

IX COMMISSIONE PERMANENTE

(Trasporti, poste e telecomunicazioni)

S O M M A R I O

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione di rappresentanti di ENAC, nell'ambito dell'esame di atti preparatori della normativa comunitaria in materia di sistema aeronautico europeo, aeroporti, gestione del traffico aereo e servizi di navigazione aerea (proposte di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM(2008) 388 def. e COM(2008) 390 def. 75

INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva sull'assetto e sulle prospettive delle nuove reti del sistema delle comunicazioni elettroniche (*Seguito esame documento conclusivo e rinvio*) 75
 ALLEGATO (*Nuova formulazione della proposta di documento conclusivo*) 81

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione di rappresentanti di Assaeroporti, nell'ambito dell'esame di atti preparatori della normativa comunitaria in materia di sistema aeronautico europeo, aeroporti, gestione del traffico aereo e servizi di navigazione aerea (proposte di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM(2008)388 def. e COM(2008)390 def. 78
 Audizione di rappresentanti di esperti dello Stato maggiore dell'Aeronautica militare, nell'ambito dell'esame di atti preparatori della normativa comunitaria in materia di sistema aeronautico europeo, aeroporti, gestione del traffico aereo e servizi di navigazione aerea (proposte di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM(2008)388 def. e COM(2008)390 def. 78

SEDE CONSULTIVA:

DL 172/08: Misure straordinarie per l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania. Nuovo testo C. 1875 Governo (Parere alla VIII Commissione) (*Esame e conclusione –Parere favorevole*) 78

AUDIZIONI INFORMALI

Mercoledì 26 novembre 2008.

Audizione di rappresentanti di ENAC, nell'ambito dell'esame di atti preparatori della normativa comunitaria in materia di sistema aeronautico europeo, aeroporti, gestione del traffico aereo e servizi di navigazione aerea (proposte di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM(2008)388 def. e COM(2008)390 def.

L'audizione informale è stata svolta dalle 9.20 alle 10.05.

INDAGINE CONOSCITIVA

Mercoledì 26 novembre 2008. —Presidenza del presidente Mario VALDUCCI.

La seduta comincia alle 14.

Indagine conoscitiva sull'assetto e sulle prospettive delle nuove reti del sistema delle comunicazioni elettroniche.

(Seguito esame documento conclusivo e rinvio).

Mario VALDUCCI, *presidente*, avverte che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Ne dispone quindi l'attivazione.

Avverte altresì che, in relazione alle proposte di integrazione presentate da diversi membri della Commissione, ha predisposto una nuova formulazione del documento conclusivo (*vedi allegato*). Evidenzia quindi che sono state accolte diverse integrazioni dei colleghi Montagnoli e Crosio, finalizzate ad ampliare e rafforzare le parti del documento relative alla informatizzazione della pubblica amministrazione e alla promozione della conoscenza e dell'uso degli strumenti informatici anche nell'ambito dell'educazione scolastica. In particolare è stata accolta una prima integrazione che, rispetto alla necessità di promuovere iniziative finalizzate ad accrescere la conoscenza e l'impiego degli strumenti informatici, propone di fare esplicito riferimento all'esigenza di inserire nei programmi scolastici dei diversi ordini e gradi di istruzione l'insegnamento dell'informatica, nonché all'esigenza di sollecitare l'informatizzazione di alcuni adempimenti fiscali, come le fatture digitali, e delle gare di appalto per le opere pubbliche. Una seconda integrazione è volta a sostenere le azioni di digitalizzazione della pubblica amministrazione, nella prospettiva di pervenire ad una vera e propria interoperabilità tra le reti delle diverse amministrazioni a livello nazionale, regionale, provinciale e comunale. Ricorda che nella medesima ottica è stato altresì rafforzato il riferimento al ruolo di indirizzo del CNIPA, al fine di favorire l'integrazione e la condivisione tra i sistemi delle pubbliche amministrazioni. Sottolinea infine che è stata inserita una specifica menzione del sistema di *e-procurement*, finalizzato a incentivare il ricorso all'informatica nell'ambito delle procedure di appalto di forniture e servizi, anche in considerazione dei risparmi di spesa che potrebbero derivare da una maggiore cooperazione tra la CONSIP e

le strutture incaricate degli acquisti a livello territoriale. Ricorda che in questa parte del documento è stata inserita anche la proposta volta ad evidenziare che l'informatizzazione della pubblica amministrazione deve essere perseguita in una logica di contenimento dei costi e di miglioramento della qualità dei servizi, che vada a beneficio diretto dei cittadini.

Ha ritenuto inoltre opportuno recepire sostanzialmente la proposta di integrazione del deputato Barbareschi, volta ad evidenziare l'importanza di una produzione di contenuti di qualità anche legati agli elementi specifici della tradizione culturale italiana, in considerazione della rilevanza che un'industria nazionale in grado di fornire contenuti adeguati assume sia sul piano economico sia sul piano culturale. Segnala che il deputato Barbareschi ha indicato altresì numerose precisazioni, principalmente di carattere tecnico, che sono state in ampia misura accolte. Tali precisazioni riguardano, in particolare, la configurazione di *Open Access*, e l'idoneità della soluzione adottata da Telecom a garantire una gestione imparziale della rete e assicurare l'accesso alla stessa a parità di condizioni per tutti gli operatori. Altre precisazioni suggerite dal deputato Barbareschi e accolte nel documento riguardano le caratteristiche delle tecnologie *wireless* e la disciplina comunitaria in merito alla regolazione del mercato al dettaglio della banda larga.

Infine avverte che è stata accolta la proposta del collega Nizzi, di eliminare l'avverbio «gradualmente» laddove si evidenzia la necessità di giungere ad un sistema universale di accesso imperniato sulle quattro tecnologie disponibili.

In ultimo sottolinea di aver rafforzato – di propria iniziativa – le indicazioni già contenute nel documento riguardo all'attribuzione all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni di adeguati poteri di intervento, in relazione alla separazione gestionale adottata da Telecom e alla valenza che può assumere il censi-

mento generale delle reti avviato dal Ministero per lo sviluppo economico.

Andrea SARUBBI (PD), pur segnalando il mancato recepimento delle proprie proposte, esprime un vivo apprezzamento sul documento elaborato, con il quale la Commissione ha dimostrato di poter svolgere un lavoro proficuo in modo collaborativo. Osserva che alcuni profili contenuti nel documento avrebbero potuto essere maggiormente evidenziati e tra questi, in particolare, quello relativo al ruolo dell'*incumbent*. Si rende conto tuttavia che l'inserimento di indicazioni di carattere più stringente risulta difficile, oltre che per la natura del documento conclusivo, anche per la volontà della maggioranza di non vincolare in modo puntuale l'azione del Governo. Preannuncia, quindi, il voto favorevole del proprio gruppo.

Aurelio Salvatore MISITI (IdV) si dichiara soddisfatto per il risultato del lavoro svolto e per le integrazioni apportate rispetto alla prima stesura, con particolare riguardo ai temi segnalati dal collega Barbareschi. Ritiene che attraverso il documento la Commissione possa offrire un utile contributo allo sviluppo del settore delle telecomunicazioni, nel quale l'Italia, a causa della condizione di ritardo in cui si trova rispetto al resto dell'Europa, necessita di compiere rilevanti progressi. Evidenzia come le reti delle telecomunicazioni abbiano una rilevanza paragonabile, se non superiore, alle infrastrutture di trasporto e sottolinea la necessità di compiere investimenti che per l'economia del Paese rivestono un'importanza decisiva. Conclusivamente ritiene che si possa pervenire ad un'approvazione condivisa.

Jonny CROSIO (LNP) esprime soddisfazione per il lavoro svolto e ringrazia il presidente per l'attenzione posta nell'elaborazione del nuovo testo. Osserva che le reti di telecomunicazione rappresentano un patrimonio che va tutelato e migliorato per renderlo adeguato al rapido sviluppo del settore, anche in ragione della valenza

che esse rivestono per lo sviluppo economico del Paese. Ribadisce che il proprio gruppo ha inteso rafforzare le parti del documento relative all'informatizzazione della pubblica amministrazione, nella prospettiva di una riduzione dei costi del funzionamento delle strutture pubbliche e, al tempo stesso, di miglioramento dell'offerta dei servizi per i cittadini e per le imprese. Auspica che il Governo intenda affrontare i problemi connessi alle nuove tecnologie in una logica di tipo industriale, utile ai fini dell'effettivo contributo che esse possono dare allo sviluppo economico oltre che sociale del Paese. Esprimendo quindi piena soddisfazione sul documento, annuncia il voto favorevole del proprio gruppo.

Sandro BIASOTTI (PdL) ringrazia il presidente e la Commissione per l'ampio lavoro svolto ed esprime la propria soddisfazione per il documento, soprattutto nella sua parte finale, che, a seguito delle ultime integrazioni, contiene indicazioni relative ad un accesso equo e trasparente alla rete di telecomunicazione da parte di Telecom Italia. Segnala inoltre che nel documento opportunamente si evidenzia il profilo essenziale dell'accesso universale alla rete. Annuncia quindi il voto favorevole del proprio gruppo.

Enzo CARRA (PD), nel ribadire l'apprezzamento già espresso dal collega Sarubbi, osserva che l'elemento decisivo per il settore è rappresentato dalla separazione della rete e a tale proposito invita il Presidente e la Commissione a sollecitare da parte del Governo un intervento normativo in questa direzione.

Alessandro MONTAGNOLI (LNP), esprime soddisfazione sia, in generale, per il lavoro svolto, del quale ringrazia il Presidente e la Commissione, sia, in particolare, per l'accoglimento delle proposte di integrazione avanzate dal proprio gruppo in materia di informatizzazione delle amministrazioni pubbliche. Sottolinea l'importanza del censimento delle reti,

del quale auspica di possano tempestivamente conoscere i risultati.

Mario VALDUCCI, *presidente*, ringrazia la Commissione per l'ampio lavoro svolto, che auspica possa trovare un seguito in decisioni idonee a favorire lo sviluppo e l'ammodernamento delle reti di telecomunicazione. Segnala che il documento pone in evidenza il tema fondamentale della separazione della rete, che rappresenta un elemento essenziale per garantire l'accesso a parità di condizioni per ogni operatore. Rileva altresì che nel documento sono indicati i vantaggi che potrebbero derivare dalla digitalizzazione della pubblica amministrazione. Ritiene quindi opportuno prevedere che la Commissione proceda all'approvazione del documento conclusivo nella seduta che sarà fissata per martedì prossimo, prospettando l'opportunità che, successivamente all'approvazione, sia organizzata una presentazione alla stampa del documento stesso. Rinvia quindi il seguito dell'esame del documento ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.30.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

AUDIZIONI INFORMALI

Mercoledì 26 novembre 2008.

Audizione di rappresentanti di Assaeroporti, nell'ambito dell'esame di atti preparatori della normativa comunitaria in materia di sistema aeronautico europeo, aeroporti, gestione del traffico aereo e servizi di navigazione aerea (proposte di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM(2008)388 def. e COM(2008)390 def.

L'audizione informale è stata svolta dalle 14.30 alle 15.15.

Audizione di rappresentanti di esperti dello Stato maggiore dell'Aeronautica militare, nell'ambito dell'esame di atti preparatori della normativa comunitaria in materia di sistema aeronautico europeo, aeroporti, gestione del traffico aereo e servizi di navigazione aerea (proposte di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM(2008)388 def. e COM(2008)390 def.

L'audizione informale è stata svolta dalle 15.20 alle 15.50.

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 26 novembre 2008. — Presidenza del presidente Mario VALDUCCI. — Interviene il sottosegretario di Stato per le infrastrutture e i trasporti Giuseppe Maria Reina.

La seduta comincia alle 15.50.

DL 172/08: Misure straordinarie per l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania.

Nuovo testo C. 1875 Governo.

(Parere alla VIII Commissione).

(Esame e conclusione —Parere favorevole).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Maurizio IAPICCA (PdL), *relatore*, fa presente che il decreto-legge in esame è volto —secondo quanto emerge dalla relazione illustrativa —a garantire la definizione di misure specifiche per la soluzione dell'emergenza nella regione Campania, mediante l'individuazione, tra l'altro, di forme di vigilanza nei confronti degli enti locali finalizzate a garantire l'osservanza della normativa ambientale nei propri ambiti di pertinenza, prevenendo anche la possibile adozione di atti sanzionatori nei confronti delle amministrazioni inadempienti.

Segnala, in particolare, l'articolo 1, che prevede disposizioni volte ad evitare

l'abbandono nelle strade di rifiuti ingombranti e di imballaggi e di rifiuti di imballaggio. A tal fine si autorizzano, fino alla cessazione dello stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania, la raccolta e il trasporto occasionale o saltuario di singole tipologie di imballaggi usati e rifiuti di imballaggio, di un massimo di 100 chilogrammi al giorno, per il relativo conferimento presso aree di raccolta attrezzate gestite da soggetti pubblici o privati all'uopo autorizzati e l'esenzione dal pagamento degli oneri di trasporto e di smaltimento, per chi conferisce rifiuti ingombranti a soggetti (pubblici o privati) autorizzati a svolgere il servizio di raccolta a domicilio.

Le disposizioni che appaiono riconducibili a materie di competenza della IX Commissione sono quelle previste dall'articolo 8, commi 5 e 6, nonché quella inserita dalla Commissione VIII all'articolo 6, in materia di sanzioni.

Il comma 5 novella l'articolo 177 del Codice della strada, che disciplina l'utilizzo di dispositivi acustici supplementari di allarme su autoveicoli e motoveicoli adibiti a servizi di polizia o antincendio, su quelli del Corpo nazionale soccorso alpino e speleologico del Club alpino italiano, nonché sulle autoambulanze. Attraverso la modifica introdotta dall'articolo 8 in esame, l'uso di tali dispositivi viene consentito anche ai veicoli adibiti a compiti di protezione civile, come individuati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, su proposta del Dipartimento della protezione civile.

Il comma 6 dispone, al fine dell'immediata identificazione degli aeromobili del Dipartimento della protezione civile durante le operazioni di emergenza, che alcune marche di immatricolazione - da I-DPCA a I-DPCZ - già assegnate ad aeromobili che siano stati cancellati dal Registro aeronautico nazionale, possono essere nuovamente assegnate dall'ENAC esclusivamente ad aeromobili del Dipartimento stesso.

In proposito, si ricorda che l'articolo 752 del codice della navigazione stabilisce

che gli aeromobili iscritti nel registro aeronautico nazionale hanno la marca di nazionalità costituita dalla lettera maiuscola I, mentre il successivo articolo 753 prevede che la marca di immatricolazione è composta da un gruppo di quattro lettere, è assegnata dall'ENAC e deve essere diversa per ogni aeromobile. Le due marche di immatricolazione citate dal comma 6 -I-DPCA a I-DPCZ - indicano quindi il paese di appartenenza e il Dipartimento Protezione Civile.

All'articolo 6, che reca la disciplina sanzionatoria, la Commissione VIII ha aggiunto il comma 1-*bis*, con il quale si prevede che per tutte le violazioni delle fattispecie penali indicate dall'articolo 6, se commesse con l'uso di un veicolo, si procede al sequestro preventivo del veicolo stesso e, in caso di condanna, alla sentenza debba conseguire la confisca del mezzo.

Ricorda, in proposito, che le norme procedurali per l'applicazione, in via generale, del sequestro e della confisca di veicoli sono contenute all'articolo 213 del codice della strada. Tali procedure, pur in mancanza di espressa indicazione nel comma 1-*bis*, si devono ritenere applicabili anche alla fattispecie in esame.

Formula quindi una proposta di parere favorevole.

Aurelio Salvatore MISITI (IdV) nel richiamare le posizioni del gruppo sul decreto-legge nel suo complesso, osserva che la relazione del collega Iapicca, si è soffermata su disposizioni di specifica competenza della Commissione trasporti, che risultano sicuramente condivisibili.

Silvia VELO (PD) si associa alle considerazioni del collega Misiti.

Jonny CROSIO (LNP) chiede chiarimenti in merito alle disposizioni di cui ai commi, 5 e 6 dell'articolo 8.

Settimo NIZZI (PdL) chiede chiarimenti per quanto concerne l'esenzione dal pagamento degli oneri di trasporto e di smaltimento per chi provvede al conferi-

mento di rifiuti ingombranti, ai sensi del comma 2 dell'articolo 1.

Mario VALDUCCI, *presidente*, rileva che la questione sollevata dal deputato Nizzi concerne i profili del provvedimento che non sono riconducibili alle competenze della Commissione trasporti, sui quali si potrà intervenire con specifici emendamenti. Il parere che la Commissione si accinge ad esprimere riguarda soltanto le disposizioni che sono incluse nell'ambito

di competenza della Commissione stessa e che, peraltro, assumono rilevanza marginale.

Il sottosegretario Giuseppe Maria REINA concorda con la proposta di parere del relatore.

La Commissione approva la proposta di parere favorevole del relatore.

La seduta termina alle 16.

ALLEGATO

Indagine conoscitiva sull'assetto e sulle prospettive delle nuove reti del sistema delle comunicazioni elettroniche.

**NUOVA FORMULAZIONE DELLA PROPOSTA
DI DOCUMENTO CONCLUSIVO**

INDICE

Sintesi.

Assetto e prospettive delle nuove reti del sistema delle comunicazioni elettroniche.

Introduzione: l'ambito e le finalità dell'indagine.

1. L'attuale assetto del sistema delle comunicazioni elettroniche:

1.1 *Il quadro normativo: le direttive comunitarie, la legislazione nazionale e la regolamentazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.*

1.2 *Lo sviluppo delle reti di telecomunicazioni nell'ultimo decennio.*

2. Il ruolo strategico delle reti di comunicazione elettronica –Servizio universale:

2.1 *Il superamento del digital divide come contributo alla crescita del prodotto interno lordo.*

2.2. *La possibilità di collegamenti diretti tra cittadino e pubblica amministrazione.*

3. Le condizioni per l'ampliamento delle reti a banda larga e lo sviluppo delle reti di nuova generazione:

3.1 *La certezza del quadro regolamentare.*

3.2 *Il ruolo dell'amministrazione digitale.*

4. Il futuro delle reti:

Premessa.

1) *Separazione gestionale della rete: Open Access.*

2) *Società delle reti:*

a) *Controllo Telecom.*

b) *Controllo di altri soggetti.*

3) *Condivisione delle reti.*

4) *Intervento pubblico europeo.*

Sintesi.

La Commissione Trasporti è riuscita a svolgere in tempi molto rapidi un'ampia indagine conoscitiva sul sistema delle comunicazioni elettroniche, che rappresenta non soltanto un tema di grande attualità ma anche un fattore essenziale rispetto al quale si giocano le prospettive di sviluppo del Paese.

L'indagine è stata deliberata il 30 luglio 2008 e, nei mesi di settembre e di ottobre la Commissione ha svolto ben 42 audizioni –cui vanno aggiunti i contributi scritti sui temi dell'indagine, inviati da soggetti non auditi. Nelle audizioni sono stati sentiti i Ministri competenti, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, un gran numero di soggetti tra cui gli operatori, le società produttrici di contenuti, gli *Internet providers*, le industrie manifatturiere, le parti sociali e le associazioni rappresentative del settore nell'ambito delle quali anche le associazioni di tutela dei consumatori. Altri soggetti hanno trasmesso alla Commissione una documentazione scritta sui temi dell'indagine.

L'attività conoscitiva si è conclusa, come previsto, il 30 ottobre 2008. Sulla base degli elementi acquisiti nel corso delle audizioni è stato predisposto un documento conclusivo, che, piuttosto che dar conto della situazione esistente e riepilogare i contenuti delle audizioni, si concentra sulla definizione delle iniziative che potranno essere assunte per agevolare lo sviluppo delle comunicazioni elettroniche, in primo luogo attraverso la realizzazione di un'adeguata rete infrastrutturale.

Da questa impostazione è derivata una bozza di documento conclusivo sintetica e propositiva, come appare opportuno, anche in considerazione del fatto che la documentazione e la resocontazione integrale delle audizioni saranno raccolte e pubblicate in un apposito volume.

Nell'ambito del documento conclusivo è messo in rilievo, in primo luogo, il ruolo strategico e l'incidenza che le comunica-

zioni elettroniche assumono rispetto allo sviluppo a livello globale. Gli investimenti in questo settore, infatti, hanno rappresentato negli ultimi venti anni il più importante fattore di crescita, determinando fino allo 0,6 per cento dell'aumento del PIL dei Paesi più avanzati. Al tempo stesso Internet, per l'enorme quantità di dati e informazioni che veicola e per la possibilità di offrire l'accesso a una gamma estremamente vasta di servizi, sia di carattere commerciale, che a rilevanza sociale, dovrebbe configurarsi come un servizio universale, di cui possa avvalersi la generalità dei cittadini.

Proprio in rapporto all'importanza che le comunicazioni elettroniche rivestono, occorre prestare attenzione al fatto che l'Italia si trova in una condizione di ritardo sia per quanto concerne le possibilità di accesso alla banda larga, sia per quanto riguarda lo sviluppo della rete in fibra ottica. Nel nostro Paese è ancora prevalente la tecnologia di prima generazione ADSL, che permette una connessione fino a 7 mb al secondo, mentre le reti di nuova generazione (NGN) già esistenti consentono una velocità nella connessione fino a 100 mb al secondo.

La tecnologia ADSL raggiunge attualmente, in termini di copertura, circa il 95 per cento della popolazione. Rispetto alla copertura complessiva, tuttavia, sarebbe utile poter disporre di un indice sulla qualità delle prestazioni della rete, che certamente evidenzerebbe valori di gran lunga meno positivi.

Le restanti quote di territorio potranno essere coperte, anche con il ricorso ai collegamenti *wireless*, almeno nelle zone maggiormente svantaggiate sotto il profilo geografico.

Anche in relazione alla qualità della connessione, tuttavia, il dato più significativo e preoccupante è che il nostro Paese manifesta un sensibile ritardo, destinato ad aggravarsi in futuro, sulle reti a banda larga di seconda generazione (ADSL2) e sulla banda larghissima, rispetto alle quali si registra un rilevante *digital divide*. Soltanto parzialmente il divario potrà essere colmato attraverso il ricorso alla tecnolo-

gia *wireless* e, anche, alla tecnologia satellitare. Tali tecnologie, infatti, sembrano potere assumere una funzione complementare, piuttosto che sostitutiva della rete fissa. Un intervento sistematico di potenziamento e ammodernamento della infrastrutturazione relativa alle comunicazioni elettroniche appare pertanto ineludibile.

Oltre al *digital divide* infrastrutturale in Italia va inoltre considerato il digital divide sociale, ossia lo scarso interesse di una parte della popolazione all'utilizzo degli strumenti informatici e ai nuovi servizi: il nostro Paese sconta infatti un indice di alfabetizzazione informatica ancora basso.

Nell'indagine conoscitiva è stata pertanto evidenziata, in modo pressoché unanime, l'esigenza di affiancare agli interventi di sostegno all'adeguamento della rete, efficaci iniziative finalizzate ad accrescere la conoscenza e l'impiego degli strumenti informatici da parte di quella fascia di popolazione finora sostanzialmente estranea all'evoluzione tecnologica. In questo senso occorre tener presente che il codice dell'amministrazione digitale (decreto legislativo n. 82 del 2005) ha espressamente affidato allo Stato il compito di promuovere iniziative volte a favorire l'alfabetizzazione informatica dei cittadini. Al tempo stesso meritano di essere considerati con attenzione i programmi delineati dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, riguardo al potenziamento dei servizi informatici in settori chiave quali la giustizia, la sanità la scuola e l'università. Si tratta di comparti nei quali la pubblica amministrazione è chiamata a rendere ai cittadini servizi essenziali. Ciò dimostra che le comunicazioni elettroniche non costituiscono soltanto un settore di interesse per le imprese che in esso operano, ma rappresentano altresì uno strumento fondamentale per raggiungere gli obiettivi di efficienza della pubblica amministrazione, che a loro volta condizionano in misura decisiva la crescita del Paese. In proposito, occorre valorizzare il ruolo di coordinamento del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica

amministrazione (CNIPA) in modo da pervenire ad una integrazione di tutte le banche dati tenute da strutture pubbliche e alla completa realizzazione del piano industriale di informatizzazione della pubblica amministrazione.

La tendenza, che si è notevolmente sviluppata negli ultimi anni, all'informatizzazione dell'organizzazione e dell'azione amministrativa risulta infatti necessaria, da un lato, a garantire snellezza d'azione e produttività e, dall'altro, ad assicurare trasparenza e facilitare l'attivazione di adeguati meccanismi di controllo sull'operato dei pubblici poteri.

A livello comunitario tale consapevolezza è ben presente nel piano d'azione *e-Government* elaborato dalla Commissione europea, che prevede l'informatizzazione completa della pubblica amministrazione entro il 2010, in modo da assicurare il conseguimento di obiettivi quali la modernizzazione, l'efficienza e il miglioramento qualitativo dei servizi pubblici resi ai cittadini, assicurandone anche la continuità transfrontaliera, e la riduzione degli oneri burocratici che gravano sulle imprese.

Si stima che le iniziative incluse nel piano d'azione europeo potranno permettere il conseguimento di risparmi fino a 50 miliardi di euro annui. A tal fine un contributo essenziale potrà derivare dalla piena diffusione dell'uso della fatturazione elettronica.

In questo contesto, per quanto riguarda l'Italia, si rende necessario integrare il quadro regolatorio di sostegno all'apertura del mercato e della concorrenza con misure idonee a favorire i nuovi investimenti, pubblici e privati, necessari per portare il nostro Paese a competere con gli altri Paesi più avanzati.

D'altra parte non si tratta semplicemente di investire di più. Occorre piuttosto, per un verso, coordinare lo sviluppo degli investimenti con quello dei contenuti. In altre parole, gli investimenti e le infrastrutture devono essere sviluppati in parallelo con la crescita del traffico dei contenuti, al fine di evitare sia uno squilibrio e un'asincronia della strategia stessa,

sia lo spreco di risorse su infrastrutture che potrebbero essere destinate ad altri settori. Uno degli elementi più significativi emersi nell'indagine conoscitiva risiede infatti nella constatazione che, proprio nell'ambito dell'informatizzazione della pubblica amministrazione, si registrano significativi fenomeni di dotazioni strumentali non utilizzate o utilizzate in misura assai limitata. È quanto accade, ad esempio, nel sistema scolastico, nel quale l'informatizzazione risulta ampiamente sovradimensionata rispetto all'effettivo utilizzo; anche il settore della giustizia risulta sovraccaricato di *server* solo parzialmente utilizzati; nella sanità anche con la rete esistente, si potrebbe fare molto e di più in particolare se si pensa che per tale settore, a fronte di una spesa su base annua pari a circa 105 miliardi di euro, sarebbe sufficiente un incremento di efficienza e una riduzione di spesa del 10 per cento per ottenere l'equivalente di circa 10 miliardi di euro a disposizione. Spesso, dunque, si sollecitano ulteriori spese per l'incremento delle dotazioni infrastrutturali e strumentali, quando non si utilizzano pienamente nemmeno quelle già disponibili.

Contestualmente, occorre concentrare le risorse finanziarie nella modernizzazione della rete e nello sviluppo della banda larga, che deve essere considerata come infrastruttura di base per la competitività, l'innovazione e la crescita del Paese. È stato ricordato, infatti, che l'attuale rete di accesso nell'ultimo miglio, totalmente in rame, non consente, ad oggi, una diffusione massiccia dei nuovi servizi. Da qui la necessità di accelerare la realizzazione della futura rete in fibra ottica, alla quale potranno concorrere sia risorse pubbliche, statali e regionali, sia finanziamenti privati.

A questo proposito la parte finale del documento è dedicata a illustrare alcune modalità alternative attraverso le quali può essere realizzata un'opera sistematica ed efficace di adeguamento e di modernizzazione della rete di comunicazione elettronica. In ogni caso, in relazione a tale obiettivo sarebbero auspicabili interventi dello Stato a sostegno alla domanda,

anche mediante la concessione di agevolazioni e sussidi alle imprese, con particolare riguardo a quelle di piccola dimensione e alle microimprese, e agli stessi consumatori.

In primo luogo si prende in considerazione il modello costituito da una separazione della gestione della rete, che rimane comunque nell'ambito della società ex monopolista. In questo senso si è mossa la riorganizzazione effettuata da Telecom Italia, attraverso la creazione di una struttura dedicata, *Open Access*, autonoma dalle strutture che gestiscono le funzioni commerciali del gruppo. Si tratta di una soluzione adottata in relazione alle richieste dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e che, per certi versi, si avvicina a quella posta in essere da *British Telecom*, con la creazione di una nuova divisione separata, denominata *Openreach*. All'autonomia della struttura di gestione della rete si aggiunge l'assunzione da parte di Telecom Italia di impegni comportamentali volti a garantire, secondo quanto previsto dalla normativa vigente, la piena parità di trattamento nell'accesso alla rete tra le divisioni commerciali di Telecom Italia stessa e gli operatori concorrenti e a far conoscere in anticipo agli altri operatori i propri programmi di sviluppo e innovazione della rete fissa di accesso. Tutti gli operatori intervenuti nella consultazione pubblica sulla proposta di impegni presentata da Telecom Italia hanno giudicato peraltro tali impegni inadeguati al fine di garantire una piena parità di trattamento interna-esterna, evidenziando come gli stessi non siano che una mera rivisitazione della regolamentazione già esistente. Si tratta in ogni caso di una soluzione che sollecita il Parlamento e il Governo ad una riflessione sulla necessità di apportare in tempi rapidi adeguamenti al quadro dei poteri attribuiti all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, al fine di garantire una effettiva apertura ed accessibilità alla rete per tutti gli operatori del mercato, anche in considerazione degli effetti positivi che potranno derivarne per gli utenti.

La seconda ipotesi prospetta, invece, la costituzione di una apposita società di gestione della rete, di cui, almeno in una prima fase, Telecom potrebbe detenere una quota maggioritaria. Sul versante delle prospettive di innovazione, l'efficacia di questa soluzione sarebbe condizionata alla capacità della nuova società di attrarre investimenti e risorse, a sua volta connessa alle concrete aspettative di remunerazione derivanti, nel medio e lungo periodo, dalla espansione delle possibilità di accesso alle reti di nuova generazione.

In una seconda fase la società delle reti potrebbe essere partecipata da tutti gli operatori del settore interessati; si potrebbe altresì valutare l'ipotesi di una partecipazione pubblica, sul modello di TERNA S.p.A., la società responsabile in Italia della trasmissione dell'energia elettrica sulla rete ad alta tensione. Nel caso di TERNA si è in presenza di una società quotata sul mercato, il cui azionista di maggioranza è peraltro la Cassa depositi e prestiti. Si tratta di una soluzione che, pur essendo oggetto di dibattito in molti Paesi, non è stata finora applicata; in questa materia, tuttavia, occorre avere il coraggio di adottare anche iniziative innovative. Una soluzione di questo tipo consentirebbe infatti di affidare ad un soggetto terzo la delicata gestione delle infrastrutture, nonché i compiti connessi allo sviluppo della rete e, in questo senso, potrebbe permettere di superare le perplessità espresse dai concorrenti rispetto alla soluzione prospettata da Telecom Italia.

Una terza opzione può essere rappresentata da un progetto che, secondo il modello denominato «One Network» preveda l'unione e la condivisione delle reti esistenti, pubbliche e private, e ne affidi la gestione ad un soggetto terzo, sotto il controllo del Governo, in modo da assicurare l'accesso a tutti gli operatori a condizioni eque. Ciò garantirebbe un utilizzo razionale delle risorse infrastrutturali, e potrebbe consentire di avviare, con il concorso di tutti i soggetti interessati, la realizzazione delle reti di nuova generazione. Tale ipotesi presuppone peraltro che in tempi rapidi sia concluso il censi-

mento generale delle reti che il Ministero dello sviluppo economico ha recentemente avviato e che rappresenta una condizione essenziale per valutare il grado effettivo di infrastrutturazione del Paese e promuovere l'integrazione tra le reti esistenti.

Occorre infine tenere presente anche la possibilità che l'Unione europea e i singoli Stati membri assumano direttamente il compito di provvedere alla gestione della rete e alle opere di infrastrutturazione per le reti di nuova generazione. Tale intervento potrebbe inserirsi tra le iniziative di sostegno alla domanda concertate a livello globale e comunitario in una fase, come quella attuale, di forte rallentamento della crescita mondiale e di recessione per quanto riguarda le economie dei Paesi europei. Un soggetto non vincolato da logiche di profitto sarebbe in grado di promuovere investimenti sulle nuove tecnologie pur in carenza di garanzie sui tempi delle relative remunerazioni. D'altra parte non dovrebbero essere trascurate le ricadute positive, assai significative, che tale azione potrebbe determinare sia in termini di incremento delle potenzialità di crescita dell'economia del Paese, sia in termini di sviluppo sociale e culturale.

Il documento non prende posizione a favore di una determinata soluzione. L'adozione di un modello o dell'altro dipende infatti da valutazioni, complesse, di compatibilità con la normativa comunitaria in materia di concorrenza e di aiuti di Stato e dalla definizione attendibile di un quadro finanziario che dia conto delle risorse pubbliche e private che realisticamente possono essere attivate. Si è inteso tuttavia fornire un esame di tutte le possibili modalità di intervento e, per ciascuna di esse, indicare i vantaggi, i profili problematici e le condizioni che la rendono praticabile. Occorre infatti incamminarci su una di queste strade, o, anche, in successione, su più di una. Ciò che invece deve essere assolutamente evitato è l'inerzia rispetto allo sviluppo di un settore dal quale dipendono, in misura decisiva e sempre più rilevante, le prospettive di

crescita a livello globale e la capacità dell'Italia di rimanere tra le economie più sviluppate.

ASSETTO E PROSPETTIVE DELLE NUOVE RETI DEL SISTEMA DELLE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE.

Introduzione: L'ambito e le finalità dell'indagine.

Il mercato delle telecomunicazioni, che riveste un ruolo centrale per la crescita strutturale e la competitività dei sistemi industriali, è stato caratterizzato da una progressiva apertura alla concorrenza, alla luce del nuovo quadro normativo di riferimento, in parte di derivazione comunitaria, cui ha contribuito anche la complessa attività di regolazione svolta dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Ne è conseguita una significativa modificazione degli assetti di mercato, ladove all'operatore storico in posizione di monopolio (Telecom) si è affiancata una pluralità di attori –operanti soprattutto nella telefonia mobile –e si è nel contempo assistito all'affermazione dei nuovi servizi a banda larga per la rete fissa e per le reti mobili della nuova generazione, senza peraltro che ciò intaccasse la posizione dominante dell'operatore ex monopolista nel comparto delle comunicazioni fisse.

In questo settore si registra d'altra parte un crescente impegno delle istituzioni del nostro Paese per colmare il divario tecnologico che ancora ci separa da molti Paesi europei. Un impegno che deve tuttavia essere ulteriormente rafforzato, in considerazione della valenza strategica che l'implementazione e l'utilizzo delle nuove tecnologie hanno assunto per le prospettive di sviluppo economico e sociale. La recente introduzione di norme di semplificazione per la realizzazione delle infrastrutture connesse alle reti a banda larga rappresenta un'importante indicazione in questa direzione.

La IX Commissione, alla luce dell'evoluzione, sia tecnologica che normativa, che

caratterizza il settore delle comunicazioni elettroniche, comprensivo delle telecomunicazioni, della radiotelevisione e delle nuove tecnologie dell'informazione, ha ritenuto di procedere ad una indagine conoscitiva sull'assetto delle telecomunicazioni e sulle prospettive delle nuove reti per le comunicazioni elettroniche, nell'auspicio che tale attività conoscitiva possa costituire una solida base di partenza per l'avvio di un impegno propositivo da parte del Parlamento, a supporto e a completamento delle iniziative che saranno assunte dal Governo.

L'indagine è stata deliberata il 30 luglio 2008 e si è conclusa, come previsto, il 30 ottobre 2008. Nel corso delle 42 audizioni svoltesi nei mesi di settembre e ottobre – cui vanno aggiunti i contributi scritti sui temi dell'indagine, inviati da soggetti non auditi –sono stati ascoltati tutti i soggetti istituzionali coinvolti, gli operatori, le società produttrici di contenuti, gli *Internet providers*, le industrie manifatturiere, le parti sociali e le associazioni rappresentative del settore.

Le audizioni hanno consentito di fornire alla Commissione un quadro completo delle questioni che interessano l'evoluzione e lo sviluppo delle telecomunicazioni, nonché un panorama ampio e articolato delle valutazioni e delle proposte che ciascun soggetto ha inteso rappresentare.

Sono state, in particolare, esaminate ed approfondite le tematiche concernenti l'attuale assetto normativo del mercato delle comunicazioni elettroniche, la sua coerenza rispetto all'evoluzione tecnologica in corso, le tappe del processo di liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni, anche in relazione alle esperienze dei principali Paesi europei, il ruolo del settore pubblico, le prospettive di adeguamento delle infrastrutture tecnologiche necessarie per i collegamenti con le reti di nuova generazione, le modalità di reperimento delle relative risorse finanziarie, le modifiche da apportare all'assetto regolatorio.

1. L'attuale assetto del sistema delle comunicazioni elettroniche

1.1 *Il quadro normativo: le direttive comunitarie, la legislazione nazionale e la regolamentazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.*

Nel corso degli ultimi anni il sistema delle comunicazioni elettroniche è stato oggetto di una revisione della regolamentazione, sia a livello comunitario che nazionale, in conseguenza del notevole e rapido sviluppo del settore.

In ambito comunitario è stata approvata una serie di atti, vale a dire direttive e decisioni (c.d. pacchetto sulle comunicazioni elettroniche), che delimitano la disciplina delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica, dei titoli occorrenti per l'esercizio dell'attività di operatore, dell'esercizio dell'accesso e dell'interconnessione alle reti e dei diritti degli utenti alle prestazioni di servizio universale.

Va soprattutto ricordata, in questo ambito, la direttiva 2002/21/CE, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (cosiddetta direttiva quadro). Il pacchetto è finalizzato a introdurre una fase più matura nell'armonizzazione dei mercati del settore, a definire un quadro normativo unitario per l'intero comparto della comunicazione elettronica, comprensivo delle telecomunicazioni, della radiotelevisione e delle nuove tecnologie dell'informazione, nella prospettiva della convergenza tecnologica in atto tra i vari mezzi, nonché a definire una piattaforma di regole comuni per le Autorità di regolazione nazionali, con la previsione di un più stretto sistema di relazioni tra le Autorità dei vari Paesi dell'Unione europea, tra le Autorità di regolazione e quelle per la tutela della concorrenza, nonché tra il complesso delle Autorità di regolazione e Antitrust e la Commissione europea. Nell'ordinamento italiano il pacchetto è stato recepito con il decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, recante il Codice delle comunicazioni elettroniche.

La disciplina delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica contenuta nel Codice è tesa a tutelare diritti di rango costituzionale, quali la libertà di comunicazione, la libertà di iniziativa economica privata e la segretezza delle comunicazioni. A garanzia di tali diritti, gli obblighi per le imprese che forniscono reti e servizi di comunicazione elettronica, disposti dal Codice, sono imposti secondo principi di trasparenza, non distorsione della concorrenza, non discriminazione e proporzionalità. La disciplina è altresì volta a promuovere la semplificazione e la trasparenza delle procedure, a garantire il rispetto degli obblighi del regime di autorizzazione generale, la fornitura del servizio universale, l'accesso e l'interconnessione per le reti di comunicazione elettronica a banda larga, nonché a garantire la convergenza, l'interoperabilità tra reti e servizi di comunicazione elettronica e l'utilizzo di *standard* aperti e, infine, a garantire il principio di neutralità tecnologica. Alla tutela di tale principio si ispira la previsione di una regolamentazione tecnologicamente neutrale affidata al Ministero delle comunicazioni (1) e all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, definita quale «Autorità nazionale di regolamentazione» secondo le previsioni della direttiva quadro. Spetta a tale Autorità il compito di definire i mercati rilevanti, effettuare l'analisi dei mercati stessi nonché le valutazioni circa la sussistenza di imprese che detengono un significativo potere di mercato.

Sulla base del nuovo quadro normativo, il settore delle telecomunicazioni ha subito un processo di progressiva apertura alla concorrenza, anche grazie alla complessa attività di monitoraggio e regolazione svolta dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, anche in relazione all'affermazione di nuovi servizi.

(1) Dall'inizio della presente legislatura le funzioni e i compiti del Ministero delle comunicazioni sono state attribuite al Ministero dello sviluppo economico.

Per quanto concerne in particolare l'implementazione della concorrenza nel mercato della telefonia fissa va menzionata la promozione della liberalizzazione del cosiddetto «ultimo miglio», con la possibilità per gli utenti finali di scegliere un operatore diverso dall'*incumbent* (Telecom Italia). Peraltro, va sottolineato che lo sviluppo della concorrenza in tale settore appare ancora lontano da quello che si registra nel settore della telefonia mobile; gli accessi alla rete fissa di Telecom coprono tuttora l'84 per cento del totale (dati Autorità per le garanzie nelle comunicazioni relativi al 1° trimestre 2008).

È stato inoltre avviato il sistema di telecomunicazioni ad alta velocità (*wireless local loop*), alternativo alle tecniche di accesso locale, che permette di trasmettere voce e dati a postazioni finali attraverso onde radio e quindi senza la necessaria connessione alle infrastrutture già esistenti, essenzialmente di proprietà dell'operatore *ex monopolista*. Il wireless si basa sull'introduzione di sistemi su frequenze radio che presentano notevoli vantaggi rispetto ad altre soluzioni di accesso, in quanto offrono accesso alternativo a banda larga da implementare in tempi brevi, con costi di realizzazione e di gestione ridotti e limitato impatto urbanistico. Tali sistemi consentono di collegare, in ogni area, pochi utenti a banda larga o molti utenti a banda stretta, elemento che li rende indicati per aiutare il superamento del residuo *digital divide*.

Per quanto riguarda *internet*, la maggiore innovazione degli ultimi anni è costituita dall'introduzione della banda larga, infrastruttura di connessione che favorisce forme di comunicazione multimediali e interattive. L'incremento della diffusione della banda larga costituisce un obiettivo strategico comune a tutti i Paesi europei ed è individuata come prima priorità nel Piano comunitario «*e-Europe 2005*», anche come strumento di superamento dell'esclusione sociale, causata da

handicap, età o malattia. I principali obiettivi del Piano sono:

servizi pubblici in linea moderni, con particolare riferimento a:

amministrazione elettronica («*e-Government*»);

servizi di apprendimento elettronico («*e-Learning*»);

servizi di telesalute («*e-Health*»);

un ambiente dinamico per il commercio elettronico («*e-Business*»);

un'infrastruttura di informazione protetta;

la disponibilità massiccia di un accesso a banda larga a prezzi concorrenziali;

una valutazione comparativa e la diffusione delle buone pratiche.

Anche nel nostro Paese sono state introdotte misure volte a promuovere lo sviluppo della banda larga: si ricorda a tal proposito l'articolo 6 della legge 12 dicembre 2002, n. 273, che prevede l'esenzione dal contributo sulle attività di installazione e fornitura di reti di telecomunicazioni pubbliche, di fornitura al pubblico di servizi di telefonia vocale e di servizi di comunicazioni mobili e personali, anche per quanti abbiano investito nella realizzazione di infrastrutture di rete a banda larga in caso di perdite di esercizio. Con la stessa finalità di agevolare la realizzazione di infrastrutture di comunicazione, il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2008, n. 133, ha introdotto norme di semplificazione per l'installazione di impianti di comunicazione con fibre ottiche, prevedendo, per l'attuazione di tali lavori, l'applicazione della procedura della denuncia di inizio attività.

Le risorse attualmente disponibili per lo sviluppo della banda larga nel Mezzogiorno ammontano complessivamente a 370 milioni fino al 2009. A tale somma si deve aggiungere il finanziamento di 800 milioni per gli anni 2007-2013, destinato

alla realizzazione delle infrastrutture necessarie all'adeguamento delle reti di comunicazione elettronica nelle aree sottoutilizzate, previsto dall'articolo 1 del disegno di legge recante disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile (A.S. 1082), già approvato dalla Camera dei deputati, e attualmente all'esame del Senato.

1.2 *Lo sviluppo delle reti di telecomunicazioni nell'ultimo decennio.*

La crescita nel nostro Paese del settore delle telecomunicazioni, liberalizzato a partire dal 1998, è stata caratterizzata da una pluralità di elementi: continua introduzione di innovazioni tecnologiche, alti investimenti diretti di imprese estere, affermarsi di un contesto concorrenziale che ha favorito un incremento dell'efficienza degli operatori e, di conseguenza, una progressiva discesa dei prezzi per il consumatore (-28 per cento nel decennio 1997-2007). Il settore delle telecomunicazioni (escluse le imprese televisive) rappresenta oggi (dati 2007) oltre il 3 per cento per cento del PIL nazionale e il fatturato delle aziende di telecomunicazioni in Italia ammonta a 44,2 miliardi di euro (fonte: Rapporto Assinform 2008), laddove l'intero ammontare del fatturato nei Paesi comunitari, esclusa l'Italia, è pari a 276 miliardi di euro. È utile rilevare che in un Paese fortemente sviluppato come il Giappone il fatturato del settore telecomunicazioni (sempre con esclusione delle imprese televisive) è di 95 miliardi di euro, pari al 2,9 per cento del PIL nazionale. Significativo anche il dato relativo agli Stati Uniti, ove si registra un totale di 243 miliardi di euro, pari al 2,4 per cento del PIL.

A partire dalla fine degli anni Novanta, con l'espansione dell'utilizzo di *Internet*, la rete di accesso fissa basata sul «rame» e gestita da Telecom Italia, si è sviluppata attraverso l'introduzione di diverse generazioni di tecnologie ADSL (*Asymmetrical Digital Subscriber Line*), che hanno con-

sentito velocità di comunicazione sempre più elevate. Lo sviluppo tecnologico ha permesso di passare in pochi anni dalle prime offerte a 640 Kbit/s nominali, alle recenti offerte a 20 Mbit/s, con il conseguente aumento del consumo di banda e di nuove generazioni di servizi basati sempre più su immagini, video, multimedialità ed applicazioni interattive. Parallelamente, a partire dai primi anni 2000, si è registrata un'evoluzione analoga nelle reti di accesso mobile, grazie alle nuove tecnologie di terza generazione, che consentono di fornire connessioni fino a circa 7 Mbit/s.

I collegamenti a banda larga, oggi disponibili, consentono una capacità di comunicazione oltre 200 volte quella necessaria alla comunicazione vocale. La velocità dell'accesso fisso e mobile, unito alla diffusione dello standard IP (*Internet Protocol*) in tutte le reti, hanno pertanto reso possibile la crescita dei nuovi servizi basati sui paradigmi di *Internet*. Tra questi giova segnalare, in particolare, i trasferimenti di files *peer to peer*, che rappresentano più del 60 per cento dell'intero traffico di rete, e la distribuzione dei contenuti digitali, con la creazione di prospettive per i *media* tradizionali come stampa, radio e televisione.

Per quanto riguarda le quote di mercato della banda larga, Telecom detiene il 62,2 per cento degli accessi, Fastweb l'11,9 per cento, Wind il 10,7 per cento, Tiscali il 5,2 per cento, Tele2 il 5,3 per cento (dati Autorità per le garanzie nelle comunicazioni marzo 2008). A ciò si deve aggiungere il rapido sviluppo che stanno avendo i servizi a banda larga mobile attraverso le reti HSDPA.

Nella fase attuale, si registra una progressiva saturazione dei mercati – sia quello della rete fissa che quello relativo alla telefonia mobile – ed una conseguente contrazione dei profitti: i nuovi servizi, in particolare quelli legati alla banda larga, stentano a coprire il calo dei ricavi di quelli tradizionali. Anche in Europa si assiste ad un rallentamento globale degli investimenti in nuovi servizi e nelle reti, con un *trend* preoccupante per la competitività nella realizzazione delle reti a

banda larga ad alta velocità e nell'offerta ai consumatori di servizi fissi, mobili e *Internet*, qualitativamente elevati e realmente concorrenziali.

Nel 2007 si è registrata, per la prima volta, una stasi del tasso di crescita in valore del settore, nonostante l'aumento complessivo del traffico.

Il fatturato derivante dalla vendita dei servizi di telecomunicazione ai consumatori è rimasto pressoché immutato. Il tasso di penetrazione dei servizi mobili è ormai prossimo alla saturazione, avendo ormai superato il 150 per cento: ogni cittadino italiano possiede più di una linea telefonica mobile a testa.

Anche nella telefonia di terza generazione (UMTS) sono stati superati i 25 milioni di utenti. Mentre però nel mobile lo sviluppo procede, anche se a ritmi decrescenti, nel fisso i tradizionali servizi voce scontano già da alcuni anni un netto rallentamento. La pressione del mercato contribuisce a ridurre costantemente i prezzi, mentre la crescente presenza di modalità alternative di effettuazione del servizio –cellulare, VoIP (telefono al computer) –ha determinato uno spostamento dei volumi, con una diminuzione netta del traffico voce da postazione fissa. Si può quindi prevedere una decisa riduzione del ritmo di crescita che ha caratterizzato lo scorso decennio.

L'evoluzione del mercato non può ovviamente prescindere dal contesto infrastrutturale nel quale si inseriscono la domanda e l'offerta dei servizi ITC. La situazione italiana è caratterizzata da una ramificata rete di accesso in rame, detenuta dall'operatore *incumbent* Telecom, che raggiunge le abitazioni attraverso 10.400 centrali. È inoltre presente una rete in fibra ottica, realizzata da altro operatore (Fastweb), con una copertura potenziale di 2 milioni di famiglie, ed un numero di accessi attivi pari a circa 250.000 utenti. Vanno inoltre considerati i principali tratti di rete realizzati da altri operatori:

la rete Tiscali si avvale di circa 9.000 chilometri di fibra a lunga distanza, 8.000 di cavi sottomarini e 3.000 di fibra nelle

aree metropolitane (MAN – *Metropolitan Area Network*);

la rete Wind è composta da oltre 19.000 chilometri di fibra ottica e 3.432 chilometri di *Metropolitan Area Network* in fibra;

l'infrastruttura di telecomunicazione del gruppo Ferrovie dello Stato prevede rete in fibra ottica per un totale di oltre 8.000 chilometri, installata in cavidotti concentrati lungo la linea ferroviaria tradizionale;

la rete di trasmissione IP di Poste italiane collega in banda larga 11.000 uffici postali su tutto il territorio nazionale e si avvale per lo più di infrastrutture di Telecom Italia.

Anche lo Stato, le regioni, le province e i comuni hanno recentemente avviato diversi progetti di sviluppo di parti di rete in fibra ottica; e vale la pena di menzionare, tra le principali realizzazioni in corso:

la rete Lepida, promossa su iniziativa della Regione Emilia-Romagna e degli altri enti locali, che collega la regione, i comuni, le province, le comunità montane, e, una volta completata, università, aziende sanitarie, ospedali e scuole. Per la realizzazione della rete sono state utilizzate le tre principali tecnologie disponibili: fibra ottica (per un totale, a regime, di 50.000 chilometri), HDSL e satellite per le zone montane;

la rete Mercurio, creata su iniziativa della regione Friuli Venezia Giulia;

la rete di Trentino *Network* della regione Trentino Alto Adige;

la rete AEMcom, che gestisce la rete in fibra ottica della città di Cremona e fornisce connettività *wireless* ai comuni della provincia e dell'area lodigiana;

le infrastrutture realizzate da Infritel, società costituita nell'ambito di Sviluppo Italia, con il compito di estendere le opportunità di accesso alla banda larga nelle aree sottoutilizzate.

È utile, infine, ricordare le infrastrutture civili destinate alla posa di cavi in fibra ottica, realizzate nell'ambito del Progetto Socrate di Telecom – progetto poi abbandonato – che consentirebbero una copertura potenziale di circa 1,5 milioni di famiglie.

Proprio al fine di stabilire lo stato, la funzionalità e la precisa dislocazione attuale delle reti, è stato recentemente definito da parte del Governo (Dipartimento delle comunicazioni del Ministero dello sviluppo economico) un programma di censimento delle reti e delle infrastrutture utilizzabili ai fini della realizzazione di reti a banda larga, che costituirà il necessario presupposto tecnico per poter effettuare un intervento organico in questo settore.

Per quanto riguarda le modalità di utilizzo condiviso delle strutture di rete, si deve segnalare il recente accordo fra l'*incumbent* Telecom e Fastweb, avente ad oggetto l'accesso di Telecom alla rete in fibra ottica di Fastweb. La condivisione delle reti – che rappresenta nel contesto attuale un passaggio essenziale per offrire la più ampia copertura del territorio – richiede peraltro di essere sostenuta, ove occorra, da opportune politiche di regolazione, che ne incentivino lo sviluppo.

2. Il ruolo strategico delle reti di comunicazione elettronica – Servizio universale.

2.1 *Il superamento del digital divide come contributo alla crescita del prodotto interno lordo.*

Secondo valutazioni della Commissione europea e dell'OECD/OCSE (*Organisation for Economic Cooperation and Development/Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico*), l'impatto degli investimenti nel settore ICT (*Information and Communication Technology*) sulla produttività in Europa è stato negli ultimi dieci anni rilevante; le comunicazioni elettroniche incidono per il 25 per cento sulla crescita globale. D'altra parte, negli ultimi

venti anni, gli investimenti nel settore hanno rappresentato il più importante fattore di sviluppo del PIL dei Paesi più avanzati, determinando fino allo 0,6 per cento di crescita del prodotto annuale lordo. Al tempo stesso Internet, per l'enorme quantità di dati e informazioni che può veicolare e per la possibilità di accesso a una gamma estremamente vasta di servizi, sia di carattere commerciale che a rilevanza sociale, dovrebbe configurarsi come un servizio universale, di cui possa avvalersi la generalità dei cittadini.

Appare dunque evidente come le ulteriori prospettive di sviluppo del mercato delle ICT possano rappresentare un obiettivo prioritario per la crescita complessiva del nostro Paese. Obiettivo che tuttavia può essere realisticamente perseguito solo sul presupposto di un superamento, sia pure graduale, degli ostacoli e dei ritardi, strutturali, sociali e culturali, che attualmente caratterizzano la diffusione delle nuove reti di comunicazione.

Pur rappresentando, come si è visto, uno dei principali mercati del settore delle telecomunicazioni, l'Italia non è altrettanto all'avanguardia dal punto di vista della diffusione delle infrastrutture e della possibilità di accesso alla banda larga (connessione fino a 20 mb/s; le reti di nuova generazioni – NGN, *New Generation Network* – giungono fino a 100 mb/s, mentre l'ADSL, che tuttora è la tecnologia prevalente nel nostro Paese, permette una connessione fino a 7 mb/s). L'Italia registra attualmente 17 connessioni ogni 100 abitanti, contro una media europea di 20 (Danimarca 34, Paesi Bassi 33, Svizzera 30). Per quanto riguarda la fibra ottica, l'Italia resta ferma allo 0,4 per cento di connessioni (Svezia 4,7 per cento, Giappone 7,6 per cento).

L'Italia sconta, pertanto, un ritardo di penetrazione della banda larga, un ritardo nel tasso di incremento delle connessioni e un ritardo nello sviluppo della fibra ottica. Inoltre, la copertura della banda larga appare assai eterogenea in termini di velocità di accesso alla rete *Internet*, sia nell'ambito delle varie zone geografiche, sia all'interno delle stesse regioni.

La banda larga di prima generazione (ADSL) raggiunge attualmente, in termini di copertura – e non quindi di accessi effettivi – aree che comprendono circa il 95 per cento della popolazione, mentre la banda larga mobile copre l'80 per cento della popolazione. Rispetto alla copertura complessiva, tuttavia, sarebbe utile poter disporre di un indice sulla qualità delle prestazioni della rete, che certamente evidenzerebbe valori di gran lunga meno positivi. Le restanti quote di territorio potranno essere coperte nei prossimi anni, anche con l'ausilio dei collegamenti *wireless*, almeno nelle zone maggiormente svantaggiate sotto il profilo geografico. In questa direzione va considerata la sperimentazione del sistema WiMax (*Worldwide Interoperability for Microwave Access*), le cui frequenze sono state nell'anno in corso assegnate dal Ministero delle Comunicazioni, nonché del sistema Hiperlan (*High Performance Radio LAN*); tali sistemi rappresentano un'evoluzione della tecnologia *wireless*, grazie alla quale si potrà garantire l'accesso alla rete nelle aree dove appare più onerosa la realizzazione di infrastrutture fisse.

Tuttavia, il vero *digital divide* cui occorre riferirsi è quello relativo alla banda larga di seconda generazione (ADSL 2) ed alla banda larghissima, che permettono collegamenti molto più veloci e consentono quindi di supportare una gamma assai più ampia di servizi e contenuti. È su questo terreno che il nostro Paese sconta un sensibile ritardo, che rischia peraltro di aggravarsi nei prossimi anni. Se infatti gli oneri finanziari necessari per dotarsi di infrastrutture adeguate sono ingenti, e possono difficilmente essere assunti solo dagli operatori del settore, senza un fattivo concorso del Governo e delle istituzioni, si deve anche sottolineare come un più ampio ricorso alla tecnologia *wireless* per compensare le carenze infrastrutturali delle reti appare complementare, ma non sostitutivo in ordine a tale obiettivo. È vero infatti che la tecnologia HSDPA (*High Speed Downlink Packet Access*) permette oggi di effettuare, attraverso la telefonia mobile, collegamenti veloci ed efficaci. E

che l'Italia è uno dei Paesi *leader* nel mondo per diffusione e fruizione di servizi in questo settore. È però altrettanto vero che la effettiva fruizione dei servizi della banda larga mobile, sebbene in crescita, presenta una diffusione limitata e non sembra destinata, almeno nel breve periodo, a estendersi in modo significativo. Ciò anche in considerazione del fatto che l'efficacia dei collegamenti con la banda larga mobile è condizionata dal numero di utenti che sono contemporaneamente connessi: al crescere di tale numero, l'effettiva velocità del collegamento si riduce proporzionalmente a causa della limitazione fisica dello spettro. Peraltro, va anche considerato che nel nostro Paese rimangono piuttosto elevati, rispetto alla media europea, i prezzi finali dei servizi di comunicazione mobile, e ciò costituisce un ulteriore elemento di limitazione.

Allo stato attuale, le prestazioni realizzabili con la banda larga fissa restano pertanto non sostituibili. In prospettiva, comunque, lo sviluppo dell'accesso alla banda larga con tecnologia *wireless* potrà costituire la modalità per completare la copertura delle reti fisse.

Fra le soluzioni idonee ad una riduzione del *digital divide* va considerato l'utilizzo della tecnologia satellitare, che presenta il vantaggio di poter più agevolmente collegare specifiche aree geografiche – come quelle montane – nelle quali sono maggiormente elevati gli oneri e i costi delle opere di infrastrutturazione. I collegamenti via satellite possono raggiungere velocità di connessione equivalenti a quelli dell'ADSL terrestre di prima generazione. Si tratta di una forma di collegamento destinata soprattutto a svilupparsi in aree territoriali del mondo – come l'Africa – dove difficilmente potranno essere impiantate reti fisse. Limitate iniziative sono state avviate, da alcuni operatori, anche in Italia. Esse difficilmente potranno svilupparsi in futuro, anche in presenza di una prevedibile riduzione dei prezzi per gli utenti, che sono attualmente piuttosto elevati rispetto a quelli che caratterizzano l'offerta di ADSL terrestre.

L'esigenza di un intervento organico sulle strutture di rete fissa —che, alla luce delle considerazioni sopra svolte, sembra ineludibile — deve peraltro confrontarsi anche con la rilevante questione, cui si è già fatto cenno, che riguarda l'insufficienza della domanda di servizi *on line* nel nostro Paese. Come sottolineato dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione nel corso della sua audizione, si registra infatti in Italia —accanto al *digital divide* strutturale — un digital divide sociale, che consiste nello scarso interesse di quote della popolazione all'utilizzo degli strumenti informatici e ai nuovi servizi disponibili. In particolare, su 15,7 milioni di famiglie che non hanno scelto di utilizzare il collegamento in banda larga, circa il 60 per cento non avrebbe intenzione di utilizzarla neanche in futuro, non ravvisandone alcuna utilità. A ciò si deve aggiungere lo scarto generazionale, in virtù del quale l'utilizzo del computer riguarda il 68 per cento di chi ha tra 15 e 24 anni, mentre la percentuale scende in modo significativo al crescere dell'età e diviene assolutamente marginale fra gli ultrasessantacinquenni. Da questi dati —che distinguono l'Italia dalla maggior parte delle altre realtà europee — emerge chiaramente una contraddizione che caratterizza la situazione del nostro Paese: se da un lato, come si è visto, abbiamo il secondo più forte mercato della telefonia mobile per i servizi voce, ed il primo in Europa come numero di utenze mobili di terza generazione (UMTS), scontiamo d'altra parte un indice di alfabetizzazione informatica ancora basso, il che può rendere relativamente poco remunerativi nuovi investimenti per l'infrastrutturazione nel settore della larga e larghissima banda. Altrettanto contraddittorio, nonostante il notevole tasso di penetrazione del mobile, appare il permanere di prezzi finali dei servizi di comunicazione mobile ancora su livelli superiori (circa 10,5 centesimi di euro/min.) rispetto a quello dei principali Paesi dell'Unione europea (circa 8,4 centesimi di euro/min.; dati di fonte *European Regulators Group*, gennaio 2008). Su questo tema va men-

zionato l'accordo raggiunto il 13 novembre scorso tra il Commissario dell'Unione europea per la società dell'informazione e i *media*, Viviane Reding, e il presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Corrado Calabrò per ridurre le tariffe di terminazione della telefonia mobile del 10 per cento nel 2011 e adottare, entro il 2010, un modello dei costi in linea con la raccomandazione che la Commissione europea sta per adottare. Secondo l'opinione pressoché unanime dei principali soggetti interessati (Autorità Governo, operatori), sembra dunque necessario affiancare agli interventi di sostegno all'adeguamento della rete, concrete iniziative finalizzate ad accrescere la conoscenza degli strumenti informatici e delle relative applicazioni nelle fasce di popolazione che finora sono rimaste sostanzialmente estranee alla evoluzione tecnologica, che pure ha per molti versi coinvolto, perfino più di altri, il nostro Paese. A tal fine sarebbe utile prevedere l'inserimento nei programmi scolastici dei diversi ordini e gradi di istruzione dell'insegnamento dell'informatica e promuovere l'informatizzazione di alcuni adempimenti fiscali, come le fatture digitali, e delle gare di appalto per le opere pubbliche. Va ricordato, in proposito, che il Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ha sancito il principio secondo cui spetta allo Stato promuovere iniziative volte a favorire l'alfabetizzazione informatica dei cittadini.

In questo quadro, vanno considerati con particolare attenzione i programmi che il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha illustrato nel corso della sua audizione. Essi riguardano il potenziamento dei servizi informatici in diversi settori — quali giustizia, sanità, scuola, università — che hanno rilevante impatto sui cittadini. Secondo i dati forniti dal Ministro, la domanda di collegamenti a banda larga e di servizi ICT che può essere indotta da investimenti in tali settori è stimata in 250 milioni di euro annui nella scuola, in 400 milioni di euro annui nella sanità e in 60 milioni di euro annui

nella giustizia. Tali importi sarebbero peraltro destinati a crescere notevolmente nel medio e lungo periodo.

2.2. La possibilità di collegamenti diretti tra cittadino e pubblica amministrazione.

La riforma della pubblica amministrazione italiana avviata nei primi anni '90 si è inserita in un processo di modernizzazione finalizzato alla trasformazione della pubblica amministrazione in soggetto erogatore di servizi che, attraverso il miglioramento della qualità della regolazione, la razionalizzazione della macchina amministrativa e la ridefinizione delle responsabilità tra livelli istituzionali, sia in grado di rispondere alle esigenze degli utenti (cittadini e imprese). L'esigenza di una trasformazione della pubblica amministrazione si è avvertita anche per effetto del processo di integrazione europea, che conduce all'inevitabile confronto con gli apparati pubblici degli altri Paesi e al conseguente passaggio da un'amministrazione dirigistica, verticale e segmentata ad un'amministrazione orizzontale, orientata al servizio ai cittadini. Una tale modifica corrisponde alle trasformazioni organizzative che le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione determinano e consentono.

Nella prima fase della digitalizzazione, che ha caratterizzato gli anni 2001-2004, l'impegno del Governo e delle amministrazioni si è soprattutto riversato nell'orientamento ai servizi, nello sviluppo delle infrastrutture di base, nella diffusione di competenze informatiche fra i dipendenti e nell'attivazione di siti *web* quali canali d'informazione.

Si attende, oggi, il pieno passaggio alla seconda fase, che invece dovrà connotarsi per la piena valorizzazione degli investimenti già realizzati, per l'interoperabilità delle amministrazioni, per la più estesa effettività nell'erogazione dei servizi *on line* e per la razionalizzazione del sistema nel suo complesso.

Sotto il profilo normativo, come già ricordato, il codice dell'amministrazione digitale ha dato rango normativo al principio secondo cui spetta allo Stato promuovere iniziative volte a favorire l'alfabetizzazione informatica dei cittadini con particolare riguardo alle categorie a rischio di esclusione, anche al fine di favorire l'utilizzo dei servizi telematici delle pubbliche amministrazioni.

Come messo in risalto dalla maggioranza degli operatori auditi, le opportunità di crescita della banda larga, quale settore industriale in grado di produrre molto in termini di ricchezza e di occupazione, incidendo in modo trasversale sul sistema competitivo ed economico del Paese, appaiono strettamente connesse all'impatto diretto che tale implementazione può avere sulla finanza pubblica, laddove l'informatizzazione della pubblica amministrazione, se ben sviluppata, può produrre maggiore efficienza del servizio, maggiore trasparenza e soprattutto forte riduzione dei costi nella gestione del servizio. Quanto esposto dimostra, quindi, che non ci si trova soltanto di fronte ad un *business* che interessa i ricavi degli operatori di mercato, ma ad un settore senza il quale probabilmente non riusciremmo a raggiungere i *target* di crescita e di controllo della spesa pubblica e di efficienza della pubblica amministrazione.

Gran parte dei soggetti intervenuti nel corso dell'indagine hanno auspicato una semplificazione della pubblica amministrazione proponendo la realizzazione di un collegamento in rete di tutte le informazioni di cui questa risulta già in possesso, senza avere però al momento sistemi informativi collegati tra loro in modo efficiente. Fare questo in modo più avanzato, infatti, garantirebbe un'evoluzione molto importante in termini di modernizzazione del Paese.

L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha richiamato, altresì, l'attenzione sull'importanza del contributo dell'Italia alla riuscita del piano *e-Government* della Commissione europea, che prevede l'informatizzazione completa della pubblica amministrazione entro il 2010.

Il piano d'azione *e-Government*, contenuto in una Comunicazione della Commissione del 25 aprile 2006, è volto a migliorare l'efficienza dei servizi pubblici, ammodernarli e adattarli alle esigenze dei cittadini. Tale piano d'azione rientra nell'ambito dell'iniziativa *i2010* dell'UE, volta a stimolare lo sviluppo dell'economia digitale in Europa, e si ispira alla dichiarazione ministeriale adottata nel corso della terza conferenza ministeriale sull'amministrazione in linea, che si è tenuta a Manchester nel novembre 2005, che ha fissato obiettivi quantificabili in materia di amministrazione in linea previsti per il 2010.

A tal fine, il piano propone una serie di priorità e di scadenze finalizzate ad accelerare l'introduzione dell'amministrazione in linea in Europa, per rispondere ad una molteplicità di esigenze, quali:

ammodernare e rendere più efficienti i servizi pubblici;

offrire ai cittadini servizi di maggior qualità e più sicuri;

rispondere alla domanda delle imprese che auspicano meno burocrazia e più efficacia;

garantire la continuità transfrontaliera dei servizi pubblici, indispensabili per sostenere la mobilità in Europa.

Iniziative di *e-Government* hanno già permesso di realizzare notevoli risparmi di tempo e denaro in alcuni Stati membri e si stima che, complessivamente, si potranno risparmiare ogni anno 50 miliardi di euro, se si riuscirà a generalizzare l'uso della fatturazione elettronica in Europa.

In merito agli obiettivi, mediante questo piano la Commissione intende:

assicurare rapidamente vantaggi concreti ai singoli cittadini e alle imprese nel campo dell'amministrazione in linea;

evitare che l'amministrazione in linea a livello nazionale crei nuovi ostacoli nel mercato interno dovuti, in particolare, alla mancanza di interoperabilità

estendere i vantaggi dell'amministrazione in linea a tutta l'Unione europea consentendo la realizzazione di economie di scala.

Per quanto sopra, nel piano sono individuati cinque assi prioritari propedeutici alla realizzazione dei suddetti obiettivi:

accesso per tutti: l'introduzione dell'amministrazione in linea deve portare vantaggi a tutti. A tal fine è essenziale che le persone svantaggiate incontrino meno ostacoli nell'accesso ai servizi pubblici in linea. Nell'ambito di questa lotta contro il divario digitale, gli Stati membri si sono impegnati a far sì che, entro il 2010, tutta la popolazione, comprese le categorie sociali svantaggiate, possa trarre vantaggi significativi dall'amministrazione in linea;

maggior efficacia: gli Stati membri si sono impegnati a incrementare l'efficienza grazie ad un utilizzo innovativo delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni e ad alleggerire significativamente gli oneri amministrativi entro il 2010;

servizi d'amministrazione in linea di grande impatto: la prestazione transfrontaliera di alcuni servizi costituisce un progresso significativo per i singoli cittadini, le imprese e le amministrazioni e, per questo, può servire da esempio dell'amministrazione in linea europea. Uno dei servizi a forte impatto è costituito dagli appalti pubblici elettronici: gli appalti pubblici rappresentano tra il 15 e il 20 per cento del PIL dell'Unione europea, vale a dire 1.500 miliardi di euro ogni anno. L'aggiudicazione elettronica degli appalti pubblici potrebbe comportare un risparmio di decine di miliardi di euro ogni anno. È pertanto auspicabile che gli appalti pubblici vengano in misura crescente aggiudicati in forma elettronica;

mettere in atto strumenti chiave per ottimizzare l'introduzione dell'amministrazione in linea, quali: sistemi interoperabili di gestione dell'identificazione elet-

tronica per l'accesso ai servizi pubblici, autenticazione elettronica dei documenti e archiviazione elettronica;

rafforzare la partecipazione al processo decisionale democratico.

3. Le condizioni per l'ampliamento delle reti a banda larga e lo sviluppo delle reti di nuova generazione.

3.1 *La certezza del quadro regolamentare.*

L'assetto regolatorio del settore delle telecomunicazioni –impennato prevalentemente sulle competenze attribuite all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni –ha assicurato in questi anni un notevole sviluppo del mercato, garantendo nel contempo le necessarie forme di tutela della concorrenza e dei consumatori. Ne è derivata –come si è più volte accennato nei precedenti capitoli – una crescita costante del settore, con ricadute assai positive anche su altri comparti dell'economia nazionale. I benefici per gli utenti sono soprattutto testimoniati dalla dinamica di riduzione dei prezzi, che si è attestata –nel decennio 1997-2007 –su valori più pronunciati rispetto alla media degli altri Paesi europei (-28 per cento contro -24 per cento).

Le linee fondamentali del quadro normativo esistente e gli interventi adottati in questi anni dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni hanno in sostanza mostrato di poter assolvere in termini ampiamente positivi al compito di sostenere e accompagnare l'affermazione e il diffondersi dei nuovi servizi di telefonia e di comunicazione.

Nella situazione attuale, caratterizzata, come si è già detto, da una progressiva saturazione del mercato, e dalla contestuale persistenza di importanti ritardi sul versante delle infrastrutture, si presenta il problema di un possibile adeguamento degli strumenti normativi e regolatori.

Va ricordato, a tale proposito, quanto afferma un recente documento dell'OECD, che distingue, nell'ambito della regolazione

del settore delle telecomunicazioni, fra missione regolamentare in senso stretto e misure di stimolo e sostegno agli investimenti diretti alla realizzazione di reti di nuova generazione, riconducibili alla scelte di politica industriale di ciascun Paese. È su questo secondo versante che si pone oggi l'esigenza di valutare anche possibili modifiche all'assetto normativo, ovvero al novero degli strumenti specificamente attribuiti all'Autorità. In sostanza –come è stato rilevato da molti soggetti auditi nel corso dell'indagine –si rende necessario integrare il quadro regolatorio di sostegno all'apertura del mercato e della concorrenza con misure idonee a favorire i nuovi investimenti, pubblici e privati, necessari per portare l'Italia a competere con gli altri Paesi più avanzati.

È in questo senso che va del resto inteso l'appello che il Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, nella sua relazione annuale al Parlamento, illustrata nello scorso mese di luglio, ha formulato alle forze politiche e parlamentari per la definizione di un piano a carattere organico e strategico, che individui una serie di interventi coordinati e coerenti, finalizzati al salto di qualità del quale si avverte la sempre più urgente necessità.

Il Presidente dell'Autorità per la concorrenza e il mercato ha a sua volta avuto modo di sottolineare come il sistema regolatorio debba garantire, pur con il pieno rispetto dei principi di mercato, le scelte delle imprese che accettino di sviluppare le nuove tecnologie e ne sostengano i costi.

Occorre naturalmente tenere conto, in questa prospettiva, della cornice normativa comunitaria e della sua evoluzione. Assume particolare rilievo, in tal senso, la bozza di raccomandazione della Commissione europea –di recente sottoposta a consultazione pubblica –sui principi regolamentari per l'accesso alle reti di nuova generazione. Essa infatti cerca di delineare uno schema di intervento regolamentare, volto ad armonizzare le diverse discipline adottate nei singoli Paesi. È soprattutto importante il principio, fatto proprio dalla Commissione, secondo cui, nel nuovo sce-

nario tecnologico, va riconosciuto e remunerato il rischio imprenditoriale – determinato essenzialmente dall'incertezza della domanda – connesso agli investimenti infrastrutturali. Viene quindi proposta l'applicazione di un *risk premium* a beneficio delle imprese che riservino proprie risorse a tali investimenti. La bozza di raccomandazione prevede inoltre di intervenire solo sui mercati dell'accesso *wholesale* e lascia alle autorità nazionali la valutazione sulla regolamentazione del mercato della banda larga al dettaglio (vale a dire destinato ai consumatori finali). Si riconosce, infine, l'esigenza di individuare i necessari interventi regolamentari mediante il ricorso ad analisi del quadro competitivo condotte a livello geografico, recependo il principio in base al quale le regole per lo sviluppo delle nuove reti a banda larga possano essere differenziate sul territorio, in funzione del grado di sviluppo economico ed infrastrutturale e della densità della domanda.

Le determinazioni sul nuovo assetto regolatorio non potranno ovviamente essere assunte senza tenere conto delle scelte che dovranno essere adottate in merito alla gestione della rete di proprietà dell'*incumbent* Telecom.

3.2 Il ruolo dell'amministrazione digitale.

Una delle principali novità introdotte dal panorama normativo degli ultimi anni è data dall'emergere di una sempre più spiccata tendenza all'informatizzazione dell'organizzazione e dell'azione amministrativa necessaria, per un verso, a garantire snellezza e produttività per altro verso, ad assicurare trasparenza e facilitare l'attivazione di adeguati meccanismi di controllo sull'operato dei pubblici poteri.

Già con il decreto legislativo n. 39 del 1993 veniva istituita l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, con il compito di promuovere, coordinare, pianificare e controllare lo sviluppo di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni. Le attribuzioni dell'Au-

torità sono state poi ereditate dal CNIPA (Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione), istituito dal decreto legislativo n. 196 del 2003.

In materia di procedimento amministrativo si segnala, ancora, che la legge n. 15 del 2005 ha imposto alle amministrazioni pubbliche l'incentivazione dell'uso della telematica, nei rapporti interni, fra le diverse amministrazioni, e fra queste e i privati. La stessa legge ha inteso semplificare ulteriormente le modalità di svolgimento della conferenza di servizi, introducendo la possibilità di effettuarla in via informatica. Si facilita così ulteriormente il raccordo fra le amministrazioni, con conseguente riduzione dei tempi e dei costi.

Ancora, l'emanazione del Codice dell'amministrazione digitale e quella del decreto legislativo n. 42 del 2005, che ha istituito il sistema pubblico di connettività e la rete internazionale della pubblica amministrazione, segnano una svolta ulteriore nel processo di ammodernamento della pubblica amministrazione.

Vengono, infatti, forniti a quest'ultima gli strumenti tecnico-giuridici, quali la posta elettronica certificata e la firma digitale nonché la carta nazionale dei servizi, attraverso cui ripensare la propria organizzazione in chiave digitale, al fine di fornire a cittadini ed imprese i propri servizi *on line* realizzando, nel contempo, una progressiva riduzione dei costi ed un incremento dell'efficienza e della trasparenza. In particolare, viene sancito il principio generale in base al quale i cittadini e le imprese hanno il diritto di richiedere ed ottenere l'utilizzo di tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni centrali e con i gestori dei servizi pubblici dello Stato.

Per quanto concerne, invece, i rapporti interni tra diverse amministrazioni si è stabilito che le comunicazioni di documenti avvengano di norma mediante utilizzo di posta elettronica, quale canale di comunicazione privilegiata, con la conseguenza che «la prosecuzione delle tradizionali forme di comunicazione, nonostante sussista la possibilità di ricorrere

alla posta elettronica, configura l'inosservanza di una disposizione di legge e una fattispecie di improprio uso di denaro pubblico » (si veda la direttiva del Dipartimento per l'Innovazione e le tecnologie del 18 novembre 2005).

Queste disposizioni, che per essere veramente efficaci necessitano di essere affiancate anche da azioni di sensibilizzazione e di informazione, devono perseguire l'obiettivo di creare una vera e propria interoperabilità fra le diverse reti delle amministrazioni pubbliche a livello nazionale, regionale, provinciale e comunale.

L'audizione del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, svoltasi nel corso dell'indagine, ha inteso rimarcare i propositi di rinnovamento delle strutture pubbliche attraverso l'intensificazione dell'utilizzo del digitale da parte delle amministrazioni.

In ordine alla banda larga, intesa come infrastruttura di base per lo sviluppo economico, la competitività e l'innovazione del Paese, è stato ricordato che l'attuale rete di accesso nell'ultimo miglio, totalmente in rame, non consente, ad oggi, una diffusione massiccia dei nuovi servizi. Da qui la necessità di accelerare la realizzazione della futura rete in fibra ottica per lo sviluppo della quale il Ministro ha assicurato la disponibilità di adeguate risorse pubbliche, che risultano peraltro distribuite tra Stato e regioni. Ulteriore problema è dato dalla necessità di comprendere come i privati possano concorrere in questa infrastrutturazione, considerato che l'onere degli investimenti non può essere tutto e soltanto a carico dello Stato o del settore pubblico. Un primo criterio, su cui si riscontra consenso, è quello secondo cui le imprese possono e debbono intervenire direttamente laddove il mercato esiste, dovendo lo Stato intervenire ove gli economisti individuano le aree di fallimento del mercato, riconducibili ad un' assenza di domanda attuale o dove ci sono aree di *digital divide*, vale a dire zone dove non si arriva fisicamente o culturalmente. In questi casi, pertanto, è necessaria

una politica dell'offerta, più che della domanda, che richiede inevitabilmente lo stanziamento di risorse pubbliche.

In merito all'opportunità di mettere insieme settore pubblico e settore privato si è messo in risalto come questo valga tanto per le risorse quanto, e soprattutto, per quello che deve passare dentro la rete, vale a dire per i contenuti, onde evitare di costruire grandi infrastrutture il cui utilizzo però sia sostanzialmente scarso. Ed invero è proprio ciò che oggi appare nella realtà: esistenza di infrastrutture che per lo più risultano scarsamente utilizzate. È quanto accade, ad esempio, nel sistema scolastico, nel quale l'informatizzazione risulta ampiamente sovradimensionata rispetto all'effettivo utilizzo; anche il settore della giustizia risulta sovraccaricato di *server* solo parzialmente utilizzati; nella sanità anche con la rete esistente, si potrebbe fare molto e di più (è in corso di definizione il programma denominato «cartella sanitaria elettronica») specie se si pensa che per tale settore, a fronte di una spesa su base annua pari a circa 105 miliardi di euro, sarebbe sufficiente un incremento di efficienza e una riduzione di spesa del 10 per cento per ottenere l'equivalente di circa 10 miliardi di euro a disposizione. Spesso, dunque, si sottolinea l'esigenza di infrastrutture più pesanti laddove non si utilizzano nemmeno quelle più leggere già operative.

Il tema centrale sottolineato dal Ministro, è risultato pertanto il problema del *cd. phasing* (temporalizzazione degli investimenti e dei contenuti): come sviluppare gli investimenti e le infrastrutture in ragione del parallelo sviluppo del traffico dei contenuti, al fine di evitare sia uno squilibrio e un'asincronia della strategia stessa, sia lo spreco di risorse su infrastrutture che potrebbero essere destinate ad altri settori.

Un altro obiettivo è rappresentato dall'abolizione della carta, quale conseguenza diretta della digitalizzazione, procedendo ad una dematerializzazione. Il Ministro ha fatto riferimento ad una tecnica di controllo denominata P.E.R.T. (*Program Evaluation and Review Technique*), ossia una progettualità riferita a tempi e contenuti

riguardanti tutta la legislatura e finalizzato alla conoscenza di tempi e modalità di eliminazione della carta, di effettiva realizzazione dell'*e-government* e della digitalizzazione della pubblica amministrazione nell'arco della legislatura.

In conclusione i punti di intervento sui quali l'Esecutivo intende concentrare i propri sforzi sono: il piano industriale per l'innovazione (scuola, sanità giustizia, ambiente); l'abolizione della carta (dematerializzazione); la digitalizzazione delle amministrazioni, imponendo a queste ultime di dialogare, tanto tra di loro quanto con i terzi, unicamente in forma digitale.

In tale contesto, occorre dare ulteriore impulso al ruolo di indirizzo del CNIPA che, come accennato, detiene attribuzioni fondamentali nel campo dell'informatizzazione della pubblica amministrazione, in modo da favorire, ove possibile, l'integrazione o almeno la cooperazione tra i sistemi delle pubbliche amministrazioni, promuovendo la diffusione e la condivisione delle migliori soluzioni già realizzate da singole amministrazioni. Si inserisce nell'ambito di tali iniziative la prosecuzione e il completamento, dal punto di vista progettuale e attuativo, del percorso avviato con il Sistema pubblico di connettività il Sistema pubblico di cooperazione applicativa ed infine la completa evoluzione ed interoperabilità dei sistemi informativi delle principali applicazioni e banche dati della pubblica amministrazione centrale e locale. Al fine di sviluppare un sistema di *e-procurement* nazionale risulta altresì auspicabile realizzare, tra la CONSIP e le altre centrali di acquisto territoriali, le necessarie sinergie, in particolare sotto il profilo dell'interoperabilità nell'utilizzo degli strumenti informatici a supporto dei programmi di razionalizzazione della spesa a livello locale e nazionale.

In generale l'informatizzazione della pubblica amministrazione deve essere perseguita in una logica di contenimento dei costi e di miglioramento della qualità dei servizi, che vada a beneficio diretto dei cittadini, superando la situazione attuale nella quale si registrano diffusamente disservizi a danno dei singoli e delle imprese.

Per quanto concerne il coinvolgimento del settore pubblico nella realizzazione delle infrastrutture, è stata sottolineata l'importanza di un piano coordinato tra Stato, regioni e imprese: Stato e regioni, da un lato, per coordinare competenze e risorse; le imprese, dall'altro, per distinguere gli investimenti con un ritorno di mercato (in presenza di ritorno economico, l'investimento potrà essere sostenuto dai privati), dalle situazioni di fallimento del mercato o di *digital divide*. Considerato, poi, che le aree dei rapporti tra Stato, regioni e imprese e le aree dove individuare mercato o fallimento del mercato o *digital divide* non sono omogenee, ma a *cluster* (a grappoli) nel Paese, appare fondamentale individuare, in prima battuta, i *cluster* da infrastrutturare secondo le caratteristiche sopra individuate: aree dove c'è mercato e dove quindi dovrà essere fatta un'opportuna valutazione in termini di investimenti delle imprese; aree dove c'è la necessità di investimenti pubblici; aree dove c'è la possibilità e la necessità di normative e politiche di supporto.

4. Il futuro delle reti.

Premessa.

Il sistema delle telecomunicazioni vive un delicato momento di evoluzione, che richiede da parte di tutti gli attori – Governo, autorità di garanzia, operatori – la capacità di compiere scelte strategiche e predisporre i conseguenti interventi. Si tratta di un settore che ha conosciuto negli anni scorsi livelli di crescita superiori a quelli di tutti gli altri comparti dell'economia nazionale, e che, proprio per questa ragione, rappresenta una risorsa fondamentale per l'Italia. In questo senso, sarebbero certamente auspicabili interventi dello Stato a sostegno della domanda, anche mediante la concessione di agevolazioni e sussidi ad imprese e agli stessi consumatori. La sola azione del mercato, come è emerso dalle audizioni svolte, non appare sufficiente a colmare i ritardi infrastrutturali, come del resto dimostrano

le esperienze di Paesi, quali il Giappone, che hanno affidato all'intervento pubblico gli oneri amministrativi e finanziari connessi alle iniziative necessarie per l'adeguamento tecnologico. I costi, assai elevati, richiesti per le infrastrutture destinate alle reti di nuova generazione, non sono infatti sostenibili da singoli operatori, non risultando garantiti livelli di domanda adeguati alla remunerazione di investimenti di tale portata. Una qualche forma di intervento pubblico – sia pure con criteri che siano compatibili con le regole comunitarie e che garantiscano al contempo misure idonee alla promozione della concorrenza – appare dunque, nelle circostanze date, difficilmente eludibile.

Si tratta peraltro di valutare se questa iniziativa debba essere meramente finalizzata ad una ridefinizione dell'assetto regolatorio, ovvero possa configurarsi come un vero e proprio intervento diretto dello Stato nelle attività di realizzazione delle infrastrutture.

Nella recente esperienza tedesca, al fine di garantire adeguati incentivi all'*incumbent* (*Deutsche Telecom*), che aveva previsto investimenti per 3 miliardi di euro per le nuove reti, con una legge proposta dal Governo federale si era stabilito che i mercati delle comunicazioni elettroniche fossero sottratti dall'ambito della regolazione. Parallelamente, l'Autorità di regolazione tedesca aveva stabilito di imporre all'*incumbent* l'obbligo di accesso ai concorrenti sulle sue reti. Su tale normativa, considerata non in linea con i principi comunitari, la Commissione europea ha avviato una procedura di infrazione, deferendo lo Stato tedesco alla Corte di giustizia; ne è conseguito un netto ridimensionamento dei piani di investimento previsti da *Deutsche Telecom*.

La mobilitazione di ingenti risorse pubbliche per l'implementazione e diffusione delle infrastrutture NGN caratterizza invece l'esperienza di Paesi come Giappone e Corea del Sud. Il Governo giapponese, in particolare, ha individuato come priorità nazionale lo sviluppo delle nuove tecnologie, considerando l'accesso

alla banda larga quale servizio universale da offrire a tutti i cittadini, ed ha di conseguenza previsto finanziamenti diretti ed altre agevolazioni in favore dell'operatore *incumbent*.

Una terza modalità di approccio per il raggiungimento degli obiettivi di adeguamento e ammodernamento delle reti si è manifestata in Gran Bretagna, dove l'*incumbent* British Telecom con la creazione di una apposita divisione (Openreach) ha separato le attività di gestione della rete da quelle commerciali del gruppo, al fine di garantire la parità di condizioni nell'accesso alla rete da parte degli altri operatori. La situazione del settore delle telecomunicazioni britannico è peraltro connotata – a differenza di quella italiana – da una significativa penetrazione della banda larga e dalla presenza di una estesa rete via cavo; pertanto, – come sottolineato nel Rapporto presentato dal consulente Francesco Caio al Governo inglese nel mese di settembre del 2008 – i meccanismi di mercato dovrebbero garantire, almeno nel breve periodo, sufficienti investimenti per l'innovazione.

Per quanto concerne il quadro generale degli interventi pubblici sulle telecomunicazioni, le audizioni svolte hanno permesso di evidenziare, sia per quanto concerne il sostegno all'offerta di infrastrutture e servizi, sia per quanto concerne lo stimolo alla domanda di utilizzo dei servizi medesimi, alcuni obiettivi che sembrano prioritari:

conclusione del censimento delle reti, quale presupposto essenziale per valutare con cognizione di causa le risorse presenti e programmare le necessarie opere di adeguamento;

necessità di giungere – in tempi comunque definiti – ad un sistema universale di accesso imperniato sulle quattro tecnologie disponibili: ADSL2+ e fibra ottica, radio (HSDPA-LTE), WiMax, satellite;

accelerazione del processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione e completamento della interconnessione fra le diverse banche dati.

Si prospetta inoltre la necessità di adottare iniziative di sostegno alla domanda di servizi informatizzati, e, in questo senso, sembra opportuno rafforzare la politica di contributi alle imprese, con particolare riguardo a quelle di piccola dimensione e alle microimprese, volti a tale finalità e introdurre parallelamente strumenti normativi e finanziari per promuovere l'accesso delle famiglie alle nuove tecnologie.

Per quanto riguarda la gestione della rete, va preliminarmente valutato come una gestione unificata e condivisa delle infrastrutture pubbliche esistenti – a partire ovviamente dalla rete di Telecom – possa rappresentare il presupposto per una politica volta a valorizzare tale patrimonio e orientarne l'innovazione e l'adeguamento tecnologico.

Dai numerosi e proficui elementi di valutazione e di riflessione, emersi nel corso dell'indagine conoscitiva, è possibile ricavare alcuni orientamenti in ordine alla necessaria opera di adeguamento e ammodernamento delle nostre infrastrutture di comunicazione elettronica.

Un elemento comune a molti degli interventi svolti in sede di audizione è dato dal riconoscimento della valenza strategica che il sistema di telecomunicazioni riveste oggi per il nostro Paese, e dal connesso dibattito sulla «italianità» delle reti. In questo senso, va tenuta in considerazione l'esigenza di promuovere soluzioni che, in un regime concorrenziale, consentano di garantire adeguatamente gli interessi nazionali in questo settore, con l'apporto di tutti gli operatori presenti nel nostro Paese, favorendo altresì la realizzazione di investimenti esteri. Sotto questo profilo, l'impegno per uno sviluppo e un ammodernamento della rete deve affiancarsi ad azioni incisive volte a sostenere, con il coinvolgimento degli operatori nazionali, in primo luogo le società che producono contenuti e gli *Internet providers*, la realizzazione di contenuti di qualità che siano legati alla tradizione culturale italiana, in considerazione della rilevanza che un'industria nazionale in grado di fornire contenuti adeguati assume sia sul piano economico sia sul piano culturale.

In relazione alla finalità specifica di incentivare l'offerta di infrastrutture adeguate alla futura disponibilità di nuovi servizi ed al crescente uso degli stessi, sulla base del lavoro svolto e delle valutazioni espresse nel corso dell'indagine, la Commissione ritiene che si possano delineare quattro possibili ipotesi, di seguito illustrate.

1) *Separazione gestionale della rete: Open Access.*

L'*incumbent* Telecom Italia – che detiene, come detto, la quasi totalità della rete fissa italiana – ha varato una riorganizzazione delle attività dedicate alla gestione delle infrastrutture tecnologiche e di rete con una nuova direzione articolata in quattro strutture: *Open Access*; *Network*; *Information Technology* e *Technical Infrastructures*. In particolare *Open Access* dovrebbe rappresentare una struttura autonoma rispetto alla gestione delle funzioni commerciali del gruppo. Tale riorganizzazione, avviata per gestire in maniera autonoma la rete d'accesso del gruppo, mira altresì all'obiettivo di aumentare l'efficienza e la trasparenza nell'erogazione dei servizi.

La nascita di *Open Access* appare rispondere nelle sue grandi linee alle richieste dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni in questo settore. L'Autorità infatti, ha più volte evidenziato la necessità che l'assetto organizzativo della rete di accesso sia funzionalmente separato dalle altre funzioni aziendali e comprenda tanto la rete in rame quanto la rete in fibra ottica. Inoltre l'Autorità ha sottolineato che il perimetro della separazione deve comprendere tutta la tratta della rete di accesso a partire dalle centrali fino all'utente. L'Autorità ha inoltre chiesto un rafforzamento degli obblighi di separazione per quanto riguarda le reti NGN di cui alla raccomandazione della Commissione europea.

Tale forma di riorganizzazione viene completata da una serie di impegni comportamentali, assunti da Telecom, che,

secondo quanto previsto dalla normativa vigente, sono volti a garantire la piena parità di trattamento, interno ed esterno, nell'accesso alla rete, ossia tra le divisioni commerciali di Telecom Italia stessa e gli operatori concorrenti. L'*incumbent* è inoltre tenuto, secondo tali impegni, a far conoscere in anticipo agli altri operatori i propri programmi di evoluzione e innovazione della rete fissa. A vigilare sulla corretta esecuzione di obblighi di separazione sarà un organismo di garanzia, con cinque componenti, tre dei quali dovrebbero essere nominati dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Occorre precisare che *Open Access* non è una nuova società che fa capo a Telecom Italia, né un gestore della rete estraneo all'operatore Telecom, né una struttura separata sotto il profilo giuridico o funzionale; si tratta invece di una struttura dedicata, frutto di una riorganizzazione che, secondo le assicurazioni fornite dall'azienda, dovrebbe garantire per *Open Access* funzionalità indipendenti dalla divisione commerciale.

Tale soluzione presenta, in prospettiva, alcune analogie con quella adottata da *British Telecom*, che ha peraltro provveduto alla creazione di una nuova divisione, denominata *Openreach*, strutturata in modo da assicurare una netta separazione funzionale. Accanto al Board direttivo di *Openreach* opera un organo di garanzia (*Equality of Access Board*), composto da cinque membri, due dei quali nominati da *British Telecom* e tre esterni, la cui nomina è sottoposta a ratifica da parte di *British Telecom*. Il principio cui *Openreach* ha inteso rispondere –elaborato in seno all'Organismo di regolazione britannico (*Ofcom*) –è quella di garantire a tutti gli operatori non solo un accesso equo e non discriminatorio alla rete (*equality of access*), ma anche un accesso agli stessi servizi e alle stesse condizioni economiche e tecniche (*equality of input*). Sulla base dei vantaggi offerti in termini di apertura del mercato e potenzialità di migliore offerta ai consumatori, il modello *Open-*

reach è considerato con favore dagli organi comunitari e, in particolare, dalla stessa Commissione europea.

Tutti gli operatori intervenuti nella consultazione pubblica sulla proposta di impegni presentata da Telecom Italia hanno giudicato, peraltro, tali impegni inadeguati al fine di garantire una piena parità di trattamento interna-esterna, evidenziando come gli stessi non siano che una mera rivisitazione della regolamentazione già esistente.

In ordine alla piena realizzazione del modello di separazione gestionale della rete, ed alla sua effettiva funzionalità appare pertanto opportuno che gli organi politici, e in primo luogo il Parlamento, attribuiscono all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni adeguati strumenti di intervento, anche attraverso modifiche normative.

2) Società delle reti:

a) Controllo Telecom.

Una modalità idonea ad assicurare maggiori garanzie di accesso a tutti gli operatori e capacità di investimento superiori a quelle attuali, per effetto di una forte cooperazione pubblico-privato, è quella che prevede la costituzione di una nuova società –di cui Telecom dovrebbe detenere una quota maggioritaria –destinata alla gestione della rete e all'assunzione delle iniziative necessarie ai processi di adeguamento e di innovazione, secondo criteri alla cui definizione dovrebbe contribuire l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Oltre alla rete Telecom, dovrebbero essere oggetto della gestione anche le altre infrastrutture di rete pubbliche esistenti sul territorio nazionale (*Infratel*, *Lepida*, *Ferrovie*, ecc.). Sul versante delle prospettive di innovazione, l'efficacia di questa soluzione sarebbe proporzionale alla capacità della nuova società di attrarre investimenti e risorse, a sua volta connessa alle concrete aspettative di remunerazione derivanti, nel medio-lungo periodo, dalla espansione delle

possibilità di accesso alle reti di nuova generazione. Peraltro, va registrato il forte interesse di operatori e imprese ad un impegno in questa direzione, come emerso in particolare dall'audizione di F2i (Fondi italiani per le infrastrutture), nella quale si è prospettata la possibilità di costituire un consorzio destinato a partecipare per una percentuale significativa al soggetto titolare della gestione della rete.

b) Controllo di altri soggetti.

In una fase successiva – come ha accennato nella sua audizione il Presidente dell'Autorità per le garanzie delle comunicazioni, nell'ambito di un'iniziativa che aggrega gli interventi infrastrutturali volti allo sviluppo delle nuove reti – è ipotizzabile la costituzione di una apposita società delle reti con investitori pubblici e privati, destinata alla realizzazione e gestione delle reti attuali e di quelle di nuova generazione (analogamente a quanto avvenuto per l'energia elettrica, con la società per la trasmissione dell'energia elettrica sulla rete ad alta tensione –TERNA S.p.A – nata nel 1999 in seguito alla liberalizzazione del settore elettrico, il cui azionista di maggioranza è attualmente la Cassa depositi e prestiti).

Tale opzione, alla quale hanno fatto riferimento alcuni operatori nel corso delle audizioni svolte, consentirebbe di assicurare, grazie all'elevato grado di autonomia del nuovo soggetto societario, adeguate garanzie di trasparenza nella gestione dell'accesso alla rete.

Una soluzione di questo tipo –oggetto attualmente di dibattito in diversi Paesi, anche se non ancora sperimentata –pur presentando profili problematici, soprattutto con riferimento al ruolo dell'investitore pubblico, consentirebbe di affidare ad un soggetto terzo, e non coinvolto nel mercato, la delicata gestione delle infrastrutture, superando le forti perplessità degli operatori concorrenti rispetto alla soluzione prospettata dall'*incumbent* Telecom. Inoltre, trasferendo a carico della nuova società gli oneri per gli investimenti

– a fronte dei quali dovrebbero essere previsti specifici meccanismi «premiali» – sarebbero in prospettiva incentivate le iniziative e le offerte degli operatori sui nuovi servizi, con prevedibili ricadute positive su tutto il comparto.

3) Condivisione delle reti.

In alternativa alle precedenti opzioni, va considerata la possibilità di prevedere un progetto di unione e condivisione delle reti esistenti, pubbliche e private, affidandone la gestione ad un soggetto terzo, sotto il controllo del Governo. In sostanza, si tratterebbe di giungere ad un modello di separazione che, unificando la rete principale di Telecom con tutte le altre risorse di rete presenti sul territorio, secondo il modello denominato «One Network» e ponendole a disposizione degli operatori a condizioni eque ed accessibili, garantirebbe un utilizzo razionale delle risorse infrastrutturali, e potrebbe consentire di avviare, con il concorso di tutti i soggetti interessati, la realizzazione delle reti di nuova generazione. Tale ipotesi presuppone che si giunga tempestivamente alla conclusione del censimento generale delle reti che, come già accennato in altra parte del documento, il Ministero dello sviluppo economico ha recentemente avviato.

4) Intervento pubblico europeo.

La possibilità che l'Europa, mediante la costituzione di un fondo per le infrastrutture, assuma l'impegno di provvedere al finanziamento delle opere di infrastrutturazione per le NGN –anche per il tramite di un'apposita agenzia di sviluppo –potrebbe risultare compatibile, a determinate condizioni, con il quadro normativo comunitario. In particolare, essa andrebbe ricondotta al novero di quelle specifiche iniziative – da concertarsi nell'ambito delle competenti sedi istituzionali comunitarie –volte a promuovere lo sviluppo e a sostenere la domanda in fasi caratterizzate da forti tensioni recessive del quadro

economico. In altri termini, tale scelta andrebbe ad iscriversi nel contesto dell'attuale processo di ripensamento dei rigidi criteri che hanno finora presieduto all'applicazione delle regole di Maastricht. Va del resto considerato che l'assunzione dei predetti oneri da parte degli organi comunitari e dei singoli Stati membri sarebbe finalizzata alla realizzazione e gestione di infrastrutture che dovrebbero essere messe a disposizione, secondo il principio della parità di accesso, a tutti gli operatori del settore, in un regime di pieno rispetto della concorrenza e del mercato.

Questa ipotesi deve peraltro essere valutata in primo luogo sotto il profilo dell'opportunità e della compatibilità con il quadro economico generale.

In tale contesto, non possono essere trascurati, nell'ambito di un'analisi oggettiva dei costi e delle finalità di un possibile

progetto pubblico sulle reti, gli effetti assai significativi che ne deriverebbero su tutti i comparti dell'economia nazionale. Ciò anche in considerazione del fatto che il nuovo soggetto, non vincolato da logiche di profitto strettamente privatistiche, sarebbe in grado di promuovere investimenti sulle nuove tecnologie pur in carenza di garanzie sulle relative remunerazioni. Non meno importanti, sebbene più difficilmente quantificabili, potrebbero essere le ricadute positive sul piano sociale e culturale di un effettivo salto di qualità in un settore che appare oggi decisivo per le prospettive di sviluppo del nostro Paese.

Di certo, una tale opzione potrebbe essere concretamente configurabile solo sulla base di un indirizzo politico forte e condiviso, tale da superare i significativi profili problematici, soprattutto sul piano della disponibilità di risorse finanziarie, che ad essa sarebbero connessi.