisce le modalità di registrazione dei programmi da parte dei richiedenti, dispone la regolarizzazione degli incontri per le registrazioni e fissa i criteri per garantire i diritti d'autore. La domanda di accesso radiotelevisivo, come sancito dal Regolamento per l'accesso radiofonico e televisivo regionale (approvato con propria delibera n. 5 del 25 febbraio 2010), integrato con le osservazioni della Sottocommissione per l'accesso (Nulla Osta n. 78/2010 e n. 251/2013) può essere presentata dai soggetti: «che hanno concreto esercizio dell'attività nel territorio della Regione, o la cui attività ha chiara rilevanza per la Regione» (Relazione sull'attività svolta dal Co.Re.Com. Calabria per l'anno 2015, 83). Il Co.Re.Com. Abruzzo ha scelto di destinare, in prima battuta, spazi televisivi gratuiti esclusivamente alle associazioni *no-profit*, grazie ad un accordo raggiunto nel 2013 tra il Co.Re.Com. Abruzzo e la RAI regionale, attraverso il quale sono state definite le modalità per l'utilizzo, da parte delle associazioni, senza scopo di lucro che operano in ambito sociale, sanitario, scientifico, culturale ed enogastronomico, uno spazio gratuito di 3 minuti ogni mercoledì dalle 9.00/9.30 circa (Relazione sull'attività svolta dal Co.Re.Com. Abruzzo per l'anno 2014, 46). Dalle relazioni consuntive dei Co.Re.Com. presenti nell'ambito del territorio nazionale si riscontra un uso non uniforme del diritto tra le regioni in cui opera la delega. Le cause potrebbero sintetizzarsi in una mancata conoscenza di tale meccanismo di partecipazione o ancora nella complessità burocratica, che ne esclude un'efficacia immediata o quasi immediata, vanificandone in alcuni casi l'utilità.

¹²¹ Relazione sull'attività svolta dal Co.Re.Com. Emilia Romagna per l'anno 2014, 34.

¹²² Art. 1 della l. n. 36 del 2001.

¹²³ Art. 8 della l. n. 36 del 2001: «[...] a) l'esercizio delle funzioni relative all'individuazione dei siti di trasmissione e degli impianti per telefonia mobile, degli impianti radioelettrici e degli impianti per radiodiffusione [...]; b) la definizione dei tracciati degli elettrodotti con tensione non superiore a 150 Kv [...]; c) le modalità per il rilascio delle autorizzazioni alla installazione degli impianti di cui al presente articolo, in conformità a criteri di semplificazione amministrativa, tenendo conto dei campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici preesistenti; d) la realizzazione e la gestione, in coordinamento con il catasto nazionale [...], di un catasto delle sorgenti fisse dei campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, al fine di rilevare i livelli dei campi stessi nel territorio regionale, con riferimento alle condizioni di esposizione della popolazione; e) l'individuazione degli strumenti e delle azioni per il raggiungimento degli obiettivi di qualità [...]; f) il concorso all'approfondimento delle conoscenze scientifiche relative agli effetti per la salute, in particolare quelli a lungo termine, derivanti dall'esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici [...]. I comuni, invece, possono adottare un regolamento per assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti e minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici».

Le funzioni di controllo e di vigilanza, sanitaria e ambientale, riguardano l'utilizzazione delle «[...] strutture delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, di cui al decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio 1994, n. 61 e dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente, dei presidi multizonali di prevenzione (PMP), dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza sul lavoro (ISPESL) e degli ispettori territoriali del Ministero delle comunicazioni [...]». Il rispetto della legge è garantito da un potere sanzionatorio dei Co.Re.Com.¹²⁴. Nell'attività di misurazione, infine, sono monitorate maggiormente le località più a rischio, per la presenza di sorgenti elettromagnetiche fisse¹²⁵.

5.3. *Ulteriori attività delegate: digitale terrestre e attività di ricerca, convegni, eventi di comunicazione pubblica*

Per quanto attiene alla questione “digitale”, i Co.Re.Com. hanno effettuato una mappatura delle problematiche causate dalla limitata “copertura” delle trasmissioni RAI (e, in alcuni casi, delle emittenti televisive locali); infatti, spesso, il segnale radiotelevisivo non raggiunge, in modo ottimale, molte aree montane e collinari, nonché alcune aree di confine e centri abitati, a causa della sovrapposizione di frequenze. I Comuni e le Associazioni di consumatori, sono stati invitati a segnalare le criticità più diffuse, riscontrate dopo il cosiddetto *switch off*. La creazione di un tavolo tecnico ha avuto la funzione di monitorare la “copertura” del segnale radiotelevisivo RAI, per assicurare una migliore qualità tecnica dei programmi e garantire un costante rapporto con i cittadini, in modo da recepire le loro istanze ed esigenze.

I Co.Re.Com. si sono altresì contraddistinti per attività pubbliche, in tema di comunicazione, con particolare attenzione verso i minori e le donne.

6. *Uno sguardo d'insieme sulle attività dei Co.Re.Com.: punti di forza, criticità e prospettive future*

Attualmente, non tutti i Comitati esercitano le stesse funzioni delegate, ma vige un complesso sistema di governo regionale delle comunicazioni, che procede a tre diverse velocità. Alcuni Co.Re.Com. (Valle d'Aosta, Liguria, Veneto, Campania e Sicilia), infatti, esercitano soltanto le deleghe di prima fase: 1) vigilanza in

¹²⁴ L. 22 febbraio 2001, n. 36 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 55 del 7 marzo 2001), “Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici”, art. 15

¹²⁵ Relazione sull'attività svolta dal Co.Re.Com. Calabria per l'anno 2014, 74

materia di tutela dei minori, con riferimento al settore radiotelevisivo locale. A tal uopo, l'ente, tra le altre cose, promuove iniziative di studio volte ad educare all'utilizzo dei media, avviando delle indagini conoscitive su temi specifici afferenti alla tutela dell'immagine, della sicurezza e della reputazione dei minori sui nuovi media (social network - Internet); 2) vigilanza sul rispetto delle norme di pubblicazione e diffusione dei sondaggi sui mezzi di comunicazione di massa in ambito locale, con particolare riferimento agli obblighi in materia di programmazione; 3) tentativo di conciliazione obbligatorio nelle controversie tra organismi di telecomunicazioni ed utenti. In particolare, quest'ultima attività, molto diffusa nei paesi anglosassoni, si qualifica come "*alternative dispute resolution*" ed è obbligatoria prima di fare ricorso alla giustizia ordinaria. Tale carattere di obbligatorietà rende il servizio presso il Co.Re.Com. completamente gratuito. Il ricorso alla citata modalità di risoluzione alternativa delle controversie si è notevolmente incrementato negli anni. Ciò ha condotto all'emersione di diverse criticità insite nel sistema. Ed infatti, nelle prime fasi, i Co.Re.Com. sono stati costretti a sostenere elevati sforzi per erogare il servizio in termini di dotazione del personale e risorse economiche. Ciò ha indotto a promuovere un rafforzamento finanziario ed organizzativo delle strutture dedicate a tale attività, prestando particolare attenzione alle competenze professionali degli erogatori nonché all'adeguatezza degli spazi e degli strumenti utilizzati.

Come precedentemente evidenziato, ai fini dell'effettivo esercizio delle funzioni delegabili, la legge prevede la stipula di una convenzione (c.d. "commitment" regionale). Questa viene approvata dai singoli Consigli Regionali (o dai Presidenti della Giunta, a seconda di quanto previsto dagli Statuti). Tuttavia, non tutte le regioni si sono, ad oggi, attivate in tal senso ed è per questo che alcuni Comitati (Sicilia e Sardegna) si limitano ad esercitare solo funzioni proprie, non avendo stipulato alcuna convenzione.

Vi sono, infine, ulteriori Comitati (Marche), che esercitano le deleghe di seconda fase: definizione delle controversie tra utenti e gestori della comunicazione elettronica (è possibile, in tal senso, rivolgersi al Co.re.com non solo per la prima fase di conciliazione obbligatoria, ma anche, in caso di esito negativo, per la decisione della controversia, senza dover quindi ricorrere all'AG.Com.); vigilanza sul rispetto della programmazione e delle disposizioni relative all'attività radiotelevisiva locale, mediante il monitoraggio ed il controllo delle trasmissioni; tenuta del Registro degli operatori della comunicazione, in funzione del principio di trasparenza.

Tali attività esercitate dai Co.Re.Com. contribuiscono a creare un quadro variegato del sistema delle comunicazioni a livello regionale, sia dal punto di vista gestionale, che di controllo e di garanzia. Ed infatti, l'esercizio delle descritte funzioni ha l'obiettivo di creare un decentramento territoriale delle funzioni dell'AG.

Com., in modo che sia presente, per mezzo dei Co.Re.Com., in una più vasta area, nella sua fondamentale attività di tutela dei cittadini-utenti. Tuttavia, se da un lato, le funzioni delegate sono state ampliate e stabilizzate, dall'altro si evidenzia che la dimensione regionale delle funzioni proprie non ha avuto un analogo potenziamento. Un tale schema, dunque, manifesta profili di forza e di debolezza. Il sistema dei Co.re.com., per le attività sempre più numerose e complesse che svolge, è un modello molto articolato che per funzionare ha bisogno di mantenere intatto un corretto equilibrio di poteri sia su base nazionale che regionale. Ciò, in quanto, come emerge dai costanti monitoraggi, le attività esercitate dai comitati sono di evidente utilità per tutta la regione, poiché rivolte nei confronti non solo dei singoli cittadini, ma di tutto il complesso territoriale così considerato. Si tratta di un forte presidio all'interno del sistema delle comunicazioni. Le sue funzioni, invero, spaziano dalla tutela del pluralismo sociale alla salvaguardia dell'emittenza televisiva; dalla risoluzione stragiudiziale delle controversie tra operatori ed utenti alle funzioni di vigilanza; dall'esercizio del diritto di rettifica nel contesto dell'emittenza locale alla tenuta del Registro degli operatori delle comunicazioni. È ovvio, quindi, che a fronte di tali attività, il comitato è in grado di operare efficacemente soltanto se dotato di una struttura organizzativa altamente qualificata e diversificata nelle competenze: da esperti della comunicazione, a personale con competenze giuridico-amministrative, a personale tecnico.

Negli anni, alla luce delle evidenziate criticità, attesa la sussistenza di un complesso sistema di governo regionale delle comunicazioni a macchia di leopardo, diverse sono state le proposte di riforma avanzate dalla dottrina.

Secondo una parte della dottrina, sarebbe stato ottimale realizzare un sostanziale squilibrio, sia nel rapporto tra i Co.Re.Com. e l'AG.Com. che in quello esistente tra questi e le Regioni; l'obiettivo era, infatti, quello di ottenere un ulteriore ampliamento dell'autonomia e della specializzazione dei Comitati. Altra parte della dottrina, invece, ha teorizzato la trasformazione dei Co.Re.Com. ipotizzando le articolazioni territoriali dell'A.g.com. come vere e proprie Autorità indipendenti regionali, che dovrebbe comunque essere attuata mediante un intervento statale. Di talché, si assisterebbe ad un ridimensionamento delle funzioni delegate a vantaggio delle funzioni proprie attribuite ai Co.re.com.¹²⁶

Dall'analisi comparata delle varie leggi regionali, (ad es. l.r. Lazio, n. 19/2001; l.r. Liguria, n. 5/2001; l.r. Lombardia, n. 20/2003; l.r. Marche, n. 8/2001; l.r. Sicilia, n. 2/2002; l.r. Toscana, n. 22/2002; l.r. Veneto, n. 18/2001) istitutive dei Co.Re.Com., emergono sostanziali differenze. Queste, in particolare, non attengono soltanto alle diverse attività esercitate, ma anche e soprattutto al numero dei componenti ed all'entità delle loro indennità, finalizzate, principal-

¹²⁶ A. Cardone, *op. cit.*

mente, a ridurre i costi della politica, senza andare a pregiudicare l'efficienza e la qualità delle funzioni svolte al servizio dei cittadini. In un primo momento, invece, a seguito dell'emanazione della delibera AG.Com. n. 52/1999 che prevedeva un numero massimo di cinque membri, alcune Regioni si sono adeguate, mentre altre hanno imposto al loro interno una composizione molto più ampia andando a ricomprendere nei rispettivi comitati sei, sette, otto o, in alcuni casi, addirittura, nove membri. È evidente che tale differenziazione, se da un lato rispondeva alle esigenze regionali anche in base alle dimensioni del territorio, dall'altro causava enormi squilibri e disordini in termini di componenti e di dislocazione delle risorse a livello regionale. Pertanto, in virtù della precaria situazione economica del Paese ed in attuazione della recente legislazione statale di contenimento della spesa pubblica, il primo aspetto che ha subito una rivisitazione è stato, certamente, quello concernente la composizione numerica del Co.Re.Com.

Emblematico, a tal riguardo, è il caso dell'Emilia Romagna che già nel 2007, approvando la l.r. n. 27, aveva innovato la legge regionale istitutiva del Co.Re.Com., prevedendo la riduzione del numero dei suoi membri, e configurando un Comitato formato soltanto da tre componenti, a fronte dei nove precedentemente previsti. Sulla stessa linea di programmazione si sono poste anche altre Regioni, come, ad esempio, la Calabria, la Liguria, il Piemonte. Quest'ultimo, in particolare, con la l.r. n. 10/2011, ha sensibilmente ridotto la composizione del Co.Re.Com. da otto membri a tre.

Altro modo di razionalizzare le spese, adottato da alcuni Consigli regionali, ha riguardato la riduzione delle indennità, dei rimborsi e delle missioni spettanti al Presidente e agli altri componenti il Co.Re.Com. Dall'analisi dei rendiconti finanziari dei Co.Re.Com. emerge, infatti, che il capitolo di bilancio, che maggiormente incide sul costo complessivo dell'ente, è quello relativo alle indennità, ai rimborsi e alle missioni. Si comprende, dunque, che la spesa era di gran lunga superiore rispetto all'effettiva necessità degli enti ed alle ragioni del loro funzionamento. Ed è per questo che i compensi dei membri hanno subito drastici tagli. Dapprima è intervenuta la Regione Calabria, che nel 2007, con la stessa legge modificativa del numero dei componenti, ha ridotto del 20% le indennità, sia del Presidente che degli altri componenti. A tale intervento di *spending review*, si sono poi allineate altre regioni, come l'Umbria e il Piemonte, le quali, oltre a ridurre significativamente il numero dei membri del Co.Re.Com., hanno anche provveduto a contenere le spese relative ai compensi ad essi spettanti; il Veneto e la Puglia, invece, hanno ridotto del 10% le indennità.

Queste, dunque, le due modalità di razionalizzazione dei costi, che consentono di contenere le spese del Co.Re.Com., rendendolo un organismo più snello e in linea con le politiche di *spending review* dello Stato, senza pregiudicarne

l'efficace funzionamento, che non può essere condizionato da esigenze economico-finanziarie. Infatti, operando un bilanciamento tra la necessità di effettuare i tagli ai costi della politica anche a livello regionale e gli effetti che tale iniziativa produce sull'ente oggetto della presente disamina, emerge, *ictu oculi*, che la *spending review* è assolutamente necessaria per restituire equilibrio al sistema economico e finanziario, ma questo taglio non può in alcun modo incidere sui servizi offerti dal Co.re.Com., i quali non debbono subire pregiudizio alcuno né in termini di funzioni proprie, né tantomeno delegate. Alla luce di tale analisi, si evince che la politica statale e regionale della riduzione dei costi è attualmente in via di soddisfazione, senza peraltro arrecare nocimento all'ente. Ed infatti, questi non ha subito tagli in termini di servizi che, invero, sono rimasti invariati, ma ha assistito ad una riduzione del numero dei componenti e della relativa indennità che non pregiudicano l'operatività del Comitato. Al contrario, si potrebbe ambire ad un notevole rafforzamento, in quanto, per sopperire alla mancanza numerica dei componenti si potrebbe optare per una struttura tecnico-amministrativa maggiormente qualificata che svolga con ancora più professionalità le funzioni assunte dall'organo. Pertanto, la realizzazione di questi interventi consentirà di perseguire una notevole riduzione dei costi e un utilizzo più razionale delle risorse umane e finanziarie. In tal modo, inoltre, è possibile il raggiungimento dell'obiettivo principale del Co.Re.Com.: diventare un'istituzione vicina al territorio e ai cittadini, diffondendo i propri servizi in maniera capillare, incentivando progetti e attività, in un'ottica complessiva che interpreti la comunicazione come una risorsa sociale, culturale ed economica per tutto il territorio regionale.

7. Osservazioni conclusive

Alla luce di quanto evidenziato nella presente disamina, in definitiva, si ritiene che i Co.Re.Com., sebbene abbiano subito negli anni profonde evoluzioni tali da renderli molto più vicini alle realtà sociali, dovrebbero essere presenti come istituzioni in maniera più incisiva sul territorio e nei confronti dei cittadini, diffondendo la propria attività e i propri servizi in maniera capillare e scrupolosa, incentivando i progetti e le azioni già poste in essere e promuovendone nuove, in un'ottica sociale, culturale ed economica che investa tutto il territorio regionale. A tal uopo, si evidenzia che se da un lato, una notevole riduzione dei costi e un utilizzo più razionale delle risorse umane e finanziarie hanno permesso a tali istituti di raggiungere molti dei loro obiettivi, dall'altro, i Co.Re.Com., incapaci di essere garanzia del sistema contro l'azione imperante del mercato e l'inerzia del legislatore regionale, si limitano ancora ad esercitare mere funzioni di carat-

tere amministrativo e/o di controllo nel campo radiotelevisivo¹²⁷. Sarebbe auspicabile, quindi, una riforma che consenta di accrescere il ruolo dei Co.Re.Com., in modo che dialoghino maggiormente con il territorio in cui operano e soprattutto con gli utenti, ‘si da assicurarne una completa e più efficace tutela, in nome dello sviluppo uniforme del sistema locale delle comunicazioni. L’obiettivo, dunque, è certamente quello di rafforzare e migliorare le modalità di erogazione dei servizi da parte delle istituzioni, in modo da massimizzare l’efficienza del sistema decentrato, andando a risolvere eventuali problematiche di coordinamento amministrativo locale. Bisogna, quindi, intervenire sul ruolo del comitato e definirne in maniera più chiara i limiti e le potenzialità e, laddove necessario, rendere le funzioni ad esso assegnate maggiormente autonome e localizzate sul territorio di riferimento. Per realizzare tale obiettivo occorre dotare i comitati di un’efficace organizzazione interna costituita da professionisti di settore che assumano ruoli diversificati a seconda dell’ambito di competenza, favorendo il sistema delle specializzazioni e, conseguentemente, assicurando tutela nell’ambito dell’intero quadro delle telecomunicazioni.

Gli anni Ottanta sono stati segnati da diverse istanze regionalistiche in materia di comunicazione, probabilmente espressione di un regionalismo fine a sé stesso, dapprima esaltato con la riforma Costituzionale del titolo V (2001), ma successivamente osteggiato con la proposta del Governo Renzi di referendum (ma senza successo), con l’intento di riassorbire a livello centrale alcune materie di attribuzione regionale¹²⁸. Le competenze regionali in materia di comunicazione (e attribuite ai Co.Re.Com. c.d. “funzioni proprie”) non hanno mai inciso significativamente, divenendo spesso un duplicato confuso e disorganizzato delle funzioni di altri organi. Ciò nonostante, i Co.Re.Com., espressione del decentramento dell’AG.Com., sono ora destinati, conseguentemente alle nuove deleghe ad esse attribuite dall’autorità centrale, a ricoprire un nuovo ruolo nell’ambito del comparto delle telecomunicazioni, divenendo sempre più efficaci strumen-

¹²⁷ F. Pinto, *La radiotelevisione tra monopolio e pluralismo*, Roma, 1982: «il legislatore avrebbe dovuto offrire una garanzia all’emittenza locale, strutturalmente ed economicamente limitata, preservandola da un sistema che, basandosi su logiche esclusivamente economiche, ne avrebbe mortificato le potenzialità, tendendo all’eliminazione della loro presenza tesa a garantire alle grosse concentrazioni la quasi totalità del settore».

¹²⁸ Ancora F. Pinto, *op. cit.*. L’operato regionale in materia di comunicazione è altresì criticato dai rappresentanti di tutti i rappresentanti delle associazioni di categoria del comparto radiotelevisivo intervistate (Mario Albanesi per “CONNA”; Fabio Carera per “AER-ANTI-CORALLO”; Rocco Monaco per “CNT”), nonché da Mauro Roffi, editore del periodico tematico “Millecanali”, che tuttavia sottolinea, in alcuni casi, un sostegno regionale tuttavia limitato al solo lato economico (Toscana, Veneto); anche il prof. Roberto Zaccaria sottolinea la marginalità dell’intervento regionale in materia di comunicazione e telecomunicazioni. A circa 15 anni dalla riforma del titolo V, il 12 aprile 2016, G.U. n. 88 del 15 aprile 2016 sarà approvata alla Camera la proposta di riforma costituzionale tendente, tra le altre cose, a revisionare il riparto delle competenze tra stato e regioni. Tra esse si prevedeva un riassorbimento centrale della materia dell’“ordinamento delle comunicazioni”. Il voto popolare tuttavia boccherà la riforma costituzionale.

ti di soluzione stragiudiziale delle controversie. In particolare, in riferimento alla citata importante attività, si evidenzia che i Co.Re.Com. hanno dovuto affrontare un rilevante percorso di crescita in termini di organizzazione, specializzazione ed investimenti, cercando di assumere un ruolo sempre più forte e “di riscatto” dal potere politico in cui si incardinano, in modo da avvicinarsi maggiormente agli utenti. Ciò in risposta al fatto che le attività di conciliazione stragiudiziale si sono moltiplicate in maniera esponenziale negli ultimi anni e pertanto le istituzioni hanno dovuto adeguare le loro potenzialità alle continue richieste da parte dei cittadini. Sicché, notevoli sono stati gli sforzi organizzativi ed economici dei comitati per ottenere dei servizi efficienti a livello locale. Il problema principale è stato sempre rappresentato dal particolare rapporto sussistente tra i Co.Re.Com. e l'organo politico presso cui operano. L'obiettivo dei comitati, invero, è stato sempre quello di disporre di adeguate risorse nonché di una reale autonomia finanziaria, in modo da rafforzare il proprio ruolo e peso istituzionale a livello territoriale. Tuttavia, tale autonomia non è agevole da conquistare, in quanto i Co.Re.Com. risultano strutturalmente dipendenti dalle regioni e funzionalmente dall'AG.Com. e pertanto non hanno un'identità ben definita, tale per cui in diverse occasioni subiscono le conseguenze nascenti dai contrasti politici locali. È ovvio che, al di là di queste problematiche, i servizi resi dal Co.Re.Com. sono essenziali, in quanto riscuotono costantemente il gradimento dell'utenza per le garanzie e la tutela che assicurano. Ne deriva che, è ancora notevole l'importanza di tali Comitati in un settore particolarmente delicato qual è quello delle comunicazioni e per tale ragione, si rivela necessario continuare ad investire sull'attività di tali istituti regionali e definirne meglio il ruolo. Le politiche di “*spending review*” non potranno in alcun modo andare ad intaccare minimamente l'efficace funzionamento dell'organo. Se è vero che risultano necessari tagli ai costi della politica (anche regionale), è anche vero che questi ultimi non possono assolutamente riguardare i servizi, tanto in termini di funzioni proprie quanto di quelle delegate. I Co.Re.Com. non possono e non debbono essere pregiudicati in alcun modo da esigenze economico-finanziarie della Regione o dello Stato, ma al contrario deve essere sempre più rafforzato il proprio ruolo e reso più vicino al territorio di riferimento, in modo da riscuotere maggiori successi in termini di tutela di un'utenza “debole” ed “indifesa”.

Ed invero, tanto la riduzione del numero dei suoi componenti quanto il contenimento delle spese relative alle loro indennità non pregiudicano minimamente l'operatività dei medesimi, che anzi, a fronte di tali tagli, potrebbe rafforzarsi mediante la predisposizione di una struttura maggiormente qualificata e professionale che svolga in maniera attenta e diligente le funzioni assegnate.

Nel corso degli anni, il carico di lavoro delle Autorità risulta cresciuto notevolmente. Il rischio che si palesa, dunque, potrebbe essere una continua proliferazione normativa nel tentativo di distribuire più efficacemente le competenze tra Autorità centrale e Comitati regionali. Altre strade ancora sono auspicabili, forse più veloci e lineari, al fine di rendere più efficace l'azione svolta dai Co.Re.Com. sul territorio, come, ad esempio, nuove forme di collaborazione con gli operatori nel rispetto dei principi generali, ovvero l'aumento di verifiche e incontri tra le parti in base alle peculiarità del territorio. Nel caso di specie, se in alcune aree si concentrano più operatori intenzionati a sviluppare nuove tecnologie mentre in altre sono presenti pochi operatori, un coinvolgimento più ampio delle imprese e di quanti fruiscono dei servizi, potrebbe rafforzare la posizione dei Comitati nell'ottica di un ampliamento di funzioni delegate. Certamente, compiti così delicati ed importanti per la comunità richiedono un adeguato sostegno da parte delle Assemblee Regionali, non sempre pronte a comprendere la rilevanza dell'attività svolta¹²⁹.

¹²⁹ I. Pagni, *Le controversie tra gli operatori di comunicazioni elettroniche e gli utenti*, in G. Morbidelli, F. Donati (a cura di), *La nuova disciplina delle comunicazioni elettroniche*, Quaderni Cesifin, Torino, 2009.

I Co.Re.Com – Tra fallimento del regionalismo e decentramento di nuove funzioni di servizio

Questo articolo riguarda il ruolo e la funzione adottati da Co.Re.Com. nelle aree a cui è assegnato. Vuole dimostrare i ruoli e le funzioni che assume, attraverso una contestualizzazione dell'istituto e quindi attraverso un'analisi delle funzioni attribuite. L'istituto, a causa del fallimento di alcune prerogative a cui era stato assegnato, può ora trovare una nuova qualificazione in una serie di servizi per i cittadini, per lo più all'interno delle funzioni delegate da AGCM. Si rivela, infine, come espressione di decentramento di questa Autorità di garanzia.

The Co.Re.Coms – from the failure of regionalism to the decentralisation of new service functions

This article is about the role and function adopted by Co.Re.Coms in the areas to which it is assigned. It sets out to demonstrate the roles and functions it takes on, through a contextualisation of the institute that characterises its introduction and then through an analysis of its attributed functions. The institute, due to the failure to meet certain prerogatives assigned to it, may now find a new qualification in a series of services for citizens, mostly within the functions delegated to it by AG.Coms, thus reflecting their decentralisation.

