

Coordinato da Cristiano Iurilli

Agenzia Adiconsum - anno XIX - n. 37 - 11 giugno 2007

Stampato in proprio in giugno 2007

In questo numero:

I Comitati Regionali per le Comunicazioni alla luce della delibera dell'A.g.com n. 173/07/CONS

Novità legislative

- I Comitati Regionali per le Comunicazioni: origine, natura e funzioni alla luce della delibera dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni n°173/07/CONS.

Test
noi consumatori

**periodico settimanale
di informazione e studi
su consumi, servizi, ambiente**

Registrazione Tribunale di Roma n. 350 del 9.06.88 – Iscriz. ROC n. 1887
Sped. in abb. post. D.L. 353/2003 (conv. in L. 46/2004) art. 1, comma 2, DCB Roma

I Comitati Regionali per le Comunicazioni

Origine, natura e funzioni alla luce della delibera dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni n°173/07/CONS.

Di Federico Maresca, Dottorando di ricerca presso l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

L'origine dei Co.re.com. e la loro organizzazione

Per delineare con maggiore chiarezza l'oggetto dell'analisi è opportuno risalire al 31 luglio 1997, giorno in cui veniva approvata la Legge n°249, intitolata "Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo".

All'art.1, c.13, del provvedimento legislativo anzidetto, dopo una rassegna degli organi statali di cui l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (di seguito anche A.g.com.) può avvalersi per l'esercizio delle sue funzioni, veniva evidenziata la necessità, per addivenire ad un corretto esercizio delle funzioni dell'A.g.com. sul territorio ed in ossequio all'immanente principio ispiratore del decentramento amministrativo, di istituire "con leggi regionali entro sei mesi dall'insediamento" dei Comitati Regionali per le Comunicazioni (i Co.re.com.), ai quali delegare sia lo svolgimento delle attività proprie dell'A.g.com., sia "le competenze attualmente svolte dai comitati regionali radiotelevisivi".

Dalla data di entrata in vigore di questa norma le Regioni si sono adoperate, seppure non tutte con la stessa celerità¹, per istituire i Co.re.com.; per la verità, però, le Regioni si sono determinate a legiferare nella materia delle comunicazioni anche in considerazione dei pregressi tentativi dello Stato di coinvolgerle nella regolamentazione e nel controllo del settore dell' "Information and Communication Technology", ovvero in tutto ciò che riguarda le telecomunicazioni in senso lato.

A sostegno della tesi sopra esposta è sufficiente evidenziare che alcune delle competenze che la legge istitutiva ha delegato ai Co.re.com. sono quelle già svolte dai Comitati Regionali Radiotelevisivi (di seguito anche Co.re.rat.).

Per le regioni, dunque, l'istituzione dei Co.re.com. non ha rappresentato un'assoluta novità di attribuzioni in materia di comunicazioni; va ricordato,

1. La regione Sardegna, a tutt'oggi, non ha ancora provveduto ad istituire un Co.re.com. e continua ad avvalersi dell'attività del Co.re.rat.. Nelle restanti regioni l'istituzione dei Co.re.com. è avvenuta con le seguenti leggi regionali, in ordine cronologico: Umbria, 11 gennaio 2000, n°3; Puglia, 29 febbraio 2000, n°3; Basilicata, 27 marzo 2000, n°20; Piemonte, 7 gennaio 2001, n°1; Calabria, 22 gennaio 2001, n°2; Liguria, 24 gennaio 2001, n°5; Emilia Romagna, 30 gennaio 2001, n°1; Marche, 27 marzo 2001, n°8; Friuli V.G., 10 aprile 2001, n°11; Lazio, 3 agosto 2001, n°19; Veneto, 10 agosto 2001, n°18; Abruzzo, 24 agosto 2001, n°45; Valle d'Aosta, 4 settembre 2001, n° 26; Sicilia, 26 marzo 2002, n°2; Toscana, 25 giugno 2002, n°22; Campania, 1 luglio 2002, n°9; Molise 26 agosto 2002, n°18; Lombardia, 28 ottobre 2003, n°20. Nella regione Trentino Alto Adige sono stati istituiti, in luogo dei Co.re.com., dei Comitati Provinciali per le comunicazioni, stante il carattere di province a statuto speciale dei capoluoghi trentini; l'istituzione è avvenuta con legge provinciale: Bolzano, 18 marzo 2002, n°6; Trento, 16 dicembre 2005, n°19.

infatti, che questa spinta al decentramento è iniziata grazie all'opera del giudice delle leggi, il quale, con pronunce in materia di regolamentazione radiotelevisiva risalenti sino al 1960², ha reiteratamente evidenziato che il sistema della comunicazione e dell'informazione deve ricevere attenzione soprattutto a livello locale, quale requisito essenziale in ogni ordinamento intenda professarsi democratico.

Il legislatore nazionale, sensibilizzato dai moniti della Corte Costituzionale, ha tradotto in legge le indicazioni contenute nelle pronunce accennate, attraverso l'approvazione della Legge 14 aprile 1975, n°103, intitolata "Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva".

In particolare, l'art. 5 della normativa ha rappresentato la base giuridica per il coinvolgimento delle Regioni nella legislazione in materia di comunicazioni; questo è avvenuto attraverso l'istituzione dei Co.re.rat. a cui, fin dall'esordio, furono attribuiti ampi spazi d'intervento, rappresentati da compiti consultivi, indicativi, propositivi e di regolamentazione delle trasmissioni regionali.

Il giudice delle leggi, però, anche successivamente all'entrata in vigore della Legge 103 del 1975, non ha mancato di intervenire ancora sul tema delle comunicazioni³, ribadendo la necessità di una condivisione delle competenze normative, in materia di comunicazioni, tra tutti i soggetti politici coinvolti.

Alla luce della Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n°3, che ha riformato il Titolo V della Costituzione, le esortazioni della Corte Costituzionale possono ritenersi profetiche: l'art. 3 della Legge predetta, infatti, ha modificato l'art. 117 Cost., collocando l'intero "ordinamento della comunicazione" nell'ambito delle materie soggette a potestà legislativa concorrente.

Ciò che va sottolineato, pur senza inutili trionfalismi, è che nel percorso che ha portato a questo risultato l'istituzione dei Co.re.com. ha ricoperto un ruolo di primaria importanza, poiché ha rappresentato quel tramite tra lo Stato e le Regioni che è servito ad evidenziare l'utilità di una competenza legislativa regionale, competenza divenuta finalmente concorrente e non più solo condivisa, che ha consentito di raggiungere con maggiore efficacia gli obiettivi propri della legislazione nazionale e, nel contempo, ha fornito una valida risposta alle indicazioni pervenute dalla giurisprudenza costituzionale nel corso degli ultimi decenni.

Per rispondere compiutamente alle istanze che gli sono rivolte i Co.re.com. si avvalgono di un organico che è delineato dalla delibera dell'A.g.com. 28 aprile 1999, n°52, e che, seppure con eccezioni, è stato rispettato dalla maggioranza degli Enti che li hanno istituiti.

La delibera citata prevede il Co.re.com. si componga, di norma, di 5 membri compreso il presidente; la composizione numerica, come prevedibile, è stata superata in molti comitati e ciò non è avvenuto sempre in diretta relazione con la vastità del bacino di utenza del comitato interessato.

I comitati composti da un numero di membri maggiore di 5 sono quelli istituiti dalla provincia di Bolzano (6 membri), dalle regioni Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Toscana, Veneto (7 membri), Piemonte (8 membri), Campania ed Emilia (veri e propri casi di ipertrofismo, con addirittura 9 membri, quasi il doppio dell'indirizzo espresso dall'A.g.com.).

A garanzia dell'autorevolezza dell'organo è previsto che tutti i membri dei Co.re.com. debbano possedere, per espressa disposizione della delibera in esame, requisiti di competenza, esperienza e di assoluta indipendenza; la durata del loro mandato è fissata, di norma, in 5 anni.

Per gli stessi, inoltre, sono previste anche numerose cause di incompatibilità, sia politiche che professionali, nonché predeterminate cause di decadenza dall'incarico.

2. Corte Cost., 13 luglio 1960, n°59.

3. Tra le pronunce più recenti, si veda Corte Cost., 7 dicembre 1994, n°420.

La loro nomina prevede un meccanismo di coinvolgimento dei consiglieri regionali, chiamati a fornire la "garanzia del ruolo delle opposizioni consiliari"; dall'esame delle varie leggi regionali istitutive, però, questo sembrerebbe essere proprio il *punctum dolens*: sussistono, infatti, forti diversità tra i vari Co.re.com. in ordine ai procedimenti elettivi dei membri e del presidente.

In alcuni casi, nei procedimenti di nomina dei membri si inserisce anche la Giunta Regionale che, essendo espressione della sola maggioranza, difficilmente può fungere da organo di garanzia del "ruolo delle opposizioni", come richiesto dalla delibera; tale incursione avviene a volte con poteri consultivi, altre volte con poteri ben più pregnanti (di nomina diretta di membri od addirittura di presidenti dei comitati).

Quanto fin qui chiarito ripropone la natura "bifronte" dei Co.re.com.: pensati ed istituiti come organi di garanzia (espressione tecnica dell'apparato pubblico e per questo estranei alle pressioni dell'indirizzo dell'esecutivo), finiscono per essere snaturati e trasformati, nella loro attuazione concreta, in organi che esprimono l'indirizzo della maggioranza politica di turno.

La natura dei Co.re.com.

Va preliminarmente osservato che i Co.re.com. sono, innanzitutto, organo amministrativo a tutti gli effetti: sono, infatti, istituiti con il concorso del legislatore nazionale e di quello regionale, per delle finalità che rispondono all'interesse pubblico.

Considerando il concorso legislativo, necessario per la loro istituzione, si potrebbe addirittura affermare che la loro natura è "doppiamente" amministrativa.

Essi, infatti, sono senza dubbio organi dell'amministrazione statale, sia perché direttamente collegati all'A.g.com., che è Autorità nazionale, sia perché esercitano funzioni rispondenti all'interesse generale; al tempo stesso, però, sono organi tipicamente ricollegabili alla potestà regionale per la potestà istitutiva, l'organizzazione strutturale, le modalità di funzionamento e l'ambito di competenza nell'esercizio dei poteri.

Questa doppia natura dei Co.re.com. rappresenta un'evoluzione senza precedenti; si deve, infatti, considerare che i loro predecessori logico-giuridici, i Co.re.rat., erano destinatari di una semplice funzione consultiva della pubblica amministrazione (rappresentata sia dall'Autorità Garante che dal legislatore) e non certo destinatari dell'attribuzione, da parte di quest'ultima, di funzioni collegate all'interesse generale.

Oltre a quanto appena chiarito, circa la natura amministrativa dei Co.re.com., può essere interessante notare la circostanza che tra le funzioni da loro esercitate rientra quella di organo di conciliazione.

In particolare, essi rappresentano un passaggio necessario nelle controversie tra utenti ed operatori della comunicazione⁴: gli utenti che intendano agire in giudizio per la tutela di un loro diritto contrattuale (violato dal fornitore del servizio di comunicazione) sono tenuti, infatti, a promuovere, in via preventiva, un tentativo di conciliazione dinanzi al Co.re.com. territorialmente competente.

La conciliazione, laddove si raggiunga, è contenuta all'interno di un provvedimento del Co.re.com. che costituisce titolo esecutivo agli effetti di legge⁵.

Appare evidente, a questo punto, che la natura dei Co.re.com. non resta strettamente confinata all'interno del potere amministrativo, ma si arricchisce anche di una sfumatura che può definirsi latamente arbitrale.

4. Questa funzione è compiutamente analizzata *infra*, nel cap. 3.

5. Il verbale di conciliazione sottoscritto dalle parti e dal responsabile della procedura designato dal Co.re.com. costituisce titolo esecutivo ai sensi dell'articolo 2 comma 24, lettera b, della legge n. 481 del 1995.

Pur non avendo alcun tipo di giurisdizione in senso tecnico, infatti, la previsione che il Co.re.com rappresenti condizione di procedibilità dell'azione giudiziale (attraverso il tentativo di conciliazione che, laddove non promosso preventivamente all'azione, comporta una declaratoria di improcedibilità di quest'ultima), inserisce funzionalmente l'organo amministrativo nella catena che conduce al potere giurisdizionale.

Il fatto che la raggiunta conciliazione sia contenuta in un provvedimento, emesso dal Co.re.com. al termine della procedura, che rappresenta un titolo esecutivo ai sensi di legge, inoltre, induce ad assimilare il provvedimento amministrativo ad un lodo arbitrale; va sottolineato, anche in questo caso, che nessun potere arbitrale è demandato ai Co.re.com., i quali agiscono come meri conciliatori *de facto*, tanto è vero che, nel verbale di conciliazione, il Co.re.com, rappresentato dal suo funzionario, si limita a "prendere atto dell'accordo".

Da ultimo, va aggiunto che nel loro funzionamento i comitati si avvalgono, per il tramite dell'A.g.com., di audizioni periodiche delle associazioni dei consumatori, di quelle ambientaliste e di quelle sindacali, nonché dei soggetti che siano qualificati come portatori di interessi di vario genere, "al fine di acquisire informazioni ed opinioni nell'ambito delle materie e dei settori di (...) competenza" dell'A.g.com., che possono rientrare in quelli delegabili ai comitati⁶.

Questa innovazione è stata introdotta con la delibera A.g.com. n°418/04/CONS, all'evidente fine di avvicinare le istanze degli utenti, rappresentati nelle diverse forme individuali e collettive, alle decisioni dell'apparato amministrativo, qui rappresentato *in primis* dall'A.g.com. e, per diretto collegamento, dai Co.re.com..

Le funzioni dei Co.re.com.

Le funzioni delegate

Si è appena osservato che i Co.re.com. rappresentano l'incontro e la sintesi degli interessi nazionali con quelli regionali; il riflesso di questa caratteristica si coglie osservando le funzioni che i comitati esercitano, poiché esse rispecchiano le finalità tipiche degli interessi rappresentati.

Con riguardo alle funzioni concretamente esercitate dai Co.re.com., infatti, si può distinguere ciò che attiene alle competenze delegate agli stessi dall'A.g.com. (inerente alle finalità di interesse nazionale) da ciò che attiene alle competenze proprie dei comitati (rispondenti a finalità locali).

Per chiarezza espositiva, si ritiene opportuno iniziare l'analisi delle funzioni delegate esercitate dai Co.re.com. esaminando quali competenze possono essere loro attribuite dall'A.g.com..

La delibera A.g.com. 28 aprile 1999, n°53, e precisamente il suo allegato A, art.5, elenca tassativamente le funzioni delegabili ai comitati tra quelle esercitate dall'A.g.com., che si riserva, all'art.4, il potere di intervenire in via sostitutiva in caso d'inerzia del comitato delegato.

I Co.re.com. possono ricevere la delega delle funzioni solo stipulando apposite convenzioni con l'A.g.com., all'interno delle quali devono essere specificamente indicate le singole funzioni che si intendono delegate.

Le modalità per l'esercizio delle funzioni sono prefissate dall'art.3, il quale prescrive il rispetto delle direttive contenute nella legge istitutiva dell'A.g.com..

Le funzioni delegabili sono da distinguersi in consultive, di gestione, di vigilanza e controllo ed istruttorie.

Rientrano nel primo gruppo, tra le altre, le funzioni consultive in materia di registro degli operatori di comunicazione, di Carte dei Servizi standard dei gestori e di pubblicazione e diffusione dei sondaggi.

6. Delibera A.g.com. 9 dicembre 2004, n° 418/04/CONS, pubblicata in G.U. 4 gennaio 2005, n°2.

Appartengono al secondo gruppo, la tenuta del registro degli operatori di comunicazione ed il monitoraggio delle trasmissioni radiotelevisive.

Attengono al terzo gruppo, il più numeroso, alcune delle funzioni più importanti, quali la vigilanza in materia di interferenze elettromagnetiche, di radiofrequenze e salute umana, di tutela dei minori nel settore radiotelevisivo, la tutela del diritto di rettifica; da questo gruppo è stata sottratta una delle funzioni di vigilanza originariamente attribuita dalla delibera n°53/99, ed è quella sul rispetto della normativa Antitrust nel mercato dell'editoria regionale⁷.

Nell'ultimo gruppo, invece, sono contenute le funzioni in cui il comitato agisce da conciliatore, o meglio da organo di prima istanza, rappresentate dall'istruzione delle controversie sia in tema di infrastrutture di telecomunicazioni sia in quelle tra operatori di telecomunicazioni ed utenti privati.

Vi è da sottolineare che, ad oggi, non tutti i Co.re.com hanno stipulato le convenzioni sopracitate e che, tra quelli che hanno provveduto alla stipula con l'A.g.com., solo alcuni hanno ottenuto la delega di tutte le funzioni delegabili.

Quasi a sottolineare una sorta di sfiducia verso il decentramento, va ricordato che, ai sensi dell'attuale ordinamento, la delega di funzioni non opera un trasferimento della titolarità delle stesse ma solo un trasferimento dell'esercizio delle competenze, di cui resta titolare l'A.g.com..

L'Autorità centrale, infatti, oltre a dover assicurare l'unità dell'indirizzo tecnico tra i vari comitati regionali, è tenuta a sostituirsi ai comitati inadempienti nell'esercizio delle funzioni delegate (previa diffida ad adempiere⁸, salvi i casi di urgenza).

Anche nell'esercizio delle funzioni di vigilanza e controllo, però, i poteri dei Co.re.com. non sono completi come, invece, sarebbe opportuno che fossero; laddove un comitato rilevasse una violazione da parte di un operatore, infatti, non avrebbe alcun potere sanzionatorio o repressivo sul trasgressore.

Questa circostanza è particolarmente evidente, tanto più quando si riflette sul fatto che questa carenza di poteri si verifica, ad esempio, nel settore della tutela dei minori nell'ambito radiotelevisivo.

Nel caso del diritto alla rettifica, invece, il comitato dapprima verifica la fondatezza della richiesta del soggetto che si afferma leso dalla cronaca falsa; in caso di esito positivo, ordina direttamente all'operatore la correzione.

Se l'operatore rimane inadempiente, il Co.re.com. trasmette gli atti all'A.g.com., che può, ben più significativamente, procedere all'emissione di sanzioni nei confronti del trasgressore.

Tra le funzioni delegate, però, l'attività che più immediatamente ha riflesso sulle istanze dei cittadini, in considerazione dei numeri dei procedimenti pendenti, è rappresentata dalla conciliazione delle controversie tra operatori telefonici ed utenti privati.

Come detto, questa delega attribuisce una funzione istruttoria ai Co.re.com. che si siano abilitati all'esercizio della conciliazione, per mezzo dell'apposita convenzione.

Ad oggi, risultano abilitati⁹ i Co.re.com. delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Emilia Romagna, Friuli V.G., Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria, Val d'Aosta, Veneto e quello della Provincia autonoma di Trento.

Se l'utente privato (o, come si preferisce chiamarlo oggi con un termine sempre più omnicomprendente, il consumatore) è residente in una delle

7. La sottrazione della delega di funzioni è stata causata dalla Legge 3 maggio 2004, n°112, art. 28, c. 1, lett. b, che ha abrogato l'art 3, c. 1, della legge 25 febbraio 1987, n°67, che introduceva un controllo che riconduceva ad una delle funzioni originariamente di competenza dei Co.re.rat..

8. secondo il dettato della delibera A.g.com. 28 aprile 1999, n°53, allegato A, art.4.

9. Fonte: sito dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, www.Agcom.it.

regioni in cui il Co.re.com non risulti abilitato all'esercizio della funzione conciliativa, sarà tenuto ad esperire il tentativo obbligatorio di conciliazione presso altri organismi territorialmente competenti, quali le Camere di Commercio od altri enti che possono essere accreditati, *ex lege* o su richiesta¹⁰.

La questione più rilevante di questa conciliazione è rappresentata dal necessario esperimento del tentativo obbligatorio prima di adire l'autorità giudiziaria: prima dell'entrata in vigore della delibera A.g.com. n°173/07/CONS, precisamente dell'allegato A, art. 3, c. 3¹¹, infatti, era necessario attendere l'effettivo esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione prima di poter proporre l'azione in sede giudiziale.

Questa norma, dati i termini incerti con cui i comitati organizzano le sedute conciliative nonché l'assoluta mancanza di alcun limite temporale a tal fine, ha condotto alla paradossale situazione in cui un organismo adito da un consumatore per chiedere tutela in realtà, con un comportamento *de facto*, finisce per tutelare la posizione degli operatori dei servizi di comunicazione, dilatando i tempi con cui questi ultimi sono chiamati a rispondere degli addebiti loro mossi dagli utenti privati¹².

Il previo esperimento di un tentativo obbligatorio di conciliazione al fine di agire in giudizio, peraltro, non è prerogativa esclusiva di questa procedura: basti porre mente al tentativo obbligatorio presente nelle norme per le controversie in materia di lavoro¹³.

Ciò che più rileva è che, generalmente, laddove è prevista una condizione di procedibilità dell'azione giudiziale, questa condizione è soggetta a limitazione temporale proprio al fine di non lasciare nell'incertezza colui che intenda far valere giudizialmente un proprio diritto; per tornare all'esempio di cui sopra, l'art. 410*bis*, c. 2, c.p.c., prevede espressamente che "trascorso inutilmente tale termine (60 giorni, n.d.r.) il tentativo di conciliazione si considera comunque espletato ai fini dell'art. 412*bis*¹⁴".

Se si riflette sulla circostanza che il termine *ex art. 410bis* c.p.c. è stato inserito dal legislatore all'inizio del 1998¹⁵, ovvero più di un anno prima della promulgazione della delibera A.g.com. con cui si definivano le funzioni delegabili (tra cui la conciliazione), si ha un motivo in più per criticare la scelta di non prevedere sin dall'origine un termine di questo tipo anche nella procedura di conciliazione tra operatori telefonici ed utenti privati.

A questa mancanza, come accennato sopra, si è rimediato con la delibera A.g.com. n°173/07/CONS, che all'allegato A¹⁶, art.3, c. 3, finalmente dispone: "Il termine per la conclusione della procedura conciliativa è di trenta giorni decorrenti dalla data di proposizione dell'istanza; dopo la scadenza di tale termine le parti possono proporre ricorso giurisdizionale anche ove la procedura non sia stata conclusa".

Anche in questa procedura, dunque, è stato finalmente previsto un termine per evitare di lasciare il cittadino in balia del funzionamento dell'apparato burocratico, un termine che, insperatamente, risulta anche sufficientemente breve da far decorrere senza che si avverta la frustrazione delle proprie istanze.

Questo termine è valido, però, solo per le procedure avviate a partire dal 24 giugno 2007, sicché persisteranno ancora, fino all'esaurimento

10. L'elenco completo ed aggiornato degli organismi di conciliazione abilitati è sempre disponibile sul sito dell'A.g.com., in ossequio alla previsione della delibera A.g.com. n°173/07/CONS, allegato A, art. 13, c.3.

11. Che ha modificato quanto previsto dalla delibera A.g.com. 19 giugno 2002, 182/02/CONS, Allegato A, art. 4, c. 2.

12. L'autore del presente articolo ha inviato richiesta di conciliazione nel mese di novembre 2006 ed è stato convocato per la conciliazione nel mese di maggio 2007.

13. C.p.c., artt. 409ss.

14. Art. 412*bis* c.p.c. "Procedibilità della domanda".

15. Con il d.lgs. 31 marzo 1998, n°80, art. 37.

16. Denominato "Regolamento sulle procedure di risoluzione delle controversie tra operatori di comunicazioni elettroniche ed utenti".

delle procedure avviate fino al 23 di giugno dell'anno in corso, delle ingiustificate disparità di trattamento tra consumatori che intendano agire in giudizio per la tutela dei propri interessi, che lasceranno terreno fertile a chi intenda cogliere dei profili di illegittimità costituzionale nelle norme appena introdotte¹⁷.

Anche a cercarla bene, infatti, si fatica a rinvenire nell'ordinamento una giustificazione alla limitazione della fruizione del nuovo regolamento del tentativo di conciliazione anche agli utenti che abbiano già avviato una procedura prima del 23 giugno 2007; tale limitazione è ancora più insensata se si sottolinea l'atecnicità del procedimento conciliativo dinanzi ai Co.re.com., che non richiede nemmeno il rispetto di particolari formalismi procedurali.

A ben vedere, sembra solo l'ennesima occasione mancata per migliorare più rapidamente ciò che non funziona come dovrebbe.

Resta fermo il valore di titolo esecutivo che ha il verbale di raggiunta conciliazione, in cui il funzionario preposto prende atto dell'accordo delle parti.

Se, invece, l'accordo tra le parti non si raggiunge, entrambe saranno libere di adire il Giudice competente per la soluzione della controversia.

In alternativa, l'utente oppure le parti congiuntamente (dunque, non il solo operatore di comunicazioni) possono chiedere all'A.g.com. di definire la controversia secondo il dettato del Codice delle comunicazioni elettroniche¹⁸.

In realtà, non si tratta di altro che non sia un'ulteriore procedura stragiudiziale, che può condurre alla soluzione di ottenere "nei casi giustificati un sistema di rimborso o di indennizzo"; siamo ben lontani dalla pienezza di poteri con cui l'Autorità Giudiziaria esamina le controversie.

Peraltro, considerato che nella maggioranza assoluta delle controversie tra operatori ed utenti si dibatte di addebiti, o di rimborsi, che rimangono al di sotto dei 500 Euro, non si rinviene l'utilità di una procedura dell'Autorità nazionale quale alternativa all'azione dinanzi al Giudice di pace.

Questa magistratura onoraria, infatti, garantisce una copertura assai più rilevante del territorio nazionale e, per ciò stesso, è più comoda da raggiungere fisicamente per il consumatore; inoltre, nelle cause al di sotto dei 516,46 Euro l'utente può stare in giudizio personalmente¹⁹ e senza l'ulteriore costo dell'avvocato (che scoraggerebbe la proposizione dell'azione, rendendola, il più delle volte, antieconomica).

A maggior sostegno di quanto affermato, si ricorda che il costo del contributo unificato, nei procedimenti di questa entità, è pari a soli 30 Euro²⁰, cifra che risulta alla portata di qualsiasi intestatario di un contratto di comunicazione.

Da ultimo, in ambito di controversie tra operatori ed utenti privati, va aggiunta una breve considerazione sulla facoltà di sospensione del servizio da parte degli operatori di comunicazioni: l'operatore, infatti, può disporre la sospensione del servizio relativamente al quale l'utente non abbia pagato il canone o la fattura.

Bisogna precisare che per mancato pagamento va inteso solo quello in cui l'utente abbia omesso la sua prestazione senza muovere alcun addebito all'operatore e senza promuovere alcuna procedura conciliativa; in tali ultime circostanze, infatti, l'utente ben può evitare di versare quanto richiesto dall'operatore fino a che non sopraggiunga un accordo od un provvedimento autoritativo che risolva la controversia.

Il pagamento, inoltre, si considera ritardato quando è compiuto ad oltre 15 giorni dalla scadenza della fattura; si considera ritardato e ripetuto

17. L'autore rileva, senza approfondire troppo l'analisi, la violazione degli artt. 3 e 24 Cost..

18. d.lgs. 1 agosto 2003, n°259, art.84.

19. Art. 82, c. 1, c.p.c..

20. D.p.r. 30 maggio 2002, n° 115 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia" (Testo A), come modificato dall'art. 1, comma 1307 della L. 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007).

quando un ritardo nel pagamento si verifica in più fatture consecutive, senza interruzione di pagamenti puntuali.

Nelle ipotesi sopradescritte l'operatore di comunicazione potrà, limitatamente al servizio per cui l'utente si è reso inadempiente e fermo l'obbligo di avvisare l'utente con congruo preavviso, sospendere unilateralmente la fornitura del servizio stesso *ex lege*, in via di autotutela legale²¹.

Le funzioni proprie

Chiarito cosa si intende per funzioni delegate esercitate dai Co.re.com., si può passare all'analisi dell'altro ramo di funzioni esercitate dagli stessi: le cosiddette "funzioni proprie".

Si definiscono funzioni proprie quelle che spettano ai Comitati in forza delle vigenti leggi regionali od in virtù della loro stessa normativa istitutrice, in contrapposizione con la definizione di funzioni delegate, le quali sono solamente esercitate dai comitati (in forza di una convenzione con il titolare delle stesse, che rimane l'A.g.com.).

Le funzioni proprie, essendo basate in parte preponderante sull'ordinamento regionale, si presentano simili, a volte coincidenti, ma non rispondono ad un'unità di indirizzo nazionale, motivo per cui le funzioni esercitate da un Co.re.com. a questo titolo non sempre hanno riscontro negli altri comitati.

Va anche evidenziato che le funzioni proprie esercitate dai Co.re.com. ve ne sono alcune che si ripetono di anno in anno, in attuazione di una normativa nazionale o regionale, ed altre che sono svolte ad iniziativa del comitato stesso, senza alcuna periodicità ma, anzi, in via puramente occasionale.

Rientrano senza dubbio in questa ultima ipotesi tutte le attività di studio, ricerca e documentazione svolte dai Co.re.com. al fine di analizzare i settori di attività e definire le direzioni da imprimere alla formazione della legislazione nelle materie di interesse.

Tentando una ricostruzione, che per sua natura si presenta ardua, si possono identificare alcune classi di raggruppamento per le funzioni proprie, analoghe a quelle già poste in evidenza per le funzioni delegate: le funzioni consultive, le funzioni di gestione e le funzioni di vigilanza e controllo.

Rientrano nel primo gruppo le funzioni inerenti all'attività di consulenza svolta dai Co.re.com. per i Consigli Regionali e per le Giunte Regionali, tra le quali, ad esempio, i pareri sui provvedimenti regionali riguardanti il settore delle comunicazioni o la formulazione di proposte di parere sugli schemi del piano di assegnazione e ripartizione delle frequenze trasmessi alla regione dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

È sicuramente funzione gestionale, invece, quella relativa alla tenuta dell'Elenco regionale delle imprese radiotelevisive e di editoria locale; l'esercizio di questa funzione consente di delimitare il novero dei soggetti che possono accedere alle politiche regionali di sostegno del settore.

Sono evidenti funzioni di vigilanza quelle relative al rispetto della parità di accesso ai mezzi di informazione locali nel corso dell'anno, in particolare nei periodi elettorali e referendari, attività svolta anche attraverso azioni di monitoraggio a campione sulle emittenti televisive locali; i Co.re.com., inoltre, raccolgono le denunce di presunta violazione della legge 22 febbraio 2000, n°28²².

Come succintamente accennato *supra*, dopo aver accertato la fondatezza della segnalazione convoca le parti per giungere a una soluzione conciliativa; in caso di mancato accordo e di accertamento della violazione, il Co.re.com. provvede ad inviare la segnalazione all'Autorità nazionale, che resta competente all'irrogazione delle relative sanzioni.

21. Questa nuova previsione è stata introdotta dalla delibera A.g.com. n° 173/07/CONS, allegato A, art. 5.

22. Intitolata "Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica".

Considerazioni finali

L'esame appena svolto ha seguito una prospettiva basata sulle necessità di conoscenza che può avere un utente privato, qual'è il consumatore, nei confronti di un organo pubblico, qual'è il Comitato Regionale per le Comunicazioni.

L'analisi, dunque, dovrebbe servire soprattutto ad evidenziare al cittadino i tratti caratteristici dei Co.re.com., con particolare riguardo alle ipotesi in cui il comitato svolge una funzione in diretto collegamento alle necessità ed alle istanze dei privati.

Per definire compiutamente la prospettiva, però, è necessario esaminare anche quali possano essere le correzioni che i Co.re.com. dovrebbero compiere per avvicinarsi di più alle esigenze del mondo reale (e non solo di quello burocratico - amministrativo) ed alle necessità dell'utenza.

Innanzitutto, urge una modifica legislativa di livello nazionale che imponga una elezione dei membri e del presidente che non risenta dell'influenza dell'esecutivo regionale; come visto sopra, infatti, i membri del Co.re.com. non sono indipendenti dal potere politico, in palese contrasto con quanto richiesto dalla delibera A.g.com. n°52.

Nell'elezione dei membri dei comitati, come visto²³, manca una previsione legale che preveda la partecipazione della minoranza consiliare od almeno, più realisticamente, un meccanismo di voto a maggioranza qualificata che consenta di ottenere un risultato che esprima l'opportuna garanzia di indipendenza degli eletti.

Si deve ricordare, infatti, che l'indipendenza dei membri è funzionale alla garanzia di interessi costituzionali ed è, essa stessa, valore costituzionale²⁴.

Servirebbe, inoltre, un'uniformizzazione delle funzioni proprie esercitate dai Co.re.com., al fine di garantire un'identica fisionomia nazionale ad un organo che è istituito con legge dello Stato ed esercita, anche e soprattutto, funzioni delegate da un'Autorità nazionale.

Per rafforzarne il profilo autoritativo sarebbe opportuno, inoltre, dotare il Co.re.com. di idonei poteri sanzionatori, quale completamento delle funzioni di vigilanza e controllo; detti poteri sarebbero ancora più necessari nei casi in cui l'organo effettua una funzione di vigilanza nei confronti di operatori professionali del settore delle comunicazioni.

Ci si riferisce a tutti i casi in cui il singolo cittadino è sfornito di mezzi per agire a tutela di un interesse (che può essere particolare, collettivo o generale) e che prevedono un meccanismo di segnalazione all'A.g.com., la quale richiede ulteriore tempo per l'istruttoria del procedimento, con il risultato di frustrare le utilità derivanti dall'applicazione della sanzione.

Va sottolineato, però, che il legislatore comunitario si è espresso²⁵ nel senso di prevedere un'unica autorità centrale, di livello nazionale, a tutela del rispetto delle regole nel settore delle telecomunicazioni, anziché una serie di autorità locali, in apparente dissenso con le competenze attribuite alle Regioni dal nuovo testo dell'art. 117 Cost..

Forse la soluzione più opportuna sta nel mezzo, ovvero nel prevedere una maggiore coordinazione tra A.g.com. e Co.re.com., come pare prevedere anche il Testo Unico in materia radiotelevisiva²⁶, che delega l'esercizio di ulteriori funzioni dell'A.g.com. ai Co.re.com..

Da ultimo, un auspicio per quanto riguarda il procedimento di conciliazione nelle controversie tra operatori di comunicazione ed utenti: in considerazione del concreto svolgersi delle procedure appena citate, in cui la partecipazione del comitato è priva di qualsiasi forza conciliativa,

23. Vedi *supra*, cap. 1.

24. Artt. 97 e 98 Cost.

25. Si veda, ad es., la direttiva 2002/21/CE, facente parte di una serie di direttive intervenute a regolamentare il settore, che nel suo testo fa ripetutamente riferimento ad autorità "nazionali".

26. D.Lgs. 31 luglio 2005, n°177.

sarebbe opportuno prevedere un potere di decisione delle controversie tale da evitare il ricorso all'Autorità Giudiziaria.

Non ha senso, infatti, prevedere un tentativo obbligatorio di conciliazione in cui sono le parti a decidere l'esito della procedura senza che il comitato esprima alcun punto di vista sulla vertenza.

Se lo scopo, come appare dalle previsioni del legislatore, è di ridurre il contenzioso giudiziale, non si capisce perché non si è deciso di dotare i Co.re.com. di un potere decisorio alternativo a quello giurisdizionale nella soluzione delle controversie nelle materie di sua competenza; se lo si è fatto per evitare di istituire un giudice speciale, il problema può essere evitato attribuendo al Co.re.com., in luogo di un potere decisorio, il potere di esprimere un parere sulla controversia, che abbia un riconosciuto valore probatorio dinanzi all'Autorità Giudiziaria.

Per tali vie si sarebbe ottenuto il risultato di far desistere la parte dall'intenzione di ricorrere al Giudice laddove il Co.re.com. si fosse già espresso in senso a lei negativo, e l'ulteriore risultato di facilitare l'operato dell'organo giudicante attraverso l'introduzione nel processo di una consulenza tecnica preventiva, fornita da un organo di riconosciuta competenza.

Ben venga, dunque, un ruolo arbitrale del comitato in alternativa con il ricorso all'A.G., che dia una risposta concreta alle istanze dei consumatori di servizi di comunicazione, definendone con certezza e professionalità le richieste di tutela.

Abolire l'obbligatorietà del tentativo servirebbe, inoltre, ad evitare la proposizione di inutili conciliazioni, esperite al solo fine di poter adire il Giudice, che ingolfano e rallentano l'attività del comitato senza che ve ne sia un'utilità reale.

A garanzia delle parti, per finire, basterebbe prevedere una possibilità di impugnazione giudiziale dell'eventuale provvedimento decisorio del Co.re.com., magari secondo le norme già previste dal codice di procedura civile per i provvedimenti arbitrali.

www.adiconsum.it

un click e sei in adiconsum

**online per te tutte le notizie
ed i servizi dell'associazione**

- **news e attualità dei consumi**
- **comunicati stampa**
- **eventi (forum, seminari, convegni, corsi)**
- **dossier e studi specifici**
- **facsimile di reclami, ricorsi, richieste di risarcimento**
- **tutte le pubblicazioni (Test noi consumatori, Guide del consumatore, Adibank, CD Rom ecc.)**
- **iscrizione e consulenza online**

**Partecipa anche tu alla nostra attività
di difesa del consumatore: sei il benvenuto tra noi**

ADICONSUM, DALLA PARTE DEL CONSUMATORE.

Direttore: Paolo Landi • **Direttore responsabile:** Francesco Guzzardi • **Comitato di redazione:** Angelo Motta, Fabio Picciolini • **Amministrazione:** Adiconsum, via Lancisi 25, 00161 - Roma • **Reg. Trib. Roma** n. 350 del 9.06.88
• **Iscriz. ROC** n. 1887 • **Sped. abb. post.** D.L. 353/2003 (conv. in L. 46/2004) art. 1, comma 2, DCB Roma

ADESIONI E ABBONAMENTI

- **Adesione individuale:** euro 31,00 (15,00 per gli iscritti Cisl)
- **Abbonamento al settimanale "Adiconsum News" + mensili "Adifinanza"**, a cura del settore credito e risparmio, **"Consumi & diritti"**, a cura del Centro giuridico Adiconsum e **"Attorno al piatto"**, a cura del settore sicurezza degli alimenti e nutrizione: euro 25,00 (15,00 per gli iscritti Cisl)
- **Abbonamento al bimestrale "La guida del consumatore":** euro 25,00 (12,00 per gli iscritti Cisl)
- **Adesione + Abbonamento a "La guida del consumatore":** euro 43,00 (27,00 per gli iscritti Cisl)

I versamenti possono essere effettuati su c.c.p. 64675002 intestato ad Adiconsum