

**La seduta comincia alle 15.****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, sul recepimento delle direttive comunitarie in materia di telecomunicazioni e sul conseguente adeguamento della normativa nazionale vigente.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, del presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, professor Enzo Cheli, sul recepimento delle direttive comunitarie in materia di telecomunicazioni e sul conseguente adeguamento della normativa nazionale vigente.

L'Unione europea ha svolto, negli ultimi anni, un ruolo decisivo nel processo di modernizzazione e di liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni e si è resa promotrice di una radicale trasformazione dell'assetto normativo del settore. In tale contesto si inseriscono anche le direttive recentemente emanate in materia di comunicazioni elettroniche. Si tratta, in particolare, della direttiva 2002/21/CE, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica; della direttiva 2002/19/CE, ri-

guardante l'accesso alle reti di comunicazione elettronica ed alle risorse correlate, nonché l'interconnessione delle medesime; della direttiva 2002/20/CE, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica; della direttiva 2002/22/CE, riguardante il servizio universale ed i diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica.

Oltre alle suddette direttive – emanate il 7 marzo 2002 e pubblicate nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* il successivo 24 aprile – è tuttora in fase di esame e valutazione la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al trattamento dei dati personali ed alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche.

L'assetto normativo delineato dai suddetti interventi comunitari presenta numerosi profili di rilievo ed interessa molteplici aspetti della disciplina vigente, ivi inclusi quelli relativi al ruolo ed alle competenze delle autorità regolatorie di settore.

Segnalo, in particolare, che la citata direttiva quadro (la prima che ho menzionato) definisce, tra l'altro, anche le funzioni delle autorità nazionali di regolamentazione, i rapporti di queste ultime con le autorità antitrust, le garanzie di indipendenza, imparzialità e trasparenza della loro attività ed il regime di impugnabilità delle relative decisioni.

Ricordo che, al fine di procedere ad un più ampio approfondimento della materia oggetto delle citate direttive, nelle sedute del 24 aprile e dell'8 maggio 2002, la Commissione ha auditato il ministro delle comunicazioni, onorevole Maurizio Gasparri, il quale in tale sede ha preannunciato la presentazione – con riferimento al

disegno di legge collegato in materia di infrastrutture e trasporti attualmente all'esame del Senato in seconda lettura – di un emendamento diretto al recepimento della suddetta normativa comunitaria.

Tenuto conto della complessità e della rilevanza del quadro normativo delineato in sede comunitaria riteniamo che l'odierna audizione del presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, professor Enzo Cheli, potrà fornire alla Commissione trasporti, poste e telecomunicazioni, interessanti elementi di conoscenza ed utili spunti di riflessione.

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.** Ringrazio i componenti della Commissione per l'invito rivoltomi che mi consente di formulare, anche a nome dell'Autorità che rappresento, alcune rapide considerazioni su queste nuove direttive emanate dal Parlamento e dal Consiglio europeo in materia di telecomunicazioni: direttive pubblicate il 24 aprile 2002, che dovranno essere recepite dai paesi dell'Unione europea entro il 25 luglio 2003.

Queste direttive rappresentano un intervento normativo di grande rilievo: probabilmente, l'intervento normativo più consistente e rilevante che il Parlamento europeo abbia operato in questa sua legislatura. La materia in questione è particolarmente complessa, anche sul piano tecnico e, pertanto, in questa sede non potrò che limitarmi a qualche cenno rapido e sommario.

Tale complesso di norme si compone, per il momento, di quattro direttive: la direttiva quadro, quella sull'accesso, quella sulle autorizzazioni e quella sul servizio universale. A tali direttive si deve aggiungere anche una decisione del Parlamento e del Consiglio europeo in tema di spettro radio. Questo insieme di direttive sarà probabilmente completato con la prossima revisione della direttiva riguardante la tutela dei dati personali e con alcune raccomandazioni a cui rinviano norme delle

singole direttive, come ad esempio la raccomandazione che la Commissione europea dovrà adottare in tema di definizione dei «mercati rilevanti».

Gli obiettivi che questo complesso di direttive intende perseguire sono fondamentalmente due. In primo luogo, completare il processo di liberalizzazione, avviato nel settore delle telecomunicazioni agli inizi degli anni '90, sviluppando la competizione nei mercati relativi. In secondo luogo, rafforzare la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini, anche con riferimento alle nuove tecnologie collegate ai processi di convergenza.

Rispetto al passato e, in particolare, rispetto alle direttive di liberalizzazione all'inizio degli anni '90 (soprattutto le direttive numero 387 e 388) questo complesso di direttive fa emergere molte novità di rilievo che investono fondamentalmente tre aspetti. Innanzitutto, il passaggio dalla fase iniziale della liberalizzazione alla fase più matura dell'armonizzazione dei mercati: fase che impone un più forte coordinamento tra le politiche e le discipline nazionali. Poi, la definizione di un quadro normativo unitario per l'intero comparto della comunicazione elettronica, comprensivo delle telecomunicazioni, della radiotelevisione e delle nuove tecnologie dell'informazione: un quadro unitario nella prospettiva della convergenza tecnologica oggi in atto nei vari mezzi. Infine, ed è la novità più rilevante, la definizione di una piattaforma di regole comuni per le autorità di regolazione nazionali, con la previsione di un più stretto sistema di relazioni tra le autorità dei vari paesi dell'Unione europea, tra le autorità di regolazione e quelle per la tutela della concorrenza, nonché tra il complesso delle autorità di regolazione e antitrust e la Commissione europea.

Questi aspetti di novità emergono in modo particolare dalla direttiva quadro, ma trovano un loro svolgimento anche nelle tre direttive di settore. Scendendo più nel dettaglio, accenno ai contenuti essenziali della direttiva quadro. All'articolo 1, essa propone di istituire un quadro normativo armonizzato per la disciplina

dei servizi e delle reti di comunicazione elettronica (viene data anche una definizione di ciò che si debba intendere con questo termine). Una disciplina unitaria che fa salve le misure già adottate a livello comunitario e nazionale in tema di regolamentazione dei contenuti e di politica audiovisiva.

A parte l'incidenza che il pacchetto, sotto l'ottica della convergenza, possiede anche sulla materia radiotelevisiva (con riferimento alle frequenze e allo sviluppo della televisione digitale interattiva) l'articolo 1 della direttiva quadro traccia una netta linea di confine tra la disciplina della direttiva, che attiene a reti e servizi, e le discipline relative ai contenuti e alla politica audiovisiva (nei confronti di queste ultime vengono confermate le direttive preesistenti, in particolare la direttiva 522 del 1989 riguardante la cosiddetta « televisione senza frontiere » e sue modificazioni successive).

Una volta definito il proprio oggetto, la direttiva quadro investe in sequenza i seguenti punti: la natura, il ruolo e le funzioni delle autorità nazionali di regolazione; il diritto di ricorso degli utenti e delle imprese contro le decisioni delle autorità; l'obbligo di comunicazione delle informazioni da parte delle imprese all'autorità di regolazione e da parte dell'autorità di regolazione alla Commissione europea; i meccanismi di consultazione e trasparenza che devono caratterizzare le decisioni dell'autorità, relativi a interventi regolatori; i rapporti tra Commissione e autorità, e tra le autorità dei vari paesi, in ordine alle misure di consolidamento del mercato interno, con riferimento particolare alla individuazione dei « mercati rilevanti » e delle imprese con « significativa forza di mercato »; la gestione delle radiofrequenze; l'assegnazione delle risorse di numerazione; i diritti di passaggio; la condivisione delle strutture; la normalizzazione degli impianti; la separazione contabile e strutturale tra imprese di servizi e imprese di reti; le procedure per la definizione dei mercati e per la individuazione delle imprese che dispongono di un signifi-

cativo potere di mercato; l'interoperabilità dei servizi di televisione interattiva digitale.

La direttiva quadro, oltre a disciplinare questi punti, si conclude con alcune norme in tema di procedure, di armonizzazione, di risoluzione delle controversie tra imprese (anche di carattere transnazionale), nonché di scambio e di pubblicazione delle informazioni relative all'applicazione della direttiva e di procedure di revisione. Infine, è prevista l'istituzione di un nuovo organo — il cosiddetto Comitato per le comunicazioni — chiamato ad assistere la Commissione in via consultiva. La direttiva non comprende, come invece nel progetto, l'istituzione di un gruppo formale di regolatori nazionali, il cosiddetto *European regulator group* (ERG), il quale avrebbe dovuto sostituire il gruppo informale dell'*Independent regulator group* (IRG). Tale previsione è stata cancellata a seguito di disaccordi ed è stata rinviata ad una prossima decisione della Commissione europea.

In questo contesto, un rilievo particolare assumono le norme degli articoli 3, 7 e 8 della direttiva quadro, che disciplinano il ruolo e le funzioni delle autorità nazionali e i loro rapporti con la Commissione. Su questo aspetto qualcuno ha già rilevato che la direttiva traccia un nuovo modello di amministrazione integrata tra il livello nazionale e quello europeo: una nuova forma di integrazione amministrativa. Con questa disciplina, da un lato, si rafforza sensibilmente il ruolo delle autorità nazionali di regolazione nei cui confronti si afferma, per la prima volta a livello europeo, il principio della indipendenza, il quale viene collegato al dovere di imparzialità e di trasparenza. Conseguentemente, si amplia anche la sfera delle competenze delle autorità nazionali sulle seguenti tre aree: promozione della concorrenza nelle reti e nei servizi, sviluppo del mercato interno e tutela degli interessi dei cittadini dell'Unione europea.

Se da una parte si estendono il ruolo e le funzioni delle autorità di regolazione, di contro si aumenta anche il potere di intervento della Commissione europea

nella sfera interna (cioè nazionale), conferendo alla stessa Commissione una sorta di voto sospensivo nei confronti delle decisioni delle autorità nazionali che investono due temi fondamentali: l'individuazione dei « mercati rilevanti » (qualora tale individuazione deroghi alla raccomandazione della Commissione) e le decisioni dirette a individuare le imprese con significativo potere di mercato. Naturalmente, questo potere di intervento della Commissione è legittimato quando le decisioni delle autorità nazionali possano influenzare gli scambi tra gli Stati, estendersi cioè oltre la sfera nazionale.

Rispetto al ruolo dell'autorità, siamo chiaramente in presenza di condizioni almeno apparentemente contraddittorie, che possono dar luogo — e ciò sta già accadendo — a interpretazioni difformi, relativamente al rapporto tra livello nazionale e livello europeo: si discute quale sia, in ultima istanza, il livello che deve prevalere in queste decisioni.

La contraddizione — nata da un processo di mediazione molto complesso in seno al Parlamento, alla Commissione e al Consiglio — si può però spiegare con l'esigenza di accelerare, in questa fase, i percorsi di armonizzazione (cioè giustifica interventi più penetranti da parte della Commissione), tuttavia sempre in un quadro di regole nazionali poste da soggetti indipendenti e imparziali (e ciò spiega il rafforzamento del ruolo delle autorità nazionali).

Credo che in questa visione (ripeto apparentemente contraddittoria) il punto di equilibrio potrà emergere solo dalla prassi applicativa. In quest'ottica acquistano rilievo i richiami, che nella direttiva quadro ripetutamente si fanno, a una triplice esigenza: di cooperazione tra le autorità nazionali di regolazione dei vari paesi; di cooperazione tra le autorità di regolazione e le autorità di concorrenza; di cooperazione tra le varie autorità e la Commissione europea.

Sempre con riferimento alle novità più importanti, vorrei ricordare la nuova definizione di «operatore con significativo potere di mercato» (articolo 14 della di-

rettiva quadro), con un richiamo che viene recepito dalla disciplina sulla concorrenza. In particolare, si tratta di un richiamo alla posizione dominante, che può essere esercitata individualmente o congiuntamente da più imprese. In base a tale definizione, la posizione dominante è tale se consente all'impresa — cito testualmente — «di comportarsi, in misura notevole, in modo indipendente dai concorrenti, dai clienti e, in definitiva, dai consumatori». Si tratta di una nuova definizione di posizione dominante, che sostituisce la precedente, che era una definizione operata *ex ante* e rigidamente, con riferimento alla parametrizzazione del 25 per cento. In questo caso si adotta, invece, un criterio di flessibilità che viene mutuato dalla disciplina antitrust.

Vorrei infine accennare alla disciplina che l'articolo 18 di questa direttiva quadro pone in tema di interoperabilità dei servizi di televisione interattiva digitale. Tale disciplina viene espressamente orientata — cito testualmente — ad «assicurare il libero flusso di informazioni, il pluralismo dei mezzi d'informazione e la diversità culturale». Si può vedere, dunque, come il tema delle telecomunicazioni si allarghi verso il tema dei mass media.

Alla stessa prospettiva di questo articolo riguardante i servizi di televisione interattiva digitale si legano le previsioni in tema di *must carry*, cioè di obbligo di trasmissione di contenuti propri del servizio pubblico. Tale obbligo viene espresso nella direttiva sull'accesso (alla lettera *b* dell'articolo 5) e viene ripreso nella direttiva sul servizio universale (all'articolo 31), dove si prevede la possibilità per gli Stati membri di imporre ragionevoli obblighi di trasmissione per specifici canali e servizi radiofonici e televisivi nei confronti delle imprese che forniscono reti di comunicazione.

Mi sono limitato soltanto ad accennare ai punti salienti della direttiva quadro, anche se gli aspetti da richiamare sarebbero ancora molti, tanto più se si dovesse tener conto delle direttive di settore. Tuttavia mi sembra che già questi primi accenni rendano evidente che il lavoro di

recepimento e di adeguamento della normazione nazionale al nuovo pacchetto comunitario si presenti, anche a un primo sommario esame, come un lavoro vasto, complesso e impegnativo. A tal proposito, però, vorrei rilevare che su questo terreno, il nostro paese può affrontare questo passaggio, certamente importante, con qualche punto di vantaggio, dovuto anche al lavoro svolto e alle decisioni prese negli anni passati. Sappiamo che l'Italia fin dal 1997, con la legge n. 249, ha intrapreso il percorso della convergenza tecnologica, economica e regolatoria. Percorso, che oggi l'Unione europea, con questo pacchetto di direttive, imbocca e sviluppa con decisione.

A seguito delle decisioni adottate nel 1997 e poi confermate con la legge n. 66 del 2001 sul digitale terrestre, il nostro paese ha potuto avviare per tempo un sistema di regolazione ispirato alla neutralità delle reti, alla fungibilità dei servizi e all'interdipendenza dei mercati della comunicazione. Ciò ha consentito anche di adottare, in sede regolatoria, una serie di misure (come quelle in tema di *unbundling*, di *mobile number portability* e di digitale terrestre) che oggi trovano pieno avallo e una conferma nel quadro emergente da questo pacchetto di direttive comunitarie.

Vorrei dunque concludere dicendo che oggi l'impegno di tutti (dei soggetti politici e delle autorità indipendenti) dovrebbe essere proprio quello di non perdere quel poco di vantaggio che è stato acquisito in passato, cercando di accelerare il percorso indicato dalle nuove direttive, verso un mercato dove la convergenza o — come altri preferiscono dire — «l'economia digitale della conoscenza» possa saldarsi con una più forte tutela dei diritti fondamentali dei cittadini.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Cheli per lo svolgimento della sua relazione introduttiva.

A causa dell'imminente avvio di votazioni in Assemblea, il seguito della presente audizione è rinviato ad altra seduta.

**La seduta termina alle 15,25.**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

---

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

*Licenziato per la stampa  
il 14 giugno 2002.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO