

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni**

(BOSCO)

di concerto col **Ministro del Tesoro**

(FERRARI - AGGRADI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 OTTOBRE 1971

Autorizzazione al Ministero delle poste e delle telecomunicazioni
alla costituzione di diritti irrevocabili d'uso su cavi sottomarini
telefonici internazionali di proprietà dello Stato

ONOREVOLI SENATORI.

1. — L'imponente sviluppo, verificatosi negli ultimi decenni, dei servizi internazionali e intercontinentali di telecomunicazione ha reso necessaria e conveniente la posa di non pochi cavi sottomarini telefonici, talora transoceanici, colleganti vari paesi del mondo.

La realizzazione delle grandi imprese concernenti la posa dei cavi sottomarini ha fatto emergere varie esigenze. Da un lato molti esercenti di servizi di telecomunicazione internazionale (amministrazioni pubbliche o soggetti privati concessionari) manifestavano il loro interesse a partecipare al godi-

mento dei cavi sottomarini mediante un diritto non precario ma permanente di utilizzare uno o più circuiti del cavo stesso. Dall'altro lato i proprietari che avevano sopportato gli oneri della posa del cavo aspiravano a recuperare sollecitamente, prima del normale ammortamento, una quota degli oneri iniziali di costruzione e di posa del cavo medesimo. È cioè interesse degli enti proprietari attuare in breve tempo la più ampia utilizzazione dei mezzi trasmissivi facendo, inoltre, partecipare i terzi agli oneri di manutenzione.

Per realizzare in concreto l'assetto degli interessi ora descritti (che non trova riscontro in alcun istituto giuridico consacrato

dal diritto positivo) si è affermato, nei rapporti fra operatori di telecomunicazioni nell'ambito internazionale, l'istituto denominato IRU (*indefeasible right of user*: diritto irrevocabile d'uso). La creazione *de facto* di questo istituto si spiega tanto più in quanto si consideri che la prima configurazione dei rapporti di cui trattasi è avvenuta nell'ambito dell'esperienza giuridica anglosassone, che, essendo ispirata a criteri di accentuato empirismo, riconosce un ampio spazio alla formazione spontanea del diritto sulla base della realtà economico-sociale.

Il diritto irrevocabile d'uso viene di regola conferito in forza di un atto contrattuale alla cui formazione partecipano il proprietario del cavo ed il soggetto richiedente il diritto.

Il contenuto del diritto irrevocabile d'uso consiste nella facoltà per il titolare di utilizzare una quota prestabilita del cavo, quota non ideale, ma che si concreta in un circuito o in un numero determinato di circuiti realizzati sul cavo. Il diritto è definito « irrevocabile » in quanto non può essere estinto per atto unilaterale di una delle due parti.

In corrispettivo dell'acquirente del diritto irrevocabile di uso si obbliga a pagare una cifra iniziale pari al costo totale dell'intero cavo diviso per il numero di tutti i circuiti realizzati e moltiplicato per il numero dei circuiti ceduti. Il titolare dell'IRU è tenuto, inoltre, a versare al proprietario del cavo una quota, proporzionale al numero di circuiti che formano oggetto dell'IRU, del costo generale di manutenzione.

In caso di potenziamento del cavo, con incremento del numero dei circuiti su di esso realizzati, il titolare di diritti irrevocabili di uso ha il diritto di opzione sui circuiti aggiuntivi, sempre in proporzione alla sua originaria partecipazione.

Infine, all'atto della vendita o della disattivazione del cavo sottomarino, il titolare del diritto irrevocabile di uso ha il diritto di partecipare, in proporzione alla quota di cavo attribuitagli, alla ripartizione dei proventi della vendita o degli eventuali utili derivanti dalla disattivazione (esempio: alienazione di materiali residuati).

Si precisa, per completare il quadro, che al titolare dei diritti irrevocabili di uso non spetta alcuna facoltà di partecipare alle decisioni in ordine alla gestione del cavo, essendo tutti i poteri decisori riservati al proprietario.

In ordine alla cedibilità dei diritti di cui trattasi, non si è ancora consolidata una consuetudine uniforme: alcuni contratti prescrivono che l'originario titolare non possa procedere alla cessione del suo diritto a terzi, altri ammettono la cessione ma la subordinano all'assenso del proprietario del cavo.

L'adozione della prassi internazionale degli IRU non può non interessare lo Stato italiano.

L'Italia, infatti, si è già inserita in questi ultimi tempi fra gli Stati proprietari di cavi telefonici sottomarini e, nell'ambito del bacino del Mediterraneo, gode di una posizione di primo piano. In atto sono in esercizio i cavi sottomarini statali Agrigento-Tripoli, Mazara-Pantelleria-Tunisi, Pozzallo-Malta, Siracusa-Creta, Pisa-Barcellona e Catanzaro-Patrasso. È, inoltre, in corso la posa del cavo sottomarino Catanzaro-Alessandria d'Egitto, la cui entrata in esercizio è prevista entro il 1971, mentre è stato già concluso un accordo internazionale per la posa del cavo Pisa-Bordy el Kiffan, che dovrebbe entrare in esercizio nel 1972.

In relazione alle iniziative italiane in queste imprese, si sono fatte sempre più frequenti (e ancora lo saranno nel prossimo futuro) le richieste, da parte di amministrazioni straniere o di società estere esercenti servizi di telecomunicazione, tendenti ad ottenere i diritti irrevocabili d'uso su cavi sottomarini o tratti di cavo di pertinenza del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni.

Ora, l'attribuzione di diritti irrevocabili d'uso ad amministrazioni straniere si prospetta assai conveniente sotto il profilo economico-finanziario.

In primo luogo, essa comporta la necessità, per l'acquirente, di prendere in affitto tratti della rete italiana, con il conseguente obbligo di corrispondere allo Stato italiano le relative tasse di transito.

In secondo luogo, permetterebbe allo Stato italiano di recuperare in breve termine una rilevante quota degli oneri finanziari sostenuti e consentirebbe il massimo impiego dei mezzi trasmissivi di che trattasi. Infine, il pagamento del costo capitale iniziale e delle spese di manutenzione ed il gettito delle tasse di transito darebbero luogo ad una non indifferente posta attiva della bilancia dei pagamenti.

La costituzione di diritti di uso su cavi sottomarini si profila, sotto altri aspetti, in armonia con gli ideali di solidarietà internazionale, in quanto la partecipazione di diversi paesi alla disponibilità di mezzi trasmissivi italiani contribuirebbe, mediante il potenziamento delle telecomunicazioni, a maggiori e più intensi contatti fra i popoli.

2. — Per giungere a tali risultati è indispensabile l'adozione di un apposito provvedimento legislativo.

Invero, il diritto irrevocabile d'uso non appare identificabile con alcun istituto positivo dell'ordinamento italiano.

Non con il condominio, in quanto il diritto del titolare dell'IRU non ha per oggetto una quota ideale del bene, ma una porzione concreta e determinata di esso; inoltre il titolare dell'IRU, a differenza del condomino, non ha poteri decisionali sulla gestione del cavo.

Il diritto IRU non può identificarsi poi con il diritto di usufrutto, che ha durata determinata (articolo 979 del codice civile) e comporta l'obbligo dell'usufruttuario di riparare e sostituire le parti che si logorano (articolo 997 del codice civile); infine, la configurazione dell'IRU come usufrutto non spiegherebbe il diritto di opzione del titolare su incrementi di capacità del cavo, dato che detti incrementi non possono considerarsi come accessioni su cui (articolo 983 del codice civile) si estende il diritto dell'usufruttuario.

Vero è che la carenza di regolamentazione nel diritto positivo potrebbe essere ovviata mediante il ricorso, da parte dell'Amministrazione, ai poteri di autonomia previsti dall'articolo 1322 del codice civile con la formazione di un contratto atipico.

Ma a tale soluzione è oggi di ostacolo la considerazione che i cavi di proprietà dello Stato, destinati ad un pubblico servizio, sono, ai sensi dell'articolo 826 del codice civile, beni patrimoniali indisponibili. Come tali, essi sono sottoposti ad un peculiare regime amministrativistico ed in specie possono formare oggetto di un atto di cessione, semprechè sia fatta salva la destinazione, soltanto a titolo precario e con la forma del decreto ministeriale di concessione previsto dall'articolo 169, lettera *d*), del regio decreto 27 febbraio 1936, n. 645 (legge postale e delle telecomunicazioni).

D'altronde, l'utilizzazione degli strumenti giuridici attualmente consentiti per la disposizione di tali beni sarebbe in grave disarmonia con lo sviluppo dei rapporti internazionali nel settore delle telecomunicazioni.

E la limitazione di cui soffre l'Amministrazione statale italiana in ordine alla costituzione di diritti irrevocabili di uso su cavi telefonici di sua proprietà riduce notevolmente la competitività, a livello di economia internazionale, dei mezzi trasmissivi.

Per tutto quanto esposto, non si vede altra soluzione, per risolvere problemi ormai indifferibili, se non quella di proporre il disegno di legge che si allega per l'introduzione nell'ordinamento positivo italiano dell'istituto di cui trattasi e sul quale si forniscono qui di seguito alcuni cenni illustrativi.

3. — Con l'articolo 1 viene attribuita al Ministero delle poste e delle telecomunicazioni la facoltà di costituire diritti irrevocabili di uso su cavi telefonici internazionali sottomarini di proprietà dello Stato, rimuovendo in tal modo le limitazioni generali e specifiche che in base al vigente ordinamento il Ministero incontra per la creazione di tali diritti di godimento.

L'attribuzione della facoltà summenzionata non si pone peraltro in contrasto con i principi generali del diritto postale e delle telecomunicazioni e con la disciplina giuridica dei beni patrimoniali indisponibili.

Sotto il primo profilo, va chiarito come l'introduzione dei diritti IRU nell'ordina-

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

mento italiano si concilia col principio del monopolio statale, cui è informato tutto il sistema normativo dei servizi di telecomunicazioni, principio che è sancito espressamente nell'articolo 1 della legge postale e delle telecomunicazioni ed in base al quale « appartengono esclusivamente allo Stato, nella Repubblica e nei limiti previsti dalla legge... i servizi di telecomunicazioni (telegrafiche, telefoniche, radioelettriche, ottiche) ».

Il titolare del diritto IRU acquisisce infatti un diritto di godimento di un mezzo trasmissivo (cavo telefonico), ma non quello di esercitare servizi di telecomunicazioni nell'ambito del territorio della Repubblica o in partenza dal territorio della Repubblica.

Fermo restando che tali servizi rimangono di esclusiva pertinenza dello Stato o di altri soggetti legittimati dallo Stato medesimo con una concessione amministrativa, il titolare di diritti irrevocabili di uso può soltanto utilizzare — come è espressamente sancito nel secondo comma — i circuiti oggetto del suo diritto per svolgere un traffico in transito sul territorio italiano.

Sotto il secondo profilo, va sottolineato che la costituzione di diritti irrevocabili di uso non contrasta con i principi informativi della legislazione sui beni patrimoniali indisponibili, ove si consideri che essa, mentre non conferisce la proprietà del cavo, d'altra parte non comporta la sottrazione del cavo nel suo complesso al vincolo di destinazione al pubblico servizio.

Proprio al fine di garantire detto vincolo si è stabilito, con la norma del terzo comma, di limitare la possibilità di costituire diritti irrevocabili di uso ai circuiti eccedenti le normali esigenze del servizio pubblico.

Al riguardo è da tener presente che l'esistenza di circuiti in eccesso rispetto a quelli necessari per l'espletamento del traffico normale del servizio pubblico non costituisce evento eccezionale, bensì la regola. E ciò in quanto non è possibile commisurare la capacità del cavo al solo fabbisogno del traffico fra i paesi che provvedono alla posa, dato che i tipi di impianti sottomarini acquistabili sul mercato internazionale sono normalizzati, aventi cioè una capacità che varia

« in maniera discreta ». Tale caratteristica comporta che il numero di circuiti realizzabili sui cavi può esprimere solo grandezze non modificabili che variano secondo rigide proporzioni. Si passa, quindi, da una capacità di 120 circuiti alla capacità 360, a quella 480 e così via. Per di più, l'incremento di capacità del cavo sottomarino può attuarsi, senza modificare la struttura dell'impianto, con la sola sostituzione di alcune apparecchiature a terra. Siffatta possibilità rassicura circa il pieno adeguamento della potenzialità dei cavi, ancorchè su di essi siano stati costituiti diritti IRU, alle esigenze del servizio pubblico italiano.

Per concludere l'esame delle disposizioni dell'articolo 1, si precisa che, per quanto riguarda la regolamentazione in dettaglio della costituzione dei diritti irrevocabili d'uso, è apparso opportuno fare rinvio alle consuetudini che si sono formate in materia nei rapporti fra i grandi operatori internazionali.

Si è ritenuto infine di dover limitare la legittimazione attiva al diritto irrevocabile d'uso alle Amministrazioni estere o enti pubblici o privati stranieri esercenti un servizio pubblico di telecomunicazioni, nella considerazione che le società concessionarie italiane, per ottenere in uso cavi telefonici di proprietà statale, possono fruire dei comuni strumenti apprestati dal diritto amministrativo.

Con l'articolo 2 si prevede che la costituzione del diritto irrevocabile di uso debba avvenire mediante un atto convenzionale fra Ministero delle poste e delle telecomunicazioni ed ente o Amministrazione interessati.

E ciò, sia perchè nelle consuetudini internazionali il diritto irrevocabile d'uso è sempre creato in forza della volontà negoziale delle parti interessate, sia perchè la convenzione appare essere lo strumento più idoneo ad assicurare un'azione amministrativa semplice e tempestiva per la costituzione dei diritti medesimi.

Tale convenzione è peraltro soggetta all'approvazione del Ministro delle poste e delle telecomunicazioni, di concerto con il Ministro del tesoro, concerto che trova la

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sua ragione d'essere nella considerazione che la costituzione di diritti irrevocabili di uso è fonte di entrate finanziarie per lo Stato.

In conformità a quella che è ormai una regola affermata nei rapporti fra i grandi operatori internazionali nell'ambito delle telecomunicazioni, nel secondo comma si stabilisce che sia le quote di costo capitale sia le quote di manutenzione devono essere proporzionali al rapporto fra il totale dei circuiti realizzati sul cavo e il numero dei circuiti oggetto del diritto irrevocabile di uso.

Con l'articolo 3 si subordina la cessione a terzi del diritto da parte del titolare al

preventivo assenso del Ministero delle poste e telecomunicazioni e del Ministero del tesoro, al fine di impedire che la titolarità del diritto irrevocabile di uso possa essere trasferita ad enti sprovveduti delle summenzionate caratteristiche soggettive.

Tale norma si giustifica con il fatto che la costituzione del diritto irrevocabile di uso è attuata *intuitu personae*, cioè in relazione a speciali caratteristiche del titolare (esercizio di un servizio di telecomunicazione ad uso pubblico, idoneità tecnica, affidabilità sotto il profilo della politica generale del Governo).

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

Il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni ha facoltà di costituire diritti irrevocabili di uso, secondo le consuetudini vigenti, su cavi sottomarini telefonici internazionali di proprietà dello Stato.

Detta costituzione può avvenire soltanto a favore di Amministrazioni estere o di enti pubblici o privati stranieri esercenti un pubblico servizio di telecomunicazioni e per l'espletamento di traffico telefonico di transito attraverso il territorio italiano.

I diritti irrevocabili di uso su cavi di cui al primo comma possono avere per oggetto soltanto circuiti eccedenti il fabbisogno necessario per l'espletamento del servizio telefonico ad uso pubblico esercitato dall'Azienda di Stato per i servizi telefonici.

Art. 2.

Alla costituzione dei diritti irrevocabili d'uso si provvede con convenzioni soggette all'approvazione del Ministro delle poste e delle telecomunicazioni, di concerto con il Ministro del tesoro.

In dette convenzioni devono essere indicate la quota parte del costo capitale del circuito e la quota degli oneri di manutenzione da porsi a carico del titolare del diritto. In ogni caso, le predette quote devono essere proporzionali al rapporto fra il totale dei circuiti realizzati sul cavo ed i circuiti oggetto del diritto irrevocabile di uso.

Art. 3.

Il diritto irrevocabile d'uso sui cavi telefonici di proprietà statale non potrà essere ceduto a terzi da parte del titolare se non previo consenso del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, sentito il Ministero del tesoro.