

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

## 8<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavori pubblici, comunicazioni)

---

AUDIZIONE DEL CANDIDATO PROPOSTO DAL GOVERNO  
ALLA PRESIDENZA DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE  
NELLE COMUNICAZIONI

Resoconto stenografico

SEDUTA DI LUNEDÌ 22 DICEMBRE 1997

---

**Presidenza del presidente PETRUCCIOLI**

**INDICE**

**Audizione, ai fini dell'espressione del parere parlamentare, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della legge 14 novembre 1995, n. 481, del candidato proposto dal Governo alla presidenza dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 4, 9 e <i>passim</i>	<i>CHELI</i> . . . . .	Pag. 3, 4, 11 e <i>passim</i>
FALOMI ( <i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i> ) . . . . .	13		
ROGNONI ( <i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i> ) . . . . .	10		
SEMENZATO ( <i>Verdi-l'Ulivo</i> ) . . . . .	14		

*Interviene il professor Enzo Cheli.*

*Interviene, altresì, il sottosegretario di Stato per i trasporti e la navigazione Soriero.*

*I lavori hanno inizio alle ore 14,40.*

**Audizione del candidato proposto dal Governo alla presidenza dell'Autorità er le garanzie nelle comunicazioni, professor Enzo Cheli**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del professor Enzo Cheli, candidato proposto quale presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ai sensi dell'articolo 1, comma terzo, della legge 31 luglio 1997, n. 249, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri d'intesa con il Ministro delle comunicazioni.

Si tratta di un'Autorità istituita dal Parlamento dopo un intenso lavoro svolto soprattutto in questa Commissione.

Ricordo ai colleghi che l'audizione si svolge, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della legge 14 novembre 1995, n. 481, la quale stabilisce che la designazione dei componenti di talune Autorità di pubblica rilevanza debba avvenire previo parere delle competenti Commissioni parlamentari. La necessità di tale parere fu decisa in passato per l'Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità nel settore dell'energia elettrica e del gas e successivamente fu estesa anche ad altri organi. La stessa legge prevede la possibilità di far precedere l'espressione del parere da un'audizione della persona designata a ricoprire la carica. Pertanto il parere definitivo verrà espresso formalmente soltanto successivamente, dopo il nostro rientro dalle festività natalizie.

Il professor Cheli, che ringrazio molto per la sua cortesia, ci ha permesso di poter svolgere oggi questa audizione che ritengo utile ed importante trattandosi della nomina del Presidente di un'Autorità di tale rilevanza.

*CHELI.* Ringrazio la Commissione per questo invito che mi consente di avere un contatto diretto con l'organo che ha maggiormente contribuito alla definizione della legge istitutiva dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Non credo che rientri tra i miei compiti oggi esprime programmi o indicare indirizzi circa il lavoro futuro dell'Autorità. Tali programmi e indirizzi, infatti, verranno formulati dai suoi organi collegiali non appena si costituiranno; pertanto non sono compiti che spettano ad un presidente tanto meno ad un presidente designato, in attesa della espressione dei pareri delle competenti Commissioni parlamentari e di una nomina definitiva.

Vorrei utilizzare pochi minuti per svolgere, a titolo personale, alcune osservazioni sui caratteri della legge n. 249 del 1997, istitutiva dell'Autorità e sui problemi che si pongono in ordine alla sua prima attuazione.

Se dovessi riassumere in due parole i caratteri di questa legge direi che essa è molto innovativa e complessa e che si proietta in un quadro normativo, sia di diritto interno che di diritto comunitario, anch'esso piuttosto complesso, in fase di assestamento e di continua evoluzione. Infatti operiamo in un ambito normativo che cambia di giorno in giorno.

L'applicazione della legge n. 249 va vista in collegamento con la legge n. 481 del 1995 – ricordata poch'anzi dal Presidente – relativa alle Autorità dei servizi di pubblica utilità inoltre va completata con il richiamo al regolamento per l'attuazione di direttive comunitarie nel settore delle telecomunicazioni n. 318 del 19 settembre 1997. Si tratta del regolamento emanato, per attuare sei direttive comunitarie del 1994, 1995 e 1996 in materia di telecomunicazioni. Ciò nonostante, la legge n. 249 non definisce ancora un quadro completo, perchè quest'ultimo si avrà solo dopo l'approvazione della disciplina sul sistema delle comunicazioni, di cui al disegno di legge n. 1138, attualmente all'esame del Senato.

**PRESIDENTE.** Sì, proprio di questa Commissione. Stiamo esaminando il provvedimento in sede referente; trattandosi infatti di un argomento troppo impegnativo e delicato non ci è stato assegnato in sede deliberante.

**CHELI.** Siamo, dunque, di fronte ad un quadro complesso dal punto di vista interno e comunitario e, oltretutto, in continuo movimento.

Questa legge – lo ripeto – contiene molti aspetti di novità. Certamente per la Commissione che l'ha licenziata sono affermazioni ovvie: tuttavia le faccio come un osservatore esterno che si avvicina per la prima volta ad un testo che non ha ancora ricevuto commenti di carattere generale, salvo qualche presa di posizione critica da parte di alcuni giuristi quando ancora era *in itinere*.

A mio avviso, gli aspetti di novità della legge investono tre piani.

Il primo riguarda la storia della nostra legislazione in materia. La tradizione legislativa italiana in tema di telecomunicazioni e di televisione è stata caratterizzata da un dato particolare: è sempre stata una legislazione di consolidamento di situazioni preesistenti e di registrazione di fatti avvenuti, specie sul piano tecnologico. Ciò è accaduto in modo particolare per la televisione: si pensi, ad esempio, alla legge di riforma della Rai del 1975 o alla legge n. 223 del 1990 per la regolamentazione del sistema misto. Si è sempre trattato di leggi che si limitavano a registrare quanto era già avvenuto. Lo stesso è accaduto per il sistema delle telecomunicazioni.

La conseguenza di tale tendenza storica è stata che le leggi, nel momento in cui nascevano, venivano travolte dai fatti, in particolare

dallo sviluppo delle tecnologie. Così abbiamo avuto una tradizione legislativa più rivolta al passato che diretta ad anticipare gli sviluppi futuri della tecnologia e del mercato.

Ritengo, pertanto, che questo elemento di novità vada sottolineato con particolare forza, perchè è senz'altro il punto più importante della legge n. 249, che si presenta come uno strumento normativo molto proiettato in avanti e dotato di una fortissima carica anticipatoria. In questa legge si è cercato di stabilire le prime regole di quella «società dell'informazione» entro la quale ormai ci siamo incamminati, ma che sul piano normativo è ancora allo stato nascente. Per chi si avvicini per la prima volta ad una lettura organica di tale legge, appare evidente che lo sforzo compiuto dal legislatore è stato quello di anticipare le linee di sviluppo del processo che porta alla costruzione di una «società dell'informazione» che sappiamo essere destinata a modificare radicalmente non soltanto le condizioni della vita sociale e l'assetto dei rapporti economici, ma – ed è questo il punto più importante, che si collega all'istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni – lo stesso impianto dei diritti fondamentali della persona.

Pertanto, mi pare che la legge n. 249 del 1997 abbia un notevole impatto sul terreno costituzionale, perchè viene definito un nuovo statuto di cittadinanza legato allo sviluppo della multimedialità, la quale sta creando nuove esigenze e modificando i diritti fondamentali della persona. Non si tratta, pertanto, soltanto di una legge di organizzazione tecnica delle telecomunicazioni, dal momento che essa è destinata ad avere un forte impatto sul piano delle libertà fondamentali. Mi sembra che questa consapevolezza percorra l'intero testo della legge.

La seconda novità (che rappresenta il punto su cui avete maggiormente lavorato) è costituita dal criterio ispiratore, dalla filosofia sottesa alla legge, che è quella di favorire una convergenza normativa tra i tre settori fondamentali di cui si compone la multimedialità: televisione, informatica e telecomunicazioni. Tradizionalmente questi settori venivano regolati con logiche separate: per le telecomunicazioni, con la logica dei mezzi e, per la televisione, con la logica dei messaggi. Per la prima volta, quindi, si tenta di prevedere una disciplina convergente, superando tale separazione.

La scelta della convergenza è, a mio avviso, ben giustificata ed è stata determinata dallo sviluppo negli ultimi anni della multimedialità e, in particolare, della tecnologia digitale; ciò ha determinato la confluenza dei tre settori. Una disciplina convergente si è resa necessaria anche per gli sviluppi del mercato, in particolare per la pressione delle direttive comunitarie verso la liberalizzazione dei servizi e del sistema di telecomunicazioni.

Ho ritenuto opportuno ricordare questo aspetto, dal momento che concerne la base del lavoro che avete svolto; tuttavia vorrei sottolineare che il modello proposto dalla legge n. 249 si presenta all'avanguardia anche rispetto ai modelli stranieri di riferimento. I modelli stranieri più recenti cui probabilmente avete pensato – mi riferisco al modello canadese, a quello finlandese e a quello portoghese – sono tutti collegati alle esperienze storiche della *Federal Communication Commission* nordame-

ricana. Questi modelli, che hanno anticipato l'Italia sul terreno della disciplina della convergenza, prevedono un'unica autorità, ma tengono pur sempre separati i comparti della televisione e delle telecomunicazioni. Con la legge 249, invece, si opera una scelta di fondo più radicale, quella di una convergenza che non porti a distinguere tra i comparti delle telecomunicazioni e della televisione, ma tra reti e servizi. Questa scelta esprime la novità più forte del modello italiano anche rispetto ai modelli stranieri di riferimento. La distinzione tra reti e infrastrutture da un lato e servizi e prodotti dall'altro prescinde dai contenuti dei servizi che poi verranno incanalati nelle reti. Si tratta di una scelta di metodo su cui il nostro paese gioca una forte scommessa, perchè probabilmente è la prima volta su scala mondiale che si percorre la strada della convergenza nei suoi termini più radicali.

Il terzo punto di novità si registra rispetto ai caratteri dell'Autorità costituita con questa legge. Tale Autorità viene qualificata come di garanzia: se però si esaminano i poteri ad essa conferiti, si nota che, accanto ai caratteri tradizionali delle autorità di garanzia conosciute nel nostro paese, vi sono anche quelli propri delle autorità di regolazione e delle autorità investite di poteri tecnici e amministrativi.

La dottrina ha classificato tre grandi categorie di autorità indipendenti: quella prevista dalla legge n. 249 ha sommato le tre categorie in un unico soggetto. Pertanto, alcuni aspetti di novità investono la struttura perchè, a differenza delle altre autorità, questa risulta più complessa: vi sono quattro organi, con i relativi problemi di coordinamento. Altri aspetti di novità, poi, investono la derivazione mista dell'organo (parlamentare e, per quanto riguarda il presidente, governativa). Altre novità investono i poteri, prevalentemente connotati da una forte attribuzione di attività regolamentari. Tra le autorità oggi operanti nel nostro paese non ne esiste una che abbia un'equivalente connotazione sul piano normativo, con poteri a stretto confine con la legislazione ordinaria. Ciò forse potrà determinare qualche problema di costituzionalità sul terreno della riserva di legge.

Pertanto – per sintetizzare al massimo – questa legge appare molto innovativa su tali aspetti fondamentali, ma anche molto complessa per il tipo di struttura che delinea e per le funzioni che assegna. Si tratta di funzioni molto estese che investono, appunto, regolazione, pianificazione, vigilanza, controllo, poteri sanzionatori, consultivi, paragiudiziari e arbitrali. Ho provato ad enumerare queste funzioni ed è risultato che esse superano il centinaio: non si tratta, quindi, di attribuzioni di scarso peso.

Se poi si esamina il regolamento, emanato col decreto del Presidente della Repubblica n. 318 del 1997, di attuazione di alcune direttive comunitarie in tema di telecomunicazioni, si può notare che esso, all'articolo 22, amplia il numero delle funzioni con riferimento agli aspetti fondamentali del processo di liberalizzazione introdotto dalle stesse direttive. Considerando la novità che la legge presenta rispetto alle nostre tradizioni giuridiche e la notevole complessità del suo impianto, credo si debba ragionevolmente prevedere che la messa a regime dell'Autorità e delle sue funzioni dovrà comportare una certa fase di assestamento e di

rodaggio. Sarebbe una pericolosa illusione, dunque, immaginare un pieno funzionamento dell'Autorità sin dal giorno successivo alla sua completa formazione. Vi sarà ovviamente una fase di assestamento, prevista dalla stessa legge che ha indicato una serie di termini che l'Autorità dovrà rispettare, anche per il recepimento delle funzioni dal Ministero. Questa fase di rodaggio e di assestamento, a mio avviso, si presenta ancora più necessaria se si considera che nel processo di liberalizzazione l'Italia è partita con un forte ritardo rispetto agli altri paesi europei. Fino al 1995, nel «rapporto Bosco» si tracciava un quadro secondo il quale l'Italia non aveva ancora iniziato il processo di liberalizzazione, recependo la direttiva n. 338 del 1990, nè disponeva di un polo tecnologico idoneo a sviluppare le tecnologie digitali. Il quadro era, dunque, condizionato da una serie di fattori negativi che proprio il «rapporto Bosco», elaborato in seno a questa Commissione, veniva a sottolineare.

Nel corso degli ultimi due anni, però, è stato effettuato un grande sforzo, perchè le direttive sono state recepite ed attuate ed i processi di liberalizzazione sono stati avviati. Così, nel quadro dei paesi europei (ho esaminato, al riguardo, una tabella che nel settembre scorso ha fatto circolare la Direzione XIII dell'Unione europea), l'Italia risulta ora, nel processo attuativo del disegno di liberalizzazione, in una posizione intermedia: non è certo nelle prime posizioni, ma neanche nelle ultime!

A parte le scadenze che pone la legge (il 31 gennaio 1998 per l'assegnazione delle frequenze e il 30 aprile 1998 per il rinnovo delle concessioni), mi sembra che il problema più immediato che l'Autorità dovrà affrontare in questa fase sia innanzi tutto quello di definire il disegno complessivo dell'organizzazione interna. Una delle caratteristiche di questa legge è di aver definito solo gli organi di vertice, lasciando molto aperti gli spazi per l'organizzazione sottostante.

Perciò avrà molta importanza, nella fase iniziale, l'approvazione del regolamento di organizzazione, contabile e del personale a cui la legge affida la possibilità di redistribuire le competenze tra gli organi. Questo è il primo passaggio decisivo, da definire nei 90 giorni dall'insediamento dell'Autorità, che può portare anche ad una diversa attribuzione delle competenze.

Un altro momento significativo sarà rappresentato dall'emanazione del codice etico. Poichè la materia da trattare è di estrema delicatezza vanno stabilite da subito regole sui conflitti di interessi, sui comportamenti degli amministratori e dei dipendenti. Proprio perchè questo è un aspetto decisivo, la predisposizione del codice etico dovrebbe procedere in parallelo con regolamento di organizzazione. Il codice etico rappresenta un tema che non può essere rinviato ad una fase successiva, ma che deve avviarsi con l'insediamento dell'Autorità.

Altro problema essenziale e immediato è quello che della provvista del personale. La legge prevede una pianta organica di 260 unità, più altre 60 da assumere con contratto a tempo determinato. In sede di prima attuazione l'Autorità può provvedere al reclutamento attraverso i concorsi nella misura del 50 per cento dei posti; per il restante 50 per cento attraverso trasferimenti nell'ambito del personale

dipendente dal Ministero delle comunicazioni e dall'Ufficio del Garante per la radiodiffusione e l'editoria.

Se c'è una critica da muovere alla legge è che rispetto alla quantità e qualità delle funzioni assegnate esiste forse uno squilibrio nella composizione numerica della struttura che, infatti, è al limite se non addirittura insufficiente. Occorrerà, dunque, utilizzare molto bene le risorse relative al personale, già abbastanza limitate, puntando innanzitutto sulla qualità. Infatti, per far fronte alle funzioni assegnate, bisognerà ricorrere a competenze di alta qualità tecnica in vari settori: tecnologico, economico, giuridico, con riferimento al diritto internazionale, comunitario e societario. Sarà necessario, dunque, un grande sforzo di ottimizzazione delle risorse di fronte alla ristrettezza del quadro organico ed alla quantità e qualità delle funzioni assegnate.

Un altro problema da affrontare – ed anche questo aspetto mi pare essenziale – investe l'esigenza di creare un assetto definito nei rapporti tra l'Autorità e gli altri soggetti investiti di poteri nello stesso campo della multimedialità. Per quanto riguarda i rapporti con la Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, c'è forse una sovrapposizione di competenze rispetto all'applicazione di sanzioni nei confronti della concessionaria del servizio pubblico. La questione dovrà essere affrontata dal Parlamento ed in proposito è stato presentato un disegno di legge: in ogni caso si tratta di un problema che va risolto perchè potrebbe creare un conflitto rischioso tra i due organi.

Altri nodi da affrontare sono quelli relativi al trasferimento delle competenze del Ministero attraverso un apposito regolamento nonchè al rapporto tra questa Autorità e le altre già insediate, con particolare riferimento all'Autorità *antitrust*. Sappiamo che in passato i rapporti tra quest'ultima e il Garante per la radiodiffusione e l'editoria hanno dato luogo a passaggi problematici. Ritengo dunque che, se il legislatore non interverrà chiarendo i rapporti tra Autorità garante della concorrenza e del mercato e Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, tali aspetti problematici si potranno aggravare e determinare conflitti. O si percorre dunque la strada della più netta separazione di competenze, che la legge istitutiva dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato sembrava delineare, o si sceglie la via opposta dell'intreccio, della concertazione nell'esercizio di alcune competenze, che è quella più difficile. Ciò che non si deve fare è di lasciare nell'indeterminatezza il quadro di questi rapporti.

Ultima questione è quella relativa alla sede. Il Governo ha operato una scelta in tal senso, per cui l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni rappresenta uno dei primi esempi di autorità nazionale, dopo quella per l'energia operante a Milano, che inizia la sua attività in una sede decentrata. Credo che Napoli offra oggi buone condizioni di partenza per molti elementi che anche la stampa (come si può vedere nel numero odierno de «Il Sole 24 Ore») ha messo in luce. La collocazione territoriale si presenta, infatti, buona per la presenza di centri di ricerca, dell'università, di una diffusa rete di industrie elettroniche. Esistono dunque buoni elementi di partenza.



Nonostante ciò, i problemi connessi al rapporto tra sede dell'Autorità e centri di decisione della politica della multimedialità restano e dovranno essere affrontati nell'ottica del decentramento. Ciò potrà essere favorito dalla flessibilità organizzativa che il legislatore ha inteso conferire all'Autorità e che, dunque, potrà essere utilizzata anche per gli adattamenti resi necessari dal decentramento.

Ritengo, infine, che nell'affrontare questa materia complicatissima e nuovissima che l'Autorità si trova a gestire (Enzo Roppo in un commento comparso su «Politica del diritto» parla dei nove componenti l'Autorità come di nove titani a cui dovranno tremare i polsi nell'affrontare questa materia), vadano tenuti presenti i criteri elementari indicati fin dalla legge n. 481 del 1995: favorire la concorrenza in una fase di liberalizzazione dei mercati, delle reti e dei servizi, garantire la qualità, l'efficienza e l'economicità dei servizi e – punto centrale – tutelare gli interessi degli utenti e dei consumatori. In questo caso, infatti, entrano in gioco interessi che si collegano all'esercizio di libertà fondamentali, all'attuazione del pluralismo, all'esercizio delle libertà di manifestazione del pensiero e del diritto all'informazione.

Questo mi sembra l'aspetto più tipico e più nuovo dell'Autorità in oggetto.

**PRESIDENTE.** Ringrazio molto il professor Cheli, in particolare perchè – è una mia impressione ma penso che anche i colleghi possano concordare – nel suo intervento ho ritrovato il senso di impegno e un po' anche di ansia che ha accompagnato il nostro lavoro: sicuramente il legislatore non raggiunge mai la perfezione, anzi ne sta lontano, ma ciò non vuol dire che non sia consapevole dei problemi.

Mi sembra che lei, professore, abbia colto molto bene la necessità di comporre esigenze che devono essere portate a convergenza ma che possono anche divaricare, a cominciare da quella che lei ha segnalato come basilare e cioè garantire i diritti fondamentali degli individui. Questo comporta certezze e dunque una certa dose di rigidità, ma contemporaneamente la necessità di stimolare innovazioni e sviluppo comporta il massimo di elasticità e variabilità. Questi sono i due punti che abbiamo cercato di comporre nella legge e che adesso l'Autorità dovrà governare.

Non nascondo che l'ampiezza delle funzioni e i compiti affidati all'Autorità rappresentano un segno di saggezza, ma sono anche conseguenza del fatto che nella situazione in cui siamo non si può andare oltre un certo limite, non si può normare quello che è estremamente fluido. Tanto più che la realtà è addirittura superiore a quella che può essere la nostra consapevolezza: proprio ieri ho avuto occasione di parlare con un «tecnologo» di alto livello del settore delle telecomunicazioni, esperto di integrazioni multimediali, che mi faceva notare come la logica dei prodotti che vengono offerti al consumatore in questo campo sia esattamente opposta a quella dei beni di consumo durevoli tradizionali; nel senso che l'automobile, per esempio, diventa tanto più di massa quanto più è economica. Nel campo delle telecomunicazioni, invece, per vendere a livello di massa bisogna produrre l'equivalente della Rol-

Is-Royce, vale a dire il massimo, perchè solo così è possibile quell'integrazione multimediale che soddisfa il pubblico. Sembra paradossale – e in parte lo è – ma la situazione è questa.

ROGNONI. Signor Presidente, colleghi, la materia al nostro esame l'abbiamo studiata per anni, per cui potremmo essere tentati di discuterne a lungo e magari troppo.

Tuttavia, voglio approfittare di questa audizione per sottolineare alcune questioni di rilievo. A mio avviso il professor Cheli, presidente designato dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ha colto in modo perfetto lo spirito con il quale abbiamo operato. Mi riferisco a quanto egli ha affermato a proposito della storia e della legislazione in tale materia, riconoscendo in sostanza il nostro sforzo di non regolamentare l'esistente, bensì, di varare, per la prima volta, una legge che serva per il futuro e che quindi aiuti il Governo in una fase di politica industriale nella quale il Parlamento dovrà sforzarsi di legiferare il meno possibile. È proprio questa la ragione per la quale tanti poteri sono stati attribuiti all'Autorità.

Viviamo una fase di continue trasformazioni tecnologiche che rende assurdo impegnare il Parlamento nell'elaborazione di una nuova legge ogni volta che emergono delle novità. Si è resa pertanto necessaria l'istituzione di un'Autorità garante in grado di seguire più rapidamente gli eventi e, allo stesso tempo, di fornire un contributo al Parlamento. Infatti all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni sono stati attribuiti poteri di indicazione e di sollecitazione nei confronti delle Camere.

Un altro grande criterio ispiratore della legge è stato la filosofia delle tre convergenze. Tuttavia rispetto alla prima ispirazione, nella quale ci richiamavamo alle Autorità inglese e francese, non vi è dubbio che la legge da noi varata coglie meglio lo spirito di un processo industriale di convergenza che magari diventerà maggiormente rilevante nei prossimi anni. Abbiamo ritenuto quindi che attrezzarci in modo da avere un'Autorità con due competenze, una sulle reti e una sui servizi, quindi per un verso sull'*hardware* e per l'altro sui contenuti, fosse la strada giusta per dare il segno di un'integrazione veramente nuova.

Anche noi durante l'elaborazione della legge ci siamo spaventati per la grande quantità di poteri attribuiti a questa Autorità. Se non lo riconoscessi nasconderei a me stesso quella che sento essere la verità di fondo: abbiamo caricato l'Autorità di tante competenze e problemi perchè tale decisione è nata dalle difficoltà che il mondo della politica ha avuto – e continua ad avere – intorno a questo grande tema. Si è posto un accento – per ragioni peraltro evidenti – assolutamente eccessivo sul peso economico della televisione rispetto al resto delle telecomunicazioni. Ciò ha fatto sì che ogni volta che in sede politico-parlamentare ci si è trovati di fronte a delle difficoltà oggettive di ordine politico si è scelto di demandarne la soluzione all'Autorità.

Se fossi un membro di quest'organo sarei consapevolmente preoccupato perchè su di esso ricadono pesanti responsabilità, per

coprire un vuoto di potere politico o meglio l'incapacità politica di gestire determinate situazioni.

Tuttavia anche l'aver scelto questa soluzione è un tentativo di evitare quelle polemiche al calor bianco che spesso sui temi televisivi hanno reso invivibile il clima politico tra opposizione e maggioranza, anche quando i ruoli erano invertiti.

Desidero che vi sia consapevolezza da parte di tutti dell'esistenza di tali problemi; del resto il professor Cheli nel suo intervento ha dimostrato di aver individuato tutti i punti delicati della questione.

Quanto al problema dei rapporti con la Commissione di vigilanza, il disegno di legge n. 2876, presentato dal senatore Semenzato e da altri senatori, che ho illustrato in dettaglio nella mia relazione, va verso un conflitto che sarebbe meglio evitare. Non è affatto convincente la proposta avanzata in sede di Commissione di vigilanza dal ministro Maccanico, il quale ha affermato che l'Autorità e la Commissione potrebbero trovare un *modus vivendi*. Ciò non deve accadere. Occorre stabilire delle regole precise, altrimenti si genera una situazione poco chiara di nessuna utilità per il Parlamento e per l'Autorità.

Per quanto riguarda l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, il legislatore ha voluto trasferire a quest'ultima poteri di controllo della concorrenza riservando all'Autorità per le comunicazioni di segnalare quelle distorsioni nella concorrenza che si determinano nel comparto in questione e che magari la prima non ha rilevato. In sostanza l'Autorità per le comunicazioni si limiterebbe a segnalare le distorsioni percepite, grazie ai numerosi strumenti di cui dispone, senza intervenire in modo diretto. Questo è l'obiettivo che abbiamo cercato di realizzare e se esso non emerge in modo chiaro è nostro compito chiarirlo. L'intento del legislatore è stato quello di evitare che le mansioni del Garante per l'editoria replicassero semplicemente i compiti riservati all'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Mi rendo conto che forse è un aspetto non ben precisato.

PRESIDENTE. Occorre verificare se la norma esplicita interamente l'intenzione.

CHELI. La questione però riguarda solo l'editoria. Rimane il problema di verificare le concentrazioni esistenti nel settore televisivo, dove l'*Antitrust* può invece intervenire.

ROGNONI. Certamente. Tuttavia il concetto di fondo, che all'inizio ha portato a separare l'Autorità della concorrenza e del mercato dal Garante per l'editoria, è che offrire «informazione» è materia diversa dal vendere beni. Mentre per quanto riguarda l'*Antitrust* l'obbligo di fondo è intervenire qualora una posizione monopolistica risulti effettivamente lesiva degli interessi del cittadino e del mercato, per l'informazione invece il monopolio si considera lesivo di per sè. La questione pertanto è ben diversa. Ho vissuto personalmente una situazione analoga con i camalli di Genova che avevano il monopolio del lavoro nel porto e, sebbene l'Europa affermasse l'illegittimità di tale potere, sostenevano

che non producevano alcun danno, pur essendovi abusi derivanti da una comprovata posizione dominante.

Dove esistono abusi pertanto è opportuno che intervenga l'*Antitrust*, ma nel settore dell'informazione non è necessario che vi sia abuso in quanto il solo monopolio è considerato di per sè tale. L'informazione è infatti un elemento di democrazia troppo importante e delicato rappresentando uno dei quattro poteri fondamentali. Si tratta di un aspetto che deve essere ben chiaro a tutti e, se così non fosse, è basilare che venga chiarito.

Per quanto concerne il problema dell'organico da attribuire all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, in Commissione si è svolta una battaglia per assegnare ad essa 400 dipendenti, senza eccessive rigidità. A nostro giudizio un'Autorità nuova, nascente deve avere la possibilità di scegliere il numero più elevato possibile di dipendenti. Naturalmente una parte di questi verrà scelta tra i dirigenti e i funzionari del Ministero delle Comunicazioni, ma per dare un segnale di novità sarebbe opportuno che il numero fosse adeguato.

Pertanto, avendo attribuito all'organo più di cento competenze, se a capo di ognuna di esse vengono preposte tre persone, arriviamo già a trecento dipendenti, per cui la previsione di un organico di duecentosessantasei unità risulta già insufficiente. Il professor Cheli avrà comunque tutto il tempo necessario per esaminare la questione nel momento in cui affronterà il problema della riorganizzazione. Si tratta di una questione delicata.

Pregherei inoltre il professor Cheli di garantire – aspetto da noi tutti ritenuto fondamentale – il massimo della trasparenza e del dialogo. Con ciò intendo affermare che qualora alcune cose non dovessero funzionare andranno comunicate immediatamente senza intenti polemici o guastatori, bensì con l'obiettivo di porvi rimedio.

Lo dico sulla base dell'esperienza del Garante per l'editoria perchè in quel caso – come lei ben sa – abbiamo «inventato» un organo: il Garante per l'editoria non ha garantito nulla, nel senso che aveva strutture talmente burocratizzate e elementi di legge talmente complicati per cui quando, ad esempio, il sindaco Cito ha svolto la campagna elettorale utilizzando per un mese la sua televisione – possibilità proibita a chiunque nel rispetto della *par condicio* – è stato condannato soltanto due mesi dopo la sua elezione a sindaco. Allora, cosa garantisce una figura di questo tipo?

Ho citato un caso evidente, dove non c'è contemporaneità tra la verifica di una violazione – in questo caso molto grave – e la possibilità di intervenire; poi, vi sono i TAR e una serie di procedure che ritardano e rendono gli interventi «all'acqua di rose».

La previsione organica appare proporzionata al funzionamento della struttura; ma se nel processo di riorganizzazione – mi sembra sia uno degli impegni assunti qui dal Ministro – dovesse emergere che l'organico non è sufficiente, dato che dietro questa scelta non c'è la nascosta idea di rendere di fatto l'Autorità incapace di agire (mentre, a mio avviso, questa volontà nascosta era sottesa alla

formulazione della legge istitutiva del Garante per l'editoria), dovrebbe essere prontamente comunicato.

Dato che la legge prevede la massima collaborazione, mi piacerebbe che ciò potesse consentire anche al Parlamento di svolgere un ruolo (non so bene come) di appoggio e di controllo, laddove si rendesse necessario.

FALOMI. Signor Presidente, nella legge di cui il professor Cheli ha tratteggiato i fondamentali elementi di novità, un punto centrale riguarda il *modus operandi* dell'Autorità, richiamato – appunto – al primo comma dell'articolo 1: si tratta, cioè, della necessità che essa operi in piena autonomia ed indipendenza di giudizio e valutazione. Credo che questo rappresenti un connotato essenziale, anche alla luce della quantità e qualità, nonchè della delicatezza, delle funzioni attribuite all'Autorità stessa.

Sotto questo profilo credo sia decisiva la scelta dei componenti che dovranno dirigere la nuova istituzione. Tale scelta compete a diversi organi istituzionali. Il primo passo è stato compiuto dal Governo e, a mio avviso, nella direzione giusta, perchè è a tutti nota non solo la competenza del professor Cheli, ma anche l'indipendenza e l'autonomia di valutazione che egli ha manifestato in molte occasioni e circostanze. Vi è, però, un secondo passo da compiere, che compete al Parlamento e, in particolare, ai Gruppi parlamentari; qui segniamo un certo ritardo nella definizione delle proposte che devono essere sottoposte al voto del Parlamento. Posso auspicare, però, che la maggioranza, come l'opposizione, nella scelta delle persone che dovranno comporre il consiglio dell'Autorità, poniano in primo piano non tanto l'appartenenza politica, quanto soprattutto l'equilibrio delle competenze (anche in rapporto alla complessità delle funzioni definite) e l'indipendenza di comportamenti e giudizi.

Vi è, altresì, un terzo passo da compiere, quello della definizione del codice etico, cioè di quei regolamenti che riguardano le modalità operative e i comportamenti del personale, dei dirigenti e dei componenti il Consiglio. Mi ha fatto particolarmente piacere la sottolineatura che il professor Cheli ha voluto fare in proposito proprio per segnalare l'importanza di tale questione. Anche dalle parole che abbiamo ascoltato in questa sede, ritengo si voglia tenere questo punto in particolare considerazione, anche in termini di tempi di definizione, tra le tante incombenze di organizzazione dell'*Authority*: credo che questa rappresenti una delle questioni chiave. A mio avviso, infatti, si tratta di un modo per rispondere a quanti temono che la fonte di nomina parlamentare in qualche maniera sia in contraddizione con l'aspetto essenziale dell'autonomia e dell'indipendenza di valutazione.

Prima di concludere il mio intervento, chiedo al professor Cheli se, pur volendo correttamente attendere la costituzione dell'organo, possa già prospettare qualche elemento di ragionamento e di indirizzo, sia pure a titolo personale, perchè credo si tratti di una questione chiave.

SEMENZATO. Signor Presidente, vorrei iniziare il mio intervento sottolineando un problema sul quale chiedo un commento al professor Cheli.

La sua nomina è stata accompagnata da una serie di polemiche politiche, tra l'altro sollevata anche dal Gruppo dei Verdi, a cui io appartengo. Le polemiche non riguardavano la qualità della persona, ma il fatto che la proposta del suo nome non è emersa da una consultazione tra Governo e maggioranza, ma da un incontro tra Prodi e D'Alema, il capo del maggior partito della coalizione. Allora, proprio perchè nella formazione delle nomine a tale questione di metodo è legato anche il comportamento di voto che poi manifesteremo come Gruppo in codesta Commissione, ritengo utile avere un suo commento sulla vicenda, come elemento di chiarezza.

Vorrei evidenziare due problemi che riguardano la filosofia interpretativa della legge. Come hanno già affermato i colleghi che mi hanno preceduto, la legge che abbiamo formulato contiene forti elementi di delega ed un'ampia discrezionalità del nuovo organismo; ritenevamo impossibile, infatti, procedere per fotografie successive dell'esistente e volevamo lasciare all'Autorità che si formava un forte ruolo di aggiornamento.

Vorrei chiedere al professor Cheli, dal punto di vista dell'approccio politico, culturale e interpretativo, se egli ritenga che l'Autorità debba avere un grande ruolo di intervento, se cioè il sistema delle televisioni e delle comunicazioni oggi necessita di interventi normativi costanti e pressanti e quindi se la sua gestione dell'Autorità sarà anche quella di fornire un forte impulso a tali questioni, sapendo che sono stati fissati alcuni punti che rappresentano obblighi e consentono discrezionalità sulla base della stessa legge. Penso, ad esempio, al passaggio di una rete Mediaset sul satellite e all'avvio di una rete senza pubblicità da parte della Rai; ritengo, tuttavia, che l'intero sistema debba avere chiarezze normative, al di là del campo televisivo. Le chiederei, da questo punto di vista, quale sia l'approccio e se esso sia di impulso e di attività o più di garanzia.

Anche sui problemi delle garanzie, vorrei rilevare che oggi assistiamo in Italia a due esempi che mi sembrano sostanzialmente diversificati: uno è quello dell'Autorità per il mercato e la concorrenza, che ha teso a regolare conflitti tra soggetti ricorrendo in modo frequente ad interventi e anche a sanzioni, e l'altro è quello del Garante per l'editoria che, invece, ha teso a reprimere questo tipo di funzione e quindi ad operare un intervento molto più cauto, attuato solo in casi di emergenza.

Le chiedo pertanto quale giudizio può esprimere rispetto a questi due diversi atteggiamenti.

Vorrei conoscere inoltre la sua opinione sulla fase transitoria, in cui il Governo esercita un ruolo di supplenza in attesa che l'Autorità si costituisca. Chiedo cioè se il Governo, a suo avviso, a partire dal piano delle frequenze ma anche relativamente a tutta una serie di incombenze, debba accelerare i tempi per rispettare non solo la norma legislativa ma anche la sostanza delle questioni, prevedendo magari nella fase di supplenza anche consultazioni con l'Autorità in costituzione visto che i

tempi per l'entrata a regime di questo organismo non saranno immediati. Mi interessa dunque sapere il suo parere su questo nodo e se il Governo debba frenare o spingere per attivare una serie di meccanismi.

*CHELI.* Mi ha fatto molto piacere registrare nell'intervento del senatore Rognoni una convergenza di valutazioni, tanto più alla luce del fatto che egli è stato correlatore sul disegno di legge. Mi sembra che il punto essenziale – sul quale non mi sono soffermato abbastanza – sia proprio il principio di flessibilità cui la nuova normativa si ispira.

La legge istitutiva risponde a questo principio: ciò significa che si è creato uno strumento che offrirà la possibilità, se l'Autorità sarà composta in maniera adeguata (mi riferisco alla sottolineatura del senatore Falomi sulla qualità dei soggetti), di impiegare flessibilmente le competenze assegnate, a seconda delle contingenze che tendevano a mutare rapidamente nel tempo, in relazione alla rapidità dello sviluppo del quadro tecnologico e del mercato. Pertanto l'aspetto della flessibilità rappresenta un punto fondamentale di cui l'Autorità e i suoi componenti debbono avere la massima consapevolezza. Naturalmente flessibilità significa anche responsabilità.

Per quanto riguarda la questione relativa al coordinamento con le altre autorità sono d'accordo che c'è stato un chiarimento nel rapporto tra Autorità garante della concorrenza e del mercato e Garante per la radiodiffusione e l'editoria, ma mi sembra che il problema investa oggi essenzialmente le telecomunicazioni. Mi riferisco alle prese di posizione intervenute nei mesi scorsi sul tema della piattaforma digitale, che è una tipica competenza, anzi una delle maggiori competenze, dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Se non ricordo male, alcuni mesi fa, l'Autorità *antitrust* è intervenuta segnalando i rischi che possono determinarsi nel prevedere un modello di piattaforma unica (mentre, ad esempio, in Francia ci sono modelli di piattaforma bipolare) e, in particolare, il rischio di creare un nuovo monopolio nel controllo della tecnologia di base della multimedialità. Se l'Autorità *antitrust*, proprio quando la legge n. 249 era stata appena approvata o appena prima, ha sentito il bisogno di uscire allo scoperto su questo terreno evidentemente non aveva percepito bene la linea di confine che, a mio avviso, andrebbe meglio precisata, anche se – ammetto – sull'aspetto editoria il problema dovrebbe oggi essere risolto.

Condivido le osservazioni del senatore Falomi relativamente al *modus operandi*, alla qualità delle competenze nella scelta dei componenti: è infatti necessario puntare sulle competenze che, rispetto alla quantità e alla qualità delle funzioni assegnate, debbono essere presenti nel collegio. Ci vogliano tecnici delle telecomunicazioni, giuristi di area privatistica e commercialistica, esperti di mercati azionari, di economia delle telecomunicazioni. Tali settori debbono essere rappresentati nella struttura, ma occorre che anche a livello di vertice dell'organismo le competenze siano distribuite tra l'area della conoscenza delle tecnologie, dei mercati e delle norme sia interne che comunitarie. Un organismo di questa complessità e così nuovo si basa prevalentemente sulla qualità delle persone che concorrono ad attivarlo.

Il tema del codice etico, che ho sottolineato perchè lo considero un aspetto decisivo riveste nel caso di questa Autorità connotazioni particolarissime, perchè investe il rapporto tra amministratori e *mass media*. Si tratta di un punto delicatissimo sul quale occorrerà intervenire con molto rigore. Per quanto riguarda la struttura – i dipendenti e i collaboratori – l'elemento fondamentale è garantire la riservatezza e la segretezza dei processi decisionali e istruttori, ma dal punto di vista del vertice dell'organo l'aspetto decisivo da considerare riguarda la connessione con il sistema dei *mass media*, problema che l'Autorità *antitrust* ha già affrontato.

I quesiti del senatore Semenzato investono tre punti. Relativamente alle polemiche sulla mia candidatura ritengo di non poter prendere posizione. Posso soltanto dire, come del resto ho affermato il giorno in cui la designazione è avvenuta, che mi è stata chiesta una disponibilità all'incarico del tutto incondizionata e libera. Ho chiesto del tempo per analizzare la legge un po' più a fondo e capire quali fossero le funzioni e, dopo 48 ore, ho dato la mia disponibilità. Non mi sembra che sarebbe corretto esprimermi su polemiche relative al metodo che ha portato alla mia designazione.

Per quanto riguarda il modello a cui deve ispirarsi l'Autorità – se dovrà essere più vicino a quello dell'Autorità *antitrust* o a quello del Garante – credo che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni debba essere in assoluta prevalenza un'autorità di garanzia, e non d'indirizzo, proprio perchè collegato alla difesa dei diritti fondamentali degli utenti e dei consumatori. Gli indirizzi di politica industriale, di politica economica e quelli relativi allo sviluppo delle tecnologie spettano per definizione al Parlamento e al Governo; l'Autorità non può assumersi funzioni riservate all'area della politica.

Pertanto si tratta di un'autorità di garanzia, ma molto speciale perchè, nel momento in cui garantisce l'attuazione delle direttive comunitarie in tema, ad esempio, di interconnessione, svolge anche un'opera di promozione. Infatti per favorire l'interconnessione, che è uno dei punti chiave della liberalizzazione, bisogna incentivare una politica di analisi dei costi e dei prezzi che naturalmente non è soltanto di mera garanzia, ma anche di orientamento del mercato.

Ritengo però che, quando il quadro generale comunitario e interno si sarà assestato dopo il varo e la messa a punto del processo di liberalizzazione, la funzione naturale dell'Autorità dovrà essere prevalentemente di garanzia anzichè di promozione. Ci sarà una fase di avvio, di transizione in cui sarà inevitabile, per la qualità dei poteri conferiti, lo svolgimento anche di un ruolo di iniziativa, attivo, analogo a quello svolto dall'Autorità *antitrust* in situazioni simili di assestamento del mercato. Ma il destino ultimo di questi organismi, proprio in funzione della loro indipendenza, è a mio avviso la garanzia e non l'indirizzo.

Per quanto riguarda i rapporti con il Governo, se potessi esprimere un'indicazione direi che il processo di superamento della fase transitoria dovrebbe essere accelerato per evitare il prolungarsi di una convivenza tra soggetti amministrativi diversi nella gestione dei poteri. Una volta che l'organismo sarà formato sarebbe sbagliato farlo vivere con poteri



ridotti o cogestiti. Pertanto una volta avviata l'Autorità, bisognerebbe, a mio avviso, accelerare al massimo il processo di trasferimento delle funzioni.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Cheli per il contributo che ci ha fornito. Colgo l'occasione per esprimergli i miei auguri per il futuro incarico.

Dichiaro conclusa l'audizione.

*I lavori terminano alle ore 15,40.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

DOTT. LUIGI CIAURRO





