



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

AGCOM Prot. n. 0040144, 24-07-2014



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Servizio Ispettivo, Registro e Corecom

Ufficio Rapporti con i Corecom

Al Presidente del Coordinamento Nazionale dei Comitati per le Comunicazioni delle Regioni e delle Province autonome
c.a. Dott. Filippo Lucci
PEC: corecom@pec.crabruzzo.it

Ai Co.re.com.
Loro Sedi

p.c. Al Direttore della Conferenza delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome
c.a. Dott. Paolo Pietrangelo
pietrangelo@parlamentiregionali.it

Oggetto: Circolare di attuazione del Regolamento in materia di procedure di risoluzione delle controversie tra operatori di comunicazioni elettroniche ed utenti approvato con delibera n. 173/07/CONS in merito all'applicabilità dell'imposta di bollo alle istanze per la definizione delle controversie e per la richieste di provvedimenti temporanei, ex artt. 14 e 5 e alla possibilità di sub-delega per la partecipazione ai procedimenti di conciliazione.

Con riferimento a quanto in oggetto, il Consiglio di questa Autorità, nella seduta del 19 giugno 2014, ha pienamente condiviso la soluzione prospettata dal Servizio Giuridico, su istanza

Lupe

della Direzione tutela del consumatore, confermando l'inapplicabilità dell'imposta di bollo alle istanze rivolte all'Agcom e, conseguentemente, ai Co.re.com. in relazione alle attività delegate.

In particolare, va premesso che il d.P.R. n. 642 del 1972, nel definire il perimetro oggettivo e soggettivo che segna l'ambito applicativo dell'obbligo tributario, prevede che *"1. Sono soggetti all'imposta di bollo gli atti, i documenti e i registri indicati nell'annessa tariffa. 2. Le disposizioni del presente decreto non si applicano agli atti legislativi e, se non espressamente previsti nella tariffa, agli atti amministrativi dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni e loro consorzi."* (art. 1, comma 2).

Più segnatamente, l'art. 3 della tariffa Allegato "A" annessa al citato d.P.R. prevede l'applicazione dell'imposta di bollo nella misura di Euro 16,00 - *"per ogni foglio"* in caso di istanza presentata in formato cartacco - per *"(...) Istanze, petizioni, ricorsi e relative memorie diretti agli uffici e agli organi, anche collegiali, dell'Amministrazione dello Stato, delle regioni, delle province dei comuni, loro consorzi e associazioni, delle comunità montane e delle unità sanitarie locali, nonché agli enti pubblici in relazione alla tenuta di pubblici registri, tendenti ad ottenere l'emanazione di un provvedimento amministrativo o il rilascio di certificati, estratti, copie simili(...)"*.

Nonostante l'apparente ampiezza dell'ambito applicativo dell'obbligo tributario¹, questo non sembra ricomprendere anche le istanze dirette all'Agcom per la definizione delle controversie e l'adozione di provvedimenti temporanei di sospensione del servizio. Occorre infatti rilevare che la disciplina di cui al citato d.P.R. è anteriore rispetto all'istituzione dell'Autorità ed alla previsione dei procedimenti in argomento, di guisa che il riferimento - ancorché generico - agli organi dell'Amministrazione dello Stato non può ritenersi *sic et simpliciter* estensibile ad istituzioni di "nuova generazione" come le Autorità indipendenti, espressione di un modello di amministrazione del tutto innovativo per l'elevato tasso d'imparzialità dal potere politico.

Come noto, l'Agcom è un'Autorità amministrativa indipendente, ossia un soggetto operante in piena autonomia rispetto agli apparati dell'esecutivo e agli organi di ogni amministrazione, dando corpo ad una funzione amministrativa di garanzia che giustifica la sua posizione di indipendenza. Quale necessario presupposto della neutralità,

¹Non può essere invero sottaciuto l'orientamento dell'Agenzia delle Entrate secondo cui in materia tributaria possono essere considerate esenzioni solo quelle che il legislatore qualifica e disciplina espressamente come tali, quale che sia il rapporto logico tra caso esentato e disciplina generale (in tal senso cir. Agenzia delle Entrate, Ris. 17-9-2009 n. 250/E e Ris. 4-10-2007 n. 279/E; nonché in giurisprudenza Cass. civ. Sez. V, 20-05-2005, n. 10646).

Alpa

l'indipendenza delle Autorità rende le stesse "del tutto eccentriche" rispetto all'ordinario assetto amministrativo².

La giurisprudenza è più volte intervenuta sul tema della peculiare autonomia ordinamentale dell'Autorità - specialmente con riguardo all'autonomia organizzativa in materia di pubblico impiego - rilevando che l'indipendenza richiesta per lo svolgimento delle sue funzioni istituzionali non consente di operare trasposizioni automatiche della disciplina generale recata dal T.U. n. 165 del 2001 (cfr. T.A.R. Lazio Roma Sez. II, Sent., 30-07-2012, n. 7024). Nello stesso senso è la giurisprudenza della Cassazione civile secondo cui l'elevato tasso di tecnicità, nonché di autonomia delle Autorità indipendenti dal potere esecutivo non può non riflettersi anche sul momento "conformativo" del rapporto di lavoro del personale (Cass. civ., Sez. un., 19.12.2005, n. 27893).

Ancora più chiaramente, nel parere reso dal Consiglio di Stato, Sez. I, n. 1334/2011, 5 aprile 2011, Adunanza del 16 marzo 2011, n. affare 4478/2010, si legge che "le amministrazioni indipendenti non sono state incluse tra le amministrazioni destinatarie del D.Lgs. n. 165 del 2001 (art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165 del 2001³) e che laddove il legislatore ha inteso diversamente regolare l'ambito soggettivo di destinazione della normativa ha introdotto disposizioni specifiche".

L'applicazione della disciplina della imposta di bollo alle Autorità indipendenti - atteso il regime di "singolarità" istituzionale che le connota - non può pertanto essere automaticamente desunta dal generale riferimento "agli organi [...] della Amministrazione dello Stato". Tale conclusione trova ulteriore conferma nel fatto che il d.P.R. n. 642 del 1972 è stato oggetto nel tempo di riciterate modifiche normative - l'ultima ad opera della legge n. 147 del 2013 - che tuttavia non hanno mai espressamente esteso l'ambito applicativo dello stesso anche alle Autorità indipendenti.

Occorre inoltre rilevare che le procedure in esame sono state regolamentate dall'Autorità in attuazione dell'art. 84 del Codice delle comunicazioni elettroniche che - recependo le

² Caringella, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, I, 2005, p.886.

³ Ai sensi dell'art. 1, comma 2, d.lgs. 165 del 2001, "Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado le istituzioni educative, le aziende e amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio Sanitario Nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n.300. Fino alla revisione organica della disciplina del settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI".

Alpe

indicazioni fornite dall'Unione europea⁴ - prevede che *"l'Autorità, ai sensi dell'articolo 1, commi 11, 12 e 13, della legge 31 luglio 1997, n. 249, adotta procedure extragiudiziali trasparenti, non discriminatorie, semplici e poco costose per l'esame delle controversie tra i consumatori e le imprese che forniscono reti o servizi di comunicazione elettronica, relative alle disposizioni di cui al presente Capo ed inerenti alle condizioni contrattuali o all'esecuzione dei contratti riguardanti la fornitura di tali reti o servizi. [1"*. Dalla citata disposizione emerge con chiarezza che il legislatore, nell'attribuire all'Agcom la funzione di risoluzione extragiudiziale delle controversie tra operatori e utenti, si è preoccupato di recepire il principio di economicità di dette procedure, allo scopo di assicurare la maggiore diffusione e l'efficacia delle stesse.

E' sì vero che la disposizione legislativa non parla di gratuità, ma i costi delle procedure devono comunque essere modici e proporzionati all'importo oggetto della controversia.

La soluzione favorevole all'applicazione dell'imposta di bollo - pari a euro 16 "per foglio" per le istanze presentate in formato cartaceo - non appare pertanto in grado di assicurare in ogni caso il rispetto del principio di economicità delle procedure stabilito dalle raccomandazioni UE e recepito dal Codice delle comunicazioni elettroniche.

Va infine aggiunta una ulteriore argomentazione.

L'art. 84 del Codice delle comunicazioni elettroniche, nel conferire all'Autorità il potere di adottare procedure extragiudiziali per la risoluzione di controversie tra operatori e utenti richiama espressamente alcune disposizioni della legge istitutiva dell'Agcom (l. n. 249 del 1997) e segnatamente i commi 11, 12 e 13 dell'art. 1. In particolare, come già accennato, il comma 13 - che disciplina i rapporti tra l'Autorità, da un lato, e altri organi dello Stato e enti pubblici territoriali (tra cui gli stessi Co.re.com.), dall'altro — prevede, tra l'altro, che *"Le comunicazioni dirette alla Autorità sono esenti da bollo"*. L'ampiezza della portata della disposizione (in grado di ricomprendere le più diverse comunicazioni dirette all'Agcom) e l'esplicito richiamo alla stessa ad opera dell'art. 84 del Codice - unitamente a quel principio di economicità delle procedure esposto *sopra* - induce a sposare una interpretazione sistematica delle due disposizioni, nel senso che ogni comunicazione diretta all'Autorità (comprese le istanze con cui si avvia il procedimento di risoluzione delle controversie) debba essere esentata dal pagamento dell'imposta di bollo.

Inoltre, il Servizio Giuridico ha altresì reso il proprio parere in merito al quesito relativo alla possibilità di subdelega per la partecipazione ai procedimenti di conciliazione, concludendo che qualora la volontà del delegante di autorizzare la cd.

⁴ Raccomandazioni della Commissione UE n. 98/257/CE e n. 2001/310/CE

subdelega sia chiaramente ed univocamente espressa nella procura non sussiste alcun problema di validità, né del negozio di procura, né degli atti conseguenti.

In particolare, nel parere si osserva che il carattere fiduciario della procura non viene leso ogni qualvolta sia il soggetto delegante (e non già, quindi, il delegato con iniziativa autonoma) ad autorizzare esplicitamente la subdelega.

Posto, invero, che il codice di procedura civile, nel disciplinare la procura alle liti all'art. 83 c.p.c., si limita a fissarne le caratteristiche essenziali, senza elencarne le ipotesi tassative — di nullità, ciò che rileva al fine di verificare la validità di una procura alle liti (sia pure essa riguardante un procedimento semicontenzioso), è la sussistenza della volontà del delegante ad autorizzare eventualmente il delegato a farsi sostituire da soggetto terzo, posto che - nei casi che ci occupano - la procura non conferisce soltanto il potere di difesa, ma anche e soprattutto il potere di disporre dei diritti patrimoniali dell'utente/delegante.

Si resta a disposizione per ogni eventuale chiarimento e si inviano cordiali saluti.

Il Dirigente
Maria Pia Caruso

