

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

---

## 8<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavori pubblici, comunicazioni)

---

AUDIZIONE DEL MINISTRO DELLE COMUNICAZIONI SUL RECEPIMENTO DELLE DIRETTIVE COMUNITARIE IN MATERIA DI TELECOMUNICAZIONI E SUL CONSEGUENTE ADEGUAMENTO DELLA  
NORMATIVA VIGENTE

8° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 10 APRILE 2002

---

**Presidenza del presidente GRILLO**

## I N D I C E

**Audizione del Ministro delle comunicazioni sul recepimento delle direttive comunitarie in materia di telecomunicazioni e sul conseguente adeguamento della normativa vigente**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 9	
FALOMI (DS-U) . . . . .	8	
GASBARRI, ministro delle comunicazioni . . . . .	3, 8	

---

*N.B.: L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.*

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Unione Democristiana e di Centro: UDC; CCD-CDU-DE; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Gruppo per le autonomie: Aut; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma.*

*I lavori hanno inizio alle ore 8,40.*

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Audizione del Ministro delle comunicazioni sul recepimento delle direttive comunitarie in materia di telecomunicazioni e sul conseguente adeguamento della normativa vigente**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Ministro delle comunicazioni sul recepimento delle direttive comunitarie in materia di telecomunicazioni e sul conseguente adeguamento della normativa vigente.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Do subito la parola al ministro Gasparri.

GASPARRI, *ministro delle comunicazioni*. Preannuncio che l'odierna audizione nasce dalla volontà del Governo di chiarire il suo intendimento in materia di telecomunicazioni precisando che, considerate alcune dichiarazioni dei giorni scorsi, la materia di cui trattiamo non ha nulla a che vedere con altri aspetti (legge Mammì, legge Maccanico, problemi riguardanti assetti radiotelevisivi), bensì si tratta di un adeguamento delle nostre norme, nel campo delle telecomunicazioni, a direttive europee che da tempo dobbiamo recepire. Quindi, per lo più siamo di fronte ad atti dovuti.

Nel corso del mese di dicembre 2001 il Consiglio dell'Unione europea ed il Parlamento europeo hanno raggiunto l'accordo in merito all'adozione del nuovo pacchetto regolamentare in materia di telecomunicazioni elettroniche, presentato dalla Commissione europea nel giugno 2000.

La formale adozione delle nuove direttive è ormai imminente ed entro quindici mesi dalla loro entrata in vigore l'Italia, come tutti gli Stati membri, è tenuta ad adottare le disposizioni legislative necessarie per conformarsi alle nuove disposizioni.

Obiettivo principale del ricorso alla delega legislativa è quello di permettere un tempestivo recepimento da parte dell'ordinamento nazionale delle nuove fonti comunitarie, di cui sembra utile illustrare in via generale il contenuto.

La convergenza dei settori delle telecomunicazioni, dei *media* e delle tecnologie dell'informazione ha posto in luce l'esigenza di un unico quadro normativo per le reti di trasmissioni e per i servizi. Sono dunque state

predisposte cinque direttive. Con una direttiva generale (cosiddetta direttiva-quadro) viene istituito un quadro comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica, mentre con quattro direttive particolari vengono disciplinati i seguenti specifici settori: autorizzazioni per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (cosiddetta direttiva autorizzazioni); accesso alle reti ed alle risorse correlate nonché all'interconnessione delle medesime (cosiddetta direttiva accesso); servizio universale e diritti degli utenti (cosiddetta direttiva servizio universale); trattamento dei dati personali e tutela della vita privata nelle comunicazioni elettroniche (cosiddetta direttiva protezione dati).

Le direttive riguardano esclusivamente la disciplina dei mezzi di trasmissione e non già i contenuti dei servizi forniti mediante reti di comunicazione elettronica, che pertanto risultano esclusi anche dalla normativa di recepimento.

La direttiva quadro si fonda sulla considerazione che l'attuale disciplina delle telecomunicazioni ha ormai raggiunto l'obiettivo di creare le condizioni per una concorrenza effettiva in tale settore nella fase di transizione dal monopolio alla concorrenza.

Nel nuovo scenario che vede ogni segmento di mercato pienamente «contendibile» si rende necessario regolare unitariamente taluni aspetti che riguardano le funzioni delle autorità nazionali di regolamentazione, in relazione alle quali la direttiva richiede indipendenza, imparzialità e trasparenza, nonché cooperazione tra loro e con la Commissione al fine di assicurare adozione di strumenti e soluzioni comuni nell'affrontare determinate situazioni nel contesto del mercato.

Vengono definiti gli obiettivi generali ed i principi dell'attività di regolamentazione, ispirati alla concorrenza nella fornitura delle reti, dei servizi e delle risorse correlate e tesi ad assicurare il massimo beneficio per gli utenti sul piano della scelta, del prezzo e della qualità; l'assenza di distorsioni e restrizioni della concorrenza; l'incoraggiamento degli investimenti; l'uso efficace e la gestione efficiente delle radiofrequenze e delle risorse di numerazione.

Proprio in ragione di una gestione efficiente delle radiofrequenze è stabilito che gli Stati possano prevedere che le imprese trasferiscano i diritti di uso delle radiofrequenze ad altre imprese, previa notificazione all'autorità nazionale di regolamentazione competente all'assegnazione. L'esercizio da parte dell'Italia di tale facoltà dovrebbe condurre a superare la rigidità attualmente presente nel nostro ordinamento.

Tra i principi direttivi della delega è infatti espressamente prevista l'attribuzione della facoltà di trasferimento del diritto d'uso delle radiofrequenze, previa notifica all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ed al Ministero delle comunicazioni (ora competente all'assegnazione delle frequenze, contestuale al rilascio delle licenze, ai sensi della legge n. 66 del 2001).

Decisivo rilievo è dato dalla direttiva alle procedure per l'installazione di strutture che devono essere trasparenti, pubbliche, applicate senza discriminazioni né ritardi. Il problema dei tempi di rilascio delle autoriz-

zazioni e delle lunghe procedure è particolarmente sentito dagli operatori e si traduce in un danno per l'utenza finale. La delega si prefigge dunque, in linea con le disposizioni della direttiva europea, di individuare norme per ottenere procedure tempestive, non discriminatorie e trasparenti ed, inoltre, per ridurre i termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi e per regolare uniformemente le procedure di rilascio delle autorizzazioni, anche con riferimento alla legge 21 dicembre 2001, n. 443 (legge-obiettivo) nella quale abbiamo inserito anche l'UMTS digitale terrestre e la larga banda con obiettivi strategici, quindi con necessari provvedimenti che consentano la realizzazione di queste nuove tecnologie che abbiamo ritenuto degne di attenzione pari a quelle delle opere di carattere civile più tradizionali.

Assume particolare importanza, poi, incoraggiare la condivisione delle infrastrutture tra imprese. La condivisione – secondo quanto indicato dalla direttiva – può infatti essere il mezzo attraverso cui ovviare esigenze di tutela dell'ambiente e della salute pubblica, di salvaguardia della pubblica sicurezza e di pianificazione del territorio (meno apparati dispersi e più concentrazione di strutture). Al fine di assicurare il libero flusso di informazioni ed il pluralismo dei mezzi di informazione, la direttiva prevede disposizioni in favore dell'interoperabilità dei servizi in tecnica digitale, prevedendo tempi di verifica degli effetti delle relative disposizioni da parte della Commissione.

La direttiva autorizzazione persegue l'obiettivo di assicurare la libera prestazione delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica, mediante un regime di autorizzazione che disciplini in modo comparabile tutti i servizi analoghi, indipendentemente dalle tecnologie impiegate. E' stabilito che i diritti d'uso delle frequenze vengano concessi mediante procedure pubbliche, trasparenti, non discriminatorie e che siano gli Stati membri a prevederne la trasferibilità e la durata, in relazione alla natura del servizio.

Ciò comporta l'autonomia degli Stati membri in ordine alla fissazione di condizioni, come quella della durata delle licenze, che indiscutibilmente influiscono sul mercato. Risulta dunque confermata la piena conformità con gli indirizzi europei della decisione recentemente adottata dal Governo di elevare a venti anni la durata delle licenze di telecomunicazioni.

La direttiva sull'accesso armonizza le modalità secondo le quali gli Stati membri disciplinano l'accesso alle reti di comunicazione elettronica e l'interconnessione ed ha come obiettivo quello di regolare le relazioni tra fornitori e servizi in modo da realizzare concorrenza sostenibile, interoperabilità dei servizi di comunicazione elettronica e vantaggi per i consumatori.

Sono stabiliti i diritti e gli obblighi per gli operatori e per le imprese che intendano interconnettersi o avere accesso alle loro reti. E' inoltre previsto che le autorità nazionali di regolamentazione che impongono obblighi per l'accesso e l'interconnessione verifichino gli effetti dei propri

provvedimenti, eventualmente procedendo alla revoca degli obblighi dopo che siano stati raggiunti gli obiettivi prefissati.

La direttiva servizio universale ha per finalità quella di garantire la prestazione di un servizio universale, in linea con il progresso tecnologico, l'evoluzione del mercato e la domanda degli utenti. Essa indica una serie di servizi che devono essere messi a disposizione di tutti gli utenti finali ad un determinato livello qualitativo, a prescindere dall'ubicazione geografica, e ad un prezzo accessibile.

Meritano particolare attenzione le misure speciali destinate agli utenti disabili, le disposizioni sulla sorveglianza dei livelli delle tariffe e delle spese richieste per i servizi aggiuntivi non indispensabili, le norme a garanzia della trasparenza delle informazioni e dell'efficienza della fornitura e qualità del servizio. Sono altresì stabilite misure sul calcolo degli obblighi di servizio universale e sul relativo funzionamento, nonché disposizioni sugli obblighi a carico delle imprese che detengono un significativo potere di mercato. È inoltre previsto che gli Stati membri adottino disposizioni affinché gli utenti possano chiamare gratuitamente i servizi di soccorso digitando il numero di emergenza unico europeo 112. Si tratta di una questione che si trascina da tempo per la specificità italiana che i singoli servizi di emergenza adottano numeri telefonici a volte diversi. Tuttavia, la direttiva europea va attuata.

La direttiva sulla protezione dei dati personali ha lo scopo di aggiornare la direttiva 97/66/CE per quegli aspetti collegati alle recenti evoluzioni tecnologiche e di mercato delle telecomunicazioni che hanno effetto sul trattamento dei dati personali e sulla tutela della vita privata.

È ormai interesse non più solo del consumatore ma anche dei fornitori di servizi che si determini un buon livello di fiducia riguardo alla riservatezza delle comunicazioni ed alla sicurezza delle reti.

Qualche ritardo nell'approvazione della direttiva è determinato da alcune questioni attinenti la cancellazione del traffico dei dati, l'inserimento automatico dei dati dell'abbonato negli elenchi e le comunicazioni non sollecitate. Proprio domani si terrà una riunione tecnica a Bruxelles per sciogliere gli ultimi nodi e permettere al «pacchetto» di essere portato alla definitiva approvazione, sollecitata dalla Presidenza spagnola.

Completata la breve disamina delle direttive, corre l'obbligo di osservare come l'adozione di decreti delegati per il loro recepimento costituisca un'ideale occasione per procedere ad un più radicale riassetto della normativa su questi aspetti delle telecomunicazioni.

Il quadro normativo nazionale è caratterizzato da una pluralità di fonti tra cui assumono preminente rilievo il codice postale del 1973, la legge n. 249 del 1997 ed il decreto del Presidente della Repubblica n. 318 del 1997, ai quali si giustappongono numerose fonti di grado inferiore, quali decreti ministeriali e regolamenti dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Si tratta di discipline spesso non coordinate, carenti circa l'indicazione delle norme sostituite o abrogate, talvolta di dubbia interpretazione.

Il legislatore ha fin qui ritenuto di regolamentare il settore delle telecomunicazioni sulla base delle norme del codice postale non modificate dalla disciplina successiva e dalle norme di liberalizzazione, principalmente contenute nella legge n. 249 e nel decreto del Presidente della Repubblica n. 318 citati, radicalmente riformatrici di quel codice, senza procedere invece ad un'opera di revisione sistematica della disciplina.

È evidente tuttavia come i principi stessi cui si ispira il codice postale – la riserva dello Stato ed il principio della concessione – siano ormai ampiamente superati dal processo di liberalizzazione ormai pressoché completato.

Si impone dunque l'adozione di un nuovo codice delle telecomunicazioni che, in ausilio all'interprete, raccolga la normativa ancora vigente adeguandola alle fonti comunitarie e provveda a recepire il pacchetto di direttive sulle telecomunicazioni, abrogando ogni norma in contrasto con la nuova disciplina.

È inoltre necessario, in linea con l'indirizzo ormai assunto dal nostro legislatore in vari settori, procedere alla depenalizzazione di fattispecie di violazioni per le quali appare più efficace e dissuasivo stabilire appropriate ed adeguate sanzioni amministrative.

Ci si riferisce, in particolare, alle violazioni stabilite dall'articolo 195 del codice postale che prevede come reato l'esercizio di un impianto di telecomunicazioni senza concessione o autorizzazione. L'avvenuta trasformazione del titolo abilitativo – da concessione a licenza – ha già indotto una parte della giurisprudenza di merito a ritenere non più punibile come reato il comportamento considerato dall'articolo 195, così venendosi a creare un pericoloso vuoto normativo per assenza di sanzioni adeguate. È quindi necessario provvedere a fornire la violazione di una sanzione amministrativa sufficientemente dissuasiva e punitiva, ma, nello stesso tempo, adeguata al nuovo quadro normativo.

Qualche osservazione merita la *sedes materiae* della norma di delega, su cui c'è stata qualche discussione.

Era stato ritenuto coerente con le finalità della disposizione (che è di riassetto del settore normativo e di recepimento della disciplina comunitaria) l'inserimento di un emendamento nell'ambito del disegno di legge di semplificazione 2001, inteso non solo in riferimento alle procedure amministrative, ma anche alla «rivisitazione» di discipline di settore.

Essendo ormai avanzato l'esame di quel disegno di legge, si profilerebbe la possibilità di proporre, sempre con emendamento, la norma nell'ambito della legge comunitaria per il 2002, che inizierà il suo *iter* proprio in Senato.

La sede appropriata dovrebbe essere la legge comunitaria. In alternativa, per abbreviare i tempi, si potrebbe pensare di presentare un emendamento al disegno di legge collegato in materia di infrastrutture, proprio in questi giorni all'esame di codesta Commissione, competente in via primaria.

Nel capitolo III del Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF), «La politica economica 2002-2006», si fa espresso riferi-

mento all'esigenza di procedere in tempi rapidi alla realizzazione di infrastrutture che unifichino il territorio e agevolino gli scambi a livello europeo. Tra le infrastrutture che perseguono detto obiettivo si annoverano anche le reti di comunicazione elettronica ed i relativi servizi.

Non è un caso che tra i grandi progetti rientranti nella legge obiettivo ed individuati dal CIPE nella delibera del 21 dicembre 2001 siano ricompresi anche la rete UMTS, il digitale terrestre e la larga banda.

Riteniamo quindi meritevole di considerazione anche l'attinenza alla materia delle infrastrutture, che – se condivisa – permetterebbe una più rapida approvazione della norma di delega, così consentendo – entro i tempi previsti dalle direttive – il tempestivo adeguamento dell'ordinamento nazionale alle norme europee ed il riassetto – che non è mai tendenzialmente definitivo, data la continua evoluzione della normativa di un settore a forte caratterizzazione tecnologica, ma che richiede frequenti interventi – delle telecomunicazioni.

FALOMI (*DS-U*). Mi riservo di intervenire dopo una attenta lettura della relazione.

Chiedo la disponibilità del Ministro ad un incontro con la Commissione per trattare della vicenda di Blu (rispetto alla quale abbiamo condotto delle audizioni con le organizzazioni sindacali e con l'amministratore delegato) e per certi aspetti della vicenda di IPSE.

L'incontro col Ministro riguarderebbe una materia di specifica competenza del Ministero delle comunicazioni, perché si tratta di società che operano nel campo della telefonia e agiscono su licenze e autorizzazioni concesse sulla base di piani industriali, di piani di investimento e altro. Vorremmo capire almeno i termini della questione sotto il profilo delle specifiche competenze del Ministero. In questo senso credo sia utile un incontro con la Commissione e chiedo se c'è una disponibilità in questo senso.

GASPARRI, *ministro delle comunicazioni*. Ringrazio il senatore Falomi per questa osservazione. Ovviamente sono disponibile, nei limiti delle competenze del mio Ministero.

Voglio comunque cogliere l'occasione per ricordare che, naturalmente, abbiamo seguito la vertenza soprattutto in via politica, ricevendo le organizzazioni sindacali e altri soggetti, svolgendo un ruolo di *moral suasion* sui vari operatori. Ovviamente la questione è complessa e delicata, riguarda società private che operano sul mercato.

Credo non siano da sottovalutare gli aspetti di ordine europeo. Le eventuali proposte di intesa tra gruppi devono essere necessariamente – come loro fanno – sottoposte all'esame della Commissione europea, che deve esaminarle sotto il profilo delle concentrazioni e del rispetto delle regole. Quindi, il nostro atteggiamento è di prudenza.

Riteniamo che si debba agire nei limiti delle competenze di ciascuno, onde evitare un eccesso di iniziativa che potrebbe non essere utile al rag-



giungimento dello scopo che tutti i parlamentari e noi, esponenti di Governo, vogliamo assicurare, cioè la salvaguardia dei livelli occupazionali.

Sono disponibile al confronto con le organizzazioni sindacali, con le imprese stesse e con altri eventuali soggetti interessati, tenendo conto di aspetti riguardanti le licenze e le frequenze. Non siamo stati investiti formalmente di alcuna decisione, perché non abbiamo ancora ricevuto proposte, stante il fatto che, come potete apprendere dai telegiornali, la trattativa è ancora in corso. Il nostro Ministero o l'Autorità per le telecomunicazioni saranno coinvolte per prendere delle decisioni laddove dovessero raggiungersi intese. Attendiamo l'epilogo di queste trattative.

Ferme restando la disponibilità e la cautela, essendo molteplici i soggetti interessati, compresa la Commissione europea ai fini della disciplina comunitaria sulle concentrazioni del mercato, occorre evitare che si alimentino illusioni intorno ad ipotesi di salvaguardia dei livelli occupazionali che appaiono di difficile valutazione e che rientrano tra i compiti delle imprese più che del Governo.

Ci auguriamo che le trattative, in corso da tempo, possano avere rapidamente un positivo epilogo. Personalmente, penso di poter esprimere un cauto ottimismo e mi auguro che prevalgano le ipotesi più consistenti e più autorevoli, utili a garantire i livelli occupazionali.

Spero che nei prossimi giorni il Governo sia investito da proposte che possano segnare la chiusura di questa trattativa in corso. Vi è la massima attenzione, nel rispetto dei compiti di ciascuno, visti i profili occupazionali e quelli relativi alle licenze. Ribadisco, infine, che l'aspetto europeo non deve esser sottovalutato, onde consentire una soluzione da assumere con l'accordo di tutti.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Gasparri per l'ampia esposizione.

Se non si fanno osservazioni, rinvio il seguito dell'audizione del Ministro ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 9,20.*





