

---

GIUSEPPE CORASANITI

---

## IL REGISTRO DEGLI OPERATORI DELLA COMUNICAZIONE TRA PROBLEMATICHE DEFINITORIE E DELEGHE AI COMITATI REGIONALI PER LE COMUNICAZIONI

---

**SOMMARIO:** 1. Il Registro degli operatori della comunicazione come registro « di imprese » e come strumento di analisi dei mercati della comunicazione. — 2. Il nuovo R.O.C.: una prospettiva di coerenza e semplificazione non senza qualche concreto rischio interpretativo. — 3. La « nuova fase » delle deleghe regionali. — 4. Le prospettive future di un sistema integrato di controlli e di garanzie nelle comunicazioni su base regionale e nazionale.

### 1. IL REGISTRO DEGLI OPERATORI DELLA COMUNICAZIONE COME REGISTRO « DI IMPRESE » E COME STRUMENTO PER L'ANALISI DEI MERCATI DELLA COMUNICAZIONE.

---

Il Registro degli operatori della comunicazione (R.O.C.)<sup>1</sup> è previsto, come è noto dall'art. 1 comma 6 n. 5 della legge 31 luglio 1997, n. 249 *Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*, e la sua stessa istituzione si pone tra le competenze funzionali dell'organismo di garanzia, spetta all'Autorità, infatti, la tenuta del registro al quale *si devono* iscrivere:

— *i soggetti destinatari di concessione ovvero di autorizzazione* in base alla vigente normativa da parte dell'Autorità o delle amministrazioni competenti,

— *le imprese concessionarie di pubblicità da trasmettere mediante impianti radiofonici o televisivi o da diffondere su giornali quotidiani o periodici,*

---

\* Il presente scritto riproduce la relazione al seminario « Le garanzie nel sistema locale delle comunicazioni: funzioni delegate ai Co.Re.Com », organizzato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni in collaborazione con la Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e Province autonome e dalla Conferenza delle Regioni e delle Province

autonome, Roma 19 marzo 2009.

<sup>1</sup> Sulla istituzione del registro ed a conferma della connotazione del registro come registro di imprese cfr. E. BOCCHINI, *Commento art. 1 comma 6° lett. a) nn. 5 e 6*, in *Sistema radiotelevisivo e Autorità per le telecomunicazioni*, a cura di N. Lipari, E. Bocchini, S. Stammati, Padova, 2000, 77 ss.

— le *imprese* di produzione e distribuzione dei programmi radiofonici e televisivi,

— le *imprese* editrici di giornali quotidiani, di periodici o riviste e le agenzie di stampa di carattere nazionale,

— le *imprese* fornitrici di servizi telematici e di telecomunicazioni ivi compresa l'editoria elettronica e digitale.

Nel registro sono altresì censite *le infrastrutture di diffusione operanti nel territorio nazionale*.

La legge prevede che L'Autorità adotti apposito regolamento per l'organizzazione e la tenuta del registro e per la definizione dei criteri di individuazione dei soggetti tenuti all'iscrizione *diversi da quelli già iscritti al registro alla data di entrata in vigore della legge*.

Due a questo punto dovrebbero essere le osservazioni preliminari, destinate ad avere un peso sulle valutazioni successive.

In primo luogo va evidenziato che il R.O.C. costituisce, in tutta evidenza, un sistema informativo a carattere anagrafico destinato a ricomprendere « *imprese* » e cioè soggetti che in base alle disposizioni del codice civile (art. 2082) rientrano nella nozione di imprenditore cioè di quel soggetto che « *esercita professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi* ».

Dalla definizione civilistica, che la legge n. 249 richiama, espressamente consegue che l'esercizio dell'impresa deve avere carattere *professionale*, e quindi in tutta evidenza non dà luogo ad impresa un esercizio non abituale o occasionale dell'attività, l'attività deve essere *economica* e cioè, almeno tendenzialmente, finalizzata al lucro, le attività c.d. *no profit* non sono imprese, ed infine l'organizzazione è anch'essa un elemento essenziale e determinante, dovrebbe registrarsi cioè quel minimo riconoscibile di organizzazione del lavoro, del capitale, delle risorse. Non è un caso infatti che proprio in mancanza di questa ultima caratteristica che non si riconosce comunemente la qualifica di impresa ai professionisti che esercitano lavori intellettuali.

Il registro sconta forse una concezione di fondo amplificata, quella risultante dalla considerazione di una miriade di soggetti (economici e non), molti dei quali né imprenditori né professionisti esercitanti l'attività editoriale in base alla normativa sull'editoria vigente dal 1981 e addirittura da epoca precedente e rientranti nelle disposizioni transitorie fissate dal successivo n. 6 del medesimo art. 1 comma 6 nel punto in cui all'entrata in vigore del regolamento attuativo abrogava tutte le previgenti disposizioni concernenti la tenuta e l'organizzazione del *Registro nazionale della stampa* e del *Registro nazionale delle imprese radiotelevisive*<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Contenute nella legge 5 agosto 1981, n. 416, e successive modificazioni, e nella

legge 6 agosto 1990, n. 223, nonché nei regolamenti di cui al decreto del Presidente

La stessa disposizione comportava però una previsione « di passaggio » per cui « gli atti relativi » ai registri di cui al presente numero esistenti presso l'ufficio del Garante per la radiodiffusione e l'editoria sono trasferiti all'Autorità ai fini di quanto previsto dal numero 5). In sostanza accanto ad operatori autorizzati e professionali venivano a trovarsi *ipso iure* (o forse *ipso facto*) iscritti al Registro anche se operatori non professionali, miranti ad ottenere (o a mantenere) agevolazioni e provvidenze pubbliche o riduzioni tariffarie.

Per altro verso pur se la norma di legge istitutiva fa riferimento solo all'*obbligo di iscrizione al R.O.C. da parte di soggetti rientranti in categorie ben individuabili* nulla esclude (e nulla ha mai escluso) la possibilità di iscrizione al Registro a domanda di operatori minori, interessati a certificarsi in modo spontaneo ed a qualificarsi come operatori « iscritti » e quindi sottoposti volontariamente alle disposizioni normative, quasi « certificati » appunto per la intervenuta sottoposizione volontaria a comunicazioni costanti ed a informazioni obbligatorie in ordine al relativo assetto ed alla relativa consistenza economica.

Un primo profilo problematico, che mantiene poi una costante attualità, è stato affrontato nella delibera n. 236 (adottata il 30 maggio 2001 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 30 giugno 2001, supplemento ordinario n. 170) con la quale l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha reso applicabile e operativa la legge n. 62 del 2001 (« Nuove norme sull'editoria e sui prodotti editoriali. Modifiche alla legge 5 agosto 1981 n. 416 »).

Le testate giornalistiche *on-line*<sup>3</sup> e quindi anche quelle estranee ad una organizzazione imprenditoriale — in quanto « prodotto editoriale »<sup>4</sup> — avrebbero dovuto obbligatoriamente, secondo una certa opinione interpretativa, essere registrate nei tribunali e avere un direttore responsabile, un editore e uno stampatore, ma solo quando hanno una regolare periodicità.

della Repubblica 27 aprile 1982, n. 268, al decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1983, n. 49, e al decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 1992, n. 255.

<sup>3</sup> Sulla iscrizione al ROC dell'impresa editrice nel caso di giornali telematici cfr. P. DI FABIO, *Il giornalismo telematico: profili giuridici, diritti degli autori e problemi aperti*, in *Dir. aut.* 2006, 68. Dello stesso A., *La comunicazione d'impresa e la pubblicità nell'era di Internet*, *Il Sole24ore editore*, Milano, 2003.

<sup>4</sup> È da rilevare che la dottrina aveva — pressoché unanimemente — preso atto della inadeguatezza della definizione nor-

mativa, foriera di pericolosi equivoci a causa della sua approssimazione: V. ZENO ZENCOVICH, *I « prodotti editoriali » elettronici nella l. 7 marzo 2001, n. 62*, in questa *Rivista*, 2001, 153; L. BOGGIANO, *Nuovi spunti sulla stampa telematica alla luce della l. 7 marzo 2001, n. 62*, *Giur. It.* 2002, 85. Persino le iniziative legislative in itinere sulla stessa scia, tendenti ad equiparare regime della stampa e operatori *web* vengono rimarcate come potenzialmente contrastanti con la Direttiva del 2001 in materia di commercio elettronico, cfr. a riguardo V. D'ANTONIO, C. DI MARTINO, *Il DDL Levi: l'editoria de iure condendo*, in questa *Rivista* 2007, 1073.

L'articolo 1 della legge 62/2001<sup>5</sup> definiva infatti « *prodotto editoriale* », il prodotto realizzato su supporto cartaceo, ivi compreso il libro, o su supporto informatico, destinato alla pubblicazione o, comunque, alla diffusione di informazioni presso il pubblico con ogni mezzo, anche elettronico, o attraverso la radiodiffusione sonora o televisiva, con esclusione dei prodotti discografici o cinematografici. Non costituivano invece « *prodotto editoriale* » in base al 2 comma della stessa prescrizione normativa i supporti che *riproducono esclusivamente suoni e voci, le opere filmiche*<sup>6</sup> ed i *prodotti destinati esclusivamente all'informazione aziendale* sia ad uso interno sia presso il pubblico.

Al prodotto editoriale così concepito « *si applicano le disposizioni di cui all'articolo 2 della legge 8 febbraio 1948, n. 47* ». Il prodotto editoriale « *diffuso al pubblico con periodicità regolare e contraddistinto da una testata, costituente elemento identificativo del prodotto* », era sottoposto, altresì, agli obblighi previsti dall'articolo 5 della medesima legge n. 47 del 1948.

Né va tralasciato il problema, non secondario, del rapporto tra produttore e prodotto editoriale in quanto il « *prodotto* » potrebbe anche essere edito da soggetto non esercente attività imprenditoriale (Onlus, associazione, partito politico).

Secondo l'art. 16 della medesima legge n. 62: « *I soggetti tenuti all'iscrizione al registro degli operatori di comunicazione, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera a), numero 5), della legge 31 luglio 1997, n. 249, sono esentati dall'osservanza degli obblighi previsti dall'articolo 5 della legge 8 febbraio 1948, n. 47. L'iscrizione è condizione per l'inizio delle pubblicazioni* ». Si tratta di una prescrizione che riecheggia anche nella nuova regolamentazione del R.O.C.<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Sulla cui tormentata genesi cfr soprattutto P. DI FABIO, *La comunicazione d'impresa nell'era di Internet*, cit., 99 e 112.

<sup>6</sup> Per « *opera filmica* » si intendeva così « lo spettacolo, con contenuto narrativo o documentaristico, realizzato su supporto di qualsiasi natura, purché costituente opera dell'ingegno ai sensi della disciplina sul diritto d'autore, destinato originariamente, dal titolare dei diritti di utilizzazione economica, alla programmazione nelle sale cinematografiche ovvero alla diffusione al pubblico attraverso i mezzi audiovisivi ». Ovviamente la distinzione posta dalla legge n. 62/2001 apriva tutta una serie di profili costituzionalità ai sensi dell'art. 21 Cost. non potendo la stampa essere oggetto di « *autorizzazioni o censure* » e introducendo una asimmetrica regolamentazione dei media contrastante con il principio di eguaglianza, tali profili mai sopiti risultano

a gran voce nel dibattito che interessò l'opinione pubblica e la dottrina giuridica immediatamente dopo l'approvazione della legge.

<sup>7</sup> Il che evidentemente pone un problema di simmetria legislativa e conseguentemente possibili delicati profili di costituzionalità poiché anche se il R.O.C. comprende con le ultime delibere (cfr. modello 9) la iscrizione delle testate editte, esso non è un registro di testate, ma una raccolta organica di informazioni (economiche) sugli operatori. In realtà la prescrizione sembra poter incentivare l'iscrizione al Registro degli operatori piuttosto che a quello della stampa, con l'evidente vantaggio di una interfaccia agile e semplificata e ciò ha sicuramente un peso positivo per l'editore organizzato in forma imprenditoriale. Resta il problema della pubblicità sui dati delle testate che in altri ordinamenti, a cominciare da quello francese è stato risolto

A ben vedere tale riferimento è operato solo con riguardo ai soggetti iscritti al R.O.C. e solo con una funzione, almeno tendenzialmente, « semplificativa » volta cioè a non duplicarne gli adempimenti immaginando un riferimento sostitutivo limitato però alle sole testate (ed ai soli « prodotti » cioè strettamente qualificabili come « testata » giornalistica)<sup>8</sup>.

Come è noto la *vexata quaestio* risulta —almeno apparentemente— risolta dall'art. 7 comma 3 del Decreto Legislativo 9 aprile 2003, n. 70 *Attuazione della direttiva 2000/31/CE relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione nel mercato interno, con particolare riferimento al commercio elettronico* che ha chiarito come « la registrazione della testata editoriale telematica è obbligatoria esclusivamente per le attività per le quali i prestatori del servizio intendano avvalersi delle provvidenze previste dalla legge 7 marzo 2001, n. 62 »<sup>9</sup> il che da un lato conferma da un lato la facoltatività (e non l'obbligatorietà) dell'iscrizione per determinati soggetti al Registro della Stampa (e al R.O.C.) e dall'altro come la registrazione poi di fatto soprattutto sia concernente la testata (ovvero l'impresa editrice di testate ove ci si riferisca al R.O.C.), insomma un rimedio legislativo non chiaro e forse contraddittorio, ma almeno univocamente interpretabile nel senso della non obbligatorietà della registrazione delle testate telematiche qualora non si intenda richiedere contributi finanziari pubblici.

L'articolo 1 della delibera del 2001 dell'Autorità (*Soggetti e imprese obbligati all'iscrizione*) pur prevedendo tra i soggetti « obbligati » anche « i soggetti esercenti l'editoria elettronica e digitale

con la previsione di indicazioni gestionali obbligatorie su ogni testata edita, e non è detto che proprio questa prospettiva possa essere in futuro adottata in Italia in prospettiva sopprimendo il Registro della Stampa e liberando così risorse amministrative e strutturali nei Tribunali civili.

<sup>8</sup> E difatti secondo l'art. 5 della legge n. 47/1948 (Registrazione) nessun giornale o periodico può essere pubblicato se non sia stato registrato presso la cancelleria del tribunale, nella cui circoscrizione la pubblicazione deve effettuarsi. Per la registrazione occorre che siano depositati nella cancelleria: 1) una dichiarazione, con le firme autenticate del proprietario e del direttore o vice direttore responsabile, dalla quale risultino il nome e il domicilio di essi e della persona che esercita l'impresa giornalistica, se questa è diversa dal proprietario, nonché il titolo e la natura della pubblicazione; 2) i documenti comprovanti il possesso dei requisiti indicati negli artt. 3 e 4; 3) un documento da cui ri-

sulti l'iscrizione nell'albo dei giornalisti, nei casi in cui questa sia richiesta dalle leggi sull'ordinamento professionale; 4) copia dell'atto di costituzione o dello statuto, se proprietario è una persona giuridica. Il presidente del tribunale o un giudice da lui delegato, verificata la regolarità dei documenti presentati, ordina, entro quindici giorni, l'iscrizione del giornale o periodico in apposito registro tenuto dalla cancelleria. Il registro è pubblico. In sostanza il registro presso i tribunali risponde ad una esigenza di pubblicità delle fonti in relazione alla relativa responsabilità redazionale ed editoriale.

<sup>9</sup> Tra l'altro la legge delega 39 del 2002, all'art. 31 puntualizzava espressamente come: « l'obbligo di registrazione della testata editoriale telematica si applica esclusivamente alle attività per le quali i prestatori del servizio intendano avvalersi delle provvidenze previste dalla legge 7 marzo 2001, n. 62, o che comunque ne facciano specifica richiesta ».

nonché le imprese fornitrici di servizi di telecomunicazioni e telematici» chiariva già come l'iscrizione nel Registro degli operatori di comunicazione costituisse (solo) requisito per l'accesso a benefici, agevolazioni e provvidenze nei soli casi espressamente previsti dalla normativa vigente (articolo 27 della delibera del 2001). Il principio è richiamato anche nelle delibere più recenti, ma non sembra di per sé idoneo a dirimere gli equivoci, purtroppo generati da un testo legislativo (quello della c.d. « riforma » dell'editoria del 2001) tanto ambiguo quanto approssimativo.

Tanto la legge del 2001 che la delibera del medesimo anno consideravano così due modelli di « *prodotto editoriale* » (avente o meno « *periodicità regolare* ») in base al terzo comma dell'articolo 1 della legge 62 (Al prodotto editoriale si applicano le disposizioni di cui all'articolo 2 della legge 8 febbraio 1948, n. 47). Il prodotto editoriale « *diffuso al pubblico con periodicità regolare* » e (soprattutto) *univocamente contraddistinto da una testata giornalistica*, costituente elemento identificativo del *prodotto*, veniva sottoposto, altresì, agli obblighi previsti dall'articolo 5 della medesima legge n. 47 del 1948)

Orbene una attenta analisi della previsione di legge (249) si sarebbe forse rivelata risolutiva e già in se di questioni apparentemente secondarie ma in realtà molto delicate, la legge infatti non richiamava che « *gli atti* » e non fa cenno ai « *soggetti* » censiti, legittimando una interpretazione restrittiva secondo la quale unico criterio di legittimazione avrebbe dovuto essere quello di considerare quale parametro di riferimento proprio le « *nuove* » funzioni di garanzia e perciò la selettiva impostazione propria della normativa vigente, tendente a includere nell'ambito dei soggetti da considerare per l'iscrizione *esclusivamente soggetti già abilitati in forza di un rapporto autorizzatorio o concessorio ovvero economici*, appunto, e costituenti perciò un mercato<sup>10</sup>, o se si vuole più mercati interagenti, della comunicazione, escludendo perciò tutte le realtà disomogenee e non caratterizzate da una organizzazione formale e produttiva, soggetti ai quali peraltro ben poteva applicarsi — e continua ad essere applicata — la vigente normativa sulla stampa (legge n. 47/1948) mai riformata nelle previsioni essenzialmente sintetiche rivolte alla individuazione di responsabilità (civili o penali) conseguenti alla mera pubblicazione di giornali (da parte di chiunque, che sia o meno da qualificare come editore professionale).

Non è infatti un caso che il Registro della stampa presso i Tribunali sia strutturato dalla legge « *per testata* », e cioè svolga

<sup>10</sup> Cfr. sulla importanza del ROC nella ricostruzione dei mercati, cfr. M. LONGHI, *Trust e mercati vigilati. Un tentativo*

*di approccio pratico, Trust e attività fiduciarie* 200, 221.

una funzione *certificativa* della situazione proprietaria ed editoriale che si concepisce solo in rapporto alla esigenza di fornire al pubblico ed al settore editoriale informazioni « di gestione » o se si vuole « di responsabilità » rivolte alla individuazione di soggetti ai quali compete il controllo editoriale o ai quali si connette — in ambiti diversi — la responsabilità di inserimento di contenuti editoriali.

Il che impone, conseguentemente, due ordini di riflessioni generali:

— in primo luogo la definizione di « *prodotto* » editoriale implica logicamente che il risultato editoriale sia qualificabile quale conseguente ad un *processo produttivo qualificato articolato ed organizzato* (appunto in forma imprenditoriale);

— in secondo luogo la qualificazione della *testata*, indipendentemente dalle forme editoriali in concreto prescelte, ed in particolare l'editoria elettronica, la produzione di supporti multimediali o la gestione di servizi digitali in rete costituisce un riferimento uniforme posto dalla legge n. 62 quale preciso criterio di riconoscibilità di una fonte informativa anche in una sua articolazione differente dalla stampa, ma pur sempre qualificabile in senso « redazionale » cioè come centro complesso ed organizzato di « produzione informativa » continuativamente (e perciò *professionalmente*) esercitata.

Per altro verso, poi, proprio il richiamo della norma della legge n. 249 anche ai « soggetti » destinatari di particolari rapporti amministrativi quali l'autorizzazione o la concessione, soggetti cioè *propriamente e strettamente individuabili in base al rapporto con la pubblica amministrazione delle comunicazioni* induce a ritenere fondamentale il rilievo che il regime di pubblicità introdotto sia collegabile strettamente alle funzioni di garanzia sui mercati di riferimento, escludendo ogni allargamento dell'ambito dei soggetti da coinvolgere che possa basarsi su un differente titolo abilitativo. Scopo della prescrizione sembra essere proprio la raccolta informativa circa la relativa struttura e connotazione organizzativa in rapporto alle esigenze che derivano proprio (e solo) dal rapporto pubblicistico e che in un certo senso preesistono rispetto alla definizione normativa, essi sono richiamati al fine di considerare un mercato in evoluzione che si fonda pur sempre, e primariamente, proprio sui caratteri essenziali di tali rapporti amministrativi intesi quali fondamentali strumenti di regolazione e di definizione di responsabilità di servizio.

In realtà il richiamo normativo è già piuttosto ampio e ricomprende, o appare idoneo a ricomprendere, qualsiasi strumento regolatorio o di selezione che possa essere riconosciuto (anche in ipotesi sulla base di norme successive alla entrata in vigore della legge 249/1997) sostanzialmente di contenuto *autorizzatorio o concessorio*.



Altra questione di carattere generale appare anche il modo di interpretare le espressioni legislative nel momento in cui affidano all'Autorità sia l'organizzazione e la tenuta del R.O.C. sia la definizione « *dei criteri di individuazione dei soggetti tenuti all'iscrizione diversi da quelli già iscritti al registro alla data di entrata in vigore della legge* ».

La portata della disposizione ha certamente carattere ampio, almeno apparentemente, ma ad essa non può farsi riferimento per intenderne indirettamente una funzione ricognitiva dell'Autorità estesa alla individuazione di soggetti « nuovi » cui estendere l'obbligo di iscrizione al registro.

In buona sostanza la norma individua già direttamente i soggetti « tenuti » alla iscrizione e si pone in un regime transitorio direttamente richiamato dalla legge, che ha assorbito nel Registro « *degli operatori* » cioè dei soggetti (economici) che in concreto esercitano attività di comunicazione in forma tale da rientrare nelle definizioni legislative che si riferiscono alla offerta di servizi « oggettivamente » forniti in modo imprenditoriale e consistenti nella « fornitura » (continuativa) di servizi qualificabili come « *telematici e di telecomunicazioni* » ivi compresa l'editoria elettronica e digitale. In sostanza l'editoria elettronica o digitale non assurge a definizione autonoma e rilevante, ma viene ricompresa nei servizi forniti (dall'impresa) che si avvalga di tecnologie trasmissive e diffusive informatiche o telematiche<sup>11</sup>.

La chiara definizione della legge del 1997 già comprende significativamente le linee evolutive future del sistema ma almeno ne circoscrive funzionalmente in modo chiaro la portata regolatoria e varrebbe da sé ad escludere ogni possibile estensione degli obblighi di iscrizione e comunicazione al registro di soggetti diversi.

Per altro verso appare anche da escludere che l'Autorità possa estendere l'obbligo di iscrizione al R.O.C. rispetto ad altre categorie di soggetti che non siano rientranti nelle categorie (espressamente) previste dalla legge: il richiamo normativo, infatti, non assume il sostanziale significato di disposizione derogatoria rispetto ai soggetti, bensì esclusivamente può concepirsi *rispetto a criteri* (oggettivi e predeterminati) di individuazione dei soggetti di riferimento, con specifica individuazione di quelli peraltro *risultanti già iscritti nel registro* (in base a disposizioni previgenti in materia di Stampa e radiotelevisione oltre che di telecomunicazioni) al momento di entrata in vigore della legge n. 249.

Ciò vale allora ad escludere che l'Autorità possa (legittimamente) estendere le sue funzioni in modo tale da concepire una

---

<sup>11</sup> Sui problemi conseguenti alla registrazione delle testate telematiche v. diffusamente P. DI FABIO, *La comunicazione*

*d'impresa e la pubblicità nell'era di Internet*, cit., 18 e ss.



iscrizione di (categorie di) soggetti differenti i quali poi non abbiano persino caratteristica soggettiva di «impresa» operante nel settore delle comunicazioni o non siano almeno riconoscibili come titolari di un rapporto *autorizzatorio* o *concessorio* anche sulla base di norme entrate in vigore successivamente, purché tale rapporto sia (oggettivamente) riconoscibile e così legislativamente (pre)definito, indipendentemente dal settore formale di riferimento.

Del resto il riferimento molto ampio alla nozione di «operatori» deve porsi in diretto rapporto con la nozione, altrettanto ampia (e direttamente prevista dalla legge 249) di *imprese fornitrici di servizi telematici e di telecomunicazioni ivi compresa l'editoria elettronica e digitale*.

Ne consegue, da un lato che possono essere ricomprese tra i soggetti tenuti alla iscrizione al Registro *solo le imprese*, come già sottolineato, e dall'altro che qualunque impresa che in qualunque modalità fornisca «*servizi telematici e di telecomunicazioni*» (ad altre imprese o al pubblico degli utenti) può legittimamente essere ricompresa nell'ambito dei soggetti obbligati all'iscrizione, indipendentemente poi se sussista una situazione autorizzatoria o concessoria di fondo.

Ma ciò si pone evidentemente ancora una volta in rapporto alle funzioni promozionali proprie dell'Autorità di garanzia, e quindi richiede una considerazione specifica in ordine all'ambito di esercizio dell'attività economica esercitata intesa nella sua dimensione effettiva.

Se cioè l'impresa opera entro un mercato *apprezzabile dall'Autorità*, quanto a delimitazioni e dimensionamento, in un quadro oggettivo ed effettivo di «*comunicazione*» non vi dovrebbe essere dubbio sulla sua soggezione all'obbligo di iscrizione.

Parimenti la nozione ampia di «*servizi telematici*» e la considerazione nell'editoria di due forme solo apparentemente coniugabili (quali l'editoria «elettronica» e «digitale») impone una riflessione ulteriore, se cioè tali imprese debbano essere qualificate in ragione del carattere obiettivo del servizio reso (qualificabile come appunto come «*telematico*») e quindi debbano essere considerate e ricomprese anche funzioni di accesso alla rete telematica (o alle reti telematiche disponibili) e di comunicazione elettronica nel senso più ampio (come l'offerta di servizi interattivi o di comunicazione multimediale, di corrispondenza, di telefonia o di accesso da remoto a determinate strutture in ogni forma evolutiva potenziale).

In tal senso è significativo come la precedente Delibera dell'Autorità n. 236/01/CONS Regolamento per l'organizzazione e la tenuta del registro degli operatori di comunicazione all'art. 1 avesse definito «*imprese fornitrici di servizi di telecomunicazioni e telematici*» (esclusivamente) i soggetti che, *in base a licenza o autorizzazione* installano e forniscono reti di telecomunicazione o forni-

scono servizi consistenti, in tutto o in parte, nella trasmissione e nell'instradamento di segnali su reti di telecomunicazioni, ivi compreso qualunque servizio interattivo anche se relativo a prodotti audiovisivi, esclusa la diffusione circolare dei programmi radiofonici e televisivi.

La questione è molto delicata, e se può considerarsi in ogni caso prevalente per la risoluzione dei numerosi spunti problematici, la circostanza della presenza o meno dell'impresa entro il mercato (italiano) in via esclusiva o prevalente, deve riconoscersi anche che solo la gestione (economica) di contenuti multimediali o la gestione (economica) di un servizio qualificabile oggettivamente in senso « *comunicativo* » — cioè riconoscibile nelle forme adottate e chiaramente rivolto a rappresentare sistematicamente una realtà (economica) ben definita — può essere ricollegabile al quadro definitorio circoscritto dall'art. 2 del Decreto Legislativo 31 luglio 2005 n. 177 (T.U. sulla radiotelevisione)<sup>12</sup>.

Ne consegue che, proprio in considerazione dei richiamati principi di fondo del T.U. siano considerabili ai fini dell'inclusione o meno nel registro le relative premesse formali logiche e tecnologiche, esse ne caratterizzano la portata in modo essenziale, fornendo un prospetto evolutivo di un sistema convergente e di un mercato « integrato » (e non più segmentato) di riferimento per le funzioni antitrust in materia<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Ci si riferisce espressamente ai punti c) nel punto in cui definisce « *operatore di rete* » il soggetto titolare del diritto di installazione, esercizio e fornitura di una rete di comunicazione elettronica su frequenze terrestri in tecnica digitale, via cavo o via satellite, e di impianti di messa in onda, multiplazione, distribuzione e diffusione delle risorse frequenziali che consentono la trasmissione dei programmi agli utenti, al punto d) in cui si definisce « *fornitore di contenuti* » il soggetto che ha la responsabilità editoriale nella predisposizione dei programmi televisivi o radiofonici e dei relativi programmi-dati destinati alla diffusione anche ad accesso condizionato su frequenze terrestri in tecnica digitale, via cavo o via satellite o con ogni altro mezzo di comunicazione elettronica e che è legittimato a svolgere le attività commerciali ed editoriali connesse alla diffusione delle immagini o dei suoni e dei relativi dati; al punto e) in cui si definisce « *fornitore di contenuti a carattere comunitario* » il soggetto che ha la responsabilità editoriale nella predisposizione dei programmi destinati alla radiodiffusione televisiva in ambito locale che si impegna: a non trasmettere più del 5 per cento di pubblicità per ogni ora di diffusione; a trasmettere programmi

originali autoprodotti per almeno il 50 per cento dell'orario di programmazione giornaliero compreso dalle 7 alle 21.

<sup>13</sup> Secondo l'art. 1 infatti formano oggetto del T.U. i principi generali che informano l'assetto del sistema radiotelevisivo nazionale, regionale e locale, e lo adeguano all'introduzione della tecnologia digitale ed al processo di convergenza tra la radiotelevisione ed altri settori delle comunicazioni interpersonali e di massa, quali le comunicazioni elettroniche, l'editoria, anche elettronica ed internet in tutte le sue applicazioni; le disposizioni legislative vigenti in materia radiotelevisiva, con le integrazioni, modificazioni e abrogazioni necessarie al loro coordinamento o per assicurarne la migliore attuazione, nel rispetto della Costituzione, delle norme di diritto internazionale vigenti nell'ordinamento interno e degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea ed alle Comunità europee. Formano oggetto del testo unico le disposizioni in materia di trasmissione di programmi televisivi, di programmi radiofonici e di programmi-dati, anche ad accesso condizionato, nonché la fornitura di servizi interattivi associati e di servizi di accesso condizionato su frequenze terrestri, via cavo e via satellite.

Ed ancora, proprio la previsione di una « *Piattaforma unica per trasmissioni digitali* » (art. 2 comma 19) considera e chiarisce la portata essenzialmente « radiotelevisiva » (o se si vuole « comunicativa ») delle disposizioni sul R.O.C. nel punto in cui prevede che « la società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo e la società concessionaria del servizio pubblico di telecomunicazioni, tra loro congiuntamente, possono partecipare ad una piattaforma unica per trasmissioni digitali da satellite e via cavo e per trasmissioni codificate in forma analogica su reti terrestri, *mediante accordi di tipo associativo anche con operatori di comunicazione destinatari di concessione, autorizzazione, licenza o comunque iscritti nel R.O.C.* »<sup>14</sup>.

È infine da osservare che alla luce delle disposizioni del *Codice per le comunicazioni elettroniche Decreto legislativo 1° agosto 2003*, n. 259 vengono espressamente definiti (art. 1 lett. gg) i servizi « *di comunicazione elettronica* », e cioè i servizi *forniti di norma a pagamento*, consistenti esclusivamente o prevalentemente nella trasmissione di segnali su reti di comunicazione elettronica, compresi i servizi di telecomunicazioni e i servizi di trasmissione nelle reti utilizzate per la diffusione circolare radiotelevisiva, ad esclusione dei servizi che forniscono contenuti trasmessi utilizzando reti e servizi di comunicazione elettronica o che esercitano un controllo editoriale su tali contenuti; sono inoltre *esclusi i servizi della società dell'informazione* di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70, *non consistenti interamente o prevalentemente nella trasmissione di segnali su reti di comunicazione elettronica*. La fornitura di reti o di servizi di comunicazione elettronica è assoggettata così (art. 25 comma 3/4) ad un'*autorizzazione generale*, che consegue alla presentazione della dichiarazione presentata da un'*impresa interessata*<sup>15</sup>.

L'impresa esercente servizi e reti di comunicazione elettronica è così abilitata ad iniziare la propria attività a decorrere dall'avve-

<sup>14</sup> Sempre secondo lo stesso articolo tale piattaforma è aperta alla utilizzazione di chi ne faccia richiesta in base a titolo idoneo, secondo principi di trasparenza, di concorrenza e di non discriminazione. L'Autorità vigila *sulla costituzione e sulla gestione della piattaforma*, garantendo, mediante l'adozione di specifici provvedimenti, anche ai sensi dei commi 31 e 32 dell'articolo 1, l'osservanza dei principi di trasparenza, di concorrenza e di non discriminazione tra i soggetti pubblici e privati, nonché tra i soggetti partecipanti all'accordo di cui al presente comma e soggetti terzi che intendano distribuire pro-

prie trasmissioni mediante la stessa piattaforma.

<sup>15</sup> Tale dichiarazione è resa al Ministero resa dalla persona fisica titolare ovvero dal legale rappresentante della persona giuridica, o da soggetti da loro delegati, contenente l'intenzione di iniziare la fornitura di reti o servizi di comunicazione elettronica, unitamente alle informazioni strettamente necessarie per consentire al Ministero di tenere un elenco aggiornato dei fornitori di reti e di servizi di comunicazione elettronica, da pubblicare sul proprio Bollettino ufficiale e sul sito Internet. Tale dichiarazione costituisce denuncia di inizio attività.

nuta presentazione della dichiarazione di inizio attività<sup>16</sup>. Le *imprese titolari di autorizzazione* sono conseguentemente tenute all'iscrizione nel registro degli operatori di comunicazione (art. 25 comma 4 Codice com.el.).

Ne consegue un'ulteriore conferma della caratteristica funzionale del R.O.C. quale *registro di imprese*, caratteristica che non può essere espansa o fraintesa e che emerge ancora di più chiaramente dalla considerazione del tessuto normativo in materia di comunicazione.

Non sempre, poi, viene adeguatamente considerato che l'art. 6 della legge 249/1997 al comma 2 prevede l'istituzione (« ove necessario » soprattutto e con criteri di parametrizzazione, e quindi di sostanziale progressività, che tengano conto dei costi dell'attività), di un corrispettivo per i servizi resi dall'Autorità<sup>17</sup> in base a disposizioni di legge, *ivi compresa la tenuta del registro degli operatori*. All'iscrizione al registro consegue quindi il pagamento di un contributo da parte degli operatori interessati, ed è quindi innegabile, nei casi di iscrizione facoltativa, che solo ad essi compete la valutazione dei costi e dei benefici derivanti dalla iscrizione. Per le medesime ragioni (oltre che per l'intervenuta attivazione di procedure sanzionatorie nei casi in cui si ritengano soggetti ad iscrizione soggetti o imprese individuabili in base alle prescrizioni « allargate ») è facile immaginare l'insorgenza di contenzioso giurisdizionale.

È interessante notare che poi è la stessa Autorità, nel disciplinare le modalità di partecipazione degli operatori al contributo<sup>18</sup> anche ai sensi dell'art. 1 comma 66 della legge 266/2005, a riferirsi esplicitamente « ai ricavi iscritti nell'ultimo bilancio approvato » così indirettamente confermando come i soggetti tenuti al versamento del contributo debbano considerarsi solo quelli che, rientrando nelle categorie previste dalla legge, svolgano la loro attività nella veste giuridica di società di capitali e/o enti obbligati all'approvazione del bilancio per legge. Non solo, ma risultano persino esenti dal versamento del contributo le imprese che si trovano in

<sup>16</sup> La dichiarazione comporta comunque il rispetto delle disposizioni sui diritti di uso stabilite negli articoli 27, 28 e 29. Ai sensi dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni, il Ministero, entro e non oltre sessanta giorni dalla presentazione della dichiarazione, verifica d'ufficio la sussistenza dei presupposti e dei requisiti richiesti e dispone, se del caso, con provvedimento motivato da notificare agli interessati entro il medesimo termine, il divieto di prosecuzione dell'attività.

<sup>17</sup> Cfr. Decreto 17 maggio 2002 (Misure e modalità di versamento del contributo dovuto all'Autorità per le garanzie nelle

comunicazioni di cui all'art. 2, comma 38, lettera b), della legge 14 novembre 1995, n. 481 Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 153 del 2 luglio 2002.

<sup>18</sup> La delibera 693/08/CONS del 26 novembre 2008, concernente « *misura e modalità di versamento del contributo dovuto all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni per l'anno 2009* », approvata con D.P.C.M. del 17 dicembre 2008 ha fissato la percentuale di calcolo della contribuzione nell'1,45 per mille. Risultano così confermate sostanzialmente le disposizioni già previste nella Delibera del 21 novembre 2007, n. 604/07/CONS.

liquidazione e/o sottoposte a procedure concorsuali e, in ogni caso, le imprese, con ricavi assoggettabili a contribuzione determinati come sopra indicato, pari o inferiori a 500.000,00 euro. Oltre tale soglia il contributo è calcolato sull'intero importo dei ricavi assoggettabili, così come le imprese che hanno iniziato la loro attività nell'anno in corso in considerazione che per il calcolo del contributo il parametro di riferimento sono i ricavi dell'ultimo bilancio approvato precedentemente alla adozione della delibera. Pur tuttavia, chiarisce la delibera, anche i soggetti esonerati dal versamento, sarebbero comunque tenuti, comunque, a presentare una apposita comunicazione in ordine ai dati anagrafici ed economici ribadendo come la mancata o tardiva presentazione del modello nonché l'indicazione, nello stesso modello, di dati non rispondenti al vero, comporti l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 1, commi 29, 30 e 31 della legge 31 luglio 1997, n. 249.

Si tratta, quindi, di comprendere come l'intervenuto allargamento dell'ambito dei soggetti tenuti alla iscrizione rischia di mantenere una forte ambiguità tra i contenuti di un preciso obbligo giuridico<sup>19</sup> amministrativamente sanzionato e quelli di una facoltà cui la legge sembra collegare effetti giuridici positivi, quali l'accesso a qualsiasi forma di intervento pubblico promozionale, intervento cui l'interessato, come imprenditore collocato in mercati differenti, è libero di aderire o meno o anche di rinunciarvi.

Va inoltre sottolineato a riguardo che l'art. 43 (*Posizioni dominanti nel mercato delle comunicazioni*) del Decreto Legislativo 31 luglio 2005, n. 177, *Testo unico della radiotelevisione*, prevede al comma 9 che, fermo restando il divieto di costituzione di posizioni dominanti nei singoli mercati che compongono il sistema integrato delle comunicazioni, come proprio *i soggetti tenuti all'iscrizione nel registro degli operatori di comunicazione costituito ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera a), numero 5), della legge 31 luglio 1997, n. 249*, non possano né direttamente, né attraverso soggetti controllati o collegati, conseguire ricavi superiori al 20 per cento dei ricavi complessivi del sistema integrato delle comunicazioni.

Vi è in sostanza una chiara e diretta implicazione tra iscrizione al R.O.C. e difesa del livello di pluralismo del sistema, qualificando una soglia di rilevanza per la posizione dominante nel mercato delle comunicazioni proprio con riferimento a soggetti economici (appunto tutti i soggetti «tenuti» all'iscrizione al Registro) cui viene direttamente preclusa una *concentrazione di risorse superiore al 20% dei ricavi enucleabili dal sistema*, ed è solo l'ana-

<sup>19</sup> Soggetto peraltro a sanzione amministrativa in caso di inadempimento come tutto previsto dall'art. 24 del Regolamento che

espressamente richiama l'applicabilità delle sanzioni di cui all'articolo 1, commi 29, 30, 31, 32 della legge 31 luglio 1997, n. 249.

lisi dei dati economici di riferimento, ed ovviamente la relativa comunicazione costante, a render possibile una verifica precisa dello stato e dello sviluppo dell'espansione soggettiva dell'operatore entro il mercato. E ciò si inquadra nel precetto posto a chiare lettere dall'art. 2 della stessa legge istitutiva (249/1997) nel punto in cui considera le posizioni dominanti « nei settori delle *comunicazioni sonore e televisive*, anche *nelle forme evolutive*, realizzate con *qualsiasi mezzo tecnico*, della *multimedialità*, dell'*editoria anche elettronica e delle connesse fonti di finanziamento* » e pone conseguentemente il divieto di qualsiasi atto o comportamento avente per oggetto o per effetto la costituzione o il mantenimento di una posizione dominante da parte di uno stesso soggetto anche attraverso soggetti controllati e collegati.

Di qui la necessità di concepire il Registro come strumento informativo « funzionale », rivolto cioè alla comprensione di sistemi in evoluzione, alla considerazione delle relative esigenze di libertà e di non condizionamento esterno mediante controlli societari o finanziari. Il che, poi, non esclude che proprio tale funzione implichi una considerazione di diversi livelli interessanti, dal mercato nazionale a quello locale, e che cioè richieda punti di osservazione efficienti e decentrati per riscontrare il livello di ampiezza e di apertura dei mercati e la consistenza effettiva di un pluralismo che deve « misurarsi » giorno per giorno con strumenti adeguati.

Va detto anche che proprio l'avvio con Delibera 626/08/CONS di una *indagine conoscitiva sui produttori di contenuti nel settore delle comunicazioni elettroniche* potrebbe manifestarsi di particolare utilità per la risoluzione delle problematiche cui si è fatto cenno.

## 2. IL NUOVO R.O.C.: UNA PROSPETTIVA DI COERENZA E SEMPLIFICAZIONE NON SENZA QUALCHE CONCRETO RISCHIO INTERPRETATIVO.

Con approvazione della delibera del Consiglio dell'Autorità n. 666/08/CONS del 26 novembre 2008, *Regolamento per l'organizzazione e la tenuta del Registro degli operatori di comunicazione* si apre una nuova fase nell'ambito della regolamentazione.

La delibera, come è stato notato dai primi osservatori costituisce non solo (e non tanto) un « testo unico » rispetto alle precedenti posizioni dell'organo di garanzia, ma fissa le basi per una più moderna gestione di uno strumento informativo, il registro, che è essenziale all'esercizio delle funzioni di garanzia, che si pone in un contesto territorialmente ampio e che richiede una sensibilità costante alle esigenze pratiche degli operatori, prima fra tutte quella di « non appesantimento » dei relativi adempimenti documentali, adempimenti che si concepiscono appunto in funzione di un interscambio informativo efficace e rapido, in grado di consentire agli



operatori di essere certificati quali soggetti operanti e attivi nel settore ed all'Autorità di disporre, per l'esercizio di tutte le sue funzioni, di una base di dati aggiornata e completa.

Con le nuove disposizioni si completa un'opera di allineamento e di adeguamento già avviata con le precedenti Delibere, ma in sostanza si recepisce anche un quadro unitario di precetti rivolto da un lato alla semplificazione degli adempimenti per gli operatori e dall'altro alla definizione di più chiari contenuti per i connessi adempimenti<sup>20</sup>

L'articolo 2 della Delibera definisce i soggetti *obbligati* all'iscrizione al Registro in linea coerente con i principi del T.U. sulla radiotelevisione<sup>21</sup> ma in verità, almeno apparentemente, estendendo non poco —non senza qualche sostanziale rischio, — le (vigenti) prescrizioni della legge n. 249, in particolare individuando *gli « operatori di rete »*, quali soggetti titolari del diritto di installazione, esercizio e fornitura di una rete di comunicazione elettronica su frequenze terrestri in tecnica digitale, via cavo o via satellite, e di impianti di messa in onda, multiplazione, distribuzione e diffusione delle risorse frequenziali che consentono la trasmissione di programmi agli utenti; e *« i fornitori di contenuti »* (cioè i soggetti che *hanno la responsabilità editoriale* nella predisposizione dei programmi televisivi o radiofonici e dei relativi programmi dati destinati alla diffusione anche ad accesso condizionato su frequenze terrestri in tecnica digitale, via cavo o via satellite o con ogni altro mezzo di comunicazione elettronica e che *sono legittimati a svolgere le attività commerciali ed editoriali connesse alla diffusione delle immagini o dei suoni e dei relativi dati*; sono altresì tenuti alla iscrizione anche *« i fornitori di servizi interattivi associati o di servizi di accesso condizionato »* (e cioè quei

<sup>20</sup> Il nuovo regolamento, in sintesi, ha abrogato le disposizioni contenute nella delibera n. 236/01/CONS e nelle successive modifiche prevedendo un considerevole ampliamento del numero dei soggetti tenuti all'iscrizione, alla luce del nuovo T.U. sulla radiotelevisione Decreto Legislativo 31 luglio 2005 n. 177 (art. 2, comma 1, lett. a, b, c, i 2); la revisione della modulistica sulla base delle nuove tipologie di operatori tenute all'iscrizione al ROC e delle esigenze amministrative emerse nella gestione del registro, una nuova definizione di agenzia di stampa nazionale (art. 2, comma 1, lett. g); la riduzione del termine per la conclusione del procedimento di iscrizione da sessanta a trenta giorni (art. 7, comma 1); la previsione della cancellazione d'ufficio dal Registro (art. 12 comma 6); la trasmissione telematica delle comunicazioni da rendere al Registro (art. 13); la pubblica-

zione sul sito web dell'Autorità dei dati generali relativi ai soggetti iscritti al Registro (art. 19); la possibilità di conferire le deleghe ai Co.Re.Com. per la gestione del Registro (art. 25); la previsione di un codice alfa numerico identificativo degli impianti radiotelevisivi presenti nella Sezione speciale impianti radiotelevisivi del Registro (art. 21, comma 3); un raddoppio del termine temporale, (da trenta a sessanta giorni) per comunicare le variazioni con un sistema interattivo relative agli impianti radiotelevisivi, (All. C, n. 3); la possibilità di pubblicazione delle informazioni relative alla denominazione/ragione sociale, codice fiscale, sede legale, attività e numero ROC dei soggetti iscritti al Registro sul sito web dell'Autorità.

<sup>21</sup> In particolare cfr. art. 2, lett. c) lett. d) e h) del D.Lgs. 31 luglio 2005, n. 177.



soggetti che forniscono, attraverso l'operatore di rete, servizi al pubblico di accesso condizionato, compresa la *pay per view*, mediante distribuzione agli utenti finali di chiavi numeriche per l'abilitazione alla visione dei programmi, alla fatturazione dei servizi ed eventualmente alla fornitura di apparati, ovvero *che forniscono servizi della c.d. « società dell'informazione » ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70*<sup>22</sup>, ovvero forniscono una guida elettronica ai programmi), ed infine i soggetti *esercenti l'attività di radiodiffusione* e cioè la società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo e i soggetti titolari di concessione, autorizzazione, o comunque di altro provvedimento abilitativo, da parte dell'Autorità o del Ministero delle comunicazioni, per l'esercizio della radiodiffusione sonora o televisiva, via etere terrestre, via satellite o via cavo, con qualsiasi tecnica e modalità, ad accesso libero o condizionato, e per l'installazione e l'esercizio di impianti ripetitori via etere di programmi sonori e televisivi esteri e nazionali, nonché i soggetti a cui la legge impone

<sup>22</sup> E qui il riferimento appare poco coerente proprio col contenuto del decreto legislativo, che tra l'altro all'art. 2 definisce tali soggetti « servizi della società dell'informazione » e cioè le attività economiche svolte in linea — *on line* —, nonché i servizi definiti dall'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge 21 giugno 1986, n. 317, e successive modificazioni « prestatore »: la persona fisica o giuridica che presta un servizio della società dell'informazione. Tanto più che la stessa norma prevedeva (comma 3) che sono fatte salve, ove non espressamente derogate, le disposizioni in materia bancaria, finanziaria, assicurativa e dei sistemi di pagamento e le competenze degli organi amministrativi e degli organi di polizia aventi funzioni di vigilanza e di controllo, compreso il controllo sulle reti informatiche di cui alla legge 31 luglio 1997, n. 249, e delle autorità indipendenti di settore. Il problema non è di poco conto in quanto se il criterio fondamentale risulta essere quello di ricomprendere le attività radiotelevisive o di telecomunicazioni (cioè poi operatori VOIP, Web TV e Web Radio aventi ovviamente sede in Italia) non si comprende come le prescrizioni della delibera (che è e resta atto amministrativo e non regolamento delegato) possano essere ritenute coerenti con quanto espressamente prevede il successivo Art. 6 (*Assenza di autorizzazione preventiva*) per cui « L'accesso all'attività di un prestatore di un servizio della società dell'informazione e il suo esercizio non sono soggetti, in quanto tali, ad autorizzazione preventiva o ad altra misura di effetto equivalente.

Sono fatte salve le disposizioni sui regimi di autorizzazione *che non riguardano specificatamente ed esclusivamente i servizi della società dell'informazione o i regimi di autorizzazione nel settore dei servizi delle telecomunicazioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 19 settembre 1997, n. 318, dalla cui applicazione sono esclusi i servizi della società dell'informazione.*

Resta comunque l'ipotesi di una lettura coerente che di fatto appunto limiti anche in considerazione al contenuto del T.U. sulla radiotelevisione la estensione delle disposizioni regolatorie *solo appunto al settore radiotelevisivo e delle telecomunicazioni* dovendosi escludere ogni (impropria) interpretazione estensiva. La Direttiva 2000/31/CE dell'8 giugno 2000 recepita appunto dalla normativa del 2003 sottolinea il: « Principio dell'assenza di autorizzazione preventiva » e soprattutto fa divieto agli Stati membri di imporre ai servizi della società dell'informazione regimi di autorizzazione speciali che non si applicherebbero a servizi analoghi forniti con altri mezzi. Così sarebbe indubbiamente contrario alla direttiva assoggettare l'apertura di un sito web ad un procedimento di autorizzazione. Un sito potrà essere però subordinato ad autorizzazione se l'attività contemplata è un'attività regolamentata (come ad esempio, servizi bancari e finanziari on-line) ed in questo senso se non si vuole suscitare l'interesse delle istituzioni comunitarie con l'avvio di procedura d'infrazione dell'Italia, sarebbe opportuno chiarire i limiti delle nuove disposizioni.

gli stessi obblighi dei concessionari; ed infine le *imprese concessionarie di pubblicità* qualificate come imprese che, in forza di un contratto con i soggetti o con una loro concessionaria di pubblicità, ricevono l'incarico non occasionale di negoziare e concludere in nome proprio contratti di vendita di spazi pubblicitari per la trasmissione mediante impianti radiofonici o televisivi; oppure come soggetti che, in forza di un contratto con un editore di giornali quotidiani, periodici o riviste, nonché di testate in formato elettronico, o con una sua concessionaria di pubblicità, ricevono l'incarico non occasionale di negoziare e concludere in nome proprio contratti di vendita di spazi pubblicitari per la diffusione, su giornali quotidiani, periodici o riviste, o testate in formato elettronico; *le imprese di produzione o distribuzione di programmi radiotelevisivi* e cioè soggetti che producono o distribuiscono (con riferimento ai soggetti obbligati all'iscrizione) programmi destinati alla radiodiffusione sonora o televisiva; le agenzie di stampa a carattere nazionale: i soggetti i cui notiziari siano distribuiti in abbonamento a titolo oneroso, qualunque sia il mezzo di trasmissione utilizzato, ad almeno quindici testate quotidiane in cinque regioni, che abbiano alle loro dipendenze a norma del contratto nazionale di lavoro più di dieci giornalisti professionisti con rapporto a tempo pieno, indeterminato ed esclusivo, ed effettuino un minimo di dodici ore di trasmissione al giorno per almeno cinque giorni alla settimana; . gli editori di giornali quotidiani, periodici o riviste: i *soggetti editori* di cui all'articolo 1, comma 1, e quelli equiparati di cui all'articolo 18, comma 1, della legge 5 agosto 1981, n. 416, che pubblicano più di dodici numeri l'anno; gli altri soggetti editori che comunque pubblicano una o più testate giornalistiche diffuse al pubblico con regolare periodicità; soggetti esercenti l'editoria elettronica; e cioè soggetti che pubblicano in modalità elettronica *testate* diffuse al pubblico con periodicità quotidiana, e quelli equiparati di cui all'articolo 18, comma 1, della legge 5 agosto 1981, n. 416, che pubblicano più di dodici numeri l'anno; *gli altri editori che pubblicano in modalità elettronica testate con periodicità non quotidiana, ivi compresi i soggetti che gestiscono siti internet per la pubblicazione degli avvisi di vendita di cui all'art. 490 c.p.c.* così come previsto dal decreto del Ministero della giustizia del 31 ottobre 2006<sup>23</sup>; *le imprese fornitrici*

<sup>23</sup> Il D.M. 31 ottobre 2006 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 297 del 22 dicembre 2006). *Individuazione dei siti internet destinati all'inserimento degli avvisi di vendita di cui all'art. 490 del c.p.c.* stabilisce (art. 2) che i siti internet gestiti dai soggetti in possesso dei requisiti professionali e dotati dei requisiti tecnici, sono inseriti in un apposito elenco tenuto

presso il Dipartimento per gli affari di giustizia del Ministero, Direzione generale della giustizia civile e possono effettuare gli avvisi di vendita. I requisiti professionali e incompatibilità sono individuati (esclusivamente) con riferimento appunto al ROC (i soggetti che richiedono l'iscrizione nell'elenco di cui all'art. 2 devono essere iscritti al registro degli operatori

*di servizi di comunicazione elettronica*: i soggetti che, in base ad autorizzazione forniscono direttamente servizi consistenti esclusivamente o prevalentemente nella trasmissione di segnali su reti di comunicazione elettronica, compresi i servizi di telecomunicazioni e i servizi di trasmissione nelle reti utilizzate per la diffusione circolare televisiva.

Insomma la definizione dei soggetti obbligati sembra essere ridondante e potrebbe comportare — specie nell'ipotesi di decentramento ai Co.Re.Com. delle procedure di iscrizione — non pochi profili problematici e interpretativi soprattutto forieri di possibile contenzioso giurisdizionale (non si sa bene poi se di competenza del Giudice amministrativo o semmai del Giudice Ordinario vertendosi indubbiamente in materia di diritti soggettivi fondamentali e non condizionabili come quelli attinenti alla comunicazione *ex art. 21 e 41 Cost.*).

Un chiaro riferimento alla dimensione « imprenditoriale » come criterio ricostruttivo uniforme, riferimento contenuto peraltro nella stessa legge n. 249 avrebbe potuto fornire una prospettiva meno incerta e soprattutto univoca e coerente.

È auspicabile allora che l'Autorità intervenga quanto meno dettando opportune e chiare linee interpretative di riferimento e omogenei criteri, che peraltro non sono mancati in passato, e che in parte sembrano poi anche trasparire dallo stesso articolato del Regolamento che ne limitino la portata a situazioni organizzative organizzate *imprenditorialmente* e tali appunto da definire — anche progressivamente — mercati ed attività economiche posizionate all'interno di un mercato di riferimento (quello italiano), senza tralasciare i delicatissimi profili di regolamentazione comunitaria e internazionale che invece attengono ad attività comunicative via *web* non rientranti in una dimensione organizzata.

Una interpretazione diversa aprirebbe una infinita serie di dubbi, generando incertezza e correndo il rischio di penalizzare in definitiva l'evoluzione della rete in Italia considerando nel medesimo modo situazioni obiettivamente diverse, tanto più in assenza di un preciso quadro legislativo internazionale di riferi-

---

di comunicazione di cui all'art. 1, comma 6, lettera *a*), n. 5 della legge 31 luglio 1997, n. 249). Insomma il D.M. richiama la legge 249 che a sua volta, nella delibera che adotta il regolamento di organizzazione richiama il decreto ministeriale. Una questione di coerenza da un lato, ma dall'altro appare evidente che tale previsione si giustifica solo in quanto richiamata già da altra fonte normativa (secondaria) e che per converso sembra confermare l'eccezionalità dell'iscrizione di siti internet al ROC se non su base volontaria. Sembra

da escludere nel modo più fermo che la disposizione intenda puntualizzare un vero e proprio obbligo per soggetti (economici e non) estranei a tale ristretta categoria, la cui inclusione evidentemente si giustifica in relazione all'attività svolta continuamente in rapporto con l'amministrazione pubblica, attività che esige una trasparenza giustificata dalla funzione informativa specifica destinata ad incidere non poco in termini di trasparenza della stessa azione amministrativa e giurisdizionale di riferimento.

mento e persino in potenziale difformità con l'ordinamento comunitario.

Merita cenno la tenuta informatica del registro (art. 3 e 4 del nuovo Regolamento) con la costituzione di un apposito sistema informativo automatizzato che consente l'estrapolazione di documenti informatici, intesi come rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti formati, o comunque trattati, inerenti ciascun soggetto presente nel Registro stesso.

Tale sistema assicura la disponibilità, l'integrità e la sicurezza con riferimento all'accesso ai dati, nel rispetto delle disposizioni del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (*Codice in materia di protezione dei dati personali*) e del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e successive modifiche (*CAD Codice dell'amministrazione digitale*) in materia di amministrazione delle informazioni in modalità digitale, anche mediante l'interoperabilità con i sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni e di altri enti.

Orbene il richiamo appare non secondario, poiché se è vero che in materia di dati personali esso appare già contenuto nelle precedenti delibere proprio il riferimento al CAD si rivela di particolare interesse tanto più nella prospettiva di una gestione decentrata del Registro.

Ci si riferisce infatti alle grandissime opportunità che sembrano dischiudersi con l'inclusione del R.O.C. nell'ambito del *Sistema pubblico di connettività* di cui all'art. 77 in particolare alla opportunità per le pubbliche amministrazioni (anche indipendenti come appunto nel caso di specie) di garantire *l'interazione della pubblica amministrazione centrale e locale con tutti gli altri soggetti connessi a Internet*, nonché con le reti di altri enti, promuovendo l'erogazione di servizi di qualità e la miglior fruibilità degli stessi da parte dei cittadini e delle imprese e la fornitura di una infrastruttura condivisa di interscambio che consenta l'interoperabilità tra tutte le reti delle pubbliche amministrazioni esistenti, favorendone lo sviluppo omogeneo su tutto il territorio nella salvaguardia degli investimenti effettuati, e infine alla fornitura di servizi di connettività e cooperazione alle pubbliche amministrazioni che ne facciano richiesta, per permettere l'interconnessione delle proprie sedi e realizzare così anche l'infrastruttura interna di comunicazione per realizzare un modello di fornitura dei servizi multi-fornitore coerente con l'attuale situazione di mercato e le dimensioni del progetto stesso.

Ci si riferisce all'art. 10 del CAD che prevede a favore delle imprese *lo Sportello unico per le attività produttive* gestito in modalità informatica ed erogante i propri servizi verso l'utenza anche in via telematica.

La rete degli sportelli unici consente (in via telematica) l'invio di istanze, dichiarazioni, documenti e ogni altro atto trasmesso dal-

l'utente in via telematica e soprattutto garantisce l'integrazione con i servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni<sup>24</sup>.

Ci si riferisce, ancora, all'art. 11 del CAD nel punto in cui si prevede un *Registro informatico degli adempimenti amministrativi per le imprese* istituito presso il Ministero delle attività produttive, che si avvale a questo scopo del sistema informativo delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, il quale contiene l'elenco completo degli adempimenti amministrativi previsti dalle pubbliche amministrazioni per l'avvio e l'esercizio delle attività di impresa, nonché i dati raccolti dalle amministrazioni comunali negli archivi informatici di cui all'articolo 24, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Tale Registro si articola su base regionale con apposite sezioni del sito informatico, e fornisce, ove possibile, il supporto necessario a compilare in via elettronica la relativa modulistica. Il CAD tra l'altro fa infatti obbligo alle amministrazioni pubbliche, nonché ai concessionari di lavori e ai concessionari e gestori di servizi pubblici, di trasmettere in via informatica al Ministero delle attività produttive l'elenco degli adempimenti amministrativi necessari per l'avvio e l'esercizio dell'attività di impresa.

### 3. LA « NUOVA FASE » DELLE DELEGHE REGIONALI.

Va premesso che non appare possibile inquadrare la funzione di tenuta del registro da parte dell'Autorità come funzione esclusiva, in quanto proprio il comma 13 dell'art. 1 della legge n. 249 configura espressamente i *Comitati Regionali delle comunicazioni (Co.-Re.Com.)* quali organismi essenziali per le esigenze di decentramento sul territorio al fine di assicurare appieno quelle necessarie funzioni di governo, di garanzia e di controllo in tema di comunicazione. I comitati sono definiti «funzionalmente organi dell'Autorità» e potenzialmente, così, appaiono destinatari di ogni possibile delega di funzioni volta ad assicurare concretezza al relativo ruolo di garanzia del sistema.

L'articolo 25 della Delibera 666/08/CONS del 26 novembre 2008 *Regolamento per l'organizzazione e la tenuta del Registro degli operatori di comunicazione* disciplina la delega di funzioni ai Co.re.Com. in particolare dell'istruttoria relativa ai *procedimenti di iscrizione* degli operatori di cui all'art. 6 del regolamento non-

<sup>24</sup> Al fine di promuovere la massima efficacia ed efficienza dello sportello unico, anche attraverso l'adozione di modalità omogenee di relazione con gli utenti nell'intero territorio nazionale, lo Stato, d'intesa con la Conferenza unificata di cui al

l'articolo 8 del Decreto Legislativo 28 agosto 1997, n. 281, individua uno o più modelli tecnico-organizzativi di riferimento, tenendo presenti le migliori esperienze realizzate che garantiscano l'interoperabilità delle soluzioni individuate.

ché dei procedimenti di rilascio delle certificazioni di cui all'art. 14 del regolamento.

Si tratta quindi di una delega *ben circoscritta* che si riferisce a determinate fasi procedurali istruttorie e che disciplina l'iscrizione degli operatori (o meglio l'istruzione delle relative domande di iscrizione al R.O.C.).

Al fine di istruire la richiesta d'iscrizione, è prevista una attività di verifica sui presupposti soggettivi ed oggettivi della domanda, in particolare sulla regolarità della compilazione della domanda di iscrizione e l'autenticità della sua sottoscrizione e sulla produzione delle dichiarazioni richieste, sulla regolarità della relativa compilazione e l'autenticità della sottoscrizione nonché infine sulla esistenza dei requisiti e delle condizioni previsti dalla legge e dal nuovo regolamento. Qualora in sede di istruttoria sia accertata la mancanza di uno dei requisiti necessari per provvedere alla iscrizione al Registro, dovrà darsi comunicazione all'interessato.

Tali possono essere delegate ai Co.re.com. sulla base di una apposita convenzione stipulata con l'Autorità. Con riferimento alle attività di garanzia connesse alla tenuta del Registro ciascun Co.re.com., nell'ambito della propria organizzazione interna, *assicura il corretto svolgimento delle funzioni delegate*<sup>25</sup>.

Il conferimento della delega potrà avvenire anche in più fasi, previa conforme integrazione dell'Accordo-quadro sottoscritto il 25 giugno 2003 dall'Autorità, dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome e dalla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, e conseguente modifica delle convenzioni stipulate da ciascun Comitato per l'esercizio delle funzioni delegate.

A seguito di tale accordo quadro con delibera n. 402/03/CONS l'Autorità aveva già proceduto ad una prima delega di funzioni ai Co.re. Com. richiamando la collaborazione nei settori di interesse comune e il principio di leale cooperazione ed individuando già delle aree fondamentali operative (art. 4) quali la vigilanza in materia di tutela dei minori, il rispetto del diritto di rettifica in materia radiotelevisiva locale, la vigilanza sui sondaggi, le conciliazioni nelle controversie tra operatori di telecomunicazioni ed utenti ed anche le competenze in materia antitrust e di tutela della concorrenza nell'informazione in ambito regionale, predisponendo anche linee future per nuove deleghe (art. 5) in materia di vigilanza sui diritti di interconnessione e di accesso alle infrastrutture locali, vigilanza in generale sulla distribuzione di servizi e prodotti in ambito locale, e soprattutto una prima forma di de-

<sup>25</sup> Cfr. a riguardo la Delibera 666/06/CONS del 23 novembre 2006 « Chiusura della fase sperimentale dell'esercizio delle funzioni delegate ai Co.Re.Com. e passaggio al

regime ordinario » e in modo specifico la Delibera n. 631/07/CONS Approvazione delle linee guida relative all'attribuzione delle deleghe in materia di tenuta del R.O.C.



lega sulla « tenuta » del R.O.C. e sul monitoraggio delle trasmissioni radiotelevisive locali.

Tra l'altro l'analisi del T.U. sulla radiotelevisione (Decreto legislativo Decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177) consente di definire un nuovo rapporto funzionale che è definito dall'art. 13 a proposito del funzionamento dei Comitati, la norma chiarisce infatti che tutte le funzioni (previste per l'Autorità) di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 10 sono svolte anche attraverso i comitati regionali cui si ribadisce la natura di *organi funzionali* dell'Autorità, riconoscendo anche che per lo svolgimento di tali compiti i Comitati possano avvalersi anche degli ispettorati territoriali del Ministero (delle Comunicazioni)<sup>26</sup>. Il T.U. sembra cioè operare in modo molto più ampio della legge n. 249 prevedendo una delegabilità in via generale in sede regionale di ogni funzione di garanzia per le comunicazioni, nel contesto di un rapporto funzionale di tipo organico che da un lato individua nell'Autorità il soggetto preposto alla definizione di linee generali di indirizzo e di valutazione complessiva del sistema, nei Comitati i soggetti istituzionali preposti alla vigilanza in sede regionale e negli ispettorati ministeriali, infine, le strutture (tecniche) di verifica e di ispezione sul territorio in grado di documentare efficacemente l'azione di garanzia svolta secondo questa nuova, duplice rilevanza in sede nazionale e locale.

È con l'accordo quadro del 4 dicembre 2008 che il rapporto tra Autorità e Co.re.Com. si apre a nuove prospettive, prevedendo espressamente la « stabilizzazione » delle deleghe già avviate nonché la « gestione delle posizioni degli operatori nell'ambito del R.O.C. secondo linee guida fissate dall'Autorità e sotto il coordinamento dell'Autorità ». Tale delega comprende nell'ambito della rispettiva competenza territoriale, lo svolgimento dei procedimenti di iscrizione e gli aggiornamenti nelle posizioni degli operatori nonché il rilascio delle certificazioni attestanti la regolare iscrizione al Registro (art. 3 comma 1 accordo).

Si apre, in sostanza, una fase nuova nei rapporti tra Autorità e i Co.Re.Com., una fase caratterizzata dalla più ampia e centrale valenza delle funzioni delegate e dall'entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione (introdotto dall'art. 1 della Legge Costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3) che pone tra le materie

<sup>26</sup> L'art. 10 (*Competenze in materia radiotelevisiva dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*) prevede infatti che l'Autorità, nell'esercizio dei compiti ad essa affidati dalla legge, assicura il rispetto dei diritti fondamentali della persona nel settore delle comunicazioni, anche radiotelevisive e che (comma 2) in materia

di radiotelevisione, esercita le competenze richiamate dalle norme del T.U., nonché quelle rientranti nelle funzioni e nei compiti attribuiti dalle norme vigenti, anche se non trasposte nel testo unico, e, in particolare le competenze di cui alle leggi 6 agosto 1990, n. 223, 14 novembre 1995, n. 481 e 31 luglio 1997, n. 249.



di legislazione regionale concorrente l'ordinamento della comunicazione.

Non si può negare che tale circostanza, insieme alla tensione in senso federalista dell'ordinamento costituzionale abbia un peso determinante<sup>27</sup>, sia pure nei limiti tracciati dallo stesso articolo per cui nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, *salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato*.

Al di là del chiaro richiamo al principio di leale cooperazione istituzionale, più che mai rilevante in questa materia, la Corte Costituzionale ha cercato già di delineare una precisa linea di demarcazione in primo luogo con la sentenza n. 336 del 2005 che riguardava l'art. 87 del decreto legislativo n. 259 del 2003, attuativo dell'art. 41, comma 2, lettera a), della legge n. 166 del 2002, che prevedeva — in linea con le prescrizioni comunitarie — una disciplina volta a promuovere la semplificazione dei procedimenti *attraverso l'adozione di procedure uniformi e tempestive, anche al fine di garantire l'attuazione delle regole della concorrenza*.

Con tale decisione, che dichiarava in parte inammissibili ed in parte infondate tutte le questioni di legittimità costituzionale sollevate, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, dalle Regioni Toscana e Marche in ordine a diverse norme del Codice delle comunicazioni elettroniche, approvato con decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259, la Corte, richiamandosi alla dimensione comunitaria delle impugnate prescrizioni contenute nel codice per le comunicazioni elettroniche ribadiva come « emerge l'esistenza di un preciso vincolo comunitario ad attuare un vasto processo di liberalizzazione del settore, armonizzando le procedure amministrative ed evitando ritardi nella realizzazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica », sottolineando anche come proprio i principî di derivazione comunitaria recepiti dalla normativa, e i valori costituzionali coinvolti quali la libertà di comunicazione e la libertà di iniziativa economica e relativo suo esercizio in regime di concorrenza, con garanzia di accesso al mercato delle reti e ai servizi di comunicazione elettronica secondo criteri di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità

<sup>27</sup> Cfr. P. STANCATI, *La inclusione della materia « ordinamento della comunicazione » nell'art. 117, comma 3, Cost.: aspetti problematici della libertà di pensiero « regionalizzata » e del « federalismo della informazione »*, in *Giur. Cost.* 2005, 721, che traccia una analisi puntuale delle potenzialità e dei rischi di una espansione sconsiderata dei poteri delle regioni in materia di libertà di manifestazione del pensiero e verifica, considerando le posizioni della Corte Costitu-

zionale, estensione e limiti della « informazione regionalizzata » e del « federalismo radiotelevisivo »; cfr. anche G. FARES, *Gli istituti della semplificazione procedimentale alla luce del nuovo riparto di competenze ex art. 117 Cost.: spunti di riflessione dalla sentenza n. 336/2005 della Consulta*, in *Giust. Amm.* 2005, 925 che analizza il problema sotto l'aspetto della semplificazione normativa e del raccordo con il codice per le comunicazioni elettroniche.

implicassero di conseguenza *anche la promozione della semplificazione dei procedimenti amministrativi e la partecipazione ad essi dei soggetti interessati*, attraverso l'adozione di procedure tempestive, non discriminatorie e trasparenti nei confronti delle imprese interessate.

Ed ancora con la sentenza 21 giugno 2006-6 luglio 2006, n. 265 la Corte affrontava nuovamente la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Governo contro l'art. 14 della legge della Regione Veneto 25 febbraio 2005, n. 8 (*Disposizioni di riordino e semplificazione normativa — collegato alla legge finanziaria 2004 in materia di edilizia residenziale pubblica, viabilità, mobilità, urbanistica ed edilizia*), per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione<sup>28</sup>.

Osservava la Corte, dichiarando l'illegittimità della legislazione regionale, come proprio le richiamate esigenze di celerità e la conseguente riduzione dei termini per l'autorizzazione all'installazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica costituiscono, *per finalità di tutela di istanze unitarie, « principi fondamentali » operanti nelle materie di competenza ripartita* (« ordinamento della comunicazione », « governo del territorio », « tutela della salute »).

È innegabile anche che dall'esame delle decisioni della Corte costituzionale si desumano in via di principio chiare linee procedurali nella direzione del « non appesantimento » delle procedure, secondo profili generali peraltro già presenti nella legge in materia di procedimento amministrativo e, soprattutto nella direzione della semplificazione degli adempimenti<sup>29</sup> in materia di comunicazione, il che sembra poi predefinire il rapporto tra Autorità e Co.Re.Com secondo una direzione insieme di sintesi e di corresponsabilità nelle garanzie per gli operatori e per gli utenti.

#### 4. LE PROSPETTIVE FUTURE DI UN SISTEMA INTEGRATO DI CONTROLLI E DI GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI SU BASE REGIONALE E NAZIONALE.

È presto forse per una analisi complessiva dei possibili sviluppi normativi del sistema delle comunicazioni « integrato » quale risulta da un complesso legislativo molto articolato, che muove an-

<sup>28</sup> La norma impugnata prevedeva che per l'autorizzazione all'installazione, modifica ed adeguamento degli impianti di telefonia mobile, il richiedente dovesse ottenere sia l'autorizzazione, prevista dall'art. 87 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), « ai fini della verifica di

compatibilità igienico-sanitaria », sia il permesso di costruire, ai sensi degli art. 3 e 10 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*), « ai fini della conformità urbanistica ed edilizia ».

<sup>29</sup> Si rinvia a P. STANCATI cit.

cora da radici ben salde quali i plessi normativi « di settore » sull'editoria (1981) e sul sistema misto radiotelevisivo (1990) che ha inizio nel 1997 con l'istituzione dell'Autorità di garanzia, si articola nuovamente nel 2000 con la previsione di disposizioni in materia elettorale e di sondaggi e poi ancora nel 2003 con il codice per le comunicazioni elettroniche e infine nel 2005 col T.U. sulla radiotelevisione. Si tratta di « sistemi » normativi « innestati » in qualche modo l'un l'altro aventi ciascuno una potenziale forza regolatoria di volta in volta, poi, coincidente con differenti soglie di rilevanza politica nazionale e differenti obiettivi impostati a livello comunitario, apparentemente concepiti in relazione a differenti mercati, ma in realtà operanti tutti un riferimento complessivo del sistema « delle comunicazioni » ora sotto il profilo delle interazioni dei contenuti (multimedialità) ed ora sotto il profilo delle caratteristiche e dello sviluppo delle reti e degli operatori di rete (convergenza, interconnessione).

Si tratta, quindi, di comporre una visione decentrata della comunicazione, una visione cioè che non può prescindere dagli aspetti culturali, sociali, economici del territorio in una dimensione regionale ed una visione complessiva del sistema, che invece recepisce ed elabora gli impulsi del territorio medesimo, li sa analizzare e veicolare, li sa interpretare, li trasforma concretamente in azioni di promozione e di garanzia più generali, riconoscendo in primo luogo nei diritti e nelle libertà della comunicazione e delle comunicazioni, nel senso del pluralismo e della trasparenza come difesa autentica di valori costituzionali essenziali, nel senso dell'efficacia delle procedure amministrative e dell'efficienza dei procedimenti di accertamento e di contenzioso, non senza tralasciare gli spazi di mediazione e di conciliazione rispetto ai conflitti, ai diversi conflitti possibili, in modo tale da assicurare insieme la traduzione di regole generali e garanzie in affermazioni positive su casi concreti, in puntuali affermazioni di « diritto vivente » poste a tutelare posizioni emarginate o svantaggiate, siano esse di singoli utenti, di collettività di utenti o di imprese o gruppi di imprese tendenti ad inserirsi nel mercato.

Due sembrano, allora i riferimenti essenziali che operano nella composizione del sistema integrato delle garanzie: la « apertura » dei mercati e delle infrastrutture tecnologiche quale parametro posto a livello comunitario e le azioni promozionali di tutela (tecnica ed economica) del pluralismo e della concorrenza poste a favore di soggetti destinati ad operare in un ambito sempre più caratterizzato dalle esternalizzazione (dei servizi) delle imprese e dalla internazionalizzazione dei problemi e dei sistemi di riferimento.

Non si tratta solo di definire soglie ottimali come più volte si è fatto in passato, ma di comprendere lo stato e l'evoluzione di sistemi di comunicazione interagenti e complessi, di comprendere come la stessa complessità ed articolazione concreta delle tecnologie disponibili per gli operatori possa schiudere insieme potenzia-

lità di sviluppo o di compromissione e di condizionamento per settori rilevanti o per il sistema delle comunicazioni nel suo insieme.

Si tratta cioè di un equilibrio difficile nel quale l'eccesso di formalismi e di procedure formali potrebbe tradursi in freno regolamentare, destinato ad incidere sostanzialmente sulla parità di trattamento e sulla libertà di concorrenza in un contesto sempre più internazionalizzato.

Ed in questa direzione vanno determinate linee di guida generali attente al sistema nelle sue capacità evolutive e nel suo concreto modo di essere e di rapportarsi con altri sistemi di comunicazione, potenziando eventualmente i rapporti internazionali per cogliere o determinare le linee di indirizzo poste prima di tutto a livello comunitario e sulla base del « diritto vivente » determinato in sede giurisdizionale nel medesimo livello, sia comprendendo e articolando tali linee orientative con riferimento ai valori costituzionali vigenti che, soprattutto, con riferimento ai valori espressi nelle decisioni della Corte europea di giustizia e della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Per altro verso tale assetto richiede un costante raccordo tra Autorità di garanzia a livello interno, ma soprattutto un positivo e cooperativo sviluppo delle relazioni istituzionali tra Autorità di garanzia specie in materia di dati personali e di concorrenza.

In questo contesto il ruolo delle istituzioni regionali di garanzia (pressoché inesistente ad esempio in materia di trattamento di dati personali o di pubblicità ingannevole o tutela della concorrenza e del mercato in ambito locale) potrebbe « fare » la differenza, potrebbe cioè segnare una fase « nuova » del federalismo, caratterizzata anche dalla semplificazione procedimentale e da garanzie di fatto più sentite perché più « vicine » al territorio, garanzie vere e funzionanti perché da tutti apprezzate e verificate anche e soprattutto nei rapporti più immediati che riguardano cittadini e imprese e istituzioni locali.

Si tratta di prospettare un sistema di garanzie funzionante ed efficace e non dispersivo o declamatorio, un sistema basta sul monitoraggio e sull'interscambio continuo di dati, coerente nella individuazione di procedure di riferimento omogenee e appunto semplificate.

Si pone allora il tema della utilità di un precetto generale di « non aggravamento » dei depositi documentali (principio chiaramente posto in tema di procedimento amministrativo dall'art. 1 della legge 7 agosto 1990 n. 241) oggi ulteriormente specificato con l'uso ordinario di procedure telematiche quale è desumibile sia dal CAD (che appunto prevede in forma ordinaria l'interscambio di dati tra amministrazioni pubbliche) che dalla riforma intervenuta con la legge 11 febbraio 2005 n. 11 della legge sul procedimento che pone (art. 3-bis) l'uso della telematica quale strumento ordinario per conseguire maggiore efficienza nella attività ammini-

strativa nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati.

Solo una gestione telematica delle procedure, che peraltro traspare dalle determinazioni già adottate dall'Autorità sembra misura adeguata ad una gestione delle procedure di iscrizione e particolare celerità nel rilascio delle certificazioni.

L'utilità di un sistema istituzionale di monitoraggio è un dato costante e lega, a ben vedere, tutte le funzioni di garanzia. Si è detto che il Registro è il primo strumento di monitoraggio, ed è altrettanto chiaro che solo l'elaborazione dei dati strutturali ed economici può consentire l'ottimale esercizio dei compiti istituzionali di garanzia a livello nazionale e locale. E qui il tema si prospetta come molto più vasto, ed incide sulla capacità del sistema di predisporre strumenti di analisi in un quadro sistematico ed efficiente di descrittori omogenei, in modo tale da trarre gli elementi oggettivi sui quali basare efficacemente ed autorevolmente ogni possibile intervento istituzionale, sia esso ricognitivo che sanzionatorio, sia esso di mediazione che di intervento promozionale o meramente informativo.

Tanto più si sarà in grado di costruire e di rafforzare un sistema informativo completo e funzionante tanto più il raccordo tra le autorità di garanzia sarà destinato a completarne positivamente l'azione istituzionale, tanto più il sistema delle comunicazioni potrà essere rappresentato in modo puntuale ed esatto tanto più il sistema sarà descritto nelle sue articolazioni effettive e nei modi attraverso i quali si pone, si sviluppa o al contrario si inibisce.

Il percorso avviato si presenta difficoltoso e non privo di difficoltà, ma è l'unico percorso possibile, e sembra essere anche l'unico modo per assicurare al sistema una certa funzionalità e coerenza di fondo.

Se infatti il decentramento funzionale sposta il problema dal centro alla periferia è innegabile anche che all'azione locale di accertamento e di rilevazione dovranno accompagnarsi precise linee orientative di carattere cogente, volte a enucleare la casistica possibile, ad evidenziare perciò gli spazi interpretativi ammissibili in modo tale da ricondurre l'azione amministrativa di tenuta del registro degli operatori a limiti funzionali derivanti dallo stato della normativa di sistema delle comunicazioni disponendo nel contempo di un quadro di riferimento omogeneo cui gli enti regionali possano sempre e facilmente fare riferimento.

In questo quadro, evidentemente giocherà un ruolo fondamentale sia la formazione del personale addetto a compiti amministrativi che l'individuazione di linee programmatiche comuni (come del resto si desume chiaramente dall'accordo, art. 6).

Lo Stato — come scriveva nel 1979, nel suo *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*, Massimo Severo Giannini, allora ministro per la Funzione pubblica — rischia, senza effettiva e piena comunicazione, di non apparire

più ai cittadini (ed alle imprese) « ... *un amico sicuro e autorevole* » ma « *una creatura, ambigua, irragionevole, lontana* »<sup>30</sup>.

Il modo in cui poteri centrali e locali sapranno dialogare efficientemente in sincronia operativa e con ogni possibile cooperazione è anche il miglior modo per tenere lontano questo rischio e per ravvivare quelle esigenze di partecipazione e di condivisione che sono alla base della riforma delle istituzioni e del nuovo ruolo assunto dalle regioni nel governo democratico del Paese.

---

<sup>30</sup> M.S. GIANNINI, Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello

Stato, trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979, Roma tipografia del Senato, 1979.