SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

N. 3572

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori SERVELLO, BORNACIN, DE CORATO, MEDURI, RAGNO e LISI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 OTTOBRE 1998

Modifiche ed integrazioni della legge 31 luglio 1997, n. 249, recante «Istituzione dell'autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo»

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1700)

ONOREVOLI SENATORI. – Il decreto-legge 1° dicembre 1993, n. 487, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 gennaio 1994, n. 71, nel sopprimere l'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni (enucleando l'Ente Poste Italiane, cui ha affidato ogni gestione diretta dei servizi), ha ristrutturato il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, conferendogli tutte le possibili attribuzioni amministrative nel settore delle telecomunicazioni e in quello radiotelevisivo, non attribuite per legge ad altri organi, specificando espressamente le attribuzioni più rilevanti.

Tra queste si rinvengono:

1) le funzioni di regolamentazione di cui all'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, per il settore delle telecomunicazioni e per quello radiotelevisivo, e la relativa attività internazionale e comunitaria;

2) il rilascio dei provvedimenti di legittimazione all'esercizio di reti, impianti e servizi di telecomunicazione in campo civile, sia ad uso pubblico che ad uso privato (autorizzazioni, licenze, concessioni);

3) la gestione dello spettro delle radiofrequenze, strettamente connessa con le funzioni di cui ai punti 1) e 2), ed i collegati adempimenti internazionali (assegnazioni delle frequenze, controllo tecnico delle emissioni radioelettriche, registro nazionale delle frequenze, notificazioni all'Unione internazionale delle telecomunicazioni, piano nazionale di ripartizione delle frequenze, pianificazione delle bande per gli specifici servizi, attività internazionale di coordinamento, eccetera). Per le utilizzazioni militari resta valido quanto già previsto dell'articolo 184 del codice postale e delle telecomunicazioni;

4) funzioni di vigilanza e controllo previste dalla legge.

La legge 14 novembre 1995, n. 481, e successive modificazioni, in attuazione dell'articolo 1-*bis* del decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, convertito, con modificazioni dalla legge 30 luglio 1994, n. 474, relativa alla privatizzazione delle partecipazioni statali, ha dettato i principi generali per l'istituzione di Autorità amministrative indipendenti per i servizi di pubblica utilità con funzioni di:

a) regolazione e controllo nel campo della gestione dei servizi pubblici, fatte salve le funzioni di indirizzo nel settore spettanti al Governo (si veda l'articolo 1, comma 1, e l'articolo 2, comma 5);

b) attività consultiva e di segnalazione al Governo (si veda l'articolo 2, comma 6), nelle materie di competenza, anche ai fini della definizione, del recepimento e dell'attuazione della normativa comunitaria; la citata legge n. 481 del 1995 ha inoltre disciplinato compiutamente l'Autorità per l'energia elettrica e per il gas, demandando a legge successiva la definizione della disciplina e della composizione dell'Autorità per le telecomunicazioni, per tener conto delle specificità del settore.

La legge 31 luglio 1997, n. 249, ha disposto, nell'ambito della richiamata legge n. 481 del 1995, l'istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, quale Autorità indipendente, intesa a potenziare l'azione amministrativa nazionale nel settore, complementando quella ministeriale per i nuovi compiti scaturenti dalla privatizzazione della società «Telecom Italia spa», e dall'avvio del libero mercato delle telecomunicazioni con una pluralità di gestori

pubblici, in applicazione delle norme di attuazione delle pertinenti direttive comunitarie. La legge, inoltre, ha disposto norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo.

La legge n. 249 del 1997, all'articolo 1, comma 2, conferma le attribuzioni ministeriali di cui al decreto-legge n. 487 del 1993 e stabilisce il cambio di denominazione da Ministero delle poste e delle telecomunicazioni a Ministero delle comunicazioni; quindi, nel comma 6 dell'articolo 1 elenca dettagliatamente le funzioni dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, riconducibili in gran parte alle funzioni riportate nei precedenti punti *a)* e *b)* relativi alla legge n. 481 del 1995. Tuttavia, nella formulazione di tale elenco di funzioni dell'Autorità, come pure in quella degli articoli successivi, nell'accezione dei termini in uso tra gli addetti ai lavori, si rilevano forti contrasti con il decreto-legge n. 487 del 1993, con la legge n. 481 del 1995, con la legge n. 400 del 1988 e con la legge 9 marzo 1989, n. 86, con la conseguenza di rendere non chiaramente individuabili le funzioni rispettive dell'Autorità e del Ministero ed i rispettivi esuberi e carenze di personale.

Non si ritiene che, al di là delle dichiarazioni formali, la legge n. 249 del 1997 per il settore delle telecomunicazioni e per quello radiotelevisivo abbia veramente inteso:

modificare implicitamente nel suo ambito di applicazione l'articolo 17 della legge n. 400 del 1988, e successive modificazioni. La legge n. 249 del 1997, tra l'altro, non chiarisce la collocazione dei regolamenti emanati dall'Autorità nell'ambito della gerarchia delle fonti nazionali e, mentre in alcuni punti subordina l'attività dell'Autorità al rispetto della «normativa comunitaria, delle leggi e dei regolamenti» (si veda l'articolo 1, comma 6, lettera *a)*, numero 11), in altri punti sembrerebbe conferire all'Autorità potestà modificativa di tutta la normativa in vigore;

modificare, con notevole portata, sempre implicitamente, il decreto-legge n. 487 del 1993, trasferendo all'Autorità la maggiore e più rilevante parte delle funzioni già ministeriali, con la conseguenza di rendere insignificante il mantenimento del Ministero;

incidere sulle norme relative alla rappresentatività in sede internazionale, in particolare in quella comunitaria. Infatti, se la legge trasferisce dal Ministro delle comunicazioni al Presidente dell'Autorità ogni potere a livello nazionale da gestire in maniera autonoma, la rappresentatività internazionale del Ministro e del Presidente del Consiglio si tradurrebbero in una assunzione di responsabilità senza il correlato potere di intervento in campo nazionale;

modificare nel suo ambito di applicazione la legge comunitaria n. 86 del 1989, che demanda al Governo l'attuazione in via regolamentare delle direttive comunitarie, secondo le procedure dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988, e successive modificazioni, nonchè le attuazioni modificative e l'esecuzione delle decisioni comunitarie;

debordare ampiamente dalla legge n. 481 del 1995, con l'estensione dei compiti dell'Autorità all'intera disciplina delle telecomunicazioni, ivi comprese quelle per uso privato;

intendere l'autonomia diversamente dalla comune accezione di svolgimento in proprio di un compito, senza interventi esterni, e concepire l'autonomia conferita all'Autorità come facoltà di demandare lo svolgimento dei propri compiti ad altri Ministeri o a chicchessia.

Non si ritiene, d'altra parte, che la legge stessa abbia inteso precostituire il caos del settore delle telecomunicazioni e della radiodiffusione, determinando il mancato svolgimento delle residue funzioni ministeriali per carenza di adeguati poteri di intervento a livello nazionale ed il mancato svolgimento delle funzioni dell'Autorità a causa della pianta organica e dei finanziamenti stabiliti dalla legge in misura del tut-

to inadeguata, pari a circa un decimo di quelli necessari per lo svolgimento completo di tutti i compiti letteralmente attribuiti all'Autorità medesima.

Si ritiene, invece, che le numerose incongruenze rilevate dopo l'emanazione della legge siano da iscriversi al difficile processo di elaborazione del testo, ottenuto per stratificazione di successivi interventi sul disegno di legge iniziale, non sempre allineati e coerenti, o ad errori nell'uso del linguaggio specialistico, sia tecnico che giuridico, o al ricorso al rinvio a norme non ancora emanate e, quindi, non ben conosciute.

In particolare sembrerebbe che nella legge n. 249 del 1997 il termine «regolamento» sia stato usato talvolta nel senso generico di «disciplina a livello applicativo», ed altre volte nel senso di fonte normativa equivalente ad un decreto ministeriale o ad un decreto del Presidente della Repubblica, di competenza ministeriale e governativa, entrambi denominati «regolamento» dall'articolo 17 della legge n. 400 del 1988, e successive modificazioni.

Si fa notare, inoltre, che il termine «licenze» rinvenibile nell'articolo 4, comma 1, della legge n. 249 del 1997, non era utilizzato nel codice postale e delle telecomunicazioni vigente al momento dell'emanazione della legge, il quale prevedeva solo concessioni ad uso pubblico, concessioni ad uso privato ed autorizzazioni. Il termine licenze introdotto nella legge viene ad anticipare la terminologia della normativa di liberalizzazione, cui si fa rinvio nel comma 2 dell'articolo 4, che è stata emanata successivamente con il decreto del Presidente della Repubblica 19 settembre 1997, n. 318, recante il «Regolamento per l'attuazione di direttive comunitarie nel settore delle telecomunicazioni». All'epoca dell'emanazione della legge, quindi, non poteva essere generalmente conosciuto il fatto che tutte le concessioni ed autorizzazioni esistenti nel settore delle telecomunicazioni si sarebbero dovute trasformare in licenze individuali o in autorizzazioni generali e che, pertanto, in base alla formulazione adottata, tutto il settore, sia ad uso pubblico che ad uso privato, andava ad essere assoggettato a provvedimenti dell'Autorità.

D'altra parte, non è di pubblico dominio il fatto che la competenza al rilascio di autorizzazioni generali e licenze individuali, per svariate ragioni, non ultime quelle logistiche, legate ai tempi imposti dalla normativa comunitaria, non risulta tecnicamente razionabile rispetto alla destinazione d'uso (pubblico, privato e promiscuo di nuova istituzione), ed attribuibile ad organi distinti in assenza di un rapporto di subordinazione, quali il Ministero delle comunicazioni e l'Autorità, e senza un tavolo decisionale, quale si riscontra, invece, per il Ministero delle comunicazioni e per il Ministero della difesa nell'ambito del Consiglio dei ministri. Tale competenza al rilascio di autorizzazioni e licenze non è infatti dissociabile dalla competenza per l'assegnazione delle frequenze e la gestione dello spettro, la quale dà luogo a controversi interessi spesso di difficile composizione a livello di semplice coordinamento, con la necessità del ricorso ad un organo sovraordinato per le tempestive decisioni finali.

Le varie difficoltà di applicazione della legge n. 249 del 1997, nell'attuale formulazione, sono confermate sia dal notevole ritardo nell'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica per il riordinamento ministeriale, che previsto entro la data del 31 ottobre 1997, fissata dal comma 23 dell'articolo 1, è ancora in fase di concertazione, sia dalla non rispondenza alla legge del regolamento approvato dall'Autorità per il proprio funzionamento (deliberazione n. 17/98, pubblicata nel supplemento ordinario n. 128 alla *Gazzetta Ufficiale* n. 169 del 22 luglio 1998), sia dalla proroga a tempo indeterminato del regime di supplenza ministeriale stabilito dall'Autorità a modifica del termine previsto dal comma 25 dell'articolo 1, sia dall'avvertita necessità di sottoscrivere un accordo di collaborazione tra Ministero ed Autorità, il quale annulla

l'autonomia dell'organo indipendente e dà luogo a numerosi rilievi, anche di carattere costituzionale.

Appare quindi necessario un intervento di allineamento del testo ai veri obiettivi della legge n. 249 del 1997. Nella ricerca di tali obiettivi si è voluto escludere «a priori», come già detto, l'ipotesi che la legge n. 249 del 1997 abbia inteso esautorare il Governo da ogni incisiva azione nel settore, ed abbia voluto determinare, per coerenza, la successiva soppressione del Ministero, che comporterebbe la contestuale e necessaria decuplicazione dei fondi stanziati per l'Autorità, atteso l'elevato livello retributivo già stabilito per il suo personale e la pianta organica corrispondente all'espletamento completo di tutti i compiti già ministeriali.

Sono state invece privilegiate le considerazioni riguardanti la natura dell'organo, che con la legge si andava a costituire, e la necessità di dettare disposizioni compatibili con tale specifica natura. Si è tenuto conto del fatto che la costituzione di un organo di garanzia non rappresentava in campo nazionale un'innovazione, in quanto, come già evidenziato in dottrina, ancor prima dell'emanazione della legge, il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, ora Ministero delle comunicazioni, derivato dall'Amministrazione poste e telecomunicazioni, scorporando nell'Ente Poste Italiane la gestione diretta dei servizi, per la tipologia di funzioni attribuitegli dal citato decreto-legge n. 487 del 1993 assumeva la connotazione di organo di garanzia, operante nell'area governativa, con competenza completa per tutto il settore civile. Il voler costituire, quindi, un'Autorità di garanzia indipendente determinava solo un frazionamento del precedente organo in due parti chiamate ad operare l'una (quella ministeriale) quale area governativa, l'altra (l'Autorità) come organo indipendente.

Ne consegue che la determinazione delle funzioni dell'Autorità non possa prescindere dal tenere in massimo conto la effettiva possibilità di svolgere la funzione con l'autonomia peculiare dell'organo stesso.

Si devono, altresì, tenere in considerazione le ridotte possibilità di frazionamento dell'azione amministrativa nel settore, derivanti dalla specificità della materia compatibilmente con il rispetto dei criteri di efficienza ed efficacia.

Per tali considerazioni si è ritenuto che i veri obiettivi della legge debbano individuarsi, in modo pressochè obbligato, nei seguenti:

1) mantenimento delle attribuzioni ministeriali di cui al citato decreto-legge n. 487 del 1993, in particolare quelle riportate ai precedenti punti 1), 2) e 3), mentre le funzioni di vigilanza e controllo, di cui al punto 4), limitatamente alle reti ed ai servizi ad uso pubblico sono trasferite all'Autorità secondo le disposizioni della legge stessa;

2) ripristino della coerenza delle funzioni attribuite all'Autorità con la sua natura di organo amministrativo indipendente, in relazione alla possibilità di svolgere responsabilmente dette funzioni in autonomia dall'organo amministrativo governativo, dal quale sono state trasferite. L'uso sistematico di strutture ministeriali viene pertanto escluso per quanto riguarda lo svolgimento di funzioni proprie dell'Autorità e limitato a funzioni di supporto o complementari, che rientrano tra le attribuzioni permanenti, specifiche del Ministero delle comunicazioni e del Ministero dell'interno;

3) attribuzione all'Autorità di funzioni di regolazione, ossia dell'emanazione di disposizione applicative di leggi e regolamenti (escludendo quello di regolamentazione), nonchè delle funzioni di vigilanza e controllo sulle reti e sui servizi ad uso pubblico, e di promozione degli interventi di competenza ministeriale ritenuti necessari od opportuni;

4) attribuzione all'Autorità di funzioni consultive e di proposta per l'esercizio di funzioni ministeriali riguardanti le reti ed i servizi ad uso pubblico (rilascio, ampliamento, sospensione e revoca di licenze, autorizzazioni e concessioni, gestione e con-

trollo tecnico dello spettro radioelettrico, utilizzazione di risorse scarse, emanazione di regolamenti, normativa internazionale).

Le funzioni del Ministero e dell'Autorità, definite secondo i criteri di cui ai precedenti punti da 1) a 4), si ritengono compatibili con le risorse rispettivamente già assegnate dalla legge n. 249 del 1997 e dalla successiva legge finanziaria 1998.

Con le modifiche ed integrazioni proposte, la legge n. 249 del 1997 viene a conformarsi ai principi di responsabilità ed unicità dell'amministrazione, di cui alla legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, ed evita, per quanto possibile, il frazionamento dei procedimenti.

Le singole motivazioni delle specifiche modifiche ed integrazioni proposte nel presente disegno di legge possono facilmente individuarsi nel ricondurre la formulazione del testo della legge n. 249 del 1997 in uno dei quattro obiettivi sopradelineati.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 1, comma 6, lettera *a)*, della legge 31 luglio 1997, n. 249, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al n. 2), le parole: «elabora, avvalendosi anche degli organi del Ministero delle comunicazioni e sentite la concessionaria pubblica e le associazioni a carattere nazionale di titolari di emittenti o reti private nel rispetto del piano nazionale di ripartizione delle frequenze, i» sono sostituite dalle seguenti: «esprime parere al Ministero delle comunicazioni sui» e le parole: «con esclusione delle bande attribuite in uso esclusivo al Ministero della difesa che provvede alle relative assegnazioni. Per quanto concerne le bande in compartecipazione con il Ministero della difesa, l'Autorità provvede al previo coordinamento con il medesimo» sono soppresse;

b) al n. 3), la parola: «definisce» è sostituita dalle seguenti: «propone al Ministero delle comunicazioni»;

c) il n. 4) è sostituito con il seguente:

«4) propone al Ministero delle comunicazioni gli *standard* per i decodificatori in modo da favorire la fruibilità del servizio»;

d) al n. 5), secondo periodo, le parole: «L'Autorità adotta apposito regolamento» sono sostituite dalle seguenti: «L'Autorità emana apposite disposizioni»;

e) al n. 6), le parole: «del regolamento di cui al numero 5)» sono sostituite dalle seguenti: «delle disposizioni di cui al numero 5)»;

f) al n. 10), secondo periodo, le parole: «da un apposito regolamento definito dalla stessa Autorità» sono sostituite dalle seguenti: «dalle apposite disposizioni definite dalla stessa Autorità»;

g) al n. 11), le parole: «e ne propone» sono sostituite dalle seguenti: «e propone al Ministero delle comunicazioni»;

h) al n. 13) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «e li propone al Ministero delle comunicazioni».

2. All'articolo 1, comma 6, lettera *b)*, n. 3), della citata legge n. 249 del 1997, le parole: «e può emanare regolamenti,» sono sostituite dalle seguenti: «e può proporre al Ministero delle comunicazioni regolamenti,».

3. All'articolo 1, comma 6, lettera *c)*, della citata legge n. 249 del 1997, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al n. 2), dopo la parola: «regolamenti», sono aggiunte le seguenti: «che propone al Ministero delle comunicazioni»;

b) al n. 3), le parole: «anche avvalendosi dell'» sono sostituite dalle seguenti: «in collaborazione con l'»;

c) al n. 5), le parole: «adotta le disposizioni attuative» sono sostituite dalle seguenti: «propone al Ministero delle comunicazioni le disposizioni attuative» e le parole: «nonchè il regolamento» sono sostituite dalle seguenti: «nonché propone il regolamento»;

d) al n. 6) sono soppresse le parole: «sulla base dei regolamenti approvati dallo stesso consiglio»;

e) il n. 13) è abrogato.

4. All'articolo 1, comma 13, della citata legge n. 249 del 1997, le parole: «L'Autorità si avvale» sono sostituite dalle seguenti: «L'Autorità può richiedere l'intervento di competenza».

Art. 2.

1. All'articolo 2 della legge 31 luglio 1997, n. 249, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 6, nel secondo e nel terzo periodo, le parole: «l'Autorità può stabilire» sono sostituite dalle seguenti: «l'Autorità

può proporre al Ministero delle comunicazioni», e nel quarto periodo le parole: «l'Autorità fissa» sono sostituite dalle seguenti: «l'Autorità può proporre al Ministero delle comunicazioni»;

b) al comma 13, le parole: «previa autorizzazione dell'Autorità» sono sostituite dalle seguenti: «previo parere favorevole dell'Autorità».

Art. 3.

1. All'articolo 3 della legge 31 luglio 1997, n. 249, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2, nel primo periodo, le parole: «L'Autorità approva» sono sostituite dalle seguenti: «Il Ministero delle comunicazioni, previo parere dell'Autorità, approva»; nel terzo periodo, le parole: «regolamento adottato dall'Autorità» sono sostituite dalle seguenti: «regolamento adottato anche su proposta dell'Autorità» e nel settimo periodo le parole: «L'Autorità» sono sostituite dalle seguenti: «Il Ministero delle comunicazioni» e la parola «autorizzata» è sostituita dalla seguente: «autorizzato»;

b) al comma 8, le parole: «l'Autorità», ove ricorrano, sono sostituite dalle seguenti: «Il Ministero delle comunicazioni» e l'ultimo periodo è soppresso;

c) al comma 10, le parole: «è soggetta ad autorizzazione rilasciata dall'Autorità, ovvero, fino alla sua costituzione,» sono sostituite dalle seguenti: «è soggetta ad autorizzazione rilasciata, previo parere dell'Autorità,»;

d) al comma 11, nel quinto periodo, le parole: «L'Autorità adotta un apposito regolamento» sono sostituite dalle seguenti: «Il Ministero delle comunicazioni, anche su proposta dell'Autorità, adotta un apposito regolamento» e nel sesto periodo sono soppresse le parole: «L'Autorità ovvero, fino al momento del funzionamento dell'Autorità stessa,».

Art. 4.

1. All'articolo 4 della legge 31 luglio 1997, n. 249, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, la parola: «Autorità» è sostituita dalle parole: «Ministero delle comunicazioni»;

b) al comma 2 sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «che è adeguato alle disposizioni della presente legge»;

c) al comma 3, la parola: «Autorità» è sostituita dalle seguenti: «Ministero delle comunicazioni»;

d) al comma 7, primo periodo, le parole: «L'Autorità conferma» sono sostituite dalle seguenti: «Il Ministero delle comunicazioni, anche su proposta dell'Autorità, conferma o modifica».

Art. 5.

1. All'articolo 5, comma 5, della legge 31 luglio 1997, n. 249, le parole: «dall'Autorità» sono sostituite dalle seguenti: «dal Ministero delle comunicazioni, su proposta dell'Autorità,».