

Conferenza
I 20 anni della legge n. 481/1995

Milano, 27 ottobre 2015
EXPO, Conference Centre Orogel

Relazione di Angelo Cardani

Presidente Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

Io comincerò con un brevissimo passaggio sindacale che vuole sottolineare la rilevanza della categoria dei professori, nonostante il nostro futuro in termini di pensione e così via sia tra i più neri. Le varie nomine pubbliche di professori produce risultati come quelli che abbiamo appena sentito, cioè persone che terminato l'incarico continuano a pensare e credo che ciò sia estremamente utile e che, quindi, la categoria dei professori alla quale mi onoro di appartenere abbia delle importantissime esternalità, soprattutto quando può scaldare un po' i dibattiti (nonostante sia martedì mattina ho già partecipato a tre dibattiti questa settimana), altrimenti è uno spreco di tempo se – e purtroppo succede - ogni partecipante viene, racconta la sua storia e se ne va.

Oggi potremmo fare una cosa diversa, visto che abbiamo avuto tre interventi molto interessanti che si sono incentrati sul rapporto tra politica e tecnica, tra politica e regolazione. Abbiamo qui un altro professore che fa politica ed è il nostro sottosegretario di riferimento forse può volere che si eviti che anche questo dibattito finisca con persone che raccontano la loro storia e poi se ne vanno.

Sono stati sollevati dei temi importanti.

Il mio punto di vista è molto più modesto rispetto agli interventi che mi hanno preceduto; diciamo che il pallino di queste cose è in mano ai professori di diritto; gli economisti contano molto poco, soprattutto quando abbiamo delle valutazioni di lungo orizzonte e, quindi, le mie considerazioni saranno relativamente modeste.

La prima è una considerazione di carattere generale che ho trovato sempre molto sfidante - se si può usare questo termine abbastanza di moda - e cioè il gioco è almeno intellettualmente facile quando il Regolatore deve discriminare fra comportamenti leciti e comportamenti tra virgolette "illeciti", nella gamma dell'illecito mettiamo tutto. E' molto più complesso quando il Regolatore deve discriminare tra valori e interessi tutti legittimi ma contrapposti e, quindi, deve intervenire cercando di realizzare un equilibrio che è fatalmente un compromesso e che finisce per scontentare talvolta tutti, anzi, se scontenta tutti, significa che è stato tendenzialmente equilibrato.

La legge 481 si caratterizza per aver disegnato degli equilibri molto bilanciati - se posso usare un termine non molto carino. Da un lato, lo sviluppo dei servizi di pubblica utilità, la tutela della concorrenza e la difesa degli utenti finali. Si tratta di finalità poste alla base del mandato delle autorità indipendenti, che risultano ancora attuali sebbene siano passati vent'anni dalla emanazione della legge. Le Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità hanno ricevuto dal legislatore del '95 un mandato chiaro e definito ma complesso nelle sue modalità di attuazione, la regolazione di sviluppo e di ammodernamento delle reti infrastrutturali e dei servizi da esse veicolati rientrano tra le sfide fondamentali degli Stati contemporanei, poiché essi incidono sulla competitività delle imprese, sulla qualità della vita

delle persone e sulla crescita del PIL. L'istituzione dell'Agcom ad opera della successiva legge 249 del 1997 è avvenuta in un'epoca in cui molta della normazione dei principi europei nel settore delle telecomunicazioni elettroniche non erano ancora delineati.

Alla legge 481 va, pertanto, riconosciuto il pregio di aver già chiaramente indicato gli obiettivi fondamentali della nuova regolazione nella promozione della concorrenza e nella efficienza del mercato, garantendo al tempo stesso la tutela e gli interessi degli utenti, secondo gli schemi dell'economia sociale di mercato.

La 481 è stata una legge innovativa perché, da un lato, ha plasmato il modello delle autorità indipendenti, prevedendo tutta una serie di principi cardine (basti pensare all'autonomia e indipendenza o al regime delle incompatibilità) e dotandole di poteri sanzionatori; dall'altro, ha dato una chiara impostazione alla regolazione economica del mercato, nell'ottica - qui cito dall'art. 1 comma 1 - di armonizzare gli obiettivi economico finanziari dei soggetti esercenti il servizio con gli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse, ed è stata basata sul modello tariffario di incentivi basati sul *price cap*. Inoltre, proprio in considerazione del complesso mandato alle autorità, nonché dell'evoluzione tecnologica cui i mercati regolati sono soggetti, il legislatore della 481 ha impostato la legge come programma legislativo aperto, come è stato poi definito dalla giurisprudenza amministrativa. In pratica, la difficoltà di creare un sistema completo di regole certe in settori come quelli in cui operano le Autorità di regolazione ha indotto giocoforza il legislatore ad attribuire alle Autorità compiti generali ed ampi, individuati spesso unicamente attraverso una indicazione di obiettivi da perseguire e senza l'espressa attribuzione dei connessi poteri da esercitare per il loro raggiungimento.

È forse stata questa la forza della 481, perché è stata resa *future proof*, ossia in grado di adattare l'agire delle autorità, specie se convergente - come l'Agcom - all'evoluzione dei mercati.

Agcom persegue le finalità indicate dalla legge 481 del 95, che sono tuttora attuali.

Tuttavia, l'azione del Regolatore si inserisce oggi nel mutato contesto tecnologico e di mercato, la promozione della concorrenza e dell'efficienza del mercato, congiuntamente alla tutela dell'utenza e delle esigenze di carattere sociale, risentono della repentina evoluzione dei mercati regolati e dell'ingresso di nuovi attori (si pensi agli OTT nell'ecosistema digitale). Questa costante tensione fra l'attualità delle finalità poste in premessa e i cambiamenti dettati dall'evoluzione degli scenari tecnologici e di mercato si riflette con particolare evidenza nel segmento dei servizi di comunicazione elettronica e dei servizi media.

Dal lato dei servizi di comunicazione elettronica lo scenario è differente; è differente da quello che si presentava agli esordi della liberalizzazione.

In passato l'Autorità è intervenuta mediante la regolamentazione dell'accesso a una infrastruttura già esistente con l'obiettivo di promuovere l'apertura alla concorrenza e favorire allo stesso tempo una progressiva infrastrutturazione degli operatori alternativi, secondo il vecchio paradigma del *ladder of investment*.

Attualmente siamo dinanzi a una esigenza diversa: non solo l'accesso a una rete già esistente, che continua peraltro a richiedere manutenzione e sviluppo, ma la costruzione di un'infrastruttura nuova, più moderna e veloce e la necessità che tutti gli operatori effettuino investimenti senza tuttavia rinunciare ai benefici della concorrenza e alla tutela degli interessi degli utenti finali.

Dal lato dei contenuti e dei servizi di comunicazione sociale, occorre considerare che la 481 è stata approvata quando i nuovi servizi di comunicazione sociale non avevano raggiunto lo sviluppo pervasivo che caratterizza il contesto odierno. Internet, social network, servizi di

comunicazione istantanea alternativa, social media rappresentano fenomeni nuovi oggetto di attenzione del Regolatore.

Oggi, pertanto, le norme di riferimento - la 481 del 95 e la 249 del 97, nostra legge istitutiva - debbono essere lette e interpretate alla luce del nuovo contesto multimediale.

Ricordo poi che l'Agcom ha visto ampliare nel corso degli ultimi anni il suo stesso perimetro di azione, spesso in ragione di un mandato di derivazione europea (si pensi, per esempio, all'attribuzione delle nuove competenze in materia di regolamentazione e vigilanza e controllo dei servizi postali). Il risultato è che l'azione regolamentare delle Autorità si amplia, da un lato, e si evolve, dall'altro, richiedendo una costante versatilità e una sempre maggiore specializzazione delle autorità di settore. Tale ultimo aspetto è stato colto dallo stesso legislatore che, nel corso degli anni, pur essendo in più circostanze intervenuto in materia di autorità indipendenti, lo ha fatto con norme che non sono andate oltre la direzione di assicurare l'uniformazione e la razionalizzazione organizzativa delle autorità medesime, anche in ossequio ai principi di contenimento della spesa pubblica, facendo salvi pertanto i rispettivi ambiti di specializzazione e competenza. È il caso, per citare solo uno degli ultimi interventi normativi in materia della legge 124 del 2015, che ha delegato il Governo ad adottare decreti legislativi per l'eventuale soppressione degli uffici amministrativi ministeriali, le cui funzioni si sovrappongono - lo abbiamo sentito prima - a quelle delle Autorità indipendenti e viceversa; per l'uniformazione del trattamento economico, per l'individuazione e l'allocatione dei poteri di regolazione e controllo, nonché per l'individuazione di criteri omogenei di finanziamento, tali da evitare maggiori oneri per la finanza pubblica.

L'obiettivo perseguito dal legislatore è, pertanto, quello di creare un paradigma comune applicabile a tutte le autorità ma limitato ad aspetti di carattere organizzativo e gestionale, che non dovrebbero quindi intaccare gli ambiti di specializzazione delle singole autorità o i poteri di cui le stesse sono munite.

Avviandomi verso la conclusione ribadisco, quindi, che le finalità racchiuse nella 481 appaiono oggi più che mai attuali. Tuttavia, nonostante il carattere aperto della legge, il repentino mutare del contesto tecnologico e di mercato non consente l'analogo rapido adeguamento della norma di riferimento di rango primario, ponendo numerose difficoltà in capo al Regolatore di turno. Quest'ultimo è chiamato a individuare misure regolatorie proporzionate e ragionevoli rispetto al nuovo fenomeno considerato e coerenti con le disposizioni normative anche di livello europeo. La natura di norma programmatica della 481, infatti, non attribuisce alle autorità il potere di agire incondizionatamente, dovendosi iscrivere l'azione delle stesse nel rispetto di principi fondanti l'ordinamento nazionale ed europeo. Pertanto, se il carattere aperto della norma ha permesso adeguamenti e interpretazioni evolutive della stessa, non si può fare a meno di considerare più in generale che, come evidenziato anche in occasione della presentazione dell'ultima relazione annuale dell'Agcom, - cito: "la necessità di una riforma ampia della normativa italiana in materia di comunicazione, informazione e media, il quadro esistente tra l'altro molto frammentario e disomogeneo è, infatti, ormai obsoleto rispetto alle sfide imposte dal nuovo sistema".

Credo di essere stato nei tempi. Grazie.