



# *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

*Il Presidente*

## **Segnalazione al Governo e al Parlamento circa il recepimento delle nuove Direttive comunitarie afferenti al settore delle comunicazioni elettroniche**

L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, nell'esercizio della funzione di segnalazione in merito all'opportunità di interventi legislativi correlati all'evoluzione del settore delle comunicazioni<sup>1</sup>, nonché in coerenza con quanto disposto dall'art. 47 della legge n.99/2009<sup>2</sup>, intende formulare le proprie osservazioni in merito al provvedimento di definizione dei criteri di delega al Governo per la trasposizione nell'ordinamento nazionale del nuovo quadro legislativo europeo delle comunicazioni elettroniche<sup>3</sup>, in via di predisposizione presso le competenti sedi parlamentari<sup>4</sup>, con riserva di ogni ulteriore valutazione circa eventuali evoluzioni del testo nel corso dell'iter parlamentare.

A tal riguardo, preliminarmente, mette conto ricordare come, ai sensi del diritto comunitario e secondo quanto puntualmente confermato dal vigente Codice delle Comunicazioni elettroniche<sup>5</sup>, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni “è l'Autorità nazionale di regolamentazione”; essa costituisce pertanto l'Istituzione di riferimento per l'implementazione nazionale della disciplina comunitaria per la regolazione e vigilanza nel settore delle comunicazioni elettroniche.

---

<sup>1</sup> Funzione attribuita dalla legge n. 249/97 (art. 1, comma 6 lettera c) n.1).

<sup>2</sup> La norma prevede che il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza contenga “*le norme di immediata applicazione, al fine, anche in relazione ai pareri e alle segnalazioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, ... , nonché alle indicazioni contenute nelle relazioni annuali dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e delle altre autorità amministrative indipendenti, di rimuovere gli ostacoli all'apertura dei mercati, di promuovere lo sviluppo della concorrenza, anche con riferimento alle funzioni pubbliche e ai costi regolatori condizionanti l'esercizio delle attività economiche private, nonché di garantire la tutela dei consumatori*”. La presente segnalazione è da intendersi quindi come anticipazione di parte del contenuto della relazione annuale al Parlamento.

<sup>3</sup> Direttiva 2009/136/CE e Direttiva 2009/140/CE del Parlamento e del Consiglio del 25 novembre 2009, recanti modifica alle previgenti Direttive di settore.

<sup>4</sup> Si fa riferimento al disegno di legge N. 2322, approvato il 2 febbraio scorso dal Senato, a valle dell'esame da parte della XIV<sup>o</sup> Commissione permanente (Politiche dell'Unione Europea) in sede referente, e trasmesso alla Camera dei Deputati in data 4 febbraio (atto Camera n. 4059).

<sup>5</sup> Articolo 7, comma 2, decreto legislativo 259 del 2003.

Pertanto, in considerazione del ruolo centrale attribuitole, in quanto ente di riferimento in sede di attuazione del nuovo quadro normativo ed in quanto destinatario fondamentale di talune delle nuove disposizioni introdotte dal Legislatore comunitario, l'Autorità intende:

- esprimere alcune considerazioni in merito alla tempistica dell'iter di approvazione e al contenuto dei criteri di delega in corso di elaborazione in sede parlamentare;
- segnalare l'esigenza che il provvedimento di delega preveda esplicitamente un formale coinvolgimento dell'Autorità nelle attività di trasposizione della disciplina comunitaria, mediante la previsione di un parere ufficiale dell'Autorità sulla bozza finale di provvedimento nonché l'eventuale partecipazione dell'Autorità alle attività di predisposizione del provvedimento delegato<sup>6</sup>.

#### *La tempistica attesa per il recepimento delle Direttive 2009/136/CE e 2009/140/CE*

In considerazione del termine del 25 maggio p.v., fissato dal legislatore comunitario per l'adozione dei provvedimenti nazionali di recepimento delle nuove Direttive di settore, preme in primo luogo sottolineare come un eventuale ritardo nell'adozione dei necessari atti traspositivi di diritto interno esponga l'Italia all'apertura di una procedura di infrazione ai sensi dell'articolo 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

In particolare, la possibilità concreta di un ritardo sembra configurarsi in ragione dell'iter di approvazione della Legge Comunitaria 2010 che, approvata al Senato, risulta attualmente assegnata all'esame della Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera dei Deputati. L'articolo 1, comma 1, del citato disegno di legge - nella versione del testo al momento in corso di approvazione - prevede infatti che il Governo è delegato ad adottare i decreti legislativi di attuazione entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della stessa Legge comunitaria.

Tale dilazione dei termini di approvazione del provvedimento legislativo di delega all'Esecutivo, unitamente alla relativa compressione dei tempi conseguentemente disponibili per la definizione degli atti di competenza del Governo, desta qualche preoccupazione in ordine al rispetto delle scadenze comunitarie.

---

<sup>6</sup> Come peraltro avvenuto in passato in sede di recepimento del pacchetto di riforme di settore del 2002.

*Il contenuto della delega al Governo per l'attuazione delle Direttive 2009/136/CE e 2009/140/CE*

Con riferimento specifico ai contenuti del disegno di Legge comunitaria, solleva alcuni dubbi la formulazione dei principi e dei criteri direttivi per l'attuazione del nuovo Quadro normativo europeo contenuta nella versione recentemente approvata dal Senato.

Si rileva infatti che il testo dell'articolo 11 del citato disegno di legge non contempla alcun riferimento al necessario potenziamento delle prerogative di indipendenza dell'Autorità nazionale di regolamentazione, espressamente disciplinato dalla norma di cui all'articolo 3, comma 3a, della direttiva Quadro<sup>7</sup>.

La nuova disciplina comunitaria pone infatti le Autorità nazionali di settore al centro del sistema di regolamentazione dei mercati<sup>8</sup> - in costante interlocuzione con la Commissione europea e con le Autorità degli altri Stati membri<sup>9</sup> - potenziandone contestualmente in maniera significativa i requisiti di indipendenza, sia sotto il profilo della neutralità nell'esercizio delle proprie funzioni (l'indipendenza politica viene garantita anche mediante l'introduzione del principio di inamovibilità degli organi di vertice), sia sotto quello dell'autonomia finanziaria.

L'appuntamento con il recepimento della direttiva 2009/140/CE risulta pertanto la sede più appropriata per introdurre le rafforzate garanzie a tutela dell'indipendenza e dell'inamovibilità dei componenti dell'Autorità previste dalle direttive dal Quadro normativo comunitario. Nella direttiva 2009/140/CE le condizioni per la rimozione dalla carica sono rigorosamente circoscritte al verificarsi delle sole cause di incompatibilità dettate dalla legge, il sopravvenire delle quali determina la decadenza; è quindi esclusa la possibilità di rimozioni di carattere politico.

Tali principi di accresciuta indipendenza rappresentano il tratto più qualificante della riforma comunitaria, in quanto innovano sostanzialmente l'intera disciplina relativa

---

<sup>7</sup> Così come modificata dalla Direttiva 2009/140/CE.

<sup>8</sup> La riforma delle regole comunitarie relative ai settori delle telecomunicazioni e dell'energia approvate nel corso del 2009, che richiedono il recepimento nell'ordinamento interno, introducono ora nei settori originariamente disciplinati dalla legge 481 delle 1995 un sistema europeo delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità. L'Eurosistema è nato con il coordinamento delle Banche centrali; ora nei settori delle comunicazioni e dell'energia si introducono strumenti simili.

<sup>9</sup> Il sistema si basa su Autorità indipendenti e competenti a livello nazionale e su un'Istituzione europea di coordinamento, che nel settore delle comunicazioni (BEREC) è nata alla fine dello scorso anno dopo un tormentato dibattito europeo (al quale l'AGCOM ha dato un costruttivo apporto).

all'assetto istituzionale dei Regolatori nazionali<sup>10</sup> e dovrebbero trovare puntuale ed adeguato riscontro nell'ambito dei criteri specifici in base ai quali il Governo sarà chiamato ad esercitare il potere delegato.

In termini più generali, si segnala un ulteriore aspetto potenzialmente critico dell'attuale formulazione dei criteri di delega, relativo all'approccio seguito in relazione alla ripartizione delle competenze definite dalla disciplina comunitaria tra i vari attori istituzionali nazionali.

Come sopra rammentato, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni costituisce il referente istituzionale nazionale chiave per l'intero sistema legislativo comunitario di settore; parrebbe pertanto logico ed opportuno che il provvedimento legislativo di delega riconoscesse tale impostazione comunitaria e ponesse l'Autorità al centro del quadro istituzionale nazionale di settore, ferma restando la distribuzione di competenze specifiche tra i diversi attori istituzionali nazionali. Tale riconoscimento costituirebbe in primo luogo la base per risolvere, in sede di definizione del decreto delegato, alcuni problemi connessi alla frammentazione di competenze recata dal vigente quadro regolamentare nazionale, a più riprese segnalati dalla stessa Commissione europea e, in sede nazionale, da questa Autorità.

Un'esplicita individuazione della centralità dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni nazionale nel modello regolamentare comunitario agevolerebbe inoltre una corretta ed inequivoca identificazione in capo all'Autorità stessa della competenza in merito a numerosi temi innovativi introdotti dal nuovo Quadro comunitario.

Si ravvisa invece, nell'attuale testo dei criteri di delega, una tendenza alla disarticolazione del ruolo regolamentare identificato dal Legislatore comunitario, attraverso numerosi richiami a residue aree di competenza da salvaguardare in capo a vari Dicasteri ministeriali.

E' possibile citare, a titolo di esempio di tale impostazione, la previsione della salvaguardia di una competenza generale in capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica - di cui all'articolo 11, comma 3, lettera q) del disegno di Legge comunitaria 2010 - previsione che si pone in

---

<sup>10</sup> La rafforzata indipendenza dei Regolatori nazionali si riflette peraltro nella nuova struttura istituzionale di cooperazione tra essi e la Commissione europea in seno al nuovo organismo di settore, il BEREC (Body of European Regulators in Electronic Communications).

contrasto con quanto previsto dalla legge n. 248 del 2000, che attribuisce invece espressamente tali competenze all’Autorità, nonché col decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44.

Quest’ultimo - recentissimo - decreto legislativo, infatti, ha riaffermato il ruolo rilevante dell’Autorità in tema di diritto d’autore con riferimento al settore dei “media audiovisivi”, così integrando la sua competenza generale in materia già tracciata dall’art. 182-bis della legge 633/1941. Inoltre, il decreto legislativo n. 70/2003, di recepimento della Direttiva n. 31/2000/CE sul commercio elettronico (“direttiva sul commercio elettronico”) ha affidato un ruolo di rilievo “all’autorità amministrativa con funzioni di vigilanza” nell’intervenire nei riguardi dei gestori dei siti internet, anche con riferimento al tema del diritto d’autore.

Si ritiene, pertanto, che il ruolo che la normativa vigente assegna all’Autorità in materia di diritto d’autore sulle reti di comunicazione elettronica – materia sulla quale la stessa Autorità ha in corso di emanazione un regolamento “dedicato”- debba essere oggetto di espressa e specifica previsione nell’ambito dei criteri di delega per non indurre incertezze e confusioni nell’applicazione di una normativa già di per sé complessa che si regge su delicati equilibri.

Le soluzioni al riguardo delineate da questa Autorità<sup>11</sup> hanno riscosso ampi e qualificati consensi e sono state assunte a modello (o almeno tenute a riferimento) in altri Paesi, anche extraeuropei. Non sembrerebbe il caso di disperdere e mettere in forse le linee operative già tracciate nella fase –di per sé improba- della loro messa in applicazione.

#### *Il coinvolgimento dell’Autorità nella predisposizione del provvedimento delegato*

In ragione di quanto sopra richiamato, pur apprezzando la sensibilità istituzionale dimostrata dal Ministero dello Sviluppo Economico - Dipartimento Comunicazioni- nel tenere l’Autorità informata degli sviluppi dell’iter di recepimento e delle elaborazioni interne in merito ai principali temi oggetto di trasposizione, si sottolinea pertanto l’urgente necessità di un tempestivo e formale coinvolgimento dell’Autorità stessa nelle attività di definizione delle norme di trasposizione nazionale.

---

<sup>11</sup> Delibera 668/10/CONS.

Tale coinvolgimento dovrebbe essere assicurato innanzitutto mediante la esplicita previsione da parte del provvedimento di delega di un parere formale da parte dell'Autorità sulla bozza finale di provvedimento delegato, nella sua qualità di ente di riferimento per l'attuazione del nuovo quadro normativo e di destinatario principale di talune delle nuove disposizioni introdotte dal legislatore comunitario.

A valle della delega, l'Autorità offre inoltre la disponibilità a partecipare – con una propria delegazione di adeguato livello tecnico - alle attività propedeutiche alla definizione dello schema di provvedimento di trasposizione.

Conclusivamente, l'Autorità ritiene che – attraverso le modalità di coinvolgimento appena indicate – essa possa validamente contribuire ad una trasposizione efficace ed esaustiva del nuovo quadro comunitario, evitando i rischi connessi ad un eventuale disallineamento dell'ordinamento nazionale rispetto all'*acquis communautaire* di settore sia sul piano del buon funzionamento dei mercati regolati, sia su quello degli obblighi derivanti all'Italia dall'appartenenza all'Unione Europea.

  
