

El Consell Audiovisual (*Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*): l'experiència italiana

Paolo Caretti*

Sumari

1. Els consells administratius independents: trets generals
2. El Consell Audiovisual: estructura i funcions
3. Aspectes problemàtics
4. Les perspectives
5. Conclusions

* Paolo Caretti, professor de dret constitucional en la Facultat de Lleis de la Universitat de Florència, Via delle Pandette núm. 35, 50127 Florència, a/e: caretti@unifi.it
Article rebut el 13.10.2006

1. Els consells administratius independents: trets generals

Per tractar els problemes que han marcat fins a ara l'experiència del Consell Audiovisual cal fer referència de forma breu i preliminar a les raons que han provocat la introducció d'aquest Consell i d'altres d'anàlegs en el nostre teixit institucional.

És sabut que les anomenades *autoritats independents*, *autoritats de garantia* o fins i tot *Autoritats independents de garantia* (la terminologia que s'usa és molt diversa) representen una institució completament aliena a la tradició administrativa de l'Europa continental. Això té el seu origen en l'experiència jurídica del món anglosaxó i, en particular, de la nord-americana. De fet, va ser als Estats Units on, a partir de l'establiment de la famosa comissió reguladora de comerç el 1887, es va difondre un model basat en la multiplicació de les comissions reguladores independents, a les quals es confiava la tasca de desenvolupar funcions no només de caràcter administratiu sinó també de regulació de sectors específics al marge del circuit polític que es troba al capdavant dels òrgans federals i, en concret, de l'executiu.

La raó de fons que explica, en l'experiència americana, el naixement i desenvolupament d'aquest model està vinculada a l'estructura federal de l'Estat i resideix principalment en l'exigència d'introduir una espècie de contrapès a l'expansió dels poders de la federació per garantir les prerrogatives dels estats membres.

Aplicat als sistemes de l'Europa continental, l'institut examinat ha comportat una forta pressió per a alguns dels elements típics d'aquests sistemes.

El primer està representat per la peculiar manera (desconeguda en l'experiència anglosaxona) d'entendre la relació entre Govern i Administració, tradicionalment concebuda com una relació jeràrquica, piramidal, que veu en el Ministeri un òrgan de direcció política i alhora una pedra angular de l'Administració pública, amb la consegüent reconducció a la responsabilitat ministerial de l'acció desenvolupada pels òrgans centrals o perifèrics en l'àmbit de cadascun dels gabinets.

El segon està representat per una manera d'entendre la divisió dels poders segons el qual la funció de regulació queda assignada, gairebé exclusivament, als òrgans legislatius, la funció administrativa queda confiada a l'executiu, construïda segons les condicions indicades, i la funció jurisdiccional al judicial, independents tant de l'òrgan legislatiu com de l'executiu, en el marc d'un sistema de garanties estructurat entorn a la disposició d'uns pesos i contrapesos destinats a regular les interferències recíproques entre els diversos poders de l'Estat.

En aquest tipus de sistemes, resulta evident l'heterogeneïtat del model d'*autoritat independent* que, d'una banda, allibera l'Administració ordinària de les funcions típicament administratives (no només funcions de control i vigilància, sinó també funcions d'administració activa) i, de l'altra, determina una separació significativa de la funció de regulació i, en relació amb sectors de gran relleu, de la seva seu (amb la consegüent alteració dels mecanismes ordinaris de garantia); també comporta l'atribució dels poders de naturalesa jurisdiccional o no processal als consells. En resum, es podria dir que és un model que fa una concentració original i singular de funcions tradicionalment repartides en diversos òrgans que, no obstant això, ha de conviure amb un sistema més general que encara manté els elements indicats anteriorment.

Aquesta difícil convivència és l'origen de molts dels problemes que han marcat una experiència encara recent i de les crítiques que ha suscitat el nou camí: des de l'excessiu nombre de consells, fins a l'heterogeneïtat excessiva, el poder excessiu i la falta de responsabilitat *política*. Però això era, en certa mesura, inevitable, atès que el model dels consells enfronta, d'una forma gens senzilla, dos principis diferents: el de la legitimació democràtica (sòlidament ancorat en el nostre sistema constitucional) i el de la legitimació tècnica o tecnocràtica (substancialment aliè a aquest sistema).

No obstant això es tracta d'un model que no neix aleatòriament, ni com a imitació obligatòria d'experiències estrangeres, sinó que respon a raons profundes, lligades a les transformacions que els ordenaments continentals han conegut en aquest últim quart de segle. N'hi ha prou de pensar en la crisi progressiva de la idea l'Estat-emprenedor i en l'afirmació d'una distinció cada vegada més marcada entre esfera política i esfera econòmica, amb la mutació consegüent del paper de l'Estat, vist ja no com a subjecte directe gestor de determinades activitats econòmiques (incloent-hi les inherents a la prestació dels serveis públics) sinó sobretot com a subjecte regulador, com a subjecte cridat a predisposar regles de tipus arbitral, destinades a salvaguardar tant les empreses que formen el mercat com els ciutadans, consumidors i usuaris.

Precisament per l'exercici d'una activitat de regulació de tipus arbitral, amb un alt grau d'imparcialitat i referida a sectors especialment sensibles en els quals el desenvolupament d'un mercat concurrencial pot entrar en conflicte amb drets fonamentals dels ciutadans, va néixer l'exigència d'imaginar subjectes i procediments que responguessin a una lògica diferent de la del circuit de les relacions entre Govern i Parlament. Cal afegir dues raons més: una de relacionada amb l'ordenament i una altra de més lligada a la situació específica italiana. Quant a la primera, es pot al·ludir a les exigències derivades del dret comunitari que representen no només una formidable i irresistible empena a la privatització d'alguns sectors econòmics sinó que, en alguns casos (com el del Consell Audiovisual) han imposat literalment la constitució d'organismes d'aquest tipus. Quant a la segona, és evident que el desenvolupament d'aquest procés no és aliè a la crisi del nostre sistema polític i de partits, iniciada clamorosament i violentament al principi dels anys noranta, encara que en realitat el seu origen es pot establir molt més enrere en el temps i determinada per raons més profundes que les relacionades amb el fenomen de la corrupció.

2 . El Consell Audiovisual: estructura i funcions

El sector que ha actuat, d'alguna manera, de fre al desenvolupament de les *autoritats independents* ha estat precisament el de la comunicació social i, més concretament, de la informació, primer impresa i després radiotelevisiva. El primer Consell neix, de fet, amb la llei sobre l'edició (la Llei núm. 416 de 1981, després modificada i integrada per la Llei núm. 67 de 1987), que estableix la figura del garant designat de comú acord entre els presidents de la Cambra i del Senat, les competències de la qual (substancialment administratives davant d'una disciplina del sector ja de si completa i exhaustiva) s'estendrien també a la radiotelevisió amb la Llei núm. 223 de 1990, que va donar inici al sistema mixt publicoprivat.

No obstant això, amb la Llei núm. 249 de 1997 es dona el veritable salt qualitatiu. Amb aquesta s'aconsegueix la institució de l'actual Consell Audiovisual, que no solament reuneix les competències assignades anteriorment al garant per a l'edició i la radiotelevisió, sinó que n'afegeix de noves i força més consistentes en relació amb tot el sector de la comunicació social (telecomunicacions, edició, radiotelevisió): una autoritat de convergència, com ja s'ha dit, dotada amb poders rellevants sobretot des de l'aspecte de la regulació, a més de poders de control, vigilància i sanció, el veritable *òrgan de govern* d'aquest sector.

L'estructura de l'autoritat preveu: el president, la comissió per a les infraestructures i xarxes, la comissió per als serveis i productes i, com a òrgan col·legial, el consell, compost pel president i els membres de les dues comissions. Es designa el president mitjançant un decret del president de la República, a proposta del president del Consell de Ministres de comú acord amb el ministre de Comunicació, després de l'opinió favorable de les comissions parlamentàries competents en la matèria. Es tracta, per tant, d'un procediment de designació que interpel·la els màxims òrgans constitucionals (Govern, Parlament, cap de l'Estat).

Cadascuna de les dues comissions, encapçalada pel president de l'autoritat, està composta per quatre membres. La Cambra dels Diputats tria la meitat dels membres i el Senat, l'altra meitat: cada diputat i cada senador pot

indicar dos noms (un per a la comissió d'infraestructures i xarxes i un altre per a la comissió de serveis i productes). Es tracta d'un mecanisme no confeccionat de forma aleatòria, sinó concebut per assegurar, tant a la majoria com a l'oposició, una presència paritària d'experts propis en el si de l'autoritat.

La durada del càrrec dels membres de l'autoritat queda fixada en set anys, dos més que la durada del càrrec del Parlament, tenint en compte l'especial independència que han de mantenir entre si. Per a l'exercici de les seves funcions, l'autoritat, a més d'aprofitar una estructura pròpia i els òrgans de diversos ministeris (especialment del de Comunicacions i del d'Interior), opera a totes les regions a través dels CORECOM (comitès regionals per a les comunicacions). Aquests comitès s'estableixen mitjançant lleis regionals i desenvolupen les funcions concedides per la regió i les atribuïdes per concessió de poders pel consell nacional.

Com ja s'ha dit, els poders conferits per l'autoritat són de naturalesa diversa: poders consultius i de proposta, poders de regulació i poders no processals i sancionadors.

Quant als poders consultius i de proposta, si tenim en compte l'opinió sobre l'esquema nacional de repartiment de les freqüències, el poder de proposta relatiu a la convenció inherent a la concessió del servei públic radiotelevisiu, el poder de proposta també en relació amb el Parlament quant a modificacions legislatives va fer necessària una revolució tecnològica. Entre els poders de regulació i control, cal remarcar el poder de definir les mesures de seguretat en les comunicacions, els criteris per fixar les tarifes màximes per a la interconnexió i l'accés a les infraestructures de telecomunicacions; el poder per adoptar directives sobre els nivells de qualitat dels serveis; el poder per establir les condicions per concedir autoritzacions i connexions radiotelevisives; el poder per adoptar les autoritzacions generals relatives a les activitats de telecomunicació; el poder de vetllar pel respecte de les nombroses obligacions imposades per les lleis als operadors del sector, incloent-hi les derivades de la normativa antimonopoli. Finalment, en relació amb els poders no processals o sancionadors, correspon a l'autoritat dirimir les controvèrsies en assumptes d'interconnexió i accés a les xarxes i les sorgides entre operadors de xarxes i usuaris. També li correspon adoptar mesures destinades a eliminar les posicions il·legítimes respecte als límits antimonopoli.

L'autoritat neix, per tant, d'una llei nacional, però en compliment d'una obligació comunitària precisa, imposada pel primer paquet de directives en matèria de xarxes i serveis de telecomunicacions que va ser aprovat del 1990 (Directiva marc 90/387) al 1998 (Directiva sobre la portabilitat núm. 98/61). Es tracta, com s'ha pogut observar, de directives que han conduït al final dels monopolis estatals en telecomunicacions i han donat motiu a crear, també en aquest sector, un mercat lliure i competitiu basat en els principis següents: obertura de xarxes amb separació entre activitat de gestió de la infraestructura i activitat directa al subministrament de serveis; dret d'accés a les xarxes amb condicions transparents, igualitàries i no discriminatòries; obligació d'establir condicions no discriminatòries i essencialment tècniques per concedir títols d'habilitació per accedir al mercat configurat d'aquesta forma; assignació de tasques de vigilància i control i de regulació als organismes independents als interessos del sector (d'aquí l'exigència emergent d'una regulació de tipus arbitral, imparcial, essencialment tècnica i la seva assignació a subjectes diferents dels legisladors nacionals ordinaris).

Aquest caràcter d'independència de l'autoritat de regulació té per al nostre legislador un doble sentit: no només com a independència dels operadors del mercat, sinó també com a independència del circuit polític i dels partits (aquesta última independència, a més, malentesa en un sistema que confia l'elecció dels seus membres al Parlament i amb un mecanisme de vot limitat, pensat per assegurar la meitat a la majoria i l'altra meitat a l'oposició segons una lògica que, en aquest cas, no s'hauria hagut d'aplicar).

Així, es tracta d'una matriu comunitària completada en el moment de la seva aplicació per les exigències nacionals específiques, amb matisos importants en el seu paper global: contribueix a la realització d'un marc normatiu destinat a l'inici d'un mercat concurrencial i en garanteix l'aplicació imparcial i transparent, i a més garanteix contextualment els drets dels ciutadans en relació amb unes prestacions que, al moment oportú, estaven

assegurades directament per l'Estat (això quant a les telecomunicacions), així com el dret a una informació plural (per això afecta la premsa i la radiotelevisió). Aquesta Autoritat tendeix així a situar-se en el pla de la tutela de la lliure competència i, sobretot, en el de la salvaguarda dels drets constitucionals.

3. Aspectes problemàtics

Els problemes lligats a la institució d'aquesta autoritat no afecten tant o solament la consistència i la naturalesa dels poders atribuïts a l'autoritat (com ja s'ha dit, poders normatius, administratius i no processals) sinó també la discrecionalitat que en caracteritza l'exercici. A diferència del que va ocórrer en el passat, la Llei núm. 249 de 1997 no es presenta en absolut com un producte normatiu autosuficient i que engloba la disciplina general i la detallada (amb la configuració consegüent del paper de l'Autoritat en termes de mer control i vigilància de l'aplicació correcta dels preceptes completament definits). Al contrari, es configura essencialment com una llei de principis destinats a garantir la implantació successiva de les decisions de l'autoritat. I això és vàlid per a la implantació normativa (són molt nombrosos els casos en els quals la llei reenvia expressament a reglaments de l'Autoritat) i per a l'aplicació dels límits antimonopoli: pensant-ho bé, només per posar algun exemple, la possibilitat d'ajornar l'aplicació del límit relatiu a les xarxes excedents utilitzades per Rai i Mediaset en el moment d'una difusió suficient de les paràboles als usuaris; la possibilitat de permetre derogacions als límits previstos per a la recollida publicitària en el camp de la radiofonia, amb la finalitat de permetre el desenvolupament d'aquest sector; la possibilitat de no aplicar els límits totals de llinar relatius a la recerca de recursos financers en el sector radiotelevisiu, tot i que la seva superació sorgeixi de l'efecte d'un desenvolupament espontani de les empreses interessades.

Es registren també marges de discrecionalitat anàlegs, més específicament, en l'exercici del poder de regulació. De fet, observant les disposicions legislatives i l'exercici concret per part de l'Autoritat d'aquest poder, no és difícil registrar, al costat dels reglaments que podem definir, segons la nostra classificació, com a reglaments merament executius, reglaments substancialment independents (com, per exemple, la rellevància de la disciplina de l'inici del digital terrestre), reglaments *delegats* (com el relatiu al registre mercantil d'empreses de comunicació, habilitat per modificar les disposicions legislatives anteriors) o reglaments d'acció derivats directament de directives comunitàries (és el cas del reglament que rep els continguts de la Directiva 98/61 en matèria de disciplina de la preselecció).

Davant l'exercici d'un poder de regulació d'aquest tipus, no han de sorprendre les crítiques basades sobretot en dos aspectes: manca de respecte al principi de la reserva de llei en una matèria relacionada fortament amb la tutela dels drets constitucionals (a més, en general, entesa com a reserva absoluta); manca de respecte als principis generals que regulen el procediment ordinari per adoptar reglaments per part de l'executiu (sobretot respecte al paper desenvolupat en aquest cas pel Consell de l'Estat, de forma consultiva, i pel Tribunal de Comptes, pel que fa al control).

Les crítiques centrades en aquest últim aspecte es rebuten indicant que, ja que es tracta de reglaments disposats per una llei especial (sota el perfil de l'objecte disciplinat), aquests poden estar subjectes a regles de procediment diverses i diferents de les previstes, en general, per als reglaments governatius per l'article 17 de la Llei núm. 400 de 1988; per això, en allò que afecta el perfil de control, les exigències a les quals està sotmès s'haurien de considerar cobertes per l'obligació imposada a l'autoritat per la llei d'exercir el seu poder de regulació des del ple respecte a un principi derivat del procés, és a dir, el principi del contradictori amb els destinataris/interessats (s'ha parlat de normativa de tipus *jurisdiccional*, però seria millor dir *arbitral*).

Per contra, és més difícil respondre a les crítiques basades en la manca de respecte al principi de la reserva de llei, encara que s'entengués, en aquest cas, com a reserva relativa, havent d'establir, de totes maneres, el que ha

de romandre reservat a la llei i el que, per contra, pot transitar en l'àmbit de la potestat normativa de l'autoritat. No obstant això, a part de la dificultat de portar a terme aquesta operació amb esperances d'arribar a resultats satisfactoris, ens hauríem de preguntar si té sentit plantejar-se la qüestió de la manca de respecte (total o parcial) a la reserva de llei davant del poder de regulació de l'autoritat. De fet, si el que s'ha observat a l'inici sobre la naturalesa d'aquest institut té algun fonament, si se li assigna la tasca principal de tutelar i garantir interessos de relleu constitucional, per la qual cosa està caracteritzat per la independència, neutralitat, competència tècnica, transparència, no implicaria inevitablement, potser, que també l'exercici de la seva activitat normativa, més enllà del *nomen iuris*, dels actes en els quals es concreta, haurà de ser sostret de la lògica pròpia de les relacions entre potestat normativa del Govern i del Parlament? L'atribució d'un poder normatiu del tipus ja descrit, no seria, en altres paraules, coherent amb el model triat i amb la finalitat que es pretén perseguir també? Si en aquest model la garantia es fa mitjançant la institució d'un òrgan amb determinades característiques, de debò tindria sentit reivindicar el paper de garantia de la llei (apart de l'inevitable destinat a la predisposició d'un marc de principis generals)? Certament, s'aprecia en aquest aspecte tota la dificultat que comporta unir, com ja s'ha dit, legitimitat democràtica i legitimitat tècnica, així que el problema persisteix, en qualsevol cas, en aquest nivell de desenvolupament del model. No obstant això, no crec que ajudi un major desenvolupament que permeti apreciar en els fets el nivell de garantia que està en disposició d'assegurar una configuració que pretengui encabir-lo en regles i institucions pròpies d'una disposició de poders que, diria per definició, la institució de les autoritats pretén, si no substituir, corregir. Deixant de banda això, es tracta del mateix problema, que des d'un altre punt de vista es planteja amb relació al caràcter no impugnables de les disposicions, aquesta vegada de naturalesa administrativa, de l'autoritat. Si no es varia la Constitució, aquest caràcter no impugnables no pot ser objecte de discussió (a causa del que disposa l'article 24, paràgraf 1, que assegura a tots el dret a actuar legalment en defensa dels seus drets i interessos legítims), però que suscita perplexitat en relació amb el model representat per les autoritats, sobretot referent al caràcter no impugnables de la mesura i no limitat als perfils de legitimitat.

Tornant als poders normatius, sorgeix una altra sèrie de problemes de solució gens fàcil com a conseqüència de la recent reforma del títol V de la part II de la Constitució i, en particular, en relació amb el que preveu l'article 117, paràgraf 3, que inclou entre les matèries de competència de les regions l'"ordenament de la comunicació". És possible concebre, en aquest cas, la relació de competència en el seu aspecte tradicional, en el sentit que la llei estatal està habilitada per plantejar únicament els principis fonamentals i la regió a dictar la conseqüent normativa detallada? Tenint en compte, d'una banda, les fortíssimes exigències unitàries presents en el sector en qüestió i, de l'altra, l'atracció produïda actualment a escala comunitària de la normalització destinada a traçar els principis de la matèria i la directa legitimitat dirigida a les autoritats de regulació nacionals (tal com diuen expressament les noves directives de 2002 en matèria de comunicació electrònica) segons la definició de la disciplina, aquesta possibilitat pot semblar si més no problemàtica.

Probablement la solució seria abandonar la idea d'una aplicació automàtica de l'esquema que descriu la relació de competència i, partint de la consideració del caràcter compost d'aquest sector, imaginar una aplicació diferenciada per a cada cas. D'aquesta forma, on succeeixi, com en el camp de les telecomunicacions, que gran part de la regulació (i no només de principi) sigui d'origen comunitari i on aquesta última s'encarregui directament d'atribuir a subjectes diferents del mateix legislador nacional la tasca d'assegurar el desenvolupament de la normativa interna, seria difícil imaginar que la legislació regional tingués un paper que no fos de caràcter substancialment intersticial, i més o menys ampli, segons les connexions més o menys estretes que la disciplina específica de les xarxes i dels serveis de telecomunicacions presenti amb altres matèries englobades en l'àmbit de la competència regional (per exemple, el govern del territori o la tutela de la salut). Potser, en aquest cas, més que de competència, seria més correcte parlar de *concur*s entre les diverses fonts, entès no ja com a juxtaposició de fonts diferents, sinó com a concurs, és a dir, diversos subjectes formalment

titulars de competències de regulació que defineixin un marc normatiu unitari i coherent amb el que es disposa de forma comunitària, segons uns procediments d'unió preventiva, d'altra banda gens aliens a les nostres pràctiques més recents.

No obstant això, amb conclusions aparentment diferents, es pot arribar al segment de la radiotelevisió i això no perquè també en aquest sector les exigències unitàries es mostrin menys intenses (vegeu el que ha dit referent a això el Tribunal Constitucional en la Sentència núm. 284 de 2002), sinó perquè en aquest cas el vincle comunitari és certament més elàstic; sobre l'activitat radiotelevisiva fa referència sobretot als continguts del missatge informatiu i deixa marges de discrecionalitat als estats força amplis tant en matèria d'eleccions que cal fer com en la distribució de les competències de regulació inherents. Però també en aquest cas, la idea de concebre la relació entre legislació nacional i legislació regional no ha de desviar de la idea de predisposar regles de procediments que assegurin de forma preventiva la coherència del sistema de regulació considerat de forma global. Igual que no s'hauria de descartar, sinó més aviat valorar, la idea que un *conkurs* concebut de la manera ja indicada inverteixi també el vessant de l'Administració segons una encertada previsió continguda per la Llei núm. 249 de 1997, on preveu la institució dels CORECOM, òrgans regionals però també òrgans de descentralització de l'autoritat per a les garanties en les comunicacions.

4. Les perspectives

Atesos els nombrosos problemes indicats, seria convenient per finalitzar examinar els desenvolupaments més recents de la normativa nacional i comunitària en la matèria tractada, per comprovar si deixen veure solucions satisfactòries.

Es pot anticipar que algunes d'aquestes es presenten incertes i contradictòries, emergeixen en el plànol intern, mentre que les que es van consolidant a escala comunitària són clares, tot i que en part separades de les primeres. Referent a la normativa nacional, la dada més rellevant és la permanència i el reforç de la tendència a mantenir un paper fort del Ministeri en el sector, una dada que assenyalava una anomalia italiana en el marc de les experiències madurades en altres països europeus, en els quals l'afirmació progressiva d'autoritats independents en el camp de la comunicació social ha anat acompanyada d'un salt ascendent dels gabinets interessats.

Sobre això, es pot esmentar el que disposa el Decret Llei 214/2003 (Codi de les comunicacions electròniques) que ha reconduït a l'àmbit dels poders del Ministeri de Comunicacions una sèrie de competències confiades anteriorment a l'autoritat, entre aquestes les tan delicades relatives a la concessió de títols d'habilitació (autoritzacions i llicències). Però si també prenem en consideració la Llei 112/2004, de reforma del sistema radiotelevisiu (aprovat pel Parlament, però reexpedit a les cambres del cap de l'Estat per a la revisió d'una sèrie d'aspectes qualificadors), ens col·loca més en la mateixa línia.

Es tracta d'una dada que, d'una banda, frena i limita objectivament el grau d'independència de l'autoritat i obstaculitza la seva arrencada completa com a propi i veritable òrgan de govern del sector i, de l'altra, corre el risc de topar amb els desenvolupaments paral·lels de la normativa comunitària. Cal recordar, de fet, que el nou paquet de directives de 2002 està destinat a accentuar el paper de les autoritats nacionals encara més que en el passat, per a la qual cosa se'ls concedeix directament, i en termes gairebé d'exclusivitat, competències de l'exercici de les quals han de respondre davant la Comunitat Europea i en particular davant la Comissió Europea. Aquesta relació entre autoritat i Comissió no és, en realitat, nova: recordem el que es preveu en relació amb l'obligació d'informació imposada a les autoritats respecte a la Comissió; a l'obligació de notificar la llista dels organismes de comunicació que tenen una notable força de mercat; fins i tot a les directives que la Comissió dirigeix a les autoritats per assegurar un mercat efectivament concurrencial en matèria de telecomunicacions (vegeu, per exemple, la Recomanació de 26 d'abril de 2000 en matèria d'*unbundling access to the local loop*).

Però aquesta relació s'ha anat reforçant com a conseqüència de l'aprovació de les directives a les quals s'ha fet al·lusió i especialment de la Directiva marc 2002/21. Aquesta última, de fet, un cop s'ha descartat la idea, tot i que molts la sostenen, de la institució d'una autoritat europea de sector, preveu, d'una banda, la creació d'un *grup de treball* estable per a les autoritats nacionals amb l'objectiu d'assegurar millor l'aplicació uniforme de les noves directives i, de l'altra, introdueix una sèrie de procediments de coordinació entre autoritats nacionals, en les seves relacions recíproques, i entre aquestes i la Comissió, i vincula l'acció de les autoritats respecte de directives específiques, adoptades mitjançant resolució de la Comissió, de les quals seria possible diferir únicament després d'haver dut a terme l'autorització d'aquesta darrera.

Es preveu, a més, que totes les resolucions de les autoritats nacionals relatives a punts crucials com la definició dels mercats rellevants, l'accés a les xarxes, la interconnexió i el servei universal, quan siguin susceptibles d'influir en el lliure comerç entre els estats, s'hagin de comunicar de forma preliminar a la Comissió (a més de fer-ho les altres autoritats) i puguin ser adoptades només un mes després d'aquesta notificació.

Algunes d'aquestes decisions podrien ser adoptades definitivament només dos mesos després de la seva comunicació a la Comissió, sempre que aquesta última no sol·liciti que es retirin mitjançant l'exercici d'un veritable i legítim dret de vet.

Es perfila així una relació tan estreta entre autoritats nacionals i Comissió (de la qual queden exclosos els ministeris de sector) que pot dur alguns a parlar d'una relació gairebé jeràrquica, en el marc d'una configuració en la qual les autoritats es mostren més com a administracions integrades de tipus federal. Una configuració, per tant, que mentre pretén concedir el màxim grau d'independència de les autoritats respecte als nivells nacionals de govern, accentua contextualment la dependència respecte a l'àmbit comunitari.

5. Conclusions

Ha arribat l'hora d'extreure'n conclusions. Si tenim en compte les consideracions presentades, d'una banda, segons les raons que han determinat el naixement del Consell Audiovisual, la seva configuració concreta, el desenvolupament que s'ha registrat en les seves relacions amb l'aparell ministerial i amb la comunitat i, de l'altra, el debat que en aquests darrers anys ha vist créixer una desconfiança difusa, per no dir una hostilitat oberta amb relació a aquest i a altres organismes similars, la sensació que se'n deriva és que l'autoritat de la qual parlem ha arribat a una crisi.

Davant d'un procés d'integració progressiva i cada vegada més marcada dels mitjans de comunicació que hauria d'exaltar el seu paper, tal com va ser concebut a l'origen, en termes de veritable i legítim òrgan de govern d'aquest procés, es van manifestant tendències contradictòries que corren el risc de modificar les seves tasques i la seva naturalesa i arribar a una mera administració tècnica, una més de les moltes agències administratives.

Un desenvolupament de l'experiència italiana en aquesta direcció no només ens posaria en greus dificultats en la nostra relació amb la Comunitat Europea, sinó que també perjudicaria del tot la possibilitat de desenvolupar tot el potencial d'un model que presenta característiques certament heterogènies respecte a la nostra tradició jurídica, però que justament en aquest cas té la seva raó de ser.

Bibliografia essencial

G. Amato. "Autorità semi-indipendenti ed Autorità di garanzia". *Rev. trim. dir. pubbl.*, 1997.

P. Caretti (a càrrec de). *Osservatorio sulle fonti. I poteri normativi delle autorità indipendenti*. Torí: Giappichelli, 2005.

E. Cheli i G. D'Amato. "Autorità per le garanzie nelle comunicazioni". *Enc. Giur.*, IV, Roma, 2000.

G. D'Amato. *L'autorità di garanzia nel settore delle comunicazioni di massa. L'esperienza – le prospettive.* Milà: Giuffrè, 1997.

S. Foà. *I regolamenti delle autorità amministrative indipendenti.* Torí: Giappichelli, 2002.

G. Grasso. *Le Autorità amministrative indipendenti della Repubblica; legittimità costituzionale e legittimazione democratica.*

M. Manetti. *Poteri neutrali e Costituzione.* Milà: Giuffrè, 1997.

F. Merusi i M. Passaro. *Le autorità indipendenti: un potere senza partito.* Bologna: Il Mulino, 2003.