

L'annullamento, da parte del Consiglio di Stato, del “Piano di numerazione automatica dei canali”, il procedimento in itinere del nuovo “Piano” ed i poteri normativi dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

1. - Con Delibera n. 442/12/CONS del 4 ottobre 2012 (*“Consultazione pubblica sullo schema di provvedimento recante il nuovo piano di numerazione automatica dei canali della televisione digitale terrestre, in chiaro e a pagamento, modalità di attribuzione dei numeri ai fornitori di servizi di media audiovisivi autorizzati alla diffusione di contenuti audiovisivi in tecnica digitale terrestre e relative condizioni di utilizzo”*) l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, in ragione dell'annullamento, da parte del Consiglio di Stato (sez. III, sentenze n. 04658/2012, n. 04659/2012, n.04660/2012 e n. 04661/20120, depositate il 31 agosto 2012) del Piano di numerazione automatico dei canali della televisione digitale terrestre approvato con la delibera n. 366/10/CONS, ha dato l'avvio alla procedura di consultazione pubblica sul redigendo provvedimento. Nelle predette sentenze il Consiglio di Stato aveva anche tracciato l'iter che l'AGCom, nelle more dell'adozione del nuovo Piano TLC, era chiamata a percorrere sia indicando la “necessità” che *“in osservanza del principio del buon andamento, l'AGCom medio tempore adotti, con l'urgenza del caso, ogni misura transitoria ritenuta utile allo scopo di consentire l'ordinata fruizione della programmazione televisiva da parte degli utenti e degli operatori del settore”*. E i giudici di Palazzo Spada indicano anche *“data l'urgenza e la necessità di provvedere”*, la possibilità dell'adozione *“di una proroga di fatto del Piano LCN annullato, fermo restando che si tratta di un rimedio da adottare in via di straordinaria urgenza”*. Proprio allo scopo di evitare il prodursi di una situazione di *“vuoto regolamentare”* e *“di confusione nella programmazione delle emittenti conseguente alla possibilità di acquisire liberamente il numero del telecomando su cui irradiare i palinsesti”*, il Consiglio di Stato autorizza (e “consiglia”) all'AGCom anche la proroga del Piano oramai annullato a condizione però che l'Autorità medesima proceda speditamente nell'iter di adozione del nuovo

Piano (*“va ribadito che, comunque, l’AGCOM è tenuta ad adottare le nuove determinazioni in tema di LCN con la sollecitudine corrispondente all’obbligo di dare ottemperanza alla presente sentenza di annullamento della delibera n. 366/2010”*).

Pertanto, con delibera n. 391/12/CONS del 4 settembre 2012 (*“Proroga, in via d’urgenza, del piano di numerazione automatica dei canali della televisione digitale terrestre, in chiaro e a pagamento, modalità di attribuzione dei numeri ai fornitori di servizi di media audiovisivi autorizzati alla diffusione di contenuti audiovisivi in tecnica digitale terrestre e relative condizioni di utilizzo di cui alla delibera n. 366/10/CONS in conseguenza delle sentenze del Consiglio di Stato n. 04658/2012, n. 04659/2012, n. 04660/2012, n. 04661/2012 depositate il 31 agosto 2012, nelle more della revisione del detto piano di numerazione”*), l’Autorità ha prorogato, nelle more della definizione del nuovo Piano, il previgente Piano di numerazione ed ha definito i tempi di rinnovazione del procedimento (comprendenti gli adempimenti relativi allo svolgimento della consultazione pubblica e alla nuova indagine sulle abitudini e preferenze degli utenti) prevedendo (per l’adozione del nuovo Piano) un termine di centottanta giorni a decorrere dalla consultazione pubblica che doveva prendere avvio entro il 4 ottobre 2012.

2. - Il precedente “Piano di numerazione automatica dei canali della televisione digitale terrestre” era stato approvato dall’AGCom, con delibera n. 366/2010 (in attuazione dell’art. 32 d. lgs. 31 luglio 2005 come modificato dall’art. 5 d. lgs. 15 marzo 2010 n. 44) che aveva regolamentato il sistema “*LCN-Logical Channel Numbering*” con l’assegnazione automatica del numero per ciascun canale ai fornitori di servizi di media audiovisivi, dettandone le modalità di attribuzione e di utilizzo. Sky Italia s.r.l., autorizzata a trasmettere con il marchio Cielo (attraverso l’operatore di rete digitale terrestre “lett. A” s.p.a.) aveva impugnato innanzi al Tar Lazio la predetta delibera n. 366/2010 e l’allegato Piano di numerazione automatica. Nelle more del giudizio, il Ministero dello Sviluppo, nell’attribuire la numerazione automatica ai canali della televisione digitale terrestre a diffusione nazionale, assegnava ai marchi “Cielo” e “Cielo 2” (nella categoria dei canali semigeneralisti) i numeri LCN 26 e 131, respingendo le domande di Sky Italia che, invece, aveva chiesto per entrambi i marchi una numerazione ricompresa nello stesso sottoblocco spettante ai canali generalisti nazionali e, comunque, non oltre le posizioni n. 10 per “Cielo” e n.11 per “Cielo 2”. Il Tar Lazio, con sent. n. 873/2012 ha accolto il ricorso con riguardo all’insufficienza del termine di

giorni 15 assegnato per la consultazione dello schema del Piano e al mancato inserimento nella categoria dei canali generalisti nazionali anche dei canali digitali nazionali non ex analogici, annullando la delibera AGCom n. 366/2010 e parti del Piano di numerazione. In sede di appello il Consiglio di stato (R.G. 921/2012), con ordinanza cautelare aveva sospeso gli effetti della sentenza appellata con riferimento ai “consistenti aspetti di pregiudizio grave ed irreparabile”.

Il quadro normativo di riferimento era (ed è) rappresentato dall'art. 32 del decreto legisl. n. 177/2005 (come modificato dal d. legisl. 15 marzo 2010 n. 44 adottato in attuazione della delega conferita con la legge n. 88/2009, legge comunitaria del 2008, al fine di rispettare gli obblighi imposti dalla direttiva CE 2007/65 sui Servizi Media audiovisivi-SMAV), in attuazione del quale l'AGCom, al fine di assicurare condizioni eque, trasparenti e non discriminatorie, era chiamata ad adottare un apposito “Piano di numerazione automatica dei canali della televisione digitale terrestre” stabilendo con proprio regolamento le modalità di attribuzione dei numeri ai fornitori di servizi media audiovisivi sulla base di principi e criteri direttivi posti (in ordine di priorità) dalla predetta norma⁽¹⁾. L'AGCom, dopo aver effettuato le consultazioni pubbliche sullo schema di “Piano”, aveva commissionato un'apposita indagine alla Demoskopea s.p.a., facendone propri i risultati. Concluso il procedimento istruttorio, con delibera n. 388/2010, l'Autorità aveva approvato il “Piano di numerazione automatica dei canali della televisione digitale terrestre”, stabilendo le modalità di attribuzione dei numeri LCN e le relative condizioni di utilizzo. Tale Piano, fissati i criteri di ripartizione della numerazione (art. 3), assegnava (art. 4) ai canali generalisti nazionali ex analogici i numeri da 1 a 9 nel rispetto delle abitudini e preferenze degli utenti, mentre assegnava alle emittenti locali (art. 5) i numeri da 10 a 19 (e da 71 a 99) del primo arco di numerazione (cioè da 1 a 100).

Per il Consiglio di Stato, il posizionamento dei canali nativi digitali a partire dal numero 21 LCN non costituisce una violazione dell'art. 32, comma 2, citato, oppure una discriminazione rispetto di canali storici ex analogici, ma discende direttamente

1 - I principi e criteri direttivi sono: a) garanzia di semplicità d'uso del sistema di ordinamento automatico dei canali; b) rispetto delle abitudini e preferenze degli utenti con particolare riferimento ai canali generalisti nazionali ed alle emittenti locali; c) suddivisione delle numerazioni dei canali a diffusione nazionale sulla base del criterio della programmazione prevalente in relazione ai generi di programmazione tematici con adeguati spazi nella numerazione volti a valorizzare la programmazione delle emittenti locali di qualità e quella legata al territorio; d) individuazione di numerazioni specifiche per i servizi di media audiovisivi a pagamento; e) definizione delle condizioni di utilizzo della numerazione; f) revisione del Piano di numerazione in base allo sviluppo del mercato.

dall'applicazione del parametro normativo che prescrive di attribuire i numeri del LCN nel "rispetto delle abitudini e preferenze degli utenti, con particolare riferimento ai canali generalisti nazionali e alle emittenti locali". L'illegittimità del Piano discende invece dalla violazione del termine minimo di giorni 30 per la consultazione degli interessati, previsto dall'art. 11, comma 1 del Dlgs. n. 259/2003 (Codice Comunicazioni Elettroniche) e dall'art. 3, comma 1, della delibera n.453/2003/Cons. Il più breve termine di 15 giorni (fissato nella delibera n. 122/210 del 16 aprile 2010) risulta in contrasto con l'art. 11, comma 1, del Codice Comunicazioni Elettroniche che fissa per tali tipologia di consultazione il termine minimo di giorni 30. A questo proposito il Consiglio di Stato evidenzia che tale norma trovando la propria fonte in una norma di rango primario, non poteva essere derogata dalla stessa Autorità "nell'esercizio del suo potere regolamentare", né la consultazione poteva considerarsi sostanzialmente avvenuta (come sostenuto dall'Autorità) in quanto di argomento analogo a quella disposta con precedente delibera AGCom⁽²⁾. Ma soprattutto il Consiglio di Stato sottolinea che *"le garanzie procedurali hanno una propria valenza, in quanto sono poste a tutela del corretto modus operandi della P.A."* e pertanto "il rilevato vizio nel procedimento di adozione della delibera AGCom e dell'allegato Piano LCN comporta l'illegittimità in via derivata anche del contenuto Piano medesimo".

3. - Nella redazione dello "Schema di provvedimento" su cui viene aperta la pubblica consultazione, l'AGCom prende le mosse dalle argomentazioni contenute nelle citate sentenze del Consiglio di Stato, nelle quali si afferma, fra l'altro, l'obbligo per l'Autorità di *"ripronunciarsi sull'assegnazione dei numeri ai canali ... a seguito di una nuova indagine sulle abitudini e preferenze degli utenti da condursi con adeguati criteri che garantiscano univocità di elementi di comparazione"* e l'inadeguatezza dell'utilizzo delle graduatorie Corecom di cui al Decreto Ministeriale 5 novembre 2004 n.292 (*"Regolamento per la concessione alle tv locali dei contributi di cui all'art. 45 co.3 della legge 23 dicembre 1998 n.448"*), quale criterio per l'attribuzione della numerazione alle emittenti locali (sent. n. 4658/2012)⁽³⁾. L'annullamento del Piano (sent. n. 4659/2012) avviene per l'illegittimità del

2 - Tale precedente istruttoria riguardava - secondo il Consiglio di Stato - una situazione diversa e cioè la proposta di autoregolamentazione convenzionale, in tema di numerazione dei canali, avanzata nel 2009 dalla Associazione DGTVI ma poi archiviata a seguito dell'entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 32 D.lgs. n. 177/2005 (modificato da D.lgs. n. 44/2010), che introducono un sistema di LCN di chiara materia autoritativa, precludendo in tal guisa la possibilità di disciplinare la numerazione su base convenzionale a seguito di accordi tra gli operatori del settore).

3 - Infatti *"pur evidenziando tali graduatorie degli elementi potenzialmente non estranei ai criteri*

termine di quindici giorni stabilito dall'AGCom per la consultazione pubblica indetta con delibera n. 122/10/CONS (ed a seguito della quale era stata approvata la delibera n. 366/10/CONS), in luogo dei trenta giorni stabiliti dall'art. 11 d. legisl. n. 259/2003 (Codice delle comunicazioni elettroniche)⁽⁴⁾. Anche con riguardo alle modalità di rilevazione delle preferenze degli utenti, il Consiglio di Stato (sent. n. 4660/2012, ed a proposito dell'attribuzione delle posizioni 8 e 9 del telecomando) rileva che *“gli esiti della indagine-sondaggio (con 10.000 interviste) effettuata da Demoskopea s.p.a., alla data del 2 luglio 2010, che ha portato all'individuazione di 9 canali nazionali generalisti quali preferiti nelle abitudini e nelle preferenze degli utenti, ad avviso del collegio, non risulta suffragata da corrispondente ed univoco riscontro”* in quanto *“secondo il sondaggio, nelle aree a ricezione*

indicati dalla legge, tuttavia le stesse non avrebbero potuto essere utilizzate dall'Agcom ai fini dell'adozione del piano di numerazione automatica dei canali della televisione digitale terrestre” in quanto *“compilate per finalità diverse da quelle per le quali veniva predisposto il piano Agcom essendo il frutto combinato di due fattori di assegnazione del punteggio e cioè del fatturato e del numero dei dipendenti”*. Il Consiglio di Stato inoltre evidenzia che la procedura per l'accesso a tali contributi avveniva su impulso volontario da parte delle emittenti locali (e circa il 13% di queste non compariva in tali graduatorie, non avendo presentato istanza per partecipare). Pertanto tali graduatorie, essendo state adottate con una diversa *ratio* e perseguendo finalità che si discostano dai requisiti di cui all'art. 32 Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, potevano solo in parte essere considerate come un criterio di qualità e un indice di rilevamento delle preferenze degli utenti e del radicamento nel territorio, poiché *“in esse venivano nel contempo in rilievo esigenze di sostegno all'emittenza locale, preordinate alla sola erogazione di contributi pubblici”*, costituendo, pertanto, un criterio inidoneo ad accertare le abitudini e preferenze degli utenti e il radicamento delle emittenti sul territorio.

4 - Il Consiglio di Stato, anche in tale pronuncia, afferma l'inidoneità dell'utilizzo del criterio delle graduatorie Corecom con riferimento all'attribuzione delle numerazioni alle emittenti locali, essendo tali graduatorie compilate sulla base del fatturato delle emittenti e pertanto inidonee ad attestare le preferenze degli utenti in quanto *“anche ove si consideri che una delle principali voci di fatturato è rappresentata dalla raccolta della pubblicità, cionondimeno l'ulteriore passaggio, tra la raccolta della pubblicità e le preferenze degli utenti, rimane non dimostrato. Infatti la raccolta della pubblicità, pur se è un utile indicatore della preferenza degli utenti (in quanto di solito gli inserzionisti si rivolgono alle emittenti con maggior numero di utenti), tuttavia da solo non è univoco né sufficiente”*. Invece, le abitudini e le preferenze degli utenti si prestano ad essere soppesate più correttamente con riferimento al *“livello di ascolto di ciascuna emittente ed il suo radicamento nel territorio, fermo restando che il legislatore ha attribuito al criterio “abitudine dell'utente” una valenza autonoma rispetto agli ascolti preferenze”*. Con riferimento al criterio della qualità delle emittenti stabilito dalla legge, il Consiglio di Stato evidenzia che *“appare di intuitiva portata il ruolo strategico acquisito di fatto dalle emittenti locali di qualità che hanno valorizzato usi e costumi di specifiche aree geografiche, costituenti in patrimonio di cultura locale tradizionale, profana e religiosa che (attraverso servizi giornalistici e trasmissioni divulgative su feste, cibi, luoghi di culto e beni storico ambientali) viene proposta alle nuove generazioni ed alla platea di cultori ed operatori commerciali (come quelli del settore turistico ed agroalimentare oppure dei prodotti dell'artigianato), evitando sia la dispersione di tali risorse sia l'affievolimento dello spirito di identità della comunità locale in antitesi a modelli di comportamento di massa, diffusi dalle comunicazioni in rete e provenienti da altre culture, che possono essere recepiti passivamente dagli utenti e comportare effetti disaggreganti su contesti socio culturali già a rischio. Né si può dimenticare, sotto altro profilo, il contributo informativo e socio-assistenziale che l'emittente locale di qualità è in grado di offrire alla platea di utenti della propria area geografica in occasione di situazioni di emergenza, nonché di specifiche problematiche circoscritte al territorio corrispondente al proprio bacino di utenza”*. Inoltre, sempre in tale sentenza, il Consiglio di Stato ha espresso rilievi in ordine all'assegnazione delle posizioni otto e nove del piano di numerazione alle emittenti “MTV – Music television” e “Deejay TV”, in quanto *“le posizioni otto e nove devono essere attribuite (in conformità alle abitudini e preferenze degli utenti nella sintonizzazione dei canali) ad emittenti generaliste, ove operative, fermo restando che il criterio delle abitudini consolidate (come si è detto) ha una valenza sua propria rispetto agli ascolti, mentre Music TV e Deejay Television non possono essere inserite nella categoria delle emittenti generaliste c.d. storiche che trasmettono programmi generalisti da decenni”*.

analogica sui numeri da 1 ad 8 risultano sintonizzate le emittenti nazionali ex analogiche, mentre al numero 9 risulta sintonizzata per il 51,1% una emittente locale; la situazione, peraltro, cambia nelle aree a ricezione digitale, in cui, invece, in prevalenza su tutti i numeri da 1 a 9 del telecomando sono sintonizzate le emittenti nazionali ex analogiche". Pertanto "i dati non sono univoci e ... i risultati del sondaggio sono fuorvianti in quanto assommano elementi disomogenei"⁽⁵⁾.

L'Autorità, dopo aver prorogato il Piano previgente, ha (con delibera n. 427/12/CONS del 13 settembre 2012) ha avviato la procedura per la scelta del soggetto cui affidare una nuova indagine sulle abitudini e preferenze degli utenti "da condursi con adeguati criteri che garantiscano univocità di dati ed omogeneità di elementi di comparazione". Ed infine (con la Delibera in esame del 4 ottobre 2012 l'Autorità ha avviato la consultazione pubblica sullo "Schema di provvedimento relativo all'adozione del nuovo Piano di numerazione automatica dei canali della televisione digitale terrestre" in ragione "della necessità di modificare le parti del Piano ritenute dal Consiglio di Stato incompatibili con l'art. 32 del Testo unico e dell'opportunità di effettuarne la revisione in base allo sviluppo del mercato". Lo "Schema di provvedimento recante il Nuovo piano di numerazione automatica dei canali della televisione digitale terrestre, in chiaro e a pagamento, modalità di attribuzione dei numeri ai fornitori di servizi di media audiovisivi autorizzati alla diffusione di contenuti audiovisivi in tecnica digitale terrestre e relative condizioni di utilizzo", approvato il 4 ottobre, è stato pubblicato sul sito dell'Autorità il successivo 10 ottobre ed è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale il 19 ottobre (entro il termine di trenta giorni da quest'ultima data devono pervenire le varie osservazioni).

Nello "Schema di provvedimento" l'Autorità rimodula innanzitutto alcune definizioni⁽⁶⁾ e fra queste particolare rilevanza appare avere (anche alla luce delle

5 - Per il Consiglio di Stato "un argomento ex post a conferma di tale difetto d'istruttoria si rinviene nella stessa individuazione delle due emittenti nazionali cui la connessa determinazione del Ministero dello Sviluppo economico del 24 novembre 2010 ha attribuito i numeri 8 e 9 del telecomando: infatti MTV e DeeJay TV certamente non hanno le caratteristiche richieste per inserirsi nella categoria delle emittenti ex analogiche generaliste, poiché si tratta, all'evidenza, di emittenti con programmazione chiaramente non rivolte ad un pubblico generalizzato, ma dedicata ad una specifica fascia di utenza con prevalenza di trasmissioni sul mondo giovanile e, comunque, di programmi con impostazione per una utenza specifica, spesso tratti anche da emittenti anglofone (per cui sono diffuse in lingua inglese con i sottotitoli in italiano), nonché di spettacoli su generi musicali di tendenza per un pubblico di giovani".

6 - Dalla definizione di "ambito locale televisivo" (l'esercizio dell'attività di radiodiffusione televisiva in uno o più bacini, comunque non superiori a dieci, anche non limitrofi, purché con copertura inferiore al 50 per cento della popolazione nazionale; l'ambito è denominato «regionale» o «provinciale» quando il bacino di esercizio dell'attività di radiodiffusione televisiva è unico e ricade nel territorio di una sola regione o di una sola provincia, e l'emittente non trasmette in altri bacini; l'espressione «ambito locale televisivo» riportata senza

considerazioni contenute nelle citate sentenze del Consiglio di Stato) quella di “*genere di programmazione semigeneralista*” (quale “programmazione dedicata ad almeno tre generi differenziati inclusa l’informazione giornaliera, tutti distribuiti in modo equilibrato nell’arco della giornata di programmazione ivi comprese le fasce di maggior ascolto, nessuno dei quali raggiunge il 70 per cento della programmazione stessa”) e la percentuale prevista per il “*genere di programmazione tematico*” (“genere di programmazione dedicato un tema specifico in relazione ad un pubblico di riferimento/ target di utenza, a cui un fornitore di servizi di media audiovisivi dedica almeno il 70 per cento della programmazione diffusa in tecnica digitale terrestre”)(⁷).

Con riguardo ai criteri di ripartizione della numerazione, lo “Schema di provvedimento”, dopo avere previsto che il piano di numerazione sia organizzato in modo da garantire la “semplicità d'uso del sistema di ordinamento automatico dei canali” da rispettare “le abitudini e preferenze degli utenti” (“con particolare riferimento ai canali generalisti nazionali e alle emittenti locali”), pone nel primo arco di numerazione “adeguati spazi ... che valorizzino la programmazione delle emittenti locali di qualità e quella legata al territorio”. In particolare è previsto che la numerazione attribuita ai canali nativi digitali a diffusione nazionale (fatti salvi i canali generalisti nazionali) sia effettuata in base alla suddivisione della programmazione nei seguenti generi: semigeneralista, bambini e ragazzi, informazione,

specificazioni si intende riferita anche alle trasmissioni in ambito regionale o provinciale) a quella di “*ambito nazionale*” (l’esercizio dell’attività di radiodiffusione televisiva o sonora non limitata all’ambito locale) a quella di “*canale generalista nazionale*” (canale storicamente irradiato in ambito nazionale in tecnica analogica e simulcast analogico-digitale che trasmette in chiaro prevalentemente programmi di tipo generalista con obbligo di informazione ai sensi dell’art. 7 del Testo unico).

7 - Vengono inoltre individuati: il “*genere di programmazione tematico “bambini e ragazzi”*” (“genere di programmazione tematico, dedicato a minori e ragazzi, delle diverse fasce di età, con finalità formative, informative o di intrattenimento, nel rispetto del diritto dei minori alla tutela della loro dignità e del loro sviluppo fisico, psichico e morale”); il “*genere di programmazione tematico “informazione”*” (“genere di programmazione tematico dedicato all’informazione, con notiziari, programmi o rubriche di approfondimento, inchieste, reportage, dibattiti e fili diretti, telecronache, talk show anche su temi sociali e di costume”); il “*genere di programmazione tematico “cultura”*” (“genere di programmazione tematico a contenuto educativo, storico, artistico, letterario o scientifico; programmi di attualità scientifica, umanistica e tecnologica, anche con carattere di intrattenimento; opere audiovisive italiane ed europee, teatro, lirica, documentari, rievocazioni storiche, rubriche su temi sociali e di costume”); il “*genere di programmazione tematico “sport”*” (“genere di programmazione tematico, dedicato allo sport, con eventi sportivi nazionali e internazionali trasmessi in diretta o registrati; notiziari sportivi; rubriche di approfondimento”); il “*genere di programmazione tematico “musica”*” (“genere di programmazione tematico, dedicato alla musica, con programmi dedicati a tutti i generi e sottogeneri di musica classica e leggera; programmi e contenitori prevalentemente musicali; riprese dal vivo o differite di eventi musicali; programmi di attualità sul mondo della musica nazionale e popolare; programmi e contenitori prevalentemente musicali dedicati in particolare alla musica ed ai giovani artisti”); il “*genere di programmazione tematico “televendite”*” (“genere di programmazione tematico, dedicato alle offerte dirette al pubblico allo scopo di fornire, dietro pagamento, beni o servizi, compresi i beni immobili, i diritti e le obbligazioni”)

cultura, sport, musica, televendite⁽⁸⁾). Ai canali generalisti nazionali vengono attribuiti i numeri da 1 a 9 e (“per quelli che non trovano collocazione in tale sequenza di numeri”), almeno il numero 20 del primo arco di numerazione. All'interno di tale sottoinsieme, l'attribuzione delle numerazioni è effettuata “sulla base del principio del rispetto delle abitudini e preferenze degli utenti”⁽⁹⁾). Con riguardo alle emittenti locali, a queste sono attribuiti i numeri da 10 a 19 e da 71 a 99 del primo arco di numerazione (e per il secondo e terzo arco di numerazione si ripetono blocchi attribuiti – sempre alle emittenti locali - con la medesima successione), mentre è riservato alle emittenti locali il settimo arco di numerazione⁽¹⁰⁾). Ai canali digitali terrestri a diffusione nazionale in chiaro sono attribuiti i numeri da 21 a 70 del primo arco di numerazione, suddivisi nei seguenti generi di programmazione: semigeneralisti, bambini e ragazzi, informazione, cultura, sport, musica, televendite. L'attribuzione delle numerazioni ai vari canali in questione è effettuata sulla base di una suddivisione dei generi di programmazione in sottoblocchi (nel caso di richieste

8 - Nel primo arco di numerazione non possono essere irradiati, durante l'intera programmazione, programmi rivolti a un pubblico di soli adulti, ivi compresi quelli contenenti la promozione di servizi telefonici a valore aggiunto del tipo *messengeria vocale*, *hot-line*, *chat-line*, *one-to-one* e similari. Per i servizi di media audiovisivi a pagamento sono previste numerazioni specifiche a partire dal quarto arco di numerazione.

9 - Con riferimento all'assegnazione dei numeri 7, 8 e 9 ai canali nazionali ex analogici il Consiglio di Stato (sent. n. 04660/2012) ha posto l'obbligo per l'AGCom di “*ripronunciarsi sull'assegnazione dei numeri ai canali in questione a seguito di una nuova indagine sulle abitudini e preferenze degli utenti da condursi con adeguati criteri che garantiscano univocità di elementi di comparazione*”, specificando che “*le posizioni otto e nove devono essere attribuite (in conformità alle abitudini e preferenze degli utenti nella sintonizzazione dei canali) ad emittenti generaliste, ove operative, fermo restando che il criterio delle abitudini consolidate (come si è detto) ha una valenza sua propria rispetto agli ascolti*”. Conseguenzialmente l'AGCom ha provveduto ad avviare la procedura per la scelta del soggetto cui affidare una nuova indagine sulle abitudini e preferenze degli utenti da condursi con adeguati criteri che garantiscano univocità di dati ed omogeneità di elementi di comparazione.

10 - Lo “Schema di provvedimento” specifica che, al fine di valorizzare la programmazione di qualità e quella legata al territorio, le numerazioni relative ai blocchi di competenza delle emittenti locali in ogni regione (e nelle province autonome di Trento e di Bolzano) sono attribuite, a partire dal numero 10, secondo la collocazione derivante da apposite graduatorie regionali predisposte dal Ministero dello sviluppo economico, assegnando i punteggi in relazione alle seguenti aree di valutazione: qualità della programmazione, preferenze degli utenti e radicamento nel territorio. La qualità della programmazione è valutata in base ai piani editoriali degli ultimi cinque anni e ai dipendenti impiegati fino ad un massimo di punti 50, con riferimento ai seguenti aspetti: a) quota percentuale di programmi di informazione sul totale della programmazione irradiata; b) quota percentuale di programmi di informazione autoprodotti sul totale dei programmi di informazione; c) quota percentuale di programmi autoprodotti legati al territorio sul totale della programmazione irradiata, al netto di quelli a carattere informativo; d) numero di edizioni quotidiane di telegiornali in relazione alla loro durata complessiva; e) quota percentuale di programmi culturali, formativi e dedicati ai minori; f) numero di dipendenti impiegati. Non si considerano programmi autoprodotti i programmi di televendita. Invece le preferenze degli utenti ed il radicamento sul territorio, sono valutati in base agli indici di ascolto, alla storicità e al grado di copertura, con riferimento ai seguenti aspetti: a) le preferenze degli utenti sono valutate in base agli indici di ascolto rilevati dalla società Auditel negli ultimi anni; b) la storicità dell'emittente espressa in numero di anni di irradiazione del programma; c) il grado di copertura del programma irradiato. Alle emittenti locali che diffondono il medesimo programma su più regioni e che intendono richiedere l'attribuzione di un'identica numerazione su tutti i bacini serviti, sono attribuiti i numeri da 75 a 84 sulla base di graduatorie per aree pluriregionali di diffusione.

superiori alla disponibilità di numeri è prevista la collocazione nel secondo arco di numerazione delle numerazioni relative al genere di programmazione “televendite”). La determinazione della dimensione di ciascun sottoblocco è rimessa al Ministero (“in relazione all’offerta esistente e in base alle richieste formulate dai fornitori di servizi di media audiovisivi a diffusione nazionale già abilitati all’esercizio della radiodiffusione televisiva in tecnica digitale terrestre ... e riservando comunque una percentuale non inferiore al 30 per cento di ciascun sottoblocco a disposizione per soggetti nuovi entranti”)(¹¹). Il quarto e quinto arco di numerazione sono riservati ai servizi di media audiovisivi a pagamento(¹²), mentre il sesto arco è riservato alle numerazioni per i canali diffusi in alta definizione (HD) e l’ottavo alle numerazioni per i servizi di radiofonia (le numerazioni successive all’ottavo arco di numerazione sono riservate ad ulteriori tipologie di servizi)(¹³). L’art. 10 dello “Schema di Provvedimento” disciplina infine la procedura che il Ministero deve seguire per procedere alla riattribuzione dei numeri ai fornitori di servizi di media audiovisivi in conformità al nuovo Piano di numerazione(¹⁴).

4. - Come noto, il settore dei mezzi di comunicazione di massa è stato caratterizzato dalla successione di vari organismi di garanzia: il Garante dell’editoria (istituito con la legge 5

11 - E' inoltre previsto che per il secondo e terzo arco di numerazione si ripetono blocchi e sottoblocchi con la medesima successione del primo, salvo l’eventuale inserimento del sottoblocco riservato al genere di programmazione tematico “televendite” a partire dal secondo arco di numerazione.

12 - All’interno di tale sottosettore le numerazioni sono attribuite sulla base dell’offerta/pacchetto a pagamento di ciascun fornitore di servizi di media audiovisivi a pagamento. L’attribuzione di un blocco di numeri per ciascuna offerta a pagamento è determinata sulla base delle richieste di ciascun soggetto e della effettiva necessità in base ai contenuti a pagamento trasmessi.

13 - Ai servizi di sistema, quali le guide ai programmi e i canali mosaico, sono riservati i numeri 0, 100, 200, 300, 400, 500, 600, 700, 800, 900.

14 - Il Ministero pubblica i bandi nazionali, regionali e pluriregionali per l’attribuzione delle numerazioni entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del nuovo Piano, invitando i soggetti interessati a produrre la domanda di attribuzione della numerazione nel termine prefissato dai bandi stessi. Il Ministero provvede a formare le relative graduatorie e ad attribuire le numerazioni ai soggetti richiedenti entro il termine stabilito dai bandi di gara. Le graduatorie sono rese pubbliche. Fino all’attribuzione delle nuove numerazioni restano in vigore quelle attualmente in uso. Successivamente alla fase di prima applicazione il Ministero attribuisce le numerazioni disponibili su domanda dei soggetti interessati. Ove le numerazioni disponibili siano inferiori alle richieste pervenute, il Ministero provvede mediante sorteggio pubblico. Nel caso in cui uno stesso soggetto presenti domande per l’attribuzione di più numeri, il soggetto richiedente è ammesso al sorteggio di un solo numero per ciascun genere oggetto di richiesta. Il numero ottenuto in esito a sorteggio pubblico non può essere oggetto di scambio per almeno un anno dall’assegnazione. L’attribuzione dei numeri è effettuata per la durata del titolo autorizzatorio per la fornitura di servizi di media audiovisivi rilasciato al soggetto richiedente. L’attribuzione dei numeri ai soggetti già abilitati all’esercizio della radiodiffusione televisiva in tecnica digitale terrestre è effettuata dal Ministero con separato provvedimento integrativo dell’autorizzazione. Il Ministero comunica l’attribuzione dei numeri ai soggetti richiedenti e all’Autorità e li rende disponibili sul proprio sito internet. A tal fine istituisce un elenco pubblico nel quale sono riportati i numeri attribuiti ed il relativo assegnatario, nonché i numeri ancora disponibili e lo aggiorna con cadenza periodica.

agosto 1981, n. 416), il Garante per la radiodiffusione e l'editoria (istituito dalla legge 6 agosto 1990, n. 223) ed infine l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (istituita dalla l. 31 luglio 1997, n. 249)⁽¹⁵⁾ chiamata ad operare "in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione». La legge (art. 1, co. 6, l. n. 249\1997) elenca analiticamente una serie di competenze dell'AGCom, distribuendole fra gli organi in cui essa si articola al proprio interno⁽¹⁶⁾, specificando quelle di competenza della Commissione per le infrastrutture e le reti (art. 1, comma 6, lett. a)⁽¹⁷⁾, quelle della Commissione per i servizi e i prodotti (art. 1, co.

15 - In dottrina v. F. DONATI, *L'ordinamento amministrativo delle telecomunicazioni*, Giappichelli, Torino, 2007; CHELI E. - D'AMATO G., *Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*, in *Encicl. dir., aggiornamento*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 2000, 99 ss.; FRENI E., *Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*, in *Encicl. giur. Treccani*, vol. IV, Roma, 1999; CUOCOLO L., *L'autorità per le garanzie nelle comunicazioni tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Dir. Economia*, 2001, 19 ss.; TRAVERSA S., *Durata del mandato dell'autorità per le garanzie nelle comunicazioni e prorogatio dei poteri*, in *Rass. Parlamentare*, 2006, 87 ss.; CHIEFFI L., *Competenze dell'autorità per le garanzie nelle comunicazioni e della commissione nel nuovo quadro normativo comunitario e italiano per le comunicazioni elettroniche*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2004, 457 ss.; PIROZZI R., *Autorità per le garanzie nelle comunicazioni in Italia e federal communications commission negli Stati Uniti: analogia di funzioni e diversità di impianto istituzionale*, in *Arch. Giur.*, 2004, 281 ss.; FEDERICO E., *L'autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni detta le regole per la fornitura dei servizi di accesso ad Internet*, in *Rass. giur. energia elettrica*, 2002, 661 ss.; ROSCANI M. R., *L'autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni adotta il regolamento per la risoluzione delle controversie tra utenti e operatori*, in *Rass. giur. energia elettrica*, 2002, 693 ss.; CUOCOLO L., *L'autorità per le garanzie nelle comunicazioni nel sistema istituzionale*, in *Economia e dir. del terziario*, 2000, 817 ss.; REALE G., *Sui regolamenti organizzativi dell'autorità per le garanzie nelle comunicazioni*, in *Nuova rass.*, 2000, 2389 ss.; CONTE G., *Il nuovo regolamento dei servizi telefonici, aspettando l'autorità per le garanzie nelle comunicazioni*, in *Foro amm.*, 1999, 1647 ss.; PISPISA V., *Note in tema di ripartizione delle competenze fra «autorità per le garanzie nelle comunicazioni» e «antitrust»*, in *Politica del diritto*, 1999, 241 ss.

16 - L'art. 1 l.n. 249/12997 (rubricato "Autorità per le garanzie nelle comunicazioni") è stato oggetto di diversi interventi normativi successivi. Nel testo attualmente in vigore dispone (co. 3) che "Sono organi dell'Autorità il presidente, la commissione per le infrastrutture e le reti, la commissione per i servizi e i prodotti e il consiglio. Ciascuna commissione e' organo collegiale costituito dal presidente dell'Autorità e da due commissari. Il consiglio e' costituito dal presidente e da tutti i commissari. Il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati eleggono due commissari ciascuno, i quali vengono nominati con decreto del Presidente della Repubblica. Ciascun senatore e ciascun deputato esprime il voto indicando un nominativo per il consiglio. In caso di morte, di dimissioni o di impedimento di un commissario, la Camera competente procede all'elezione di un nuovo commissario che resta in carica fino alla scadenza ordinaria del mandato dei componenti l'Autorità. Al commissario che subentra quando mancano meno di tre anni alla predetta scadenza ordinaria non si applica il divieto di conferma di cui all'articolo 2, comma 8, della legge 14 novembre 1995, n. 481. Il presidente dell'Autorità e' nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri d'intesa con il Ministro delle comunicazioni. La designazione del nominativo del presidente dell'Autorità è previamente sottoposta al parere delle competenti Commissioni parlamentari ai sensi dell'articolo 2 della legge 14 novembre 1995, n. 481".

17 - La commissione per le infrastrutture e le reti esercita le seguenti funzioni: 1) esprime parere al Ministero delle comunicazioni sullo schema del piano nazionale di ripartizione delle frequenze da approvare con decreto del Ministro delle comunicazioni; 2) elabora, avvalendosi anche

6, lett. b)⁽¹⁸⁾ e quelle del Consiglio (art. 1, co. 6, lett. c)⁽¹⁹⁾, cui bisogna aggiungere (il quarto

degli organi del Ministero delle comunicazioni e sentite la concessionaria pubblica e le associazioni a carattere nazionale dei titolari di emittenti o reti private nel rispetto del piano nazionale di ripartizione delle frequenze, i piani di assegnazione delle frequenze; 3) definisce, fermo restando quanto previsto dall'articolo 15 della legge 31 dicembre 1996, n. 675, le misure di sicurezza delle comunicazioni e promuove l'intervento degli organi del Ministero delle comunicazioni per l'eliminazione delle interferenze elettromagnetiche, anche attraverso la modificazione di impianti, sempreché conformi all'equilibrio dei piani di assegnazione; 4) sentito il parere del Ministero delle comunicazioni e nel rispetto della normativa comunitaria, determina gli standard per i decodificatori in modo da favorire la fruibilità del servizio; 5) cura la tenuta del registro degli operatori di comunicazione 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, sul web e altre piattaforme digitali fisse o mobili, le imprese di produzione e distribuzione dei programmi radiofonici e televisivi, nonché le imprese editrici di giornali quotidiani, di periodici o riviste e le agenzie di stampa di carattere nazionale, nonché le imprese fornitrici di servizi telematici e di telecomunicazioni ivi compresa l'editoria elettronica e digitale; l'Autorità adotta apposito regolamento per l'organizzazione e la tenuta del registro; 6) dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui al numero 5) sono abrogate tutte le disposizioni concernenti la tenuta e l'organizzazione del Registro nazionale della stampa e del Registro nazionale delle imprese radiotelevisive contenute nella legge 5 agosto 1981, n. 416, e successive modificazioni, e nella legge 6 agosto 1990, n. 223; 7) definisce criteri obiettivi e trasparenti, anche con riferimento alle tariffe massime, per l'interconnessione e per l'accesso alle infrastrutture di telecomunicazione secondo criteri di non discriminazione; 8) regola le relazioni tra gestori e utilizzatori delle infrastrutture di telecomunicazioni e verifica che i gestori di infrastrutture di telecomunicazioni garantiscano i diritti di interconnessione e di accesso alle infrastrutture ai soggetti che gestiscono reti ovvero offrono servizi di telecomunicazione; promuove accordi tecnologici tra gli operatori del settore per evitare la proliferazione di impianti tecnici di trasmissione sul territorio; 9) sentite le parti interessate, dirime le controversie in tema di accesso alle infrastrutture di telecomunicazione; 10) riceve periodicamente un'informativa dai gestori del servizio pubblico di telecomunicazioni sui casi di interruzione del servizio agli utenti, formulando eventuali indirizzi sulle modalità di interruzione; 11) individua l'ambito oggettivo e soggettivo degli eventuali obblighi di servizio universale e le modalità di determinazione e ripartizione del relativo costo, e ne propone le eventuali modificazioni; 12) promuove l'interconnessione dei sistemi nazionali di telecomunicazione con quelli di altri Paesi; 13) determina i criteri di definizione dei piani di numerazione nazionale delle reti e dei servizi di telecomunicazione, basati su criteri di obiettività, trasparenza, non discriminazione, equità e tempestività; 14) interviene nelle controversie tra l'ente gestore del servizio di telecomunicazioni e gli utenti privati; 15) vigila sui tetti di radiofrequenze compatibili con la salute umana e verifica che tali tetti, anche per effetto congiunto di più emissioni elettromagnetiche, non vengano superati. Il rispetto di tali indici rappresenta condizione obbligatoria per il rilascio di licenze o concessioni all'installazione di apparati con emissioni elettromagnetiche

18 - La commissione per i servizi e i prodotti: 1) vigila sulla conformità alle prescrizioni della legge dei servizi e dei prodotti che sono forniti da ciascun operatore destinatario di concessione o di autorizzazione promuovendo l'integrazione delle tecnologie e dell'offerta di servizi di telecomunicazioni; 2) emana direttive concernenti i livelli generali di qualità dei servizi e per l'adozione, da parte di ciascun gestore, di una carta del servizio recante l'indicazione di standard minimi per ogni comparto di attività; 3) vigila sulle modalità di distribuzione dei servizi e dei prodotti, inclusa la pubblicità in qualunque forma diffusa, fatte salve le competenze attribuite dalla legge a diverse autorità, e può emanare regolamenti per la disciplina delle relazioni tra gestori di reti fisse e mobili e operatori che svolgono attività di rivendita di servizi di telecomunicazioni; 4) assicura il rispetto dei periodi minimi che debbono trascorrere per l'utilizzazione delle opere audiovisive da parte dei diversi servizi a partire dalla data di edizione di ciascuna opera, in osservanza della

normativa vigente; 4-bis) svolge i compiti attribuiti dall'articolo 182-bis della legge 22 aprile 1941, n. 633, e successive modificazioni; 5) in materia di pubblicità e di televendite, emana i regolamenti attuativi delle disposizioni di legge e regola l'interazione organizzata tra il fornitore del prodotto o servizio o il gestore di rete e l'utente, che comporti acquisizione di informazioni dall'utente, nonché l'utilizzazione delle informazioni relative agli utenti; 6) verifica il rispetto nel settore radiotelevisivo delle norme in materia di tutela dei minori anche tenendo conto dei codici di autoregolamentazione relativi al rapporto tra televisione e minori e degli indirizzi della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi. In caso di inosservanza delle norme in materia di tutela dei minori, la Commissione per i servizi e i prodotti dell'Autorità delibera l'irrogazione delle sanzioni previste dall'art. 31 l. 6 agosto 1990, n. 223; 7) vigila sul rispetto della tutela delle minoranze linguistiche riconosciute nell'ambito del settore delle comunicazioni di massa; 8) verifica il rispetto nel settore radiotelevisivo delle norme in materia di diritto di rettifica; 9) garantisce l'applicazione delle disposizioni vigenti sulla propaganda, sulla pubblicità e sull'informazione politica nonché l'osservanza delle norme in materia di equità di trattamento e di parità di accesso nelle pubblicazioni e nella trasmissione di informazioni e di propaganda elettorale ed emana le norme di attuazione; 10) propone al Ministero delle comunicazioni lo schema della convenzione annessa alla concessione del servizio pubblico radiotelevisivo e verifica l'attuazione degli obblighi previsti nella suddetta convenzione e in tutte le altre che vengono stipulate tra concessionaria del servizio pubblico e amministrazioni pubbliche; vigila in ordine all'attuazione delle finalità del predetto servizio pubblico; 11) cura le rilevazioni degli indici di ascolto e di diffusione dei diversi mezzi di comunicazione; vigila sulla correttezza delle indagini sugli indici di ascolto e di diffusione dei diversi mezzi di comunicazione rilevati da altri soggetti; 12) verifica che la pubblicazione e la diffusione dei sondaggi sui mezzi di comunicazione di massa siano effettuate rispettando i criteri contenuti nell'apposito regolamento che essa stessa provvede ad emanare; 13) effettua il monitoraggio delle trasmissioni radiotelevisive; 14) applica le sanzioni previste dall'art. 31 l.n. 223/1990; 15) favorisce l'integrazione delle tecnologie e dell'offerta di servizi di comunicazioni.

19 - Il Consiglio: 1) segnala al governo l'opportunità di interventi, anche legislativi, in relazione alle innovazioni tecnologiche ed all'evoluzione del settore delle comunicazioni; 2) garantisce l'applicazione delle norme legislative sull'accesso ai mezzi e alle infrastrutture di comunicazione, anche attraverso la predisposizione di specifici regolamenti; 3) promuove ricerche e studi in materia di innovazione tecnologica e di sviluppo nel settore delle comunicazioni e dei servizi multimediali; 4) adotta i regolamenti di cui al comma 9 e i provvedimenti di cui ai commi 11 e 12; 5) adotta le disposizioni attuative del regolamento di cui all'art. 1, co. 2, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 545, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 dicembre 1996, n. 650, sui criteri e sulle modalità per il rilascio delle licenze e delle autorizzazioni e per la determinazione dei relativi contributi, nonché il regolamento sui criteri e sulle modalità di rilascio delle concessioni e delle autorizzazioni in materia radiotelevisiva e per la determinazione dei relativi canoni e contributi; 6) propone al Ministero delle comunicazioni i disciplinari per il rilascio delle concessioni e delle autorizzazioni in materia radiotelevisiva sulla base dei regolamenti approvati dallo stesso consiglio; 7) verifica i bilanci ed i dati relativi alle attività ed alla proprietà dei soggetti autorizzati o concessionari del servizio radiotelevisivo, secondo modalità stabilite con regolamento; 8) accerta la sussistenza di posizioni dominanti nel settore radiotelevisivo e comunque vietate ai sensi della legge e adotta i conseguenti provvedimenti; 9) assume le funzioni e le competenze assegnate al Garante per la radiodiffusione e l'editoria; 10) accerta la mancata osservanza, da parte della società concessionaria del servizio radiotelevisivo pubblico, degli indirizzi formulati dalla Commissione parlamentare per la vigilanza dei servizi radiotelevisivi; 11) esprime parere obbligatorio sui provvedimenti, riguardanti operatori del settore delle comunicazioni, predisposti dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato; 12) ogni anno presenta al Presidente del Consiglio per la trasmissione al Parlamento una relazione sull'attività svolta dall'Autorità e sui programmi di lavoro; la relazione contiene, fra l'altro, dati e rendiconti relativi ai settori di competenza, in particolare per quanto attiene allo sviluppo tecnologico, alle risorse, ai redditi e ai capitali, alla diffusione potenziale ed effettiva, agli ascolti e alle letture rilevate, alla pluralità delle opinioni presenti nel sistema informativo, alle partecipazioni incrociate tra radio, televisione, stampa quotidiana, stampa periodica e altri mezzi di comunicazione; 13)

organo che compone tale Autorità, che è appunto) il Presidente (oltre ai Comitati regionali delle comunicazioni⁽²⁰⁾), istituiti con leggi regionali che possono essere ritenuti «funzionalmente» organi dell'Autorità⁽²¹⁾). La legge n. 249/1997 assegna dunque singole competenze ai vari organi di cui si compone l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (la Commissione per le reti e le infrastrutture, la Commissione per i servizi e i prodotti, il Consiglio).

L'AGCom dispone, oltre che di poteri normativi, di poteri di controllo, sanzionatori⁽²²⁾ e para-giurisdizionali, consultivi e di proposta. Con riguardo alla potestà regolamentare⁽²³⁾, la legge n. 249/1997 assegna all'AGCom poteri normativi in tema di accesso ai mezzi e alle infrastrutture di comunicazione, al rilascio delle autorizzazioni, delle licenze delle concessioni televisive, ecc. Nell'esercizio del potere normativo l'AGCom ha adottato numerosi «Provvedimenti» e «Delibere» che si sono rivelati esplicazione di importanti poteri normativi in ambiti costituzionalmente tutelati e che danno vita a numerose questioni⁽²⁴⁾.

autorizza i trasferimenti di proprietà delle società che esercitano l'attività radiotelevisiva previsti dalla legge; 14) esercita tutte le altre funzioni e poteri previsti dalla l. n. 481/1995, e le funzioni dell'Autorità non espressamente attribuite alla commissione per le infrastrutture e le reti e alla commissione per i servizi e i prodotti.

20 - Sui Corecom v. I. PINTO, *I comitati regionali per le comunicazioni: un esempio di «buona pratica» istituzionale*, in *Dir. ed economia mezzi di comunicazione*, 2005, 307 ss.

21 - V. Roppo, *Note minime sulla costituenda «Autorità per le garanzie nelle comunicazioni»*, in *Pol. dir.*, 1997, 325 ss., definisce (a ragione) «eccentrico» il modello prescelto per tale Autorità.

22 - Sul potere sanzionatorio dell'AGCom v. LOMBARDI E. M., *Il potere sanzionatorio dell'autorità per le garanzie nelle comunicazioni: crimina sine lege o responsabilità da «irresponsabile» sanzione?* (Nota a Cass., sez. un., 19 gennaio 2007, n. 1143, Soc. Reti televisive it. c. Autorità garanzie nelle comunicaz.), in *Giust. civ.*, 2008, I, 488 ss.; STAZI A., *Concorrenza, pluralismo, incertezze normative e rapporti tra autorità indipendenti e controllo giurisdizionale - Spunti di riflessione a seguito dell'annullamento da parte del Tar Lazio di tre delibere sanzionatorie emanate dall'autorità per le garanzie nelle comunicazioni in merito alle posizioni dominanti nel settore radiotelevisivo*, in *Giust. Amm.*, 2006, 110 ss.; MATTARELLA B.G., *Il precetto, il «richiamo» e la sanzione: le incertezze dell'Agcom* (Nota a T.a.r. Lazio, sez. II, 15 dicembre 2005, n. 13766, Rai-Tv c. Autorità garanzie nelle comunicaz.), in *Giornale dir. Amm.*, 2006, 634 ss.; CHIEFFI I., *Competenze dell'autorità per le garanzie nelle comunicazioni e della commissione nel nuovo quadro normativo comunitario e italiano per le comunicazioni elettroniche*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2004, 457 ss.

23 - Sulla potestà regolamentare dell'AGCom v., in dottrina, REALE G., *Sui regolamenti organizzativi dell'autorità per le garanzie nelle comunicazioni*, in *Nuova rass.*, 2000, 2389 ss.; CONTE G., *Il nuovo regolamento dei servizi telefonici, aspettando l'autorità per le garanzie nelle comunicazioni*, in *Foro amm.*, 1999, 1647 ss.; FEDERICO E., *L'autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni detta le regole per la fornitura dei servizi di accesso ad Internet*, in *Rass. giur. energia elettrica*, 2002, 661 ss.;

24 - Tale potere normativo ha ricevuto ulteriore impulso dalla legge 28 febbraio 2000, n. 28 («Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali» e referendarie e per la comunicazione politica), che ha posto in capo all'AGCom e alla Commissione parlamentare per la vigilanza dei servizi radiotelevisivi («previa consultazione tra loro e ciascuna nell'ambito della propria competenza») il

In merito allo svolgimento dei procedimenti, l'art. 28 Reg. org. e funz., in attuazione dei principi di trasparenza, di partecipazione e del contraddittorio, afferma che nell'esercizio delle proprie attività, l'AGCom "si ispira ai principi della trasparenza, della partecipazione e del contraddittorio stabiliti dalla legge 7 agosto 1990 n. 241". L'AGCom può disporre l'audizione (anche in forma pubblica) dei soggetti interessati ai procedimenti e delle categorie rappresentative degli interessi diffusi relativi ai procedimenti stessi, secondo norme procedurali disposte da appositi regolamenti. Il responsabile del procedimento provvede agli adempimenti necessari per lo svolgimento dell'attività istruttoria in conformità alle deliberazioni dell'AGCom⁽²⁵⁾.

La potestà regolamentare dell'AGCom si esplica dunque in numerosi ambiti: dalla potestà di auto-organizzazione a quella sanzionatoria⁽²⁶⁾, a quella di disciplinare le procedure

compito di adottare «le regole per l'applicazione» dei principi e della disciplina introdotta dalla legge medesima (art. 2, co. 5, l. n. 28/2000). L'AGCom è dunque chiamata a dare concretezza a principi generali quali «L'imparzialità ed equità» delle emittenti televisive nel consentire l'accesso all'informazione e alla comunicazione politica a tutti i soggetti politici (art. 2, co. 1, l. n. 28/2000) o la "parità di condizioni" nell'esposizione di opinioni e posizioni politiche nelle tribune politiche, nei dibattiti, nelle tavole rotonde, nelle interviste e in ogni altra trasmissione nella quale assuma carattere rilevante l'esposizione di opinioni e valutazioni politiche (art. 2, co. 3, l. cit.).

25 - Il Presidente, sulla base degli orientamenti definiti dal Consiglio, designa, di regola al termine di un procedimento, un relatore scelto tra i componenti, ai fini della trattazione. A conclusione dell'istruttoria e, comunque, tutte le volte nelle quali l'Autorità debba adottare un provvedimento che definisce un caso o un procedimento, il relatore, sulla base delle proposte trasmesse dagli uffici, introduce la fase della discussione, formulando e illustrando le proprie conclusioni. Il Consiglio, quando la natura del procedimento lo richieda, può designare uno o più Commissari con il compito di seguire l'istruttoria per riferirne al Consiglio. Nel caso di attività procedurali di particolare rilievo, quali l'avvio di istruttoria, l'espletamento di attività ispettiva o la contestazione delle risultanze istruttorie agli interessati, il responsabile dell'unità organizzativa competente può essere chiamato ad esporre, prima dell'inizio dell'esame dell'affare, i risultati dell'attività svolta e gli elementi che giustificano le proposte sottoposte all'Autorità.

26 - T.a.r. Lazio, sez. III, 06-12-2006, n. 13910, in Foro amm.-Tar, 2006, 3885, ha ritenuto legittima la delibera n. 425/01/Cons. dell'AGCom, ed in particolare l'art. 4 sull'avvio del procedimento sanzionatorio, attesa la portata del «regolamento in materia di procedure sanzionatorie», contenuto nella delibera 9 ottobre 2002, n. 316/02/Cons. (che prevede espressamente all'art. 20, 2° comma - nel testo antecedente alla riforma apportata con la delibera 21 dicembre 2005, n. 506/05/Cons. - in analogia con il precedente regolamento, di cui alla deliberazione 16 giugno 1998 n. 17/98, che il dipartimento, in particolare, svolge le attività preparatorie e quelle istruttorie relative alle competenze attribuite all'autorità dall'art. 1, 6° comma, lett. a), n. 9 e 14; lett. b), n. 6, 7, 8, 9 e 14 della l. n. 249/1997) che enuclea la competenza del Dipartimento garanzie e contenzioso dell'AGCom nell'attività preparatoria ed istruttoria, non già decisoria, in tema di verifica del rispetto nel settore radiotelevisivo delle norme in materia di tutela dei minori. Consiglio di Stato, sez. VI, 30 gennaio 2007, n. 341, in Giur. costit., 2006, 4677, (con note di A. Pace e A. Onida), ritiene che in ragione di quanto disposto dall'art. 2, 9° comma, l. 14 novembre 1995 n. 481, l'AGCom è competente ad accertare l'incompatibilità alla carica di direttore generale della Rai e ad adottare le misure sanzionatorie conseguenti.

che si svolgono dinanzi ai Corecom⁽²⁷⁾, dalla disciplina delle campagne elettorali e referendarie alla disciplina dell'assegnazione delle frequenze, dalla disciplina regolamentare volta alla tutela del diritto d'autore alla disciplina delle forme della comunicazione politica.

Con riguardo alle forme procedurali poste in essere dall'AGCom per l'adozione degli atti regolamentari di competenza, va rimarcato come le relative procedure non prevedevano inizialmente una sufficiente “apertura” delle stesse né un'ampia partecipazione alle medesime. Infatti, con riguardo alle delibere adottate in materia di comunicazione politica, l'unica consultazione (legislativamente prevista) effettuata è quella con la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi. In materia di servizi di media audiovisivi e radiofonici, il decreto legislativo n. 44/2010 ha espressamente imposto all'Autorità di deliberare secondo una procedura di coregolamentazione con i soggetti interessati (a tal fine, l'AGCom, prima dell'adozione delle relative delibere costituisce un “tavolo tecnico”, cui sono invitati a partecipare i soggetti interessati (anche attraverso le associazioni di categoria) e le istituzioni, chiamato ad elaborare le proposte di delibera. La delibera, in genere, nel preambolo menziona le principali posizioni emerse nel tavolo tecnico⁽²⁸⁾). Anche il codice delle comunicazioni elettroniche (decreto legisl.

27 - In dottrina v. PINTO I., *I comitati regionali per le comunicazioni: un esempio di «buona pratica» istituzionale*, in *Dir. ed economia mezzi di comunicazione*, 2005, 307 ss.; ROSCANI M. R., *L'autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni adotta il regolamento per la risoluzione delle controversie tra utenti e operatori*, in *Rass. giur. energia elettrica*, 2002, 693 ss. Tale regolamento (“Regolamento concernente la risoluzione delle controversie tra operatori”) è posto dall'Allegato A) alla delibera n. 352 /08/CONS, che, ai sensi dell'articolo 23 del Codice delle comunicazioni elettroniche, dichiara rimessa alla competenza dell'Autorità “le controversie fra imprese che forniscono reti o servizi di comunicazione elettronica, aventi ad oggetto gli obblighi derivanti dal Codice, dalla direttiva quadro, dalle direttive particolari, da provvedimenti dell'Autorità ovvero da altre fonti, anche negoziali, che ne costituiscono attuazione”. Il Regolamento prevede che il procedimento abbia inizio “su istanza di una delle parti”. Il regolamento specifica che il deferimento della soluzione della controversia all'Autorità non può essere promosso qualora per il medesimo oggetto e tra le stesse parti sia stata già adita l'Autorità giudiziaria. Se una delle parti propone azione dinanzi all'Autorità giudiziaria, rimettendo ad essa, anche solo in parte, la cognizione della medesima controversia, la domanda diviene improcedibile. Il responsabile del procedimento trasmette alle parti l'avviso dell'udienza di comparizione. Il procedimento deve essere definito entro il termine ordinario di quattro mesi decorrenti dalla data di ricevimento dell'istanza.

28 - A questo proposito può citarsi la recente Delibera n. 131/12/CONS (“*Approvazione definitiva della lista degli eventi di particolare rilevanza per la società di cui è assicurata la diffusione su palinsesti in chiaro*”), adottata in attuazione della competenza che il decreto legisl. n. 44/2010 (introducendo l'art. 32-ter del d. lgs. n. 177/2005) ha assegnato all'AGCom in merito alla compilazione di una lista di eventi, nazionali e non, cui, per la loro “particolare rilevanza, in ragione del contenuto trasmesso”, deve essere assicurata la diffusione su palinsesti in chiaro, in diretta o in differita, in forma integrale o parziale. Per “evento di particolare rilevanza per la società” si intende un evento, sportivo o non sportivo, che soddisfi almeno due delle seguenti quattro condizioni: a) l'evento e i suoi esiti godono di risonanza speciale e generalizzata in Italia ed interessano altre persone oltre a

n. 259/2003) ha previsto la necessità di procedure aperte e che assicurino la partecipazione degli interessati e, in attuazione di tale disposizione, l'AGCom (nei relativi procedimenti) adotta inizialmente uno “schema di regolamento” che sottopone all'attenzione degli operatori (invitandoli a far pervenire contributi e osservazioni) e delle associazioni dei consumatori (le cui proposte e osservazioni sono acquisite dall'AGCom anche nelle audizioni periodiche) e nella (premessa della) delibera riporta le posizioni emerse nella fase istruttoria⁽²⁹⁾.

Le sentenze del (Tar Lazio prima e poi) del Consiglio di Stato hanno annullato la delibera dell'AGCom di approvazione del Piano Nazionale proprio per il mancato rispetto della procedura legislativamente prevista. Il procedimento che l'Autorità ha posto in essere sembra dimostrare una maggiore attenzione della stessa non solo alle disposizioni legislative vigenti ma anche alle considerazioni del giudice amministrativo.

quelle che normalmente seguono il tipo di evento in questione; b) l'evento gode da parte della popolazione di un riconoscimento generalizzato, riveste una particolare importanza culturale ed è un catalizzatore dell'identità culturale italiana; c) l'evento coinvolge la squadra nazionale di una determinata disciplina sportiva in un torneo internazionale di grande rilievo; d) l'evento è stato tradizionalmente trasmesso sulla televisione non a pagamento e ha raccolto un ampio pubblico di telespettatori in Italia. Gli *stakeholders* partecipanti alla consultazione che ha preceduto l'adozione della Delibera hanno espresso apprezzamento riguardo l'intenzione dell'Autorità di procedere all'aggiornamento della Delibera n. 8/99, in ottemperanza alla Delibera 2010/13/UE. Qualora gli eventi di grande rilevanza vengano acquistati in esclusiva da un soggetto non idoneo a garantire la visione dell'80% della popolazione su di un palinsesto gratuito senza costi supplementari, al fine di assicurare effettività alla norma, i diritti dovranno essere ceduti in sub-licenza a un operatore in chiaro che possa garantirne la visione alla percentuale prevista. Qualora i diritti di trasmissione di uno o più degli eventi vengano acquisiti da un'emittente non qualificata, questa pubblica con ragionevole anticipo sul proprio sito internet, dandone contestuale comunicazione all'Autorità, la proposta di cessione, a condizioni di mercato eque, ragionevoli e non discriminatorie, dei diritti che permettono la trasmissione di tale evento alle condizioni previste dal regolamento.

29 - T.a.r. Lazio, sez. III, 26 aprile 2007, n. 3701, in *Giurisdiz. amm.*, 2007, II, 935, riconosce che l'AGCom, nell'esercizio dei poteri ad esso demandati dal d.leg. n. 259 del 2003, “pone in essere un'attività di natura discrezionale consistente nella complessa valutazione e ponderazione dei diversi interessi in gioco, che può essere sindacata dal giudice amministrativo nei ristretti limiti della illogicità ed irragionevolezza manifesta”. Sul controllo di ragionevolezza svolto dal giudice amministrativo nei confronti dei provvedimenti dell'AGCom v. Cons. Stato, sez. VI, 21 settembre 2007, n. 4888, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2007, 2539, secondo cui è illegittima la deliberazione dell'AGCom n. 11/03/Cir («Approvazione dell'offerta di riferimento per l'anno 2003 di Telecom Italia»), “nella parte in cui è stata omessa la fissazione di specifici criteri di ragionevolezza e proporzionalità per i prezzi di terminazione degli operatori alternativi e la fissazione di un limite temporale certo o di un percorso regolatorio, anche temporalmente certo, per l'attenuazione nel tempo della misura asimmetrica in questione”. In dottrina v. SICILIANO D., *Giudice amministrativo e discrezionalità tecnica dell'autorità per le comunicazioni: il «caso x-dsl»* (Nota a T.a.r. Lazio, sez. II, 21 ottobre 2003, n. 8932, Soc. Infostrada c. Autorità garanzie nelle comunicaz.), in *Giornale dir. Amm.*, 2004, 294 ss.