

# Italie: un système original de régulation pour la communication

Paolo Caretti

Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Florence

**Zusammenfassung:**  
*Seit 1998 sind der Rundfunk und die Telekommunikation in Italien einer einzigen unabhängigen Behörde unterstellt: «L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni». Dieses System ist in mancher Hinsicht einzigartig. Kein europäisches Land hat bis heute die beiden Bereiche unter einem Dach vereinigt, so wie etwa bei der FCC in den Vereinigten Staaten. Auf der anderen Seite jedoch verfügen die Regionen je über ein Regionalkomitee für die Kommunikation, welches als Vollzugsbehörde der ihr von der nationalen Behörde übertragenen Aufgaben waltet. Sollten die Regionalkomitees nicht handeln wollen oder gegen die von der nationalen Behörde aufgestellten Normen verstossen, kann die nationale Behörde an ihrer Stelle handeln. Nachdem die entsprechenden regionalen Gesetze noch nicht angenommen worden sind, kann man noch keine Aussagen über die Wirksamkeit dieser Regulierung machen.*

En instituant l'Autorité garante des communications par la loi n° 249/1997, le législateur italien a fait deux choix très importants. Le premier concerne les fonctions de cette Autorité qui comprennent d'importants pouvoirs de réglementation dans les limites des principes généraux institués par la loi. L'Autorité peut ainsi adopter des règles et prononcer des sanctions dans tout le secteur des communications, ce domaine ne faisant plus qu'un de nos jours. Elle intervient donc en matière de radio et de télévision comme en matière de télécommunication. Les pouvoirs dont elle dispose concernent la législation anti-trust, ainsi que le contenu des prestations offertes, l'accès aux réseaux, les tarifs, etc. Il s'agit donc d'un choix qui, de manière très opportune, a donné au système italien une Autorité unique apte à diriger le développement d'un processus de convergence multimédia.

Le second choix en revanche a trait à l'organisation de l'Autorité, sur laquelle je souhaiterais attirer l'attention: une formule décentralisée a été choisie, qui prévoit l'institution de Comités régionaux pour les communications (CORECOM), à raison d'un par région italienne, et ce en plus de l'Autorité elle-même. Lors des débats parlementaires sur la loi, les régions italiennes, se fondant sur les compétences qu'elles exercent déjà aujourd'hui et sur celles qu'elles revendiquent dans le domaine de la presse écrite et radiotélévisée (il s'agit surtout d'interventions pour soutenir la presse et les diffuseurs locaux), avaient demandé qu'on leur octroie le pouvoir de désigner leurs représentants dans l'Autorité nationale, qui est composée d'un président et de huit membres. Le texte définitif ne prévoit pas ce pouvoir de désignation, mais il répond également, et peut-être mieux, aux exigences régionales, au moyen du système des CORECOM.

L'art. 1 c.13 de la loi n° 249 dispose que, dans chaque région, on institue, au moyen d'un texte légal régional, un Comité chargé d'accomplir tant les tâches que l'Autorité nationale peut lui conférer que celles qui peuvent lui être confiées par les régions. Afin de fixer plus précisément l'organisation et les fonctions de ces Comités, la loi prévoit que les conditions générales exigées de leurs membres, ainsi que leur organisation et leur financement, seront définies d'entente entre l'Autorité nationale et la Conférence permanente Etat - Région, qui est l'organe de concertation entre le gouvernement et les régions. La loi prévoit en outre que les tâches de l'Autorité nationale qui doivent être confiées aux Comités et la manière de les mettre en œuvre seront définies d'entente entre l'Autorité et la Conférence mentionnée ci-dessus.

Un accord a été trouvé sur ces questions importantes, qui s'est traduit dans l'adoption par l'Autorité de deux décisions significatives: la décision n.52 de 1999 (instructions générales relatives aux Comités pour les communications) et la décision n.53 de 1999 (règlement relatif aux définitions des tâches du ressort de l'Autorité garante des communications pouvant être déléguées aux Comités régionaux pour les communications). Il appartient maintenant aux législateurs locaux de compléter la mise en œuvre du texte légal et de donner naissance concrètement aux Comités.

## Deux lièvres à la fois

L'aspect le plus intéressant de ce système institutionnel procède de la tentative originale de satisfaire deux exigences à la fois: celle de l'efficacité et de la rapidité des actions de l'Autorité nationale, dont les Comités sont dans une certaine mesure les terminaux à l'échelon local,

et en même temps celle d'assurer une participation effective des régions autonomes à l'action du gouvernement dans un secteur d'importance vitale, soit celui des communications.

Afin d'atteindre cet objectif, le législateur a conçu de créer des organes, les Comités, institués par un texte légal régional, mais qui doivent exercer leurs fonctions tant pour le compte de la région que pour celui de l'Autorité nationale, dans un régime d'autonomie à l'égard de l'une comme de l'autre. La loi prévoit en effet que ces organismes sont appelés à exercer à l'échelon local un rôle qui n'est pas différent de celui qui est confié à l'Autorité à l'échelon central. La loi parle de fonctions de gouvernement, de garantie et de contrôle dans le domaine des communications. Il est évident que l'exercice de telles fonctions ne peut pas se concevoir sans une réelle autonomie opérationnelle, que ce soit à l'égard du système politique et des partis locaux, ou par rapport à l'Autorité elle-même, qui doit aussi être indépendante du pouvoir et des partis centraux. C'est en fonction de cette prémisses qu'on a été fixés des critères rigoureux de professionnalisme et d'incompatibilité pour les membres des Comités. Seules peuvent en faire partie des personnes compétentes et expérimentées dans le secteur des communications sous l'angle culturel, juridique, économique ou technique et qui donnent des garanties d'indépendance absolue à l'égard du système politico-institutionnel comme à l'égard des intérêts sectoriels). Un mécanisme de nominations a également été prévu qui, tout en étant de nature politique (c'est le Conseil régional qui procède aux nominations), réserve également une place à l'opposition. Une réelle autonomie d'organisation et de gestion financière a été instituée, comprenant également la possibilité de préparer année après année un budget autonome se rapportant aux tâches à accomplir en permettant en outre une intervention sur la détermination des moyens matériels nécessaires.

Ainsi, partant de la prémisse rappelée ci-dessus (identité substantielle de rôle entre Autorité nationale et Comité, sous réserve de la différence évidente de responsabilités et de niveau opérationnel), on a

défini un système d'attribution de fonctions aux Comités, qui prévoit la délégation par l'Autorité d'importantes fonctions touchant l'ensemble des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi (qu'on appelle fonctions déléguées), et cela en plus des tâches que les régions voudront leur confier. On qualifie ces dernières de fonctions propres: instructions de causes et avis dans le domaine de la gestion des fonds régionaux qui soutiennent l'information locale; avis portant sur les quelques tâches que la législation nationale attribue aux régions en matière de radio-télévision, etc.

Les tâches déléguées par l'Autorité concernent plus particulièrement des fonctions de consultation se rapportant à des activités essentielles de l'Autorité en matière réglementaire (on pensera, par exemple, à la définition des critères relatifs aux tarifs maximums pour les interconnexions, ainsi que pour l'accès aux structures de télécommunication ou à l'adoption de directives concernant les niveaux généraux de qualité des services), de même que des fonctions de gestion, comme par exemple, la tenue du registre des opérateurs de communication et la surveillance des émissions radiotélévisées. Il s'agit également d'activités de surveillance et de contrôle, comme de veiller au respect des droits d'interconnexion et d'accès, à celui des règles en matière de campagne électorale, aux questions anti-trust ainsi qu'à l'instruction de dossiers, particulièrement dans les litiges en matière d'accès ou d'interconnexions. On prévoit en outre que cet ensemble de tâches «déléguées» soit accompli de façon autonome par les Comités, tout en respectant les principes et les critères fixés par l'Autorité afin d'assurer la nécessaire coordination entre les activités des Comités, qui disposeront en outre de la possibilité de recourir à tous les organes administratifs de l'Etat (police fiscale, services d'inspection du Ministère des postes et des télécommunications, etc.).

Ce régime d'autonomie est cependant compensé de manière opportune par le pouvoir confié à l'Autorité de se substituer à un Comité dans l'hypothèse d'un refus d'intervention, ou si des violations répétées des principes et des directives

**Résumé:** Depuis 1998, la radiodiffusion et les télécommunications en Italie relèvent d'une seule et même autorité indépendante: l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Le système est original à plusieurs égards. Aucun pays européen jusqu'à ce jour ne s'était risqué à réunir ces deux domaines sous un même chapeau, comme l'ont fait les Etats-Unis avec la FCC, tant les intérêts paraissent divergents. D'autre part, une large place a été faite aux régions, qui se doteront chacune d'un Comité régional pour les communications. Celui-ci sera chargé d'accomplir tant les tâches que l'Autorité nationale peut lui confier que celles qui seront attribuées par la région. Cependant, si ces comités refusent d'agir, ou violent de façon répétée les principes établis par l'Autorité, celle-ci pourra se substituer à eux. Les textes législatifs régionaux n'ayant pas encore été adoptés, il est trop tôt pour dire si cette valorisation du rôle des régions est compatible avec l'efficacité de la régulation en la matière.

adoptées par l'Autorité devaient être constatées.

### Nouveau modèle de gestion

Il est trop tôt pour dire quels seront les effets que l'institution des CORECOM produira pour ce qui est du fonctionnement de l'Autorité nationale et de la valorisation du rôle des régions. On a vu ci-dessus que les textes législatifs régionaux nécessaires n'ont pas encore été adoptés. L'originalité absolue du modèle demeure cependant, car aucun pays européen ne s'est encore donné une Autorité compétente pour réglementer le système des communications dans son intégralité, ni, a fortiori, une Autorité s'articulant sur le plan local de la manière qui a été décrite brièvement.

L'originalité tient non seulement à la comparaison avec d'autres expériences, mais également à la différence par rapport aux systèmes traditionnels de l'Administration nationale. On ne connaît en effet aucun exemple d'organismes

créés par un texte législatif régional mais qui sont destinés à opérer de façon autonome tant pour le compte de l'Etat que pour celui des régions. Il n'y a pas non plus d'exemple de textes législatifs régionaux dont le contenu est dans une large mesure déterminé à titre préalable par des accords conclus sur le plan institutionnel entre l'état central et ses interlocuteurs régionaux. Ceci est un autre exemple de l'impact exceptionnel que la naissance de l'Autorité garante des communications pourra produire sur l'organisation traditionnelle des pouvoirs de l'Etat, sur les critères traditionnels de répartition des compétences, sur les mécanismes traditionnels de détermination des responsabilités. Cet impact ne manquera pas de soulever quelques problèmes, comme toujours lorsqu'une innovation se heurte à un système consolidé dans le temps. Il mérite toute l'attention des scientifiques en raison de l'importance croissante que la création d'autorités du même type présente partout en Europe. ■

Traduction: Charles Poncet