

Valentino Franconi

La legislazione del settore delle telecomunicazioni nella XIII legislatura

1 - Premessa; 2 - La legislazione di settore; 3 - Il decreto-legge 23 ottobre 1996 n. 545: l'attuazione delle direttive comunitarie; 4 - Il decreto-legge 1° maggio 1997 n. 115: la delegificazione per l'attuazione di ulteriore normativa comunitaria; 5 - Il decreto del Presidente della Repubblica 19 settembre 1997, n. 318: regolamento per l'attuazione di direttive comunitarie; 6 - La legge 31 luglio 1997 n. 249 istitutiva dell'Autorità di garanzia per le comunicazioni; 6.1 - Natura e funzioni dell'Autorità; 6.2 - Poteri normativi; 6.3 - Rapporti con Governo e Parlamento; 6.4 - funzioni paragiurisdizionali e tutela giurisdizionale; 6.5 - Considerazioni sull'Autorità di garanzia nelle comunicazioni; 7 - Considerazioni conclusive.

1 - *Premessa*

All'inizio della XIII legislatura era possibile individuare talune linee di tendenza della legislazione nazionale. Si assisteva, in particolare, ad una sensibile riduzione della produzione legislativa in Commissione, marcatamente meno utilizzata nella XII legislatura rispetto alle precedenti, mentre appariva in continuo incremento il ricorso da parte del Governo alla decretazione d'urgenza ed il fenomeno della stratificazione successiva con la conseguente temporanea stabilizzazione di tale tipo di legislazione mediante la prassi della reiterazione dei decreti-legge medesimi. Una certa tendenza, sia pure non sempre univoca e coerente, alla razionalizzazione dell'intervento legislativo nel suo complesso, in particolare con un più limitato ricorso alla fonte legislativa nelle regolamentazioni di «dettaglio» — demandate ad attività normativa delegata o secondaria — per riservare alla legge la definizione di norme di principio e di indirizzo, era riscontrabile in taluni filoni normativi diretti a disciplinare settori in cui appariva più avvertita l'esigenza di un'efficace azione di indirizzo e di governo dell'attività amministrativa. A tale lettura si prestano, in particolare, gli interventi normativi — complessivamente intesi — diretti ad una razionalizzazione dell'azione dell'apparato pubblico, sia nel senso di contenere gli oneri per la finanza pubblica, sia nel senso di incrementarne l'efficienza e di semplificarne l'azione sia, infine, nel senso di razionalizzare e ridurre la presenza dello Stato in taluni settori della produzione di beni e servizi. In tale ambito, appare più

marcato il ricorso ad una legislazione che demanda sempre più diffusamente allo strumento della delega al Governo ed alla delegificazione la disciplina di settori prima regolati per legge.

La sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996 è peraltro intervenuta incidendo su tale situazione. La declaratoria di illegittimità costituzionale dei decreti-legge iterati o reiterati quando gli stessi (considerati nel loro complesso o in singole disposizioni) abbiano sostanzialmente riprodotto, in assenza di nuovi (e sopravvenuti) presupposti di straordinaria necessità ed urgenza, il contenuto normativo di un decreto-legge non convertito, ha determinato una riduzione della decretazione di urgenza. Conseguenza di tale pronuncia è stato il superamento di una situazione di ingolfamento dei lavori parlamentari, spesso in buona parte dedicati all'esame dei disegni di legge di conversione, con un riequilibrio a favore dell'iniziativa legislativa ordinaria. Si è venuto di conseguenza a ristabilire un rapporto tra Governo e Parlamento che la stessa Corte ha evidenziato essere colpito dalla prassi della reiterazione. La sentenza ha infatti espressamente richiamato i rischi di una alterazione dei caratteri della stessa forma di Governo e della funzione legislativa ordinaria del Parlamento a causa del perdurante ricorso alla prassi predetta.

Si intende nel prosieguo analizzare i più significativi interventi normativi del settore per trarne alcune considerazioni di ordine generale sotto i distinti profili dell'assetto organizzativo, legislativo e costituzionale.

2 - La legislazione di settore

Il settore delle telecomunicazioni all'avvio della XIII legislatura attraversa una situazione di transizione. Vi sono precise scadenze che impongono una netta trasformazione ed un tempestivo adeguamento degli strumenti normativi e organizzativi. Da un lato, infatti, la normativa comunitaria impone a breve talune scadenze determinanti ed anzi «serra il passo» anticipando alcune date già in precedenza definite, in una prospettiva di più accentuata liberalizzazione ⁽¹⁾. Il già avanzato processo di liberalizzazione dei servizi e delle reti si completerà infatti entro il gennaio 1998. Per tale data si rende quindi necessario attuare compiutamente anche la piena ed effettiva separazione delle attività di regolamentazione, da affidare ad autorità indipendenti, da quelle operative. Il superamento del sistema delle concessioni per quello delle autorizzazioni ⁽²⁾ e in misura minore, e per circostanze definite ⁽³⁾, per quello delle

licenze individuali, rende necessario modificare l'assetto organizzativo complessivo e — soprattutto — la mentalità ed il comportamento degli operatori.

Nei confronti di tale evoluzione normativa comunitaria, la legislazione nazionale appare ancora in ritardo. Solo nel 1995 è stata completata la trasposizione nell'ordinamento interno delle direttive 90/387/CE e 90/388/CE⁽⁴⁾, mentre alla direttiva 94/46/CE, con la quale viene tra l'altro soppressa la previsione di diritti esclusivi per la fornitura dei servizi di rete e di telecomunicazioni via satellite, viene data attuazione con il decreto legislativo 11 febbraio 1997, n. 55⁽⁵⁾.

Nell'ordinamento interno, inoltre, non si è ancora concluso il processo che, in una prospettiva di razionalizzazione e di riordino dell'attività e della presenza pubblica nella attività di prestazione dei servizi, culminerà con la dismissione di talune partecipazioni.

La così detta privatizzazione non potrà non saldarsi, potenziandone gli effetti, con la liberalizzazione conseguente alle decisioni assunte in sede comunitaria.

Si tratta tuttavia di un appuntamento alla cui realizzazione concorrono distinti filoni normativi e conseguenti e separati procedimenti. Il completamento di tale processo, culminante con la realizzazione di un mercato aperto e competitivo, richiede che le funzioni di regolazione e di controllo del settore siano esercitate da un'autorità indipendente.

3 - *Il decreto-legge 23 ottobre 1996 n. 545: l'attuazione di direttive comunitarie*

La fine anticipata della XII legislatura non consente di pervenire alla definizione di una nuova disciplina del settore delle telecomunicazioni e, in particolare, né la IX Commissione della Camera, né la Commissione speciale, opportunamente costituita per l'esame di taluni progetti di legge di riforma del settore radiotelevisivo, pervengono alla definizione di un testo largamente condiviso per quel che concerne l'Autorità di settore, di cui la legge 481 del 14 novembre 1995 (all'articolo 2) prevede l'istituzione. Rinnovate le Assemblee legislative, l'avvio presso il Senato dell'esame di due disegni di legge di iniziativa governativa costituisce la premessa per l'istituzione dell'autorità di garanzia per le comunicazioni (AS 1021) e per una nuova disciplina del sistema delle comunicazioni (AS 1138). La disciplina prevista da tali disegni di legge evidenzia, come già avvenuto nel corso dell'esame di progetti di legge in

materia avviato nella precedente legislatura presso la IX Commissione della Camera e — in particolare — presso la Commissione speciale precitata, lo stretto legame tra la disciplina delle telecomunicazioni e quella radiotelevisiva. Di tale connessione tematica — e politica — è indice il decreto-legge 28 agosto 1996, n. 444 che reca norme per la prosecuzione dell'attività radiotelevisiva (norme necessarie a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 420 del 1994), nonché — per quanto maggiormente possa rilevare in questa sede — per l'attuazione di talune direttive comunitarie in materia di telecomunicazioni ⁽⁶⁾. Il decreto-legge, non convertito nei termini costituzionali, viene reiterato con il decreto-legge n. 545, del 23 ottobre 1996.

L'adozione del decreto-legge n. 545 avviene nell'imminenza del deposito della sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996 recante la declaratoria di incostituzionalità di talune forme di reiterazione dei decreti-legge. Il rilievo della materia oggetto di disciplina e l'urgenza di provvedere sono tali che il decreto-legge viene adottato prima della scadenza del precedente decreto-legge n. 444. Ne consegue la necessità di un'apposita disposizione, abrogativa del precedente, contenuta nell'articolo 3 del decreto-legge di reitera. Nel merito, il provvedimento è degno di attenzione per vari profili. In primo luogo, si intende procedere rapidamente alla trasposizione nell'ordinamento interno di alcune direttive comunitarie per favorire una più rapida ed accentuata liberalizzazione del settore.

Le norme in materia, contenute nell'articolo 2 del testo originario del decreto, (poi divenuto il comma 2 dell'articolo 1 del testo convertito in legge) prevedono l'attuazione in via regolamentare delle direttive 95/51/CE, 95/62/CE, e 96/19/CE. Si tratta di un intervento di rilievo che consente di assicurare rapidamente la più ampia apertura alla concorrenza nel settore, adeguando l'ordinamento interno alla disciplina comunitaria.

Lo strumento prescelto, dell'attuazione regolamentare, sembra offrire garanzie per una tempestiva emanazione della nuova normativa. Il termine previsto a tal fine è quello di 90 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge. Nel merito, non sembra destare particolari problemi il recepimento diretto di norme comunitarie senza il tramite del previo recepimento della legge comunitaria. Tale soluzione, semmai, evidenzia gli aspetti problematici di un procedimento — quello della legge comunitaria — che, se ha l'indubbio pregio di razionalizzare il recepimento della normativa comunitaria, mostra dei limiti sia per quel che concerne la tempestività del recepimento, che per l'effettiva attuazione

delle norme recepite. A tale fine concorre infatti, oltre alla legge comunitaria in sé (si prevede nel corso del 1998 di varare quella per gli anni 1995-1997; AC 3838), il meccanismo procedurale di attuazione, che si completa con successivi interventi normativi (delegati o regolamentari), la cui emanazione richiede del tempo ulteriore. La soluzione adottata dal decreto-legge n. 545, tuttavia, si presta a talune osservazioni. Le procedure richiamate per l'attuazione regolamentare delle direttive comunitarie, infatti, sono quelle di cui all'articolo 17 comma 2 della legge n. 400 del 1988. La fattispecie richiamata è, in particolare, quella della delegificazione mediante la quale si consente di normare con regolamento una materia in precedenza disciplinata per legge ⁽⁷⁾. Tale regolamentazione è consentita nelle materie per le quali la Costituzione non dispone una riserva assoluta di legge e viene autorizzata con legge della Repubblica.

Al riguardo, non è pacifico che la prevista attuazione con legge possa essere interpretata nel senso che tale intervento sia consentito anche ad un decreto-legge. Le richiamate perplessità hanno trovato accoglimento, in particolare, nel corso dell'esame parlamentare del decreto-legge n. 545 presso la sottocommissione per i pareri della Commissione affari costituzionali del Senato. In tale sede, evidenziata l'impropria attribuzione da parte del Governo della disponibilità normativa di materie precedentemente regolate dalla legge, la sottocommissione ha espresso un parere favorevole subordinandolo alla condizione che le relative disposizioni fossero trasferite nel disegno di legge di conversione ⁽⁸⁾.

Una ulteriore notazione, in ordine al sistema delle fonti, concerne il richiamo operato dal medesimo articolo 2 del precitato decreto-legge, all'articolo 4 della legge 9 marzo 1989, n. 86. In tale norma si prevede, tra l'altro, che la legge comunitaria definisca le disposizioni necessarie qualora per l'attuazione di direttive siano operabili scelte in ordine alle modalità attuative, ovvero sia necessario introdurre sanzioni o individuare autorità pubbliche cui affidare funzioni.

La mancata previsione di tali aspetti, nel testo del decreto-legge convertito dalla legge n. 650 del 1996, rischia di determinare una problematica applicazione della nuova disciplina che ha l'indubbio pregio di aver consentito la rapida attuazione di normativa comunitaria, essenziale ai fini della concreta liberalizzazione del settore.

Quanto alla forma del recepimento — che richiama quello previsto per la trasposizione di norme tecniche, da tempo posto in essere in altre materie ⁽⁹⁾ — qualora si ritenesse di percorrere sistematicamente tale via per i settori ove più rapide sono le trasformazioni normative e più

pressante è la richiesta del relativo mercato, spesso in velocissima trasformazione, appare opportuno apprestare idonee garanzie proprio in forza, da un lato, degli interessi coinvolti e, dall'altro, della possibilità — nel caso di norme non meramente tecniche — che siano poste in essere varie soluzioni in sede di attuazione sottraendo le relative valutazioni al diretto esercizio della funzione legislativa. La predeterminazione di specifici ambiti di discrezionalità con legge avrebbe il pregio di consentire la definizione in sede parlamentare di aspetti che, altrimenti, potrebbero richiedere idonee soluzioni in sede di attuazione.

Il decreto-legge n. 545 costituisce, unitamente al regolamento di delegificazione, un complesso di norme che — come evidenziato in precedenza — rappresenta un innegabile progresso e testimonia un particolare impegno — in particolare dell'Esecutivo — diretto a porre in essere un intervento tempestivo ed idoneo a dare al tessuto normativo interno un assetto coerente con la normativa comunitaria.

Il decreto-legge n. 545 del 1996 assume particolare valenza, oltre che sotto il profilo sostanziale — in quanto, complessivamente considerato con il regolamento attuativo della previsione del comma 2 dell'articolo 1 (come modificato in sede di conversione), concreta un intervento normativo complesso e particolarmente incisivo — anche sotto un profilo più prettamente procedurale. A tale ultimo riguardo, infatti, l'*iter* del provvedimento offre lo spunto per talune riflessioni. È risultata evidente, nel corso dell'esame in sede referente presso le Commissioni riunite VII e IX, la stretta interrelazione e la reciproca interferenza sia, in parte, sotto un profilo di merito, sia — anzitutto — sotto un profilo politico, tra la materia oggetto del decreto-legge n. 545 e quella disciplinata, rispettivamente, dai decreti-legge n. 540 del 1996 sul riordino della RAI, n. 541 sui bilanci delle imprese editrici (all'esame della VII Commissione) e n. 544, sull'emittenza locale, nel contempo all'esame del Senato.

L'ampio dibattito risulta dagli atti parlamentari che testimoniano altresì in tutta evidenza il rilievo di approfondimenti informali tra i gruppi politici in sede extraparlamentare e l'intrecciarsi ed il rifluire di tali attività informali nelle sedute delle Commissioni, il cui svolgersi è condizionato dall'esito delle prime ⁽¹⁰⁾. Il rilievo di tale circostanza risiede nella dichiarata attesa delle risultanze derivanti, non, da attività presso sedi informali delle Commissioni competenti, quanto — piuttosto — in incontri informali ed esterni dei rappresentanti dei singoli gruppi politici. La sintesi di tale procedura è rappresentata dalla presentazione da parte del Governo ⁽¹¹⁾ di un emendamento che — secondo quanto dichiarato dal rappresentante del Governo nel corso della seduta — recepisce i

termini dell'intesa raggiunta tra il Governo ed i gruppi parlamentari della maggioranza e delle opposizioni. La circostanza sembra avere il pregio di evidenziare con chiarezza il succedersi e l'integrarsi di fasi formali ed informali nell'ordinario processo di formazione delle leggi.

Sotto il profilo più strettamente procedurale, tuttavia, quanto precede costituisce una significativa premessa. La proposta emendativa del Governo ha nuovamente riproposto in termini formali un'esigenza evidenziata a più riprese nel corso dell'esame in sede referente ma in termini nuovi, anzitutto, sotto il profilo di ammissibilità dell'emendamento medesimo, comprensivo di materie oggetto di più decreti-legge, taluni dei quali assegnati alla competenza di altri organi rispetto a quello precedente, cioè le Commissioni riunite VII e IX (nella fattispecie i decreti-legge 540 e 541 erano assegnati alla sola VII Commissione).

Quanto poi alla possibilità di un esame congiunto di più disegni di legge di conversione, evidenziando la situazione i limiti delle Commissioni riunite, si è reso necessario investire della questione l'Assemblea della Camera. I due aspetti evidenziati, in realtà, hanno mostrato sin dall'inizio un'intima connessione. Dalla possibilità di procedere ad una discussione congiunta, si è fatta discendere l'ammissibilità di un emendamento la cui materia era oggetto di più decreti-legge. Previa deliberazione dell'Assemblea, quindi, ha avuto luogo una discussione congiunta dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge nn. 541-540-545 ⁽¹²⁾.

La circostanza che la discussione fosse avviata congiuntamente, ha reso possibile l'adozione di un criterio di ammissibilità più ampio, riferito, non più, al contenuto dei singoli provvedimenti quanto, piuttosto, a quello degli stessi nel loro insieme, riferendo in tal modo la valutazione al complesso delle disposizioni in essi contenute (orientamento da ultimo condiviso dalla Giunta per il Regolamento nella seduta dell'11 dicembre 1996).

Si intende in questa sede ripercorrere in estrema sintesi il procedimento seguito. In particolare, a seguito della deliberazione iniziale dell'Assemblea, ha avuto luogo un'unica discussione generale, poi proseguita con la votazione di emendamenti riferiti al decreto-legge n. 545. La particolarità della procedura seguita risiede nel fatto che «il seguito» dell'esame degli altri disegni di legge è stato «rinviato ad altra seduta» senza che poi ovviamente di esso sia possibile reperire traccia. Tale precedente procedurale è stato reso possibile da una iniziale — ordinaria — deliberazione dell'Assemblea il cui effetto, è stato quello — per taluni versi — di ampliare enormemente il tema del dibattito e — per altri versi — di ridurlo.

Per quel che concerne l'ulteriore profilo del rapporto tra normativa di delegificazione e normativa di attuazione, la fonte che autorizza la delegificazione per l'attuazione di direttive nel settore delle telecomunicazioni (il decreto-legge n.545 del 1996) richiama le procedure di cui all'articolo 17 comma 2 della legge n. 400, «in applicazione dell'articolo 4 della legge n. 86 del 1989».

L'articolo 4 della cosiddetta «legge La Pergola» prevede una delegificazione per l'attuazione di direttive comunitarie.

Vale la pena di evidenziare che la natura di regolamento di delegificazione, peraltro, non si accompagna alla contestuale definizione degli ambiti entro cui detti regolamenti vengono espressamente autorizzati. In particolare, è carente, nella previsione della norma di delegificazione, sia, l'individuazione delle norme regolatrici della materia cui fa riferimento il comma 2 dell'articolo 17 della legge 400 del 1988, che la definizione di quei parametri che l'articolo 4 della legge n. 86 del 1989 demanda alla legge comunitaria.

Quanto al primo profilo, se da parte della dottrina si ritiene che la previsione di regolamenti di delegificazione in carenza di espresso richiamo alle norme generali regolatrici della materia possa costituire norma di dubbia legittimità costituzionale ⁽¹³⁾, tuttavia, risultano precedenti di regolamenti attuativi di direttive comunitarie recanti delegificazioni in carenza di indicazione delle norme legislative oggetto di delegificazione ⁽¹⁴⁾.

Non mancano del resto precedenti di delegificazioni, ai sensi dell'articolo 17 comma 2 della legge n. 400 del 1988, fondate su norme di autorizzazione nelle quali le norme generali regolatrici della materia sono enunciate genericamente o, addirittura, sono del tutto carenti ⁽¹⁵⁾.

Nella prassi, il crescente ricorso allo strumento della delegificazione nella più recente normativa (dalla legge n. 437 del 1993 alla legge n. 59 del 1997) in sostanziale difformità dalla previsione di cui al comma 2 dell'articolo 17 — cui formalmente peraltro le norme autorizzative si atten-
gono — ha determinato un orientamento interpretativo che — in un'ottica di conservazione e di economia degli atti giuridici — ha peraltro spostato sulla giurisprudenza del Consiglio di Stato e — quel che appare ancor più un aspetto delicato nei rapporti tra il potere legislativo e quello esecutivo — sull'amministrazione, demandata ad attuare la delegificazione, l'individuazione delle norme oggetto di effettiva abrogazione o sostituzione ⁽¹⁶⁾. Analogo effetto «di conservazione» aveva da tempo assunto il Consiglio di Stato per quel che concerne la espressa previsione dell'abrogazione differita di norme nella legge di autorizzazione ai

sensi del comma 8 dell'articolo 17. L'Adunanza generale del Consiglio di Stato del 16 gennaio 1989, n. 100/89 aveva infatti ritenuto che «l'effetto di abrogazione condizionata è il *proprium* della delegificazione, e non vi è necessità che ciò sia letteralmente esternato nella previsione legislativa».

4 - *Il decreto-legge 1° maggio 1997, n. 115: la delegificazione per l'attuazione di ulteriore normativa comunitaria*

Prima di esaminare più approfonditamente, nel caso di specie, il rapporto fra norma autorizzativa e normativa di delegificazione, occorre far cenno ad un ulteriore intervento legislativo attuato con decretazione di urgenza. Il decreto-legge 1 maggio 1997, n. 115, interviene successivamente alla conversione del decreto-legge 545, ma prima della emanazione del regolamento per l'attuazione delle direttive comunitarie e, più precisamente, durante il preventivo esame parlamentare del relativo schema di regolamento. Il decreto-legge n. 115, in particolare, consente l'attuazione in via regolamentare anche della direttiva 96/2/CE, integrando quindi di fatto la previsione contenuta nel decreto-legge n. 545. Nel preambolo del decreto-legge si richiama la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per il recepimento della direttiva 96/2/CE in materia di comunicazioni mobili e personali, in modo da poter procedere ad un unico testo regolamentare con le direttive da adottare ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 545 del 1996. La relazione al disegno di legge di conversione fa presente che il decreto-legge si è reso necessario in quanto la predetta direttiva avrebbe dovuto essere recepita entro il 15 febbraio 1996, per cui l'Italia si trovava (all'atto dell'adozione del decreto-legge) in stato di infrazione alla normativa comunitaria. Quel che più preme evidenziare, in questa sede, è l'effetto che in parte si viene a determinare, consistente in una sorta di «recepimento anticipato» di direttive non ancora emanate. Tale metodo di trasposizione anticipata viene di fatto seguito demandando al Governo — anche — il potere di dettare le norme occorrenti in materia di autorizzazioni generali e individuali e di interconnessione «sulla base degli orientamenti già definiti in sede europea». Tale formula in realtà intende riferirsi a regolamentazioni che in larga parte troveranno già sede sin dall'inizio nell'emanando regolamento e che costituiscono una prodromica applicazione di norme contenute in atti non ancora pubblicati, sia pure dopo che si è concluso il relativo *iter* in sede comunitaria, ed il cui

recepimento — e la relativa attuazione — non appare formalmente possibile ⁽¹⁷⁾. La *ratio* della norma, che pure desta qualche perplessità sia in ordine alla tecnica legislativa che, più propriamente, in ordine a considerazioni di natura sostanziale, è quella di evitare che la necessità di successivi interventi legislativi per il recepimento delle direttive, una volta pubblicate, determini ritardi che potrebbero compromettere la realizzazione della cornice normativa ed ordinamentale prevista in sede comunitaria. L'esigenza di un tempestivo recepimento e di una certa attuazione in tempi brevi — peraltro — non sembra superare l'obiezione che — di fatto — si prefigura l'attuazione di norme di cui non si prevede il recepimento o — comunque — a prescindere dall'effettivo formale recepimento delle stesse. Se tale è la premessa, allora occorre valutare anche sotto un profilo di conformità alla Costituzione la legittimità di tale regolamentazione secondo una procedura che priva le Assemblee legislative di un potere di autonoma valutazione dei margini di adattamento all'ordinamento interno della normativa comunitaria ad esse riconosciuto in sede di recepimento.

Non sembra offrire in tale contesto soluzioni soddisfacenti il ritenere possibile un recupero di spazi legislativi tramite il parere parlamentare ⁽¹⁸⁾ che, nella fattispecie, sarebbe riferito al solo provvedimento di attuazione anticipata ed informale degli atti comunitari.

Per l'attuazione della direttiva 96/2/CE, il decreto-legge n. 115 del 1997 prevede l'adozione di un regolamento ai sensi dell'articolo 17 — senza ulteriori specificazioni — della legge n. 400 del 1988 ⁽¹⁹⁾. In assenza di un esplicito richiamo, il ricorso ad una delegificazione sembra confortato, sia dall'esplicito riferimento a tale figura contenuto nella relazione al disegno di legge di conversione, che, sostanzialmente dalla unicità della materia considerata rispetto a quella prevista dal decreto-legge n. 545 del 1996, (come può evincersi chiaramente dal comma 2 dell'articolo 1, del decreto-legge n. 115 medesimo, che prevede la possibilità che il regolamento attuativo della direttiva 96/2/CE possa formare oggetto di un unico testo coordinato con le disposizioni da emanarsi ai sensi dell'articolo 1, comma 2 del decreto-legge n. 545 del 1996). Opportunamente il decreto-legge richiama la sola procedura di cui all'articolo 17 della legge 400 del 1988, senza intrecciare tale richiamo con quello relativo alla legge n. 86 del 1989. La previsione di una anomala ed anticipata forma di recepimento delle direttive comunitarie è confermata dal comma 3 dell'articolo 1 del detto decreto-legge che, al fine di consentire il completamento e l'aggiornamento della regolamentazione riguardante la completa liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni, con-

sente di apportare le correzioni, le modificazioni e le integrazioni «occorrenti» anche sulla base delle direttive europee nel frattempo emanate.

Per quanto si possa ritenere circoscritta la materia oggetto di normativa comunitaria, non si può non convenire che i parametri per individuare tali norme appaiono eccessivamente vaghi e rimessi — quindi — alla valutazione dell'esecutivo, cui è altresì demandato l'apprezzamento di quali siano le correzioni, le modificazioni e le integrazioni eventualmente occorrenti. Se si volesse operare un inquadramento sistematico, si potrebbe concludere che nel settore delle telecomunicazioni, per quel che concerne la sfera della liberalizzazione, il recepimento delle direttive comunitarie nel futuro — il decreto-legge richiama le direttive «nel frattempo emanate» ma tale previsione non è sostanziata dalla previsione di un termine — e la successiva attuazione delle stesse, nonché la valutazione di quali modifiche introdurre nell'ordinamento in sede applicativa, dipenderà da un autonomo apprezzamento del Governo. In tale contesto, il richiamo alla procedura (del comma 1 dell'articolo 1 del decreto-legge) che prevede un parere parlamentare sullo schema di regolamento non sembra compensare la compressione delle funzioni legislative prevista dalle disposizioni in commento ⁽²⁰⁾.

5 - *Il decreto del Presidente della Repubblica 19 settembre 1997, n. 318: regolamento per l'attuazione di direttive comunitarie*

Le norme di autorizzazione per l'attuazione di direttive comunitarie nel settore delle telecomunicazioni previste nel decreto-legge n. 545 del 1996 (convertito con modificazioni dalla legge n. 650 del 1996), determinano gli ambiti ed i limiti dell'intervento attuativo.

Anzitutto, il regolamento (ovvero i regolamenti) dovrà (dovranno) attuare le direttive comunitarie indicate (95/51/CE, 95/62/CE, 96/19/CE). In tale prospettiva esso dovrà: sopprimere i diritti esclusivi e speciali; attribuire a ciascuna impresa il potere di fornire servizi di telecomunicazioni e di installare reti di telecomunicazione previa autorizzazione (ovvero concessione nei casi previsti dalla legge); disciplinare le condizioni per il rilascio delle autorizzazioni (o concessioni) la durata, l'onerosità, gli obblighi di interconnessione, di accesso e di fornitura del servizio universale, secondo criteri di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità. Il richiamato decreto-legge n. 545 del 1996 prevedeva l'espressione di un parere parlamentare (da parte delle competenti commissioni parlamentari) sullo schema di regolamento. Il relativo esame

parlamentare ha quindi avuto inizio nel mese di aprile del 1997. Lo schema di regolamento ha previsto il recepimento anche della direttiva 96/2/CE unitamente a quelle già indicate dal decreto-legge n. 545 del 1996. Per tale direttiva, quindi, non esisteva ancora una norma che ne autorizzasse il recepimento in via regolamentare, quando è iniziato l'esame parlamentare dello schema di regolamento. Nella relazione illustrativa dello schema di regolamento medesimo, tuttavia, veniva richiamato al riguardo uno specifico decreto-legge. Tale decreto è stato poi adottato il 1° maggio 1997 (decreto-legge n. 115 del 1997) ed il relativo *iter* parlamentare è stato quasi contemporaneo all'esame dello schema di regolamento⁽²¹⁾. Alla data di emanazione del regolamento, quindi, la cornice legislativa era già definita. In particolare, con la conversione del decreto-legge n. 115 del 1997, erano definite le norme di autorizzazione al recepimento delle direttive comunitarie in via regolamentare. Rimaneva, invece, la «particolarità» già evidenziata in precedenza di un recepimento anticipato di direttive non ancora pubblicate.

Un'ulteriore innovazione, pure relativa al sistema delle fonti, concerne l'ambito di intervento della disciplina di attuazione. Anzitutto, occorre rilevare un differente fondamento delle norme che autorizzano il recepimento in via regolamentare. Mentre il decreto-legge n. 545 richiama sia l'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, che l'articolo 4 della legge n. 86 del 1989, il successivo decreto-legge n. 115 del 1997, richiama solo le disposizioni di cui alla legge n. 400 del 1988. Nelle medesime norme di autorizzazione, poi, va evidenziata la mancata individuazione delle norme generali disciplinatrici della materia, come richiede il comma 2 dell'articolo 17 della legge n. 400. Tale previsione, che pure ha precedenti, è di particolare rilievo per il contesto specifico in cui si colloca.

La materia regolata dalla normativa comunitaria è infatti oggetto di disciplina da parte del cosiddetto codice postale (DPR n. 156 del 1973), atto con forza di legge. Nel regolamento di attuazione delle direttive comunitarie nel settore delle telecomunicazioni, emanato con decreto del Presidente della Repubblica 19 settembre 1997, n. 318, non vengono espressamente individuate le norme oggetto di abrogazione. In particolare, nel prevedere norme finali (articolo 21) il provvedimento si preoccupa (comma 2) di confermare talune disposizioni del codice postale in materia di contributi dovuti dagli operatori⁽²²⁾. Analogamente, poi, (all'articolo 6, comma 26) in materia di dichiarazione di pubblica utilità degli impianti di telecomunicazioni, il regolamento dispone l'applicazione di alcuni articoli del predetto codice (articolo 231, commi 4 e 5 e

articoli da 232 a 239). In considerazione della vastità dell'intervento attuato con il regolamento e delle novità introdotte, sarebbe stata opportuna l'individuazione delle norme abrogate del precitato codice postale. Tale individuazione, invece, viene lasciata all'interprete ed in parte rinviata nel tempo. La norma relativa ad una delle principali innovazioni, consistente nel superamento (dal 1° gennaio 1998) dei diritti speciali ed esclusivi per l'offerta del servizio di telefonia vocale e per l'installazione e la fornitura delle reti pubbliche di telecomunicazioni (articolo 2, comma 3) viene completata dall'altra (articolo 2, comma 4) che prevede il riallineamento alle disposizioni del regolamento delle concessioni e delle autorizzazioni in essere alla data di entrata in vigore del DPR n. 318 entro il successivo 1° gennaio 1999. La non coincidenza dei relativi termini sembra ampliare ulteriormente l'ambito di interpretazione lasciato all'amministrazione ai fini dell'individuazione delle norme di rango legislativo abrogate.

Un'ulteriore osservazione, per quel che attiene al sistema delle fonti, poi, concerne il rapporto tra norme autorizzative e norme di attuazione in riferimento ai contenuti di tali ultime. La finalità prevista dalla delegificazione è infatti quella di consentire l'attuazione di direttive comunitarie nel settore. L'individuazione delle direttive delimita quindi l'ambito dell'intervento di delegificazione e ne definisce i confini, in assenza di ogni ulteriore indicazione in ordine alla disciplina che viene ad essere delegificata. Ne consegue che la normativa regolamentare è legittimata solo in quanto si mantiene nell'ambito di una attuazione della disciplina comunitaria. Muovendo da tali premesse, desta quindi perplessità, quanto alla compatibilità con i limiti indicati, la norma (di cui al comma 3 dell'articolo 17 del DPR n. 318 del 1997) che, nel disciplinare modalità e forme di utilizzo dei dati relativi agli abbonati ed ai relativi elenchi, obbliga ogni operatore (organismo di telecomunicazione) a rendere disponibili al centro elaborazione dati del Ministero dell'interno gli elenchi di tutti i propri abbonati e di tutti gli acquirenti del traffico prepagato della telefonia mobile. Se la *ratio* della norma appare chiara, infatti, di essa non è dato trovare riscontro nelle direttive comunitarie che vengono trasposte nell'ordinamento interno. Al riguardo, poi, occorre tener presente che la stessa norma (articolo 17, comma 1, lett. b) richiama le disposizioni di cui alle leggi n. 675 e 676 del 1996 sulla tutela dei dati.

Vale la pena di ricordare che le disposizioni richiamate non erano presenti nello schema di regolamento trasmesso alle Camere per l'espressione del parere parlamentare. Il testo dello schema di regolamento si limitava infatti a prevedere (articolo 17, comma 1, lett. b) che gli

utenti potessero scegliere se essere o meno iscritti, a titolo gratuito, negli elenchi telefonici. Quanto evidenziato induce a qualche riflessione in ordine all'efficacia di una forma di controllo parlamentare consistente nell'espressione di un preventivo parere. Si tratta di una circostanza che incide sensibilmente sul concreto atteggiarsi dei rapporti tra Governo e Parlamento. Vale la pena di richiamare una analoga fattispecie — verificatasi presso la Commissione parlamentare consultiva in ordine alla riforma del bilancio statale ai sensi della legge 3 aprile 1997, n. 94 —, in riferimento allo schema di regolamento concernente aspetti organizzativi del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. In base a notizie pervenute a quella Commissione, infatti, è emersa la sostanziale differenza del testo inviato dal Governo al Consiglio di Stato, ai fini della successiva emanazione, rispetto a quello già esaminato dalla Commissione. L'esigenza di tutelare il corretto e proficuo esercizio della prerogativa parlamentare è stata quindi rappresentata al Governo ai fini di un riesame parlamentare del testo, nelle parti modificate successivamente all'esame parlamentare. Dell'esito della vicenda risulta traccia negli atti parlamentari, sia nella fase iniziale dell'esame del testo nuovamente trasmesso alla Commissione ⁽²³⁾, che, infine, nel testo del parere definitivamente approvato ⁽²⁴⁾.

6 - *La legge 31 luglio 1997 n. 249 istitutiva dell'Autorità di garanzia per le comunicazioni*

6.1 - *Natura e funzioni dell'Autorità*

Il regolamento n. 318 del 1997, nel dare attuazione alla normativa comunitaria definisce molteplici funzioni dell'autorità di settore. Tale autorità, già prevista dalla legge n. 481 del 1995 è stata istituita con legge 31 luglio 1997, n. 249. Già la legge 14 novembre 1995, n. 481 ⁽²⁵⁾ riassume ed evidenzia, nei primi due articoli, la nuova tendenza nella gestione, da parte dello Stato, dei servizi di pubblica utilità. Da un intervento statale esteso ai più svariati settori, si assiste ad una progressiva riduzione della gestione diretta dei servizi di pubblica utilità. Le esigenze generali che in passato avevano indotto a ricondurre alla gestione statale servizi anche non essenziali, né strategici, inducono ora a limitare la presenza pubblica e ad assegnare alla stessa una funzione di tendenziale definizione delle «regole del gioco» (livelli di qualità dei servizi, fruibilità e diffusione dei medesimi in modo omogeneo sul territorio nazionale, tariffe certe e trasparenti e simili) ⁽²⁶⁾. Corrisponde a tale nuovo ruolo

del pubblico (enunciato dal comma 1 dell'articolo 1 della legge n. 481 del 1995) la prevista privatizzazione dei servizi di pubblica utilità, la cui attuazione si salda (mediante la previsione del comma 2 dell'articolo 1) alla definizione di indirizzi parlamentari, per il tramite del previsto parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari.

Il processo di ridefinizione della presenza pubblica, quale si è concretamente configurata nel passato, è completato dalla prevista istituzione — all'articolo 2 — di autorità di regolazione e controllo (comma 6) per i servizi di pubblica utilità. Tale funzione sembra sia da ricondurre ad un potere di governo del settore ⁽²⁷⁾. Pur nella difficoltà di individuare un modello unitario per le «amministrazioni autonome ad alto tasso di imparzialità» ⁽²⁸⁾ sembra potersi individuare nell'Autorità di garanzia per le comunicazioni, istituita ai sensi della legge 31 luglio 1997, n. 249, un'autorità amministrativa indipendente dal Governo, con funzioni di regolazione e controllo, ma anche più prettamente amministrative. Si è inteso individuare una struttura di elevata autonomia quale strumento di garanzia e di salvaguardia di interessi collettivi ⁽²⁹⁾.

Con la istituzione dell'Autorità di garanzia nel settore delle telecomunicazioni, si completa il quadro normativo che deriva dal reciproco intreccio della normativa di riassetto delle partecipazioni pubbliche, di quella di attuazione della normativa comunitaria, nonché — sia pure per un profilo più limitato — con quella diretta alla razionalizzazione e alla riorganizzazione della pubblica amministrazione ⁽³⁰⁾.

Esorbita dalla presente analisi una disamina approfondita della disciplina posta dalla legge 31 luglio 1997, n. 249. Si ritiene invece opportuno evidenziare taluni aspetti che offrano spunti di riflessione, in particolare per quel che concerne il sistema amministrativo ed ancor più il sistema delle fonti e la disciplina delle autorità indipendenti in genere.

La legge n. 249 pone in essere una disciplina piuttosto complessa e articolata ai fini indicati. Per quel che concerne la struttura, l'Autorità è strutturata in quattro organi (articolo 1, comma 3) quali il Presidente, la Commissione per le infrastrutture e le reti, la Commissione per i servizi e i prodotti ed il Consiglio. In ordine alle rispettive competenze, la Commissione per le infrastrutture oltre a quelle di vigilanza e controllo (articolo 1, comma 6, lett. a, nn. 8 e 15) ⁽³¹⁾, è titolare di funzioni di regolamentazione (nn. 3, 4, 8, 13) ⁽³²⁾, di funzioni consultive (n. 1) ⁽³³⁾, di funzioni di stimolo e di promozione di determinate iniziative (nn. 3, 8, 12) ⁽³⁴⁾ e di indirizzo (nn. 10 e 11) ⁽³⁵⁾, ed è altresì titolare di funzioni di amministrazione ⁽³⁶⁾, con un'accentuazione delle competenze di governo e gestione del settore, nonché, di funzioni che ne esaltano il ruolo di terzietà e di neutralità (nn. 9 e 10) ⁽³⁷⁾.

Anche la Commissione per i servizi e prodotti ha compiti di vigilanza e controllo (articolo 1, comma 6, lett. b, nn. 1, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12) ⁽³⁸⁾. Sono inoltre attribuite a tale organo funzioni di regolamentazione (nn. 3, 5, 9, 12) ⁽³⁹⁾. Sono altresì previsti compiti connessi al governo del settore, consistenti, sia in attività di promozione (nn. 1, 15) ⁽⁴⁰⁾, sia in attività che possono assimilarsi alla gestione diretta di talune attività amministrative (nn. 11, 13) ⁽⁴¹⁾. Alla Commissione sono quindi attribuite funzioni propositive nei confronti dell'amministrazione (n. 10) ⁽⁴²⁾, nonché un potere di sanzione (n. 14) ⁽⁴³⁾.

Il Consiglio, al quale con norma di chiusura sono attribuite le funzioni dell'Autorità non espressamente attribuite alle due Commissioni (articolo 1, comma 6, lett. c, n. 14), è titolare di ampi poteri di regolamentazione (nn. 2, 4, 5, 6 e 7) ⁽⁴⁴⁾.

Il Consiglio è poi titolare di funzioni di controllo, cui è connesso un potere di sanzione (n. 8) — conseguente all'accertamento dell'effettiva sussistenza di posizioni dominanti nel settore radiotelevisivo — con la facoltà di adottare i «conseguenti provvedimenti».

Sono inoltre da richiamare le attribuzioni del Consiglio nei confronti dell'esecutivo. A tale organo viene infatti riconosciuto un potere di segnalazione al Governo (n. 1) che appare circoscritto alla opportunità di interventi relativi alle innovazioni tecnologiche e all'evoluzione del settore delle comunicazioni, sia sul piano interno che internazionale. È tuttavia ricompreso nel potere di segnalazione quello relativo anche agli interventi legislativi ritenuti opportuni. Accanto a tale potere di segnalazione, il predetto organo dell'Autorità ha poi funzioni propositive nei confronti del Ministero delle comunicazioni (n. 6) in relazione ai disciplinari per il rilascio delle concessioni e delle autorizzazioni in materia radiotelevisiva. Il Consiglio presenta annualmente al Presidente del Consiglio dei ministri una relazione sull'attività svolta dall'Autorità e sui programmi di lavoro, per la successiva trasmissione al Parlamento (n. 12). Sono altresì attribuite a tale organo funzioni consultive nei confronti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Tali attribuzioni si esplicano nella previsione di un parere obbligatorio sui provvedimenti predisposti dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato riguardanti gli operatori del settore delle comunicazioni (n. 11).

6.2 - *Poteri normativi*

La sintetica individuazione delle principali funzioni attribuite dalla legge n. 249 (cui vanno aggiunte quelle risultanti dal DPR n. 318 del

1997 che, per la disposizione di cui all'articolo 1, comma 6, lettera c, n. 14, vanno ascritte al Consiglio) consente alcune riflessioni sul tipo di Autorità che la disciplina richiamata ha inteso istituire. Sembra anzitutto di preminente rilievo la funzione di regolazione. Il potere normativo dell'Autorità — *rectius* dei singoli organi — (con la sola eccezione del Presidente cui non sono espressamente attribuite specifiche funzioni) si esplica in una serie di atti variamente determinati e destinati a produrre differenti effetti. In tale ambito appare opportuna qualche considerazione sul regolamento di organizzazione (articolo 1, comma 9) che, oltre a produrre effetti in tale senso e con notevole latitudine (basti pensare alla disciplina contabile e delle spese che può essere regolata anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato) può, senza che si preveda una delegificazione espressa, produrre effetti sulle competenze dei singoli organi dell'Autorità previste al comma 6 dell'articolo 1 della legge istitutiva, ridistribuendoli tra i medesimi in maniera difforme da quella fissata con legge, come la stessa legge n. 249 consente.

L'effetto di tale disposizione sembra dunque quello di prevedere una sorta di delegificazione da attuare con regolamento dell'Autorità. Tale regolamento, che dovrebbe essere un regolamento di organizzazione, viene a dispiegare per tale via effetti nei confronti della collettività. Non solleva invece particolari questioni la prevista abrogazione espressa di norme (di cui al comma 22 dell'articolo 1) il cui effetto viene condizionato all'entrata in vigore del predetto regolamento. Sempre in ordine al potere regolamentare dell'Autorità, va evidenziato quello risultante dalla previsione di cui al comma 13 del precitato articolo 1. Tale norma prevede un collegamento funzionale tra l'Autorità ed i comitati regionali per le comunicazioni. Detti comitati, definiti «funzionalmente organi dell'Autorità», possono essere istituiti con leggi regionali. In una prospettiva di decentramento — espressamente riconosciuta dalla norma quale «esigenza», per assicurare le necessarie «funzioni di governo, di garanzia e di controllo in tema di comunicazione» — l'Autorità adotta un regolamento «per definire le materie di sua competenza che possono essere delegate ai comitati regionali per le comunicazioni». La disposizione contempla una «delega di materie». Sarebbe stata forse più opportuna una formulazione più precisa, magari con il ricorso ad una delega per l'esercizio di talune funzioni da circoscrivere con una indicazione più precisa della generica menzione delle «funzioni di governo, di garanzia e di controllo» utilizzata dalla norma richiamata. Oltre alle funzioni di regolamentazione, infatti, sembrerebbero doversi espressamente riservare all'autorità almeno quei poteri sanzionatori connessi alle funzioni di controllo che pure la legge prevede.

In riferimento ai poteri normativi dell'Autorità, va rilevato che la legge ricorre ad una terminologia spesso non univoca. Si passa dalla prevista determinazione di *standard* (articolo 1, c. 6, lett. a, n. 4) alla emanazione di norme di attuazione (articolo 1, c. 6, lett. b, n. 9), all'adozione di disposizioni attuative di un regolamento di delegificazione (DPR n. 318 del 1997, articolo 1, c. 6, lett. c, n. 5), alla regolazione delle relazioni tra gestori e utilizzatori (articolo 1, c. 6, lett. a, n. 8), alla vera e propria previsione di regolamenti (articolo 1, c. 6, lett. a, n. 5; articolo 1, c. 6, lett. b, nn. 2, 5; articolo 1, c. 6, lett. c, nn. 2, 6, 7). Dette previsioni sono da porre in relazione a distinti poteri di normazione, taluni dei quali di natura espressamente definita attuativa di disposizioni legislative ovvero per materie delegificate. Per le funzioni regolamentari che invece trascendono tale ambito di attuazione, si pongono talune questioni, già del resto evidenziate in dottrina in riferimento al sistema delle fonti e alla pluralità dei centri di produzione normativa.

Prima di approfondire tale tema, appare opportuno richiamare alcune disposizioni che sembrano offrire lo spunto per alcune considerazioni ulteriori.

Ai sensi del comma 4 dell'articolo 1, lettera b, n. 3, la Commissione per i servizi e i prodotti può, fra l'altro, «emanare regolamenti, nel rispetto delle norme dell'Unione europea, per la disciplina delle relazioni tra gestori di reti fisse e mobili e operatori che svolgono attività di rivendita di servizi di telecomunicazioni». La formulazione della norma, non felicissima, sembrerebbe prevedere una sorta di riserva a favore dei regolamenti dell'Autorità in materia. Tali regolamenti sembrerebbero dover tenere conto solo della normativa comunitaria.

Ad apposito regolamento è poi affidata (articolo 2, c. 5) la disciplina dei provvedimenti che l'autorità può porre in essere per impedire il formarsi di posizioni dominanti.

La disciplina regolamentare concerne in particolare, oltre ai provvedimenti, i relativi procedimenti e le forme di comunicazione. La disposizione fissa anche il contenuto minimo essenziale alla disciplina regolamentare, che dovrà assicurare la notifica agli interessati dell'opportuna istruttoria e il loro potere di presentare deduzioni. Viene altresì previsto che il regolamento assicuri «il potere dell'Autorità di richiedere ai soggetti interessati e ai terzi che ne siano in possesso di fornire informazioni e di esibire documenti utili all'istruttoria stessa».

Mentre per quel che concerne gli altri elementi attinenti ai rapporti tra gli interessati ed il procedimento non sembra dubitabile che la relativa disciplina possa risiedere nel regolamento, desta qualche perplessità

la previsione regolamentare di un penetrante potere anche di esibizione di documenti nei confronti di terzi estranei al procedimento, in assenza di una adeguata e conforme previsione legislativa, attributiva di tale potere all'Autorità. Del resto tale previsione sembra dispiegare effetti ben più ampi di quelli che discendono dalla disposizione di cui al comma 22 dell'articolo 2 della legge n. 481 del 1995, con la quale si dispone che «le pubbliche amministrazioni e le imprese» sono tenute a fornire alle Autorità oltre a notizie e informazioni, la collaborazione per l'adempimento delle loro funzioni.

Quel che si intende evidenziare è che sembra eccessivamente vaga la norma che, nel prevedere l'emanazione del regolamento, senza definire ulteriori criteri, consente tale penetrante potere anche nei confronti di soggetti, appunto, «terzi».

6.3 - Rapporti con Governo e Parlamento

Il tema dei rapporti delle Autorità amministrative indipendenti con il Governo da un lato e con il Parlamento, dall'altro, è stato esaminato dalla dottrina da tempo ⁽⁴⁵⁾. Si ritiene quindi opportuno evidenziare alcuni aspetti della disciplina positiva posta dalla legge n. 249.

Nei confronti del Governo, l'Autorità, nelle sue articolazioni, è titolare di funzioni consultive (articolo 1, c. 6, lett. a, n. 1), ha poi funzioni propositive (articolo 1, c. 6, lett. b, n. 10 e lett. c, n. 6) e di stimolo nei confronti di organi ministeriali (articolo 1, c. 6, lett. a, n. 3). In alcuni casi, prima di determinare degli *standard* per taluni servizi, deve «sentire il parere del Ministero delle comunicazioni» (articolo 1, c. 6, lett. a, n. 4). Per l'esercizio di talune competenze, poi, l'Autorità si avvale degli organi ministeriali (articolo 1, c. 6, lett. a, n. 2; articolo 1, c. 6, lett. c, n. 3; articolo 1, c. 13); si tratta di previsioni relative ad attività ad elevato contenuto tecnico, nelle quali sono presenti profili di governo del settore. A tali aspetti, in particolare, si riferisce la norma di cui all'ultimo periodo del comma 13 dell'articolo 1 della legge istitutiva. Si prevede che l'Autorità si coordina con i preposti organi dei Ministeri della difesa e dell'interno sugli aspetti di comune interesse.

La formulazione della disposizione sembra riservare per gli ambiti considerati (e circoscritti) all'Autorità un ruolo ausiliario nei confronti degli organi ministeriali piuttosto che prefigurare una situazione opposta.

Una posizione di maggior autonomia sembra disegnare la norma (articolo 1, c. 6, lett. c, n. 1) che attribuisce all'Autorità (*rectius* al Consi-

glio) un potere di segnalazione al Governo, in riferimento all'opportunità di interventi che si mostrino opportuni, anche di ordine legislativo.

Richiama nuovamente una figura istituzionalmente ausiliaria del Governo — con limitata autonomia — la norma (di cui all'articolo 1, c. 6, lett. c), n. 12) che nel prevedere un obbligo di relazione annuale da parte dell'Autorità sull'attività svolta e sui programmi di lavoro, ne prevede la previa presentazione al Presidente del Consiglio dei ministri, per la successiva trasmissione al Parlamento.

È di specifico rilievo, ai fini del rapporto con il Governo, la disposizione — di cui al comma 2 dell'articolo 2 della legge n. 481 del 1995 — che riconosce all'Esecutivo una specifica funzione di indirizzo nei confronti delle autorità. Le norme di cui alla legge n. 481, per effetto del disposto del comma 21 dell'articolo 1 della legge n. 249 del 1997, si applicano in quanto non derogate dalla medesima legge n. 249. Dovrebbe quindi ritenersi applicabile la richiamata disciplina che prevede tale funzione di indirizzo, che si sostanzia nella indicazione del quadro delle esigenze di sviluppo dei servizi di pubblica utilità che corrispondono — in base ad un apprezzamento del Governo — agli interessi generali del paese.

La rilevanza di tale previsione appare ancor più evidente in considerazione della normale collocazione di tale indirizzo nell'ambito del documento di programmazione economico-finanziaria, che costituisce un documento essenziale per la politica economica del Governo. L'esperienza dei prossimi anni consentirà di operare una valutazione più approfondita circa la reale portata di tale norma.

La possibilità di un potere di indirizzo del Governo nei confronti delle autorità induce ad alcune considerazioni sul tema ulteriore dei rapporti tra l'Autorità ed il Parlamento. In realtà, oltre al procedimento per la nomina dei componenti le Commissioni e per la nomina del Presidente, il legame istituzionale tra Autorità e Parlamento si sostanzia nella relazione annuale in precedenza richiamata, nonché nelle relazioni annuali relative ai risultati delle analisi effettuate sull'andamento e sull'evoluzione dei mercati relativi ai settori per i quali si prevede il divieto espresso di posizioni dominanti (articolo 2, c. 4). Sotto altro profilo, rileva poi un indiretto controllo da parte delle competenti Commissioni parlamentari in ordine ai regolamenti di delegificazione previsti al comma 6 dell'articolo 5 della legge istitutiva dell'Autorità.

Accanto a tali forme di raccordo, può essere richiamata la possibilità offerta dai regolamenti parlamentari di svolgere l'audizione di presidenti di enti pubblici. Per prassi, della disposizione regolamentare viene da-

ta un'interpretazione estensiva, ritenendosi ammissibile in base alla stessa anche l'audizione dei presidenti delle Autorità indipendenti. Sotto un profilo formale, peraltro, proprio la necessità di tale interpretazione evidenzia i limiti della disciplina in materia. È tuttavia sotto un profilo sostanziale che la normativa regolamentare sembra non consentire forme di intervento parlamentare particolarmente penetranti, non conseguendo alle audizioni che limitati effetti.

Tali brevi osservazioni evidenziano l'esigenza di una riflessione più approfondita di ordine generale anche sull'assetto costituzionale nel suo complesso e sulla necessità di un adeguamento della normativa costituzionale, sia, per quel che concerne il ruolo delle autorità indipendenti, sia, per quel che attiene al rapporto con gli organi costituzionali ed in particolare con il Parlamento.

6.4 - Funzioni paragiurisdizionali e tutela giurisdizionale

Se tra le attribuzioni dell'Autorità talune si connotano per il carattere amministrativo e di «governo» del settore, altre, invece, ne esaltano la funzione di terzietà e di imparzialità. Dette funzioni, tuttavia, non fanno assurgere l'autorità a giudice specializzato del settore, quanto, piuttosto, ad arbitro tra le parti cui, in definitiva, viene garantita la ampia tutela giurisdizionale ⁽⁴⁶⁾.

In particolare, la Commissione per le infrastrutture e le reti, sentite le parti interessate, dirime le controversie in tema di interconnessione e accesso alle infrastrutture di telecomunicazione (articolo 1, c. 6, lett. a, n. 9). Altra norma (articolo 1, c. 6, lett. a, n. 14) consente, poi, alla Commissione predetta di intervenire nelle controversie tra ente gestore del servizio di telecomunicazioni e gli utenti privati. Le norme in esame sembrano riferirsi a controversie insorte tra le parti ma non deferite all'autorità giudiziaria. Ne risulta una facoltà per le parti medesime di comporre la lite mediante l'intervento dell'Autorità. Tale interpretazione sembrerebbe in particolare suffragata dalla previsione — nella prima delle due norme richiamate — di un termine, che decorre dalla notifica della controversia, entro il quale l'Autorità deve provvedere. È poi prevista la facoltà di ricorso all'Autorità, per i soli utenti, avverso le interruzioni del servizio operate dai gestori del servizio pubblico di telecomunicazioni (articolo 1, c. 6, lett. a, n. 10).

La disciplina delle procedure per la soluzione non giurisdizionale delle controversie è riservata a provvedimenti dell'Autorità. Analogamente,

con provvedimenti dell'Autorità, sono individuate le controversie per le quali si renda necessario un tentativo obbligatorio di conciliazione. All'autorità viene assegnato un termine breve (30 giorni) per pervenire alla conciliazione. Fino a tale termine, sono sospesi i termini per agire in sede giurisdizionale (articolo 1, c. 11). Data la valenza generale ed astratta dei «provvedimenti» relativi alle procedure all'individuazione delle controversie per le quali sia necessario esperire un tentativo di conciliazione, si deve ritenere che gli stessi abbiano, se non il *nomen*, almeno la sostanza dei regolamenti. Ulteriore riconoscimento di una funzione paragiurisdizionale all'Autorità consegue alla prevista definizione, da parte della medesima, delle procedure relative ai criteri minimi adottati dalle istituzioni dell'Unione europea per la regolamentazione delle procedure non giurisdizionali a tutela dei consumatori e degli utenti.

Si ritiene opportuno rinviare al prosieguo della presente analisi ogni considerazione in ordine al ruolo che in tal modo si assegna all'Autorità nei confronti delle istituzioni comunitarie e alla connessa esigenza di una riflessione più approfondita in merito alle Autorità indipendenti nell'attuale contesto costituzionale. Quel che si intende evidenziare in questa sede è, invece, la circostanza che la norma richiamata (articolo 1, c. 12) dispone che i criteri individuati dall'Autorità nella disciplina delle relative procedure costituiscono principi per la definizione delle controversie che le parti concordino di deferire ad arbitri.

Sono dunque chiari i contorni delle funzioni paragiurisdizionali dell'Autorità: può svolgere un tentativo obbligatorio di conciliazione e fissare i criteri per l'arbitrato ma non diviene essa stessa giudice, neppure quale arbitro necessario, ferma restando la facoltà per le parti di deferire la controversia ad arbitri concordemente designati. Il ricorso all'Autorità per il tentativo di conciliazione, poi, non priva le parti della facoltà di ricorrere in sede giurisdizionale.

Occorre tuttavia evidenziare il superamento della impostazione su cui era fondata analoga previsione della legge 481 del 1995 che affidava (articolo 2, comma 24) ad uno o più regolamenti, ai sensi dell'articolo 17, comma 1 della legge n. 400 del 1988, la definizione delle procedure delle attività svolte dalle Autorità (idonee a garantire agli interessati piena conoscenza degli atti istruttori, il coordinamento, il contraddittorio, in forma scritta e orale, e la verbalizzazione), nonché i criteri, le condizioni, i termini e le modalità per l'esperimento di procedure di conciliazione o di arbitrato in contraddittorio presso le Autorità (nei casi di controversie insorte tra utenti e soggetti esercenti il servizio). A tali regolamenti era altresì demandata la previsione dei casi in cui le procedure di

conciliazione o di arbitrato potevano essere rimesse in prima istanza alle commissioni arbitrali e conciliative istituite presso le Camere di commercio. La legge del 1995 opportunamente disponeva che il verbale di conciliazione (o la decisione arbitrale) costituisse titolo esecutivo.

La disciplina di cui alla legge istitutiva dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, invece, demanda la definizione degli aspetti richiamati in precedenza a «provvedimenti» dell'Autorità.

Sotto distinto profilo, un ulteriore superamento della legge n. 481 del 1995 concerne il regime giurisdizionale dei provvedimenti dell'Autorità.

Analogamente alla legge del 1995 (articolo 2, c. 25), la legge n. 249 (articolo 1, c. 26) riconosce la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Si tratta di una scelta che tiene conto dei possibili effetti dei provvedimenti dell'Autorità su diritti ed interessi ⁽⁴⁷⁾. Tuttavia, la legge n. 249 del 1997 supera l'impostazione della precedente legge, che riconosceva un unico grado di giudizio avanti al tribunale amministrativo regionale nella cui circoscrizione ha sede l'Autorità, per riconoscere invece la competenza in via esclusiva ed inderogabile, in primo grado, al tribunale amministrativo regionale del Lazio. In considerazione, tuttavia, del possibile allungamento dei tempi di definizione delle controversie per la possibilità di un secondo grado di giudizio, la legge n. 249 del 1997 reca norme, di natura processuale, per assicurare la rapida conclusione del procedimento (c. 27, articolo 1).

6.5 - *Considerazioni sull'Autorità di garanzia nelle comunicazioni*

La rapida disamina di taluni aspetti della normativa istitutiva dell'Autorità di settore, consente di individuare alcuni spunti di riflessione. Va rilevato che, nell'assenza di un modello unitario di Autorità indipendente ⁽⁴⁸⁾, è possibile comunque scorgere con varia caratterizzazione taluni elementi, che discendono dalla posizione di imparzialità e neutralità (rispetto all'amministrazione statale) di cui tali organismi sono espressione.

L'Autorità di garanzia per le comunicazioni, in particolare, partecipa sicuramente ad una funzione di vigilanza e di controllo del settore, tuttavia, va rilevato che l'attività alla stessa demandata — che può definirsi genericamente di «governo del settore» — appare estremamente vasta. Basta considerare le funzioni attribuite agli organi dell'Autorità sia dalla legge istitutiva, che, ancor più, dal regolamento di attuazione di direttive comunitarie nel settore delle telecomunicazioni (DPR n. 318 del 1997)

(in particolare si intende far riferimento al potere di rilasciare le licenze individuali di cui all'articolo 20, comma 1; al potere di rilasciare autorizzazioni generali e licenze individuali, di cui all'articolo 6; alla possibilità di imporre contributi per l'uso di risorse limitate, di cui all'articolo 6, comma 21; all'assenso per la cessione a terzi di licenze individuali e di autorizzazioni generali, di cui al comma 28 dell'articolo 6) per riconoscere la latitudine di tale attività amministrativa⁽⁴⁹⁾. Accanto a tali funzioni, è poi previsto un potere di sanzione che rende effettivo il controllo, il cui ambito viene definito dalle norme istitutive ma appare vaga, o almeno molto generica, l'individuazione dei criteri per la graduazione della sanzione⁽⁵⁰⁾. Tale esigenza, del resto, era stata evidenziata anche nei pareri espressi dalle competenti Commissioni parlamentari sullo schema di regolamento attuativo di direttive comunitarie del settore (DPR n. 318 del 1997)⁽⁵¹⁾. Tuttavia, l'assenza di una espressa definizione di tali aspetti nelle norme autorizzative della delegificazione, rendeva impraticabile tale soluzione in sede di delegificazione. Opportunamente, pertanto, il disegno di legge comunitaria 1995-1997 (A.C. 3838 al momento in quarta lettura presso la Camera dei deputati) introduce una disciplina dettagliata delle sanzioni, riferendola alle violazioni delle disposizioni del precitato DPR n. 318 del 1997 (articolo 25). Il sistema previsto con regolamento di delegificazione viene quindi ad essere completato e reso più coerente con un nuovo intervento legislativo.

Sotto distinto profilo, vale la pena di evidenziare il tema dell'autonomia dell'*Authority* dall'amministrazione statale. Si è già indicata la previsione di una relazione mediante la quale l'Autorità, sicuramente distinta ed autonoma dall'apparato statale, si raccorda all'esecutivo (anche se tale trasmissione avviene per la successiva presentazione al Parlamento). Merita invece un accenno la norma contenuta nella legge n. 481 del 1995 (articolo 2, c. 21) in base alla quale «il Governo», nell'ambito del documento di programmazione economico-finanziaria, indica alle Autorità il quadro di esigenze di sviluppo dei servizi di pubblica utilità che corrispondono agli interessi generali del paese. La norma — che non sembra incompatibile con la disciplina successiva di cui alla legge n. 249 del 1997 — individua un rapporto tra Autorità e Governo tale da recuperare quell'unità di indirizzo politico-amministrativo riconosciuto al Governo dall'articolo 95 della Costituzione⁽⁵²⁾.

La funzione di indirizzo viene peraltro circoscritta entro precisi ambiti consistenti nel «quadro di esigenze di sviluppo dei servizi di pubblica utilità che corrispondono agli interessi generali del paese», tuttavia, si tratta di quelle esigenze di interesse generale per la cui regolazione sono state in definitiva istituite le autorità.

Merita un'ulteriore e distinta analisi, poi, un altro profilo connesso alle funzioni demandate alle autorità. Particolare rilievo assumono infatti nella disciplina positiva dell'Autorità di garanzia per le comunicazioni i poteri normativi ad essa riconosciuti ⁽⁵³⁾.

La legge n. 249 del 1997, come già evidenziato, riconosce ampi poteri normativi all'Autorità di settore per le comunicazioni. Operata una distinzione tra gli atti che possono essere qualificati amministrativi generali, da quelli costituenti veri e propri regolamenti (distinzione da operare, oltre che sulla base della definizione legislativa, anche in concreto, sulla natura sostanziale dell'atto), e limitando l'analisi ai poteri regolamentari propriamente detti, previsti dalla legge n. 249 del 1997, non sembra costituire un aspetto problematico, anzitutto, la previsione di poteri regolamentari in capo a soggetti diversi dal Governo ⁽⁵⁴⁾. Tale attribuzione, non trovando ostacoli nel disposto costituzionale, non può ritenersi inammissibile, se prevista da fonte pariordinata e successiva alla legge n. 400 del 1988 ⁽⁵⁵⁾. Del resto, il riconoscimento di tale potere arricchisce — e complica — «il pluralismo che caratterizza ormai in modo netto il sistema delle fonti vigente nel nostro paese» ⁽⁵⁶⁾. La circostanza che il sistema sia già fondato sul pluralismo delle fonti non esclude che taluni aspetti problematici derivino dalla previsione di potestà regolamentari ben più estese di quelle relative alla disciplina attuativa delle fonti primarie ⁽⁵⁷⁾.

Va rilevato che tali regolamenti, oltre alle osservazioni di cui da tempo sono oggetto da parte della dottrina i regolamenti indipendenti del Governo ⁽⁵⁸⁾, si prestano ad alcune considerazioni aggiuntive. La potestà regolamentare dell'Autorità in commento si colloca in un contesto differente da quella governativa, per la sostanziale carenza di quei vincoli procedurali per l'emanazione di un regolamento governativo posti dalla legge n. 400 del 1988, nonché per la sostanziale estraneità alla rappresentanza del corpo elettorale di cui l'esecutivo, per il vincolo fiduciario con il Parlamento, è espressione ⁽⁵⁹⁾.

Il quadro appare ancor più complesso in considerazione della espressa previsione che, in assenza di ambiti predefiniti per legge, se non in maniera eccessivamente vaga, conferisce ad un organo dell'Autorità il potere di emanare regolamenti (con efficacia esterna) nel rispetto delle norme dell'Unione europea ⁽⁶⁰⁾. Tale disposizione desta perplessità e necessità di approfondimenti per quel che concerne il valore di tali atti nel sistema delle fonti, nonché per quel che concerne il rapporto tra le varie fonti, interne e comunitarie. Tali considerazioni inducono ad un'ulteriore riflessione per quel che concerne la prevista efficacia delegificante che

la legge n. 249 del 1997 attribuisce a taluni regolamenti dell'Autorità, in assenza di ogni espresso rinvio alle modalità previste per i regolamenti (governativi) di delegificazione dalla legge n. 400 del 1997. La previsione di tale potere — di cui al comma 7 dell'articolo 1 della legge n. 249 — se pur inserita in un contesto di possibile riorganizzazione delle competenze degli organi dell'autorità, per assicurare la flessibilità necessaria per l'esercizio delle molteplici funzioni dell'Autorità, tuttavia, pone in evidenza l'ulteriore questione della compatibilità con l'attuale modello organizzativo dell'apparato pubblico e dei relativi poteri normativi quale discende dalla Costituzione ⁽⁶¹⁾. Ne risulta confermata — e rafforzata — dalla disciplina istitutiva dell'Autorità di garanzia per le comunicazioni l'esigenza, ormai non rinviabile, di una revisione profonda in primo luogo dell'assetto organizzativo dell'apparato pubblico, che registra l'affiancamento alle strutture ministeriali di nuovi organismi non soggetti ai poteri di indirizzo governativo né, peraltro, collocate in un quadro dei rapporti definiti di responsabilità nei confronti del Parlamento ⁽⁶²⁾. Tale riflessione dovrebbe collocarsi in un quadro di rimediazione complessiva della disciplina costituzionale ⁽⁶³⁾. Una rivisitazione della disciplina fondamentale potrebbe ridefinire in un quadro armonico e bilanciato il complesso delle relazioni istituzionali fra Governo, Parlamento e organi ausiliari, ponendo le basi per un nuovo assetto organizzativo dell'apparato pubblico e definendo un sistema razionale delle fonti. Sotto tale ultimo profilo, infatti, occorre tener presente che l'attuale pluralismo potrebbe subire un ulteriore impulso dalla revisione della forma di Stato. In tale contesto, meriterebbe forse una riflessione anche il ruolo che riveste la dimensione comunitaria e le relazioni che vengono ad instaurarsi tra i vari centri di produzione normativa interni e quelli comunitari.

Sotto tale profilo, il processo di revisione della seconda parte della Costituzione, ha portato all'esame del Parlamento un testo ⁽⁶⁴⁾ che al titolo V disciplina le pubbliche amministrazioni, le autorità di garanzia e gli organi ausiliari. Sotto un profilo di ordine sistematico, le norme relative alle autorità di garanzia sono comprese nella II sezione, unitamente a quelle relative agli organi ausiliari.

Con le doverose cautele, posto che l'esame del progetto di revisione della Costituzione è ancora in corso, sembra tuttavia eccessivamente scarna la disciplina prevista dall'articolo 109 del testo all'esame dell'Assemblea della Camera in riferimento alle esigenze in precedenza evidenziate. Accanto infatti alla previsione della riserva di legge per l'istituzione di Autorità, ai fini della definizione delle relazioni istituzionali con il Governo e con il Parlamento, sarebbe forse opportuna anche una espres-

sa norma costituzionale per definire il quadro dei rapporti in precedenza indicato. Sarebbe altresì possibile ridefinire, in tale sede, anche le relazioni nei confronti delle istituzioni comunitarie.

7 - *Considerazioni conclusive*

L'analisi dei principali interventi normativi che hanno inciso con sensibili effetti sulla disciplina del settore delle telecomunicazioni, nell'arco temporale che va dall'inizio della XIII legislatura a circa metà della medesima, consente di svolgere alcune riflessioni.

Sembra in primo luogo possibile valutare nel loro insieme tali interventi che costituiscono, complessivamente intesi, una sorta di «pacchetto» di norme per il settore. Si intende cogliere, in particolare, il significato di «sistema» che viene conferito alla disciplina settoriale e che rende la materia assimilabile a quelle nelle quali ove — come evidenziato nella premessa della presente analisi — per l'esigenza di una più efficace azione di indirizzo, si è dato vita ad interventi dotati, nel complesso, di una certa razionalità e coerenza, come ad esempio nel caso degli interventi diretti alla razionalizzazione dell'apparato amministrativo, ovvero, al riordino della presenza pubblica nei settori produttivi di beni e servizi.

Le ragioni di una tale organicità d'insieme sembrano risiedere, anzitutto, nello stretto collegamento della disciplina della materia con la normativa comunitaria. Il particolare rilievo che in ambito comunitario viene dato ai principi della libera concorrenza e del mercato, con il corollario della netta separazione delle funzioni di indirizzo e controllo da quelle gestionali, appare evidente e di prioritario rilievo in un settore strategico ed in tumultuosa evoluzione quale quello delle telecomunicazioni. È quindi possibile scorgere un elemento ulteriore nella stessa direzione che connota la legislazione di settore rispetto a quelle — pure dotate di una propria organicità — in precedenza richiamate. Tale osservazione è avvalorata dalla constatazione che proprio in riferimento alla disciplina comunitaria, quella di settore appresta delle soluzioni che costituiscono degli indici dell'esigenza di un salto di qualità nell'adeguamento alla normativa sovranazionale. Il recepimento di un consistente gruppo di direttive comunitarie nel settore delle telecomunicazioni mediante regolamenti di delegificazione, evidenzia la necessità di superare i meccanismi a tal fine previsti dalla legge n. 86 del 1989 mediante la legge comunitaria. Tale procedura, seppure ha costituito un decisivo

intervento di organizzazione e di razionalizzazione, mostra forse i segni di una certa usura. In particolare, l'esperienza indica tempi mediamente piuttosto lunghi per l'approvazione della legge comunitaria, cui si sommano, poi, i tempi ulteriori per gli adempimenti successivi di natura attuativa. Si sono in precedenza evidenziati i limiti dell'intervento di delegificazione, e le perplessità cui può dare adito la formula di autorizzazione al recepimento sostanzialmente in bianco per successive direttive tuttavia, tale percorso procedurale ha consentito di accelerare sensibilmente la trasposizione della normativa comunitaria nell'ordinamento interno ⁽⁶⁵⁾.

Ulteriore indice di una intima connessione nel settore tra la normativa comunitaria e quella nazionale è costituito dalla attribuzione all'Autorità di garanzia per le comunicazioni, di un potere regolamentare da esercitare «nel rispetto della normativa comunitaria». La norma primaria, cioè, sembra attribuire quale unico parametro alla norma secondaria quello della normativa comunitaria.

Un'ulteriore connotazione della legislazione di settore risiede poi nella previsione di procedure che consentono una certa elasticità al sistema. A tale fine si prevede un esteso ricorso agli strumenti della delegificazione. Il processo evolutivo precitato registra un ulteriore impulso con la prevista riserva di precisi ambiti regolamentari riservati all'autorità autonoma di garanzia, per consentire un rapido adeguamento alle evoluzioni della materia.

Un ulteriore aspetto che sembra di poter cogliere nella disciplina in commento è quello di rendere evidente, più degli altri interventi normativi dotati di particolare coerenza (in precedenza richiamati), l'esigenza di una contemporanea rimeditazione, sia, dell'assetto organizzativo dell'apparato pubblico, che, di quello costituzionale. Tale esigenza appare anzi la più pressante per il rischio che la nuova organizzazione di settore interrompa la relazione istituzionale che la Costituzione pone fra Governo e Parlamento. Il superamento di un sistema basato sulla unicità dell'indirizzo politico-amministrativo in capo all'Esecutivo e l'espressa attribuzione di poteri normativi ad un organismo effettivamente indipendente da quest'ultimo e che opera, nel contempo, in assenza di un rapporto particolarmente intenso con il Parlamento, rischia di incidere anche sull'equilibrio istituzionale tra Governo e Parlamento.

Appare quindi primaria l'esigenza di una riflessione in ordine al ruolo ed al grado di responsabilità di un organo indipendente, quale l'Autorità, ma dotato di ampi poteri di governo di un settore strategico. Vi sarebbe forse l'occasione per chiarire, in sede di revisione della Costituzione,

quale sia l'elemento che caratterizza le funzioni ausiliarie dell'Autorità nei reciproci rapporti con il Governo e con il Parlamento. Per quel che attiene ai rapporti con le istituzioni parlamentari, in particolare, la normativa relativa all'Autorità di settore evidenzia l'esigenza di definire nuove forme di controllo. La sostanziale posizione di autonomia dall'Esecutivo preclude infatti il ricorso agli ordinari strumenti di indirizzo e controllo di cui il Parlamento dispone nei confronti del Governo e che si fondano sul nesso intercorrente tra i due organi costituzionali. Ne consegue l'esigenza di una profonda rimediazione degli strumenti di controllo parlamentare ⁽⁶⁾. Tale revisione non sembra peraltro possa produrre effetti apprezzabili in assenza di una relazione tra Parlamento ed Autorità assistita da una norma di rango costituzionale.

Note

(1) Liberalizzazione reti alternative ad esempio anticipata al luglio 1996 ai sensi della direttiva 96/19/CE di modifica della direttiva 90/388/CE.

(2) Direttiva 94/46/CE - 96/19/CE - 96/2/CE.

(3) Direttiva 97/13/CE.

(4) Decreto legislativo 9 febbraio 1993, n. 55 e 17 marzo 1995, n. 103.

(5) In esercizio della delega previsto dalla legge comunitaria 1995, legge n. 52 del 1996.

(6) 95/51/CE; 95/62/CE; 96/19/CE.

(7) Con riferimento ai vari tipi di delegificazione v. da ultimo DICKMAN R.: *Osservazioni in tema di delegificazione e coordinamento delle fonti* in corso di pubblicazione.

(8) Un precedente significativo di delegificazione prevista da un decreto-legge che ha determinato il parere contrario della I Commissione del Senato è costituito dal decreto-legge 12 maggio 1995, n. 163. Tale previsione fu trasfusa in apposito disegno di legge (AS 1794). Non mancano peraltro casi di decreti-legge invece convertiti v. es. decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (articolo 21 c. 1 e 2).

(⁹) Ad es. nel Nuovo codice della strada, articolo 229.

(¹⁰) v. Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, Commissioni VII e IX, sedute 11.12.1996 e 17.12.1996.

(¹¹) v. Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, Commissioni VII e IX, sedute 17.12.1996.

(¹²) Resoconto stenografico della seduta del 17.12.1996.

(¹³) La citata dottrina riferisce tale considerazione alla natura delegificante dei regolamenti *ex* articolo 6 del decreto legislativo n. 29 del 1993, considerazione applicabile per analogia alla fattispecie richiamata: TARLI BARBIERI Giovanni, «Governò: l'attuazione dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988 nel più recente periodo», in *Quaderni costituzionali* anno XV, n. 3, dicembre 1995; sulla natura delegificante dei regolamenti *ex* articolo 6 decreto legislativo n. 29 del 1993 v. Ad. Gen. Consiglio di Stato, 2 giugno 1994, n. 152/94 p. 7 e s. *ibidem*.

(¹⁴) V. TARLI BARBIERI Giovanni *cit.* che richiama a fini esemplificativi il DPR 10 settembre 1992, n. 312; il DPR 1° marzo 1992, n. 229; il DPR 1° marzo 1992, n. 230; il DPR 1° marzo 1992, n. 231.

(¹⁵) Norme autorizzative contenute nella legge 537 del 1993: articolo 1, commi 24 e 28; articolo 1, comma 25; nella legge n. 84 del 1994, articolo 24, comma 2, in TARLI BARBIERI *cit.* pag. 521; e VIPIANA P., «La delegificazione: profili teorici ed esperienze pratiche» in *Politica del diritto*, vol. XXV n. 2, giugno 1994.

(¹⁶) Consiglio di Stato, Ad. Gen. 13 aprile 1994, n. 123/94 p. 8 e 99; VIPIANA P., «La delegificazione: profili teorici ed esperienze pratiche» *cit.*

(¹⁷) Nella relazione allo schema di Regolamento trasmesso alle Camere in attuazione del decreto-legge n. 650 del 1996, si precisa che nello schema sono state utilizzate parti di direttive dell'UE non ancora pubblicate in considerazione del fatto che le direttive 95/51 e 96/19, da attuare, esprimono solo norme di principio e di indirizzo in materia di concorrenza. Le direttive di cui viene anticipata l'attuazione sono relative all'interconnessione nel settore delle telecomunicazioni (c.d. «direttiva interconnessione»), alla definizione di una disciplina comunitaria in materia di autorizzazioni generali e di licenze individuali nel settore dei servizi di telecomunicazione (c.d. «direttiva licenze») e al trattamento dei dati personali nel settore delle telecomunicazioni (c.d. «direttiva protezione dati»). Va rilevato che in materie di particolare rilievo quali quelle oggetto delle precitate direttive la previsione nel corpo delle stesse (direttiva interconnessione e direttiva licenze) di un termine di 20 giorni dalla relativa pubblicazione offre motivazioni alla preoccupazione, di cui si è fatto carico l'esecutivo, di assicurare a tali atti una tempestiva attuazione.

(¹⁸) Su tale aspetto, v. DI PORTO ROSSI, «L'intervento del Parlamento nel procedimento di formazione di alcuni regolamenti del Governo», in *Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale*, a cura di DE SIERVO.

(¹⁹) Il Consiglio di Stato, nell'Adunanza Generale dell'11 aprile 1996 (in giurisprudenza costituzionale maggio-giugno Anno XLI-1996, con nota di CERRONE F.) ha affrontato la questione della legittimità dell'esistenza di norme in un decreto-legge che prevedono l'adozione di un regolamento. Legittima è stata altresì ritenuta l'adozione di un regolamento sulla scorta di disposizioni contenute in un decreto-legge non convertito. Tale previsione, peraltro, può costituire, in concreto, sintomo del difetto dei presupposti di costituzionalità cui è subordinato l'esercizio della decretazione d'urgenza. Nel caso di specie esaminato dall'Adunanza Generale, il potere regolamentare era riferito a materia già in precedenza delegificata e quindi normata con atto regolamentare. In tale ambito — rileva l'Adunanza Generale — la già avvenuta emanazione del regolamento governativo (di delegificazione) costituisce «di per sé titolo idoneo per un nuovo esercizio del potere regolamentare senza che sia necessario prevederne una reiterata attribuzione in altra specifica legge. In altre parole, l'attribuzione del potere regolamentare, anche quando consiste nell'autorizzazione a derogare norme di legge non si esaurisce nell'atto stesso dell'emanazione del regolamento ma perdura, essendo ormai quel settore dell'ordinamento stato coperto da normativa di rango secondario».

(²⁰) In riferimento alla necessità che la delegificazione riguardi non materie astrattamente intese, ma disposizioni puntualmente anche se indirettamente indicate dalla legge di delegificazione — in quanto diversamente non sarebbe più il legislatore ma l'esecutivo stesso a stabilire in che misura e con quali effetti la normazione regolamentare sia destinata ad alterare la disciplina di legge — v. PALADIN L., *Diritto Costituzionale*, Padova 1991, 229.

(²¹) Giova ricordare che mentre venivano esaminati e convertiti in legge i decreti-legge n. 545 del 1996 e n. 115 del 1997 erano in corso di esame presso il Senato i disegni di legge AS 1138, recante disciplina del sistema delle comunicazioni, e AS 1021, relativo all'istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Il primo dei due disegni di legge, nel testo originario (articolo 15, c. 3-6) prevedeva una norma analoga a quella di cui al comma 2 dell'articolo 1 del decreto-legge n. 545. Tuttavia, tale previsione era più ampia di quella contenuta nel decreto-legge, riferendosi anche all'attuazione delle direttive 96/2 e 96/19. Il disegno di legge consentiva poi di attuare con regolamento anche le direttive comunitarie per la liberalizzazione delle infrastrutture e dei servizi di telecomunicazioni, purché le stesse non consentissero scelte in ordine alle modalità della loro attuazione.

(²²) Si dispone, in particolare, che le norme di cui all'articolo 188 del codice postale continuano ad applicarsi, ma «per le finalità di cui all'articolo 6, commi 20 e 21» — relativi alla determinazione dei contributi dovuti dalle aziende titolari di licenze individuali —. Detta conferma, poi, è soggetta a condizione risolutiva, permanendo «fino a diverso provvedimento dell'Autorità».

(²³) V. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 25 febbraio 1998, p. 124.

(²⁴) V. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* dell'11 marzo 1998, p. 193.

(²⁵) Precedenti legislativi recenti, riferibili alla istituzione di autorità indipendenti per la regolazione dei servizi pubblici sono contenuti nella legge collegata alla manovra di finanza pubblica per il 1994 — legge 24 dicembre 1993, n. 537 —, nonché nel decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 1994, n. 474.

(²⁶) In ordine a tale processo rileva MORISI M.: «Le Autorità indipendenti in Italia», in *Queste Istituzioni*, n. 108/96 p. 122: che «... la consapevolezza del rilievo strutturale — e non congiunturale — dello sviluppo delle *authorities* nel nostro paese» potrebbe tradursi in una nuova «strategica (sul piano istituzionale, organizzativo e della formazione politica e burocratica) e armonica divisione del 'lavoro politico': alle *authorities* l'eterocorrezione delle dinamiche privatistico-pubblicistiche del mercato e al ceto politico e ai circuiti che esso formalmente presidia, le politiche di eterocompensazione delle asimmetrie sociali che mercato e concorrenza producono nella loro stessa operatività».

(²⁷) In tal senso, DE VERGOTTINI G., «Attività regolatoria e autorità indipendenti: l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas», in *Responsabilità comunicazione impresa*, n. 2/1996, p. 243, sottolinea «che tale formula sembra indicare il proposito legislativo di affidare alle nuove strutture una responsabilità gestionale complessiva del settore tramite la precostituzione di una riserva di disciplina anche normativa: in tal senso infatti pare plausibile decifrare il termine 'regolazione', altrimenti non definibile nel nostro ordinamento». Ritiene prevalenti le funzioni di regolamentazione e protezione di interessi collettivi rispetto a quelle di gestione: FRANCHINI C., «Le autorità amministrative indipendenti» in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 1988, p. 559. L'autore, tuttavia, esprime tale opinione in periodo anteriore all'istituzione della stessa autorità garante della concorrenza e del mercato. Nel senso di una funzione di governo del settore MINERVA M., «Le funzioni di coordinamento e la definizione degli *standard* informatici in *Rivista della Corte dei Conti* n. 4, luglio-agosto 1994, p. 252.

(²⁸) Secondo la definizione contenuta nella relazione della Commissione per la modernizzazione delle istituzioni, istituita presso la P.C.M. e presieduta da F. Piga, «relazione sulla riforma dell'amministrazione centrale», in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 1985, n° 3, p. 85 e ss. Rivolge una critica alle semplificazioni unificanti AMATO G., «Autorità semi-indipendenti ed autorità di garanzia» in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/1997, pag. 645 e ss. In ordine all'autorità per le comunicazioni, G. Amato ritiene sia indipendente dal Governo e tuttavia dotata anche di compiti amministrativi e partecipe di atti che saranno imputati a un organo dello stesso Governo, loc. *Cit.* pag. 648. Nel senso della disomogeneità fra i modelli di autorità amministrative indipendenti LOMBARDI R., «Autorità amministrative indipendenti: funzione di controllo e funzione sanzionatoria» in *Diritto amministrativo*, *Rivista trimestrale* 4/1995, pag. 629 e in particolare nota n. 9.

(²⁹) Indica in generale una funzione di salvaguardia dei cittadini CRISCI S., «Poteri dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Tutela giurisdizionale» in *Il Consiglio di Stato* n. 3 marzo 1996 p. 555 ss. In senso conforme FRANCHINI *op. cit.* p. 573 s.

(³⁰) Evidenzia la connessione tra separazione delle funzioni di regolazione da quelle di gestione sia per quel che concerne gli obblighi di adeguamento alla disciplina comunitaria, da un lato, che con l'organizzazione dei pubblici poteri, dall'altro, ARRIGONI R., «Regolazione e gestione nelle *public utilities*: principio di separazione e libera concorrenza nell'applicazione di principi costituzionali e comunitari», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* n. 1/1995 p. 104 e ss., che precisa: «In definitiva, gli indirizzi e le direttive comunitarie individuano nella 'neutralità' e 'nell'imparzialità' le caratteristiche irrinunciabili del sistema di regolazione di servizi di utilità pubblica, la cui effettiva e netta separazione dell'attività di gestione va perseguita perché coesistente sia al corretto funzionamento dei mercati, sia alla garanzia degli utenti».

(³¹) n. 8: verifica che i gestori di infrastrutture garantiscano i diritti di interconnessione e di accesso alle infrastrutture ai soggetti che gestiscono reti ovvero offrono servizi; n. 15: vigila sui tetti di radiofrequenze compatibili.

(³²) n. 3: definisce... le misure di sicurezza delle comunicazioni; n. 4: determina gli *standard* per i decodificatori; n. 8: regola le relazioni tra i gestori e gli utilizzatori delle infrastrutture; n. 13: determina... i criteri di definizione dei piani di numerazione nazionale delle reti e dei servizi.

(³³) n.1: esprime parere al Ministero delle comunicazioni sullo schema di piano nazionale di ripartizione delle frequenze.

(³⁴) n. 3:... promuove l'intervento degli organi del Ministero delle comunicazioni per l'eliminazione delle interferenze elettromagnetiche; n. 8: promuove accordi tecnologici tra gli operatori del settore per evitare la proliferazione di impianti di trasmissione sul territorio; n. 12: promuove l'interconnessione dei sistemi nazionali di telecomunicazione con quelli di altri paesi.

(³⁵) n. 10: possibile formulazione di indirizzi sulle modalità di interruzione del servizio; n. 11: individua l'ambito soggettivo e oggettivo del servizio universale e definisce delle modalità per la determinazione e la ripartizione dei costi.

(³⁶) n. 2: elabora e approva i piani di assegnazione delle frequenze; n. 11: individua l'ambito soggettivo e oggettivo del servizio universale.

(³⁷) n. 9: può dirimere controversie in tema di interconnessione e accesso alle infrastrutture e, n. 10, è destinataria dei ricorsi avverso le interruzioni del servizio.

(³⁸) n.1 : vigila sulla conformità alle prescrizioni di legge dei servizi e prodotti offerti da ciascun operatore; n. 3: vigila sulle modalità di distribuzione dei servizi e dei prodotti; n. 4: assicura il rispetto dei periodi minimi che debbono trascorrere per l'utilizzazione delle opere audiovisive; n. 6: verifica il rispetto nel

settore radiotelevisivo delle norme in materia di tutela dei minori; n. 7: vigila sul rispetto della tutela delle minoranze linguistiche riconosciute nell'ambito del settore delle comunicazioni di massa; n. 8: verifica il rispetto nel settore radiotelevisivo delle norme in materia di diritto di rettifica; n. 9 garantisce l'applicazione delle disposizioni vigenti sulla propaganda, sulla pubblicità e sull'informazione politica, nonché sull'osservanza delle norme in materia di equità di trattamento e parità di accesso nella pubblicazione e nella trasmissione di informazioni e di propaganda elettorale; n. 10: verifica l'attuazione degli obblighi previsti nella convenzione annessa alla concessione del servizio pubblico radiotelevisivo; n. 11: vigila sulla correttezza delle indagini sugli indici di ascolto e di diffusione, sui monitoraggi delle trasmissioni televisive e sull'operato delle imprese che svolgono le indagini; n. 12: verifica che la pubblicazione e la diffusione dei sondaggi sia effettuata nel rispetto dell'apposito regolamento.

⁽³⁹⁾ n. 3: ha facoltà di emanare regolamenti per la disciplina delle relazioni tra gestori e operatori che rivendono i servizi di telecomunicazioni; n. 5: emana regolamenti attuativi delle disposizioni di legge in materia di pubblicità; n. 9: emana norme di attuazione in materia di informazione e propaganda elettorale; n. 12: emana un regolamento per la pubblicazione e diffusione dei sondaggi.

⁽⁴⁰⁾ n. 1: promuove l'integrazione delle tecnologie e dell'offerta di servizi di telecomunicazioni; n. 15: favorisce l'integrazione delle tecnologie e dell'offerta di servizi di comunicazioni.

⁽⁴¹⁾ n. 11: cura le rilevazioni degli indici di ascolto, rilevazioni che l'Autorità — nei casi predeterminati — può procedere ad effettuare direttamente; n. 13: monitoraggio delle trasmissioni radiotelevisive.

⁽⁴²⁾ n. 10: propone al Ministero lo schema della convenzione annessa allo schema di concessione.

⁽⁴³⁾ n. 14: applica le sanzioni previste dall'articolo 31 della legge n. 223 del 1990.

⁽⁴⁴⁾ n. 2: garantisce — anche con specifici regolamenti — l'applicazione delle norme legislative sull'accesso ai mezzi e alle infrastrutture di comunicazione; n. 4: adotta i regolamenti di organizzazione di cui al comma 9, quelli per la soluzione non giurisdizionale delle controversie di cui al comma 11, e per la regolamentazione delle procedure non giurisdizionali a tutela dei consumatori e degli utenti di cui al comma 12; n. 5: adotta le disposizioni attuative del regolamento adottato con DPR 318 del 1997 per quel che concerne — fra l'altro — i criteri e le modalità per il rilascio delle licenze e delle autorizzazioni e per la determinazione dei relativi contributi; n. 7: adotta un regolamento in base al quale effettuare la verifica dei bilanci e dei dati relativi ad attività e proprietà dei soggetti autorizzati; n. 6: «approva» regolamenti per il rilascio delle autorizzazioni e concessioni in materia radiotelevisiva.

⁽⁴⁵⁾ Per un aspetto particolare dell'analisi dei rapporti tra Governo ed Autorità, in riferimento all'ammissibilità del ricorso straordinario al Capo dello Stato

avverso provvedimenti dell'Autorità, v. MIGNEMI G., «Ricorso straordinario al Capo dello Stato e autorità amministrative indipendenti» in *Foro amministrativo*, 1995, p. 2460 e ss.

(46) Per CRISCI S., «La proliferazione delle autorità amministrative indipendenti» in *Il Consiglio di Stato* n. 4/1995, fasc. 4 II, p. 7889 e s., «Non si tratta, peraltro, di organi giurisdizionali o paragiurisdizionali destinati ad applicare imparzialmente la legge al caso concreto, con effetto preminente e incontrovertibile, bensì di soggetti che, in relazione agli interessi generali di cui hanno la gestione, si pongono, rispetto all'amministrazione ed ai privati, in posizioni di terzietà, adottando provvedimenti che possono anche rivelarsi non conformi all'utilità contingente dello Stato» e — prosegue l'autore — «è da notare che gli atti delle Autorità indipendenti sono atti soggettivamente ed oggettivamente amministrativi, sia pure di altissimo livello; essi sono quindi imputabili all'amministrazione pubblica e, come tali sono suscettibili di impugnazione davanti ai giudici ordinari o amministrativi ai sensi degli articoli 24 e 113 Cost.». Ritiene invece che l'accostamento all'autorità giudiziaria derivi dagli obiettivi delle Autorità di delimitazione delle regole di condotta per gli operatori del settore e la vigilanza sugli assetti ordinati dei mercati cui, solo indirettamente, di riflesso, consegue l'interesse finale della tutela delle libertà pubbliche coinvolte dall'azione dei poteri, LOMBARDI R. «Autorità amministrative indipendenti: Funzione di controllo e funzione sanzionatoria», in *Rivista trimestrale di diritto amministrativo* n. 1/1995 p. 638 (e in particolare alla nota 28, ove si riportano le posizioni dottrinali favorevoli a tale assimilazione).

(47) Per PERINI A., «Autorità amministrative indipendenti a tutela giurisdizionale», in *Rivista trimestrale di Diritto amministrativo* n. 1/1994, p. 104, «L'effettività della tutela nei confronti delle autorità amministrative indipendenti esige che il giudice amministrativo possa disporre di quella gamma di poteri costitutivi, dichiarativi, di condanna e anche risarcitori che potrebbe fornire quella pienezza di tutela da tutti auspicata nei confronti della pubblica amministrazione. Sarebbe dunque conforme alle esigenze di tutela concreta ed effettiva delle situazioni suppletive interpretare, laddove sia possibile, la legislazione vigente che disciplina settori governati da autorità amministrative indipendenti in senso favorevole alla giurisdizione esclusiva e auspicabile che la legislazione futura prevedesse espressamente tale tipo di giurisdizione». Con riferimento all'esigenza di apprestare una tutela piena ed effettiva indipendentemente dalle situazioni che si fanno valere (diritti o interessi) e dal giudice (ordinario o amministrativo) da cui la tutela è offerta, LICCIARDELLO S., «Le sanzioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato» in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* n. 2/1997, n. 393, rileva che: «il trasferimento delle controversie in materia di sanzioni amministrative alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, non può allora determinare un 'affievolimento' della tutela giurisdizionale del cittadino che si avrebbe qualora nel giudizio non potesse disporre di mezzi istruttori del processo pretorile». Tali considerazioni in particolare sono indotte dalla natura delle sanzioni dell'Autorità e dai differenti poteri del giudice amministrativo e del pretore che giudica sulle sanzioni di cui alla legge n. 689 del 1981.

(⁴⁸) Ritiene che in presenza di fenomeni innovativi ed in itinere sia inadeguato il tentativo di sistematizzare in «un'unica casella» le Autorità, AMATO G., «Autorità semi-indipendenti ed Autorità di garanzia» in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* n. 3/1997, p. 647.

(⁴⁹) Vale la pena di evidenziare che la legge n. 481 del 1995 (articolo 2, c. 12) prefigurava (lett. b e d) al massimo poteri di proposta in ordine agli schemi di rinnovo delle concessioni e delle autorizzazioni, così come alla modifica delle relative clausole, nonché poteri di proposta (lett. o) in ordine alla sospensione o alla decadenza delle concessioni «nei casi in cui tali provvedimenti siano consentiti dall'ordinamento».

(⁵⁰) La considerazione vale sia per la norma di cui all'articolo 2, c. 20, lett. c della legge n. 481 del 1995, nonché per le disposizioni di cui ai commi 31 e 32 dell'articolo 1 della legge n. 249 del 1997 e ancor più per quelle di cui all'articolo 6, c. 18 del DPR n. 318 del 1997.

(⁵¹) Espresi dalla 8^a Commissione del Senato, il 7 maggio 1997 e dalla IX Commissione della Camera, il 22 maggio 1997.

(⁵²) Evidenzia il rischio che dal moltiplicarsi delle autorità possa venire pregiudicata l'unità di indirizzo che discende in capo del Presidente del Consiglio dei ministri dall'articolo 95 Cost.: CRISCI S., *op. cit.* p. 788. Per altra dottrina, tuttavia, «In ragione delle loro caratteristiche strutturali ineliminabili..., autonomia, indipendenza, neutralità, le Autorità si prestano più dei tradizionali modelli organizzatori sin qui adottati (enti strumentali, ausiliari, autonomi ecc.) alla incardinazione della funzione di coordinamento amministrativo e tecnico, raggiungendo il duplice risultato di diminuire il potere delle burocrazie ministeriali, inevitabilmente legate, svolgendo compiti di amministrazione attiva, agli interessi economici in gioco, e di far assumere allo Stato (di cui l'Autorità è pur sempre emanazione), il compito non più di direzione, ma di regolazione, insieme al ruolo più moderno e dinamico di coordinatore e garante del rispetto delle regole.» MINERVA M.: «La funzione di coordinamento e la definizione degli *standards* informatici» in *Rivista della Corte dei Conti*, anno XLVII, n. 4, luglio-agosto 1994, p. 253.

(⁵³) In ordine a tali poteri richiama il criterio sostanziale «della ripetibilità delle presunzioni contenute nell'atto, ossia nella loro idoneità ad essere applicate per una serie indefinita di volte»: DE MINICO G., «I poteri normativi del garante per la radiodiffusione e l'editoria», in *Politica del diritto*, a XXVI, n. 3, settembre 1995, p. 518, v. l'ampia e accreditata dottrina richiamata ivi alla nota n. 20.

(⁵⁴) V. DE MINICO G., «I poteri normativi del garante per la radiodiffusione e l'editoria» in *Politica del diritto* XXVI, n. 3 settembre 1995, p. 520, che al riguardo richiama la giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza 21 maggio 1970, n. 3).

(⁵⁵) Sul punto v. anche DICKMANN R., «Osservazioni in tema di delegificazione e coordinamento delle fonti», in *Diritto Amministrativo*, n.1, 1998, pp. 59 e ss.

(⁵⁶) Definizione di PIZZORUSSO A., «Fonti, procedure ed attuazione delle leggi in Italia, Relazione al II Convegno dell'Associazione europea per la legislazione», Roma 24-25 marzo 1995, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 6, 1995, p. 132, che ritiene sia un processo da non contrastare, pur ritenendo che il pluralismo costituisca una ricchezza «a condizione che esso si sviluppi nell'ambito di un sistema ordinato razionalmente in vista del rispetto dei principi fondamentali del nostro sistema costituzionale». Evidenzia «le forti tensioni alle quali il policentrismo legislativo contemporaneo sottopone l'impianto tradizionale del sistema delle fonti, D'ATENA A., «L'impatto del Policentrismo legislativo sul sistema delle fonti» in *Diritto e società*, n. 1/1997, p. 1 e ss.

(⁵⁷) In riferimento ai poteri regolamentari del garante per la radiodiffusione e l'editoria in materia relativa agli «strumenti di manifestazione del pensiero» in rapporto alla riserva di legge di cui all'articolo 41, c. 2 della Costituzione, v. DE MINICO G., *op. cit.*, pag. 520.

(⁵⁸) CARLASSARE L., «Regolamento dell'esecutivo e principio di legalità», Padova 1966; CHELI E., «Ruolo dell'esecutivo e sviluppi recenti del potere regolamentare» in *Quaderni costituzionali* n. 1, 1990 pp. 53 e ss.; PIZZORUSSO A., «La nuova disciplina del potere regolamentare prevista dalla legge n. 400 del 1988», in CARETTI P.-DE SIERVO, *Potere regolamentare e strumenti di direzione dell'Amministrazione. Profili comparativistici*, Bologna, 1991.

(⁵⁹) Evidenzia la «pressoché completa mancanza di un rapporto di responsabilità con il titolare del potere sovrano» TUCCIARELLI C., «Il procedimento di istituzione delle Autorità indipendenti in relazione al sistema delle fonti», in *Rassegna parlamentare* n. 1/1997, p. 115 e ss. ed in particolare p. 146. In ordine al principio di responsabilità per le Autorità, v. DE VERGOTTINI, *cit.* p. 261.

(⁶⁰) Cfr. articolo 1, c. 6, lett. b), n. 3 della legge n. 249 del 1997.

(⁶¹) DE VERGOTTINI V., *op. cit.* p. 259, rileva che «Il modello costituzionale dei rapporti Parlamento-Governo-Amministrazione viene accantonato, in quanto la attribuzione parlamentare alle Autorità di ampi poteri, con tendenziale esclusione del Governo dall'area dei poteri di indirizzo sulle medesime, si risolve in un affidamento di compiti a soggetti legati al Parlamento da vincoli di responsabilità evidenziabili tramite l'obbligo di invio di relazioni periodiche sul loro operato».

(⁶²) Sul punto: PIZZORUSSO A., *op. cit.*, p. 132 ivi nota 23; v. PEDACI, «Riforma della pubblica amministrazione ed autorità amministrative indipendenti: soluzione o nuovo mito?», in *TAR*, n. 2/1996, p. 47 e s.

(⁶³) V. ARRIGONI R., «Regolazione e gestione nelle Public Utilities: principio di separazione e libera concorrenza nell'applicazione di principi costituzionali e comunitari», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 1/1995 p. 104 e ss.; POR-

TELLI I., «Brevi note sulle Autorità amministrative indipendenti», in *Nuove autonomie*, Anno IV, n. 1/1995, pag. 530.

(⁶⁴) Si fa riferimento al testo esaminato dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali risultante dalla pronuncia della Commissione sugli emendamenti (seduta n. 71 di martedì 4 novembre 1997).

(⁶⁵) In merito all'esigenza di evitare sovrapposizioni nel recepimento delle direttive comunitarie e nel contempo di ricorrere a «meccanismi accelerati per l'emanazione degli atti interni di recepimento richiamata anche dalla Corte dei Conti» G. D'AURIA, «La funzione legislativa dell'Amministrazione» in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/1995, p. 697 e ss., che evidenzia la sostanziale rigidità del meccanismo di adeguamento alle norme comunitarie mediante regolamenti governativi o ministeriali, in considerazione del relativo procedimento di emanazione. *Op. cit.* p. 722.

(⁶⁶) Per il tema dei controlli sulle Autorità, v. EMILIOZZI P., «Le decisioni delle Autorità amministrative indipendenti», in *Diritto e Società*, n. 3/95, p. 365 e ss.