PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PAOLO ROMANI

La seduta comincia alle 14,40.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, professor Enzo Cheli, sulle problematiche relative allo schema di decreto legislativo recante il Codice delle comunicazioni elettroniche.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, l'audizione del presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, professor Enzo Cheli, sulle problematiche relative allo schema di decreto legislativo recante il Codice delle comunicazioni elettroniche.

Ringrazio il professor Cheli per aver accettato il nostro invito e gli do subito la parola.

ENZO CHELI, *Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*. Signor presidente, nell'esposizione della mia relazione sarò coadiuvato dall'avvocato Maurizio Mensi e dall'ingegner Roberto Viola per alcuni aspetti tecnici. Ringrazio innanzitutto la Commissione per questo invito, che ci consente di far conoscere il parere dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni sullo schema di decreto legislativo recante il Codice delle comunicazioni elettroniche. La nostra opinione è stata resa anche in un parere scritto al Governo.

L'elaborazione di questo decreto delegato, naturalmente, è stata seguita con particolare attenzione dall'Autorità, dato il rilievo fondamentale che i contenuti della disciplina espressi in questo Codice sono destinati ad assumere nell'esercizio delle funzioni dell'Autorità e nella distribuzione delle competenze tra l'Autorità stessa e il Ministero delle comunicazioni.

Vorrei ricordare che nel corso dei lavori preparatori sono stati attivati ripetuti contatti tra l'ufficio legislativo del Ministero e il servizio affari giuridici della nostra Autorità. Alla conclusione del lavoro, nella metà dell'aprile scorso, il primo schema di Codice relativo alla disciplina dei titoli primo e secondo è stato trasmesso dal Ministero all'Autorità per la formulazione di un parere, reso il 16 maggio. Con tale parere l'Autorità ha espresso valutazioni sia di carattere generale sull'impianto complessivo del Codice, sia di dettaglio sulle singole norme, in modo particolare riferendosi alla disciplina direttamente connessa con le competenze affidate alla stessa Autorità.

Sul piano generale, dopo avere manifestato una favorevole valutazione sul complesso del lavoro svolto, il parere ha portato l'attenzione essenzialmente su due aspetti, concernenti rispettivamente l'indipendenza e le competenze dell'Autorità e il tema delle risorse finanziarie. Con riferimento al primo profilo (indipendenza e competenze), si deve ricordare che, ai sensi della direttiva n. 2002/21/CE (direttiva quadro), l'indipendenza delle Autorità

nazionali di regolamentazione è destinata ad assicurare l'imparzialità delle loro decisioni, come rileva l'undicesimo considerando della citata direttiva. La conseguenza è che le Autorità di regolamentazione, oltre ad essere giuridicamente distinte e funzionalmente autonome dagli operatori del mercato, devono anche essere imparziali rispetto agli stessi. È proprio per questo che l'articolo 3 della direttiva quadro richiede che anche gli Stati membri, che mantengono la proprietà o il controllo di imprese che forniscono reti e servizi di comunicazione, devono provvedere alla piena ed effettiva separazione strutturale tra le funzioni di regolamentazione e le attività inerenti la proprietà e il controllo.

Partendo da queste premesse della direttiva quadro, l'Autorità ha formulato nel suo parere alcuni rilievi riferiti agli articoli 7, concernente i rapporti tra Ministero e Autorità, e 13, in tema di obiettivi e principi dell'attività di regolamentazione. In particolare, per quanto riguarda il primo profilo, l'Autorità suggeriva alcune modifiche dell'articolo 7 dirette a rendere più chiara la qualità e la natura della stessa Autorità di garanzia per le comunicazioni come sola autorità nazionale di regolamentazione ai sensi della direttiva quadro, pur tenendo conto dei poteri regolamentari affidati dalla legge al Ministero, che il nuovo Codice delle comunicazioni non ha inteso toccare.

In stretta consequenzialità con questo rilievo (ossia che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è una e non può essere sostituita dall'Amministrazione o dal Governo), l'Autorità suggeriva alcune modifiche dell'articolo 7 e altre, strettamente collegate, degli articoli 13, 14, 19 e 67. Tali modifiche erano volte a salvaguardare le competenze assegnate all'Autorità in tema di regolamentazione, tutela della concorrenza, analisi dei mercati e controllo dei prezzi finali.

Per quanto concerne il secondo aspetto, relativo al finanziamento dell'Autorità, va ricordato che, ai sensi dell'undicesimo considerando della direttiva quadro, le Autorità nazionali di regolamentazione devono essere dotate di tutte le risorse necessarie sul piano del personale, delle competenze e dei mezzi finanziari, ai fini dell'assolvimento dei compiti assegnati.

Questo principio è stato articolato più ampiamente nella direttiva n. 2002/20/CE (direttiva autorizzazioni), in cui è espressamente prevista la possibilità di modulare gli strumenti di finanziamento, che sono costituiti dai diritti amministrativi e dai contributi, al fine di assicurare le necessarie risorse di carattere finanziario. Su questo piano, la direttiva prevede anche, al trentunesimo considerando, che i diritti amministrativi possono essere commisurati al fatturato delle imprese operanti nel settore, delineando con ciò un meccanismo di finanziamento dell'Autorità nazionale di regolamentazione del tutto simile a quello che in Italia è già da tempo applicato per l'Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità ai sensi della legge n. 481 del 1995.

Con riferimento al secondo aspetto del finanziamento, nel proprio parere l'Autorità segnalava al Governo l'esigenza di non modificare i contenuti della legge n. 481 del 1995 declassando, così come nella prima bozza di schema di decreto veniva enunciato, la forma di finanziamento prevista mediante diritti amministrativi da forma necessaria a forma residuale o eventuale. Questa era la prima formulazione dell'articolo 34 dello schema di decreto legislativo che, a nostro avviso, era in contrasto con i principi in tema di finanziamento fissati dalla direttiva quadro e dalla direttiva autorizzazioni. Pertanto veniva segnalata l'esigenza di non modificare il meccanismo della legge n. 481 del 1995 al fine di rispettare i principi contenuti nelle nuove direttive e quelli formulati nella legge delega, che non prevede una modifica delle preesistenti leggi indipendentemente dal recepimento delle direttive. A questi rilievi, di carattere generale e di valore assolutamente preminente per il ruolo dell'Autorità, si aggiungevano alcune richieste di modifica relative agli articoli 109 e 110 dello schema originario (nello schema definitivo tali articoli non

sono presenti), concernenti rispettivamente le sanzioni e l'abrogazione delle discipline anteriori.

Ulteriori rilevi di dettaglio, talvolta di carattere formale, venivano formulati in riferimento agli articoli 5, 11, 15, 23, 25, 33, 50, 55, 84 e 111 dello schema originario.

A seguito dell'invio del parere del 16 maggio, il ministro delle comunicazioni, con lettera in data 4 giugno, ha trasmesso all'Autorità lo schema di Codice delle comunicazioni che è stato approvato dal Consiglio dei ministri nella seduta del 23 maggio. Nella lettera di trasmissione il ministro ha segnalato come il testo iniziale, sul quale l'Autorità aveva espresso il proprio parere, avesse subito numerose modifiche, avendo accolto il nuovo testo la maggior parte dei suggerimenti avanzati dall'Autorità con il citato parere.

Nella lettera del ministro sono elencate dettagliatamente le modifiche introdotte, che hanno investito in particolare gli articoli 7, 13, 14, 19 e 34 del testo originario nonché alcuni aspetti della disciplina in materia di sanzioni e di abrogazioni. In considerazione di tali modifiche, recepite nel testo approvato dal Consiglio dei ministri e sottoposto al vostro esame, e in particolare in relazione a quelle a nostro avviso di maggiore rilievo, concernenti il ruolo e le competenze dell'Autorità e il profilo del finanziamento, ho ritenuto di dover manifestare con una lettera di risposta al ministro un apprezzamento per il lavoro svolto e i risultati raggiunti.

Tale apprezzamento peraltro non esclude che possano essere apportati ulteriori miglioramenti in sede di redazione finale del testo, come ho avuto modo di accennare verbalmente allo stesso ministro nel corso di un incontro successivo.

Mi limito ad accennare a due possibili modifiche che potrebbe essere utile introdurre. La prima riguarda l'articolo 34, sempre in materia di diritti amministrativi, che nella formulazione attuale, anche se notevolmente migliorata sotto il profilo dei rilievi formulati dall'Autorità, potrebbe ancora ingenerare qualche equivoco circa la compatibilità del meccanismo da esso previsto con quello della legge n. 481 del 1995, che non è richiamata nel testo finale approvato dal Consiglio dei ministri. L'elemento di dubbio, che potrebbe nascere alla luce della lettura della norma così come è oggi formulata, induce a segnalare l'opportunità di una lieve modifica, forse più di ordine formale che sostanziale, diretta a salvaguardare espressamente il richiamo alla legge n. 481 del 1995, ovvero la vigenza di un meccanismo di finanziamento che è fondamentale per l'Autorità, dal momento che da esso viene ricavato il 35 per cento delle sue risorse. È dunque opportuno un richiamo espresso per eliminare ogni dubbio.

La seconda modifica migliorativa potrebbe riguardare il meccanismo delle sanzioni delineato nell'attuale articolo 96. Dalla formulazione dell'articolo emerge infatti una delimitazione ancora incerta delle competenze tra il Ministero e l'Autorità, il che potrebbe condurre a una sovrapposizione di procedimenti in grado di vanificare l'effettiva operatività del sistema sanzionatorio. Ad esempio, ai sensi dei commi 11 e 14 dell'articolo 96 sono attribuiti anche al Ministero poteri sanzionatori su materie espressamente riservate all'Autorità, quali l'accesso, l'interconnessione e la portabilità del numero. Sul punto, oltre ad una più chiara ripartizione di competenze tra l'Autorità e il Ministero, potrebbe risultare utile anche ragguagliare l'importo delle sanzioni irrogabili al fatturato delle imprese, al fine di evitare un appiattimento generale che potrebbe rendere inefficace sotto il profilo della deterrenza il sistema sanzionatorio nei confronti dei soggetti economicamente più forti.

Si tratta di suggerimenti che non riguardano i punti essenziali della disciplina, che hanno formato oggetto del precedente parere, ma che costituiscono una proposta migliorativa rispetto al testo in esame. Tuttavia, pur con tali rilievi, credo si possa nel complesso affermare che il lavoro compiuto è stato un buon lavoro e, per quanto concerne il sistema dei rapporti tra il Ministero e l'Autorità, un lavoro condotto con spirito di leale colla-

borazione, tenendo anche conto della ristrettezza dei termini nei quali si è dovuto operare e della complessità tecnica della materia.

PRESIDENTE. La ringrazio, professor Cheli. Abbiamo ancora alcuni minuti a disposizione per eventuali domande dei colleghi, ai quali do la parola.

CARLO ROGNONI. Intervengo per chiedere alcuni chiarimenti. Non è stata recepita la direttiva sulla concorrenza, la giustificazione che è stata data è che essa è recepita con altri provvedimenti: non ritiene comunque utile fare riferimento nei « considerando » al fatto che esiste anche tale direttiva e che se ne deve tenere conto ?

Quanto ai rapporti tra il Ministero e l'Autorità, vi sono certamente responsabilità legate anche a leggi del 2000 e del 2001 che hanno nuovamente attribuito al Ministero compiti di notevole rilievo (non intendo giustificare scelte compiute nel passato da maggioranze diverse). Il fatto straordinariamente rivoluzionario dal punto di vista legislativo è che ci avviamo ad una situazione in cui è prevista una responsabilità diretta della Commissione europea, nel cui ambito le autorità rispondono alla Commissione e non ai governi. L'innovazione, dal punto di vista giuridico, è rivoluzionaria, in quanto per la prima volta una questione che riguarda la legislazione italiana ha un punto di riferimento a livello comunitario e non nel Governo italiano. Pertanto ritengo fondamentale avere maggiore chiarezza sulle competenze e sulle responsabilità, non so se sia sufficiente quello che è stato fatto.

Un'ulteriore questione riguarda il tema della concorrenza fra i vari « mondi nuovi »: l'UMTS, la banda larga, il digitale terrestre. Vi sono vincoli più allentati sui mercati da vigilare, ma è fondamentale il modo in cui la vigilanza viene esercitata: c'è la questione del controllo *ex post* anziché *ex ante*, la responsabilità dell'Autorità cresce enormemente. A questo punto non ha senso, dal momento che approveremo entro il mese di luglio il codice che recepisce le direttive e che detta norme su questi specifici mondi dell'informazione, pensare alla legge Gasparri che introduce il sistema integrato delle comunicazioni, che non c'entra assolutamente niente e che è in contraddizione con gli orientamenti comunitari e con le direttive che stiamo recependo, nelle quali si parla di singoli mercati, mentre noi stiamo andando verso un mercato che non si capisce bene cosa sia, verso una « marmellata ».

Ritengo che su questi punti l'Autorità dovrebbe essere un po' più chiara.

GIORGIO PANATTONI. L'analisi del professor Cheli, che ho apprezzato, mi sembra si sia concentrata in particolare sulle competenze e sull'autonomia dell'Autorità, anche in relazione al Ministero. Tale analisi riguarda l'intero provvedimento o lascia scoperte alcune aree che, non essendo riconducibili alle responsabilità dell'Autorità, non sono state esaminate dettagliatamente ? Un chiarimento al riguardo sarebbe utile per indirizzare le nostre analisi e per comprendere se è stato coperto l'intero spettro del provvedimento sul quale è stato richiesto il parere o se vi sono aree sulle quali non sono state condotte un'analisi e una valutazione.

PAOLO GENTILONI SILVERI. Desidero chiedere al professor Cheli un chiarimento rispetto alle modifiche dell'articolo 96, poiché egli ha evidenziato il rischio di una sovrapposizione tra il Ministero e l'Autorità e in particolare – se non ho capito male – il fatto che in alcune materie, che non sono di competenza del Ministero, vi sarebbe la possibilità da parte del Ministero stesso di irrogare sanzioni. Quali sono le fattispecie e le soluzioni migliorative che proponete ?

PRESIDENTE. Do la parola al professor Cheli per la replica.

ENZO CHELI, *Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*. Per la loro competenza e per aver seguito direttamente i lavori, i miei collaboratori, l'av-

vocato Maurizio Mensi e l'ingegner Roberto Viola, risponderanno ad alcune delle vostre domande.

MAURIZIO MENSI, *Direttore del servizio affari giuridici e comunitari dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*. La direttiva 77/02/CE rappresenta un testo meramente ricognitivo e costituisce il risultato di successivi interventi normativi che hanno avuto come base la direttiva 90/388/CE (cosiddetta concorrenza). Pertanto, non vi è l'obbligo di dare attuazione ad un testo che è già stato trasposto all'interno dell'ordinamento nazionale, come dimostrato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 318 del 1997. Non c'è dubbio, peraltro, che potrebbero risultare opportuni un riferimento a questa direttiva preambolo del decreto legislativo, così come una formale comunicazione, a Bruxelles, delle misure vigenti all'interno dell'ordinamento nazionale, che hanno recepito il contenuto della direttiva 90/388/CE e di quelle successive adottate dal legislatore comunitario.

Per quanto riguarda la migliorabilità dell'articolo 96, in tema di sanzioni, vorrei evidenziare che si tratta di un articolo complesso, e l'obiettivo del Ministero è volto a dare presidio sanzionatorio ad una serie di fattispecie che precedentemente ne erano sprovviste. In concreto, però, si rischia di creare una situazione che probabilmente sarà piuttosto difficile da gestire, in cui convivono competenze del Ministero e dell'Autorità, ove ciascuno può irrogare sanzioni.

La legge delega attribuiva un mandato ben preciso al Ministero, che era quello di provvedere alla depenalizzazione delle fattispecie previste dal codice del 1973, all'articolo 195. In realtà, con l'intervento delineato si va al di là di quanto previsto dalla legge delega e si comprendono, con l'obiettivo di rendere il sistema sanzionatorio più organico, una serie di ipotesi sanzionatorie di competenza dell'Autorità. I commi 9, 10 e 11 dell'articolo 96 dello schema di decreto legislativo ricalcano quasi testualmente le previsioni dell'articolo 1, commi 29, 3o e 31, della legge n. 249 del 1997, relativi a materie riservate esclusivamente alla competenza dell'Autorità. Il rischio che l'Autorità intravede è che in sede di concreta applicazione dei meccanismi sanzionatori così delineati si possano verificare alcune pericolose sovrapposizioni di competenze.

ROBERTO VIOLA, *Direttore del dipartimento regolamentazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*. Le direttive quadro recepite dallo schema di decreto legislativo fanno riferimento ad una raccomandazione sui mercati emanata dall'Unione europea che identifica l'ambito di analisi per ciascuna autorità. I mercati sono identificati a monte dalla Commissione europea e a valle le autorità di regolamentazione svolgono le analisi di mercato. Le autorità hanno il potere di proporre nuovi mercati, ma in tale caso è necessaria l'approvazione esplicita da parte di Bruxelles.

Vorrei sottolineare che questi mercati riguardano le infrastrutture e non i contenuti. Questo aspetto è rimarcato sia dall'articolato della direttiva sia dai considerando. Lo schema di decreto legislativo in effetti fotografa questa situazione e limita il campo di applicazione alle infrastrutture di comunicazione elettronica. Pertanto, gli aspetti relativi alla fornitura dei contenuti elettronici su qualunque rete non sono coperti dall'analisi di mercato che sarà effettuata nell'ambito delle direttive recepite dallo schema di decreto legislativo.

ENZO CHELI, *Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*. Nel Codice rimane un po' in ombra la straordinaria novità che nasce con queste direttive: una forma di amministrazione mista, nazionale ed europea, attraverso il *relais* che si stabilisce tra le varie Autorità.

Il Codice riassetta, in base alla delega ricevuta, il sistema delle attribuzioni delle competenze interne e su questo terreno l'Autorità ritiene che il risultato raggiunto nello schema finale sia soddisfacente, perché esiste una clausola di garanzia della conservazione di tutte le competenze

attribuite all'Autorità medesima ai sensi della legge n. 249 del 1997, e successive modificazioni. Laddove singole norme sembravano contraddire tale clausola, il nostro parere è stato accolto. Per esempio, c'erano dei punti dell'articolo 13 che sembravano contrastare con la salvaguardia di tali competenze ma sono stati eliminati, in base ai rilievi che l'Autorità ha formulato.

Naturalmente rimane la prospettiva di fondo, ossia come saranno gestiti i rapporti verso l'esterno. Ma questa fase di formazione del Codice delle comunicazioni elettroniche non ha investito ancora tale ambito, perché si tratta di un terreno nascente, dove un ruolo determinante è svolto dalla Commissione e dalla ERG, l'organismo che si è già costituito da alcuni mesi e che collega le varie autorità. In sede di ERG si stanno formulando dei capitolati che dovrebbero mettere a regime il sistema dei rapporti tra le Autorità. Alcuni Governi europei vorrebbero essere presenti nella ERG, ma tale intenzione è fortemente contrastata dalle Autorità perché mette in discussione il principio generale della separazione tra Autorità di regolamentazione, che devono essere indipendenti e imparziali, e Governi nazionali.

Questo, forse, è l'aspetto più interessante delle nuove direttive, ma mi sembra che non sia stato ancora messo a fuoco nel Codice perché investe più il diritto comunitario che quello interno.

Per quanto riguarda la domanda dell'onorevole Panattoni, ritengo che inizialmente la ricognizione sia stata effettuata su tutto lo schema mentre successivamente abbiamo ristretto il nostro interesse alle materie di specifica competenza. La rilevazione iniziale con il Ministero, però, ha riguardato tutto l'impianto dello schema di decreto legislativo.

CARLO ROGNONI. Personalmente, non sono soddisfatto della risposta che mi è stata data: è chiaro che le direttive in esame riguardano le infrastrutture e non i contenuti, ma nelle infrastrutture sono comprese anche le reti che irradiano la televisione; quindi il digitale terrestre, in particolare, fa parte del sistema che rientra nell'ambito di applicazione delle direttive.

Dunque, mettere insieme l'analogico e il digitale terrestre significa fare riferimento a un mercato che non c'è, nel senso che si tratta di un aspetto non previsto dalle direttive, nell'ambito delle quali rientra il digitale terrestre. Calcolare ad esempio le percentuali delle reti non ha senso rispetto alle direttive: in base ad esse, infatti, si potrebbe avere anche una percentuale molto più alta, l'importante è che non sussista una posizione dominante, e al riguardo spetterà all'autorità europea verificare che le autorità nazionali facciano il proprio dovere. Si tratta di un mutamento importante, di cui non si tiene conto. Era questo il senso della mia domanda.

ROBERTO VIOLA, *Direttore del dipartimento regolamentazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*. Mi scuso, ma dato il tempo a disposizione il mio è stato un intervento molto sintetico su una materia complessa. Ciò che lei dice è corretto: uno dei mercati disciplinati dalla direttiva è quello dell'accesso alla televisione multicanale, e in questo ambito andranno condotte le analisi di mercato. Nel caso dell'accesso alla televisione multicanale via satellite, abbiamo attualmente un solo fornitore: il fallimento del mercato in tale settore è dunque evidente, tanto è vero che l'Unione europea ha già adottato le misure, nell'ambito della concentrazione StreamTelepiù, per l'apertura del mercato stesso.

Per quanto riguarda la televisione digitale terrestre, andrà svolta l'analisi di mercato, su questo non c'è dubbio. Devo dire che tale analisi di mercato non si sovrappone alla norma contenuta nel regolamento dell'Autorità sulla televisione digitale terrestre che apparentemente sembra recepito nel disegno di legge sul riassetto del sistema televisivo. Tale norma prevede che nessun fornitore di contenuti possa irradiare sulle reti terrestri più del 20 per cento dei contenuti stessi: si tratta quindi nuovamente di una norma sui contenuti.

Passando alla disciplina sulle frequenze, essa andrà vista nell'ottica del decreto legislativo: quello che lei dice è corretto, potrebbe esserci una posizione dominante dal punto di vista delle frequenze che va esaminata con gli strumenti comunitari, mentre dal punto di vista dei contenuti viene utilizzato il sistema nazionale delle soglie presupposte.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Cheli e i suoi collaboratori per il loro contributo.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,10.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la stampa il 15 luglio 2003.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 0,26

Stampato su carta riciclata ecologica

14STC0008080