

Proposta di regolamento della Commissione Europea *Gigabit Infrastructure Act*

Sommario

- 1. Il quadro normativo in vigore: la direttiva n. 2014 del 2016 ed il decreto legislativo n.33 del 20161**
- 2. Il ruolo dell'Autorità svolto in applicazione del decreto4**
- 3. La proposta di Regolamento della Commissione7**

1. Inquadramento della proposta della Commissione nell'ambito del quadro normativo in vigore: la Direttiva n. 2014 del 2016 ed il Decreto legislativo n.33 del 2016

Lo scorso 23 febbraio, la Commissione europea ha pubblicato l'atteso pacchetto di iniziative sul tema della connettività, noto come Connectivity package, composto da: i) una proposta di Regolamento europeo Gigabit Infrastructure Act (GIA); ii) una proposta di raccomandazione per la promozione della connettività Gigabit; iii) un questionario sul futuro del settore della connettività e delle infrastrutture.

Il Regolamento GIA, in particolare, va a sostituire la Direttiva n. 2014/61/UE recante "*Misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità*", indicata anche con l'acronimo BCRD (*Broadband Cost Reduction Directive*) che è stata recepita con il Decreto legislativo n. 33/16 a livello nazionale ed applicata sin da subito, con riferimento alle relative competenze, dall'Autorità.

Per comprendere appieno la portata della proposta di regolamento, è opportuno descrivere il contenuto della Direttiva, l'avvenuto recepimento nell'ordinamento nazionale e l'attività conseguente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

La Direttiva mira a rendere più semplice ed economico installare reti di comunicazione elettronica ad alta velocità (cioè capaci di fornire servizi di accesso a banda larga ad una velocità di almeno 30 Mbit/s) nell'Unione, partendo dall'ostacolo principale che è di tipo finanziario, poiché i costi di installazione dell'infrastruttura fisica (*i.e.* scavare le strade per la posa della fibra per la banda larga) rappresentano l'80% dei costi totali in generale.

A tal fine nella Direttiva sono stati individuate quattro vie di azione principali, recepite dal Decreto, che consistono nel 1) promuovere il riutilizzo delle infrastrutture fisiche esistenti facilitando l'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità, in modo da abbattere i costi dell'installazione di tali reti, 2) creare le condizioni per il coordinamento delle opere di genio civile e per una maggiore efficienza

nell'installazione di nuove infrastrutture fisiche, 3) dotare gli edifici nuovi o sottoposti a una profonda ristrutturazione di una infrastruttura fisica multiservizio passiva interna all'edificio (costituita da adeguati spazi installativi e da impianti di comunicazione ad alta velocità in fibra ottica fino ai punti terminali di rete) e iv) semplificare le procedure di rilascio delle autorizzazioni per le opere civili.

Le iniziative in tal senso sono proseguite tant'è che nel 2020 la Commissione europea ha adottato una raccomandazione (n. 2020/1307) che fornisce orientamenti ai paesi dell'Unione per elaborare un pacchetto di strumenti comuni dell'Unione finalizzato a ridurre i costi di installazione di reti ad altissima capacità e a garantire un accesso allo spettro radio 5G tempestivo e favorevole agli investimenti al fine di promuovere la connettività a sostegno della ripresa economica dalla crisi di COVID-19.

Lo strumento individuato dal legislatore europeo e dal successivo decreto di recepimento a livello nazionale, è stato quindi, come anticipato, volto a promuovere la riduzione dei costi delle opere di ingegneria civile necessarie al passaggio delle reti ad alta/altissima velocità, prevedendo obblighi in capo ai gestori di infrastrutture fisiche esistenti ed un contestuale diritto d'accesso ad informazioni (trasparenza) circa le infrastrutture fisiche esistenti ed in corso di progettazione, con la possibilità inoltre di svolgere ispezioni *in loco*.

Nel dettaglio del decreto, l'articolo 2 chiarisce il campo di applicazione della normativa, che si applica non solo agli operatori di comunicazioni elettroniche, ma anche ad ogni gestore di infrastrutture, ossia un'impresa privata ovvero un ente pubblico o organismo di diritto pubblico che fornisce un'infrastruttura fisica destinata alla prestazione di produzione, trasporto o distribuzione di gas, elettricità, illuminazione pubblica, riscaldamento, acqua, nonché servizi di trasporto (compresi ferrovie, strade, porti e aeroporti). Questo è un dettaglio molto importante, una best practice in cui il recepimento nazionale della Direttiva è andato oltre la misura di armonizzazione minima.

Ai sensi dell'articolo 3 del decreto, rubricato “*Accesso all'infrastruttura fisica esistente*”, ogni gestore di infrastruttura fisica e ogni operatore di rete ha il diritto di offrire ad operatori di reti l'accesso alla propria infrastruttura fisica ai fini dell'installazione di elementi di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità. I gestori di infrastrutture fisiche e gli operatori di rete hanno l'obbligo di concedere l'accesso, salvo specifici casi indicati nel decreto (tra cui l'inidoneità della l'infrastruttura fisica ad ospitare gli elementi di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità o l'indisponibilità di spazio per ospitare gli elementi di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità) nel rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione, equità e ragionevolezza.

Tale previsione, di fatto, estende la possibilità da parte di un operatore di comunicazioni – per lo sviluppo della propria rete – di poter accedere alle infrastrutture non solo di altri operatori di settore (ai sensi della regolamentazione SMP e alla regolamentazione di tipo “simmetrico” in capo a tutti gli operatori del settore, che discendono dal Codice), **ma di qualsiasi impresa priva o di natura pubblica – incluse**



le municipalità – estendendo il campo di applicazione dell’obbligo di accesso ad una platea molto più ampia.

I motivi del rifiuto, ai sensi del decreto, devono essere quindi esplicitati per iscritto entro due mesi dalla data di ricevimento della domanda d’accesso presentata dall’operatore che intende sfruttare l’infrastruttura esistente per alloggiarvi la propria rete in fibra ottica. **In caso di rifiuto, o comunque decorso inutilmente il termine indicato, ciascuna delle parti ha diritto di rivolgersi all’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni per chiedere una decisione vincolante estesa anche a condizioni e prezzo** (risoluzione di controversie, infra).

L’articolo 4 del decreto istituisce il Sistema informativo nazionale federato delle infrastrutture (SINFI), il cosiddetto “*Catasto delle infrastrutture*”. Il SINFI, che opera presso il Ministero delle Imprese e del Made in Italy (gestito dalla società *in house* Infratel Italia S.p.A.), è lo strumento identificato per agevolare il coordinamento e la trasparenza nella realizzazione della strategia nazionale per la banda ultralarga. Tra le funzioni che svolge vi è quella di favorire la condivisione delle infrastrutture, mediante una gestione ordinata del sotto e sopra suolo e dei relativi interventi, ed anche offrire un unico cruscotto che gestisca con efficienza tutti gli interventi.

Con l’articolo 5, rubricato “*Coordinamento delle opere di genio civile*”, ogni gestore di infrastrutture fisiche e ogni operatore di rete ha il diritto di negoziare accordi per il coordinamento di opere di genio civile con operatori di rete allo scopo di installare elementi di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità. Ogni gestore di infrastrutture fisiche e ogni operatore di rete che esegue direttamente o indirettamente opere di genio civile finanziate in tutto o in parte con risorse pubbliche deve soddisfare ogni ragionevole domanda di coordinamento di opere di genio civile, presentata da operatori di rete, secondo condizioni trasparenti e non discriminatorie.

Nell’articolo 6 si disciplina la trasparenza in materia di opere di genio civile in corso di realizzazione o programmate, mentre l’art. 7 riguarda le disposizioni per la semplificazione nel rilascio delle autorizzazioni; l’art. 8 riguarda l’infrastrutturazione fisica interna all’edificio ed il relativo accesso alle risorse presenti nei singoli edifici o condomini.

All’articolo 9 recante “*Organismo di risoluzione delle controversie*”, si disciplinano le modalità procedurali con le quali l’Autorità – individuata quale “*organismo competente alla risoluzione delle controversie*” – risolve le possibili liti adottando una decisione vincolante anche in materia di fissazione di termini e condizioni eque e ragionevoli, incluso il prezzo ove richiesto, con riferimento agli articoli 3, 4, 5, 6 e 8 di cui al Decreto.

L’articolo 9 è quello che di fatto disegna il ruolo principale che ha svolto sin dal principio l’Autorità nell’attuazione del decreto, insieme alla definizione di alcune Linee guida applicative, di cui si riporta a seguire.

2. Il ruolo dell'Autorità svolto in applicazione del Decreto

Le controversie svolte dall'Autorità ai sensi del Decreto

L'Autorità ha esercitato sin dal 2016 il suo ruolo di Organismo di risoluzione delle controversie, a partire dalla Delibera n. 449/16/CONS, con la quale il Regolamento concernente la risoluzione delle controversie tra operatori di comunicazioni è stato adeguato al dettato dell'articolo 9 del Decreto, estendendolo alla risoluzione delle controversie tra operatori di rete e gestori di infrastrutture fisiche o tra proprietari di unità immobiliari, o il condominio ove costituito in base alla legge, e operatori di rete, in relazione ai diritti e agli obblighi previsti dagli articoli 3, 4, 5, 6 e 8 di cui al Decreto medesimo.

In tale contesto, l'azione dell'Autorità è stata costante ed efficace, in particolare nel consentire il raggiungimento di un accordo nell'utilizzo delle infrastrutture o per via conciliativa, o attraverso la definizione di una delibera vincolante. A titolo di esempio, si menziona la delibera n. 88/17/CIR (integrata con le delibere nn. 131/17/CIR e 162/17/CIR), con riferimento alla controversia instaurata da TIM nei confronti di E-Distribuzione in tema di accesso alle infrastrutture utilizzabili per la posa di cavi in fibra ottica, che ha avuto un impatto normativo rilevante per lo sviluppo delle reti in fibra ottica attraverso l'utilizzo di infrastrutture di operatori non di settore.

Ma in molti casi, è importante rilevare, il ruolo di facilitatore del confronto operato dall'Autorità è stato efficace al punto di dirimere la questione prima ancora di arrivare al punto di dover definire una delibera vincolante; solo a titolo di esempio, si riporta che nel corso degli ultimi 12 mesi, l'Autorità ha avviato 10 controversie ai sensi del Decreto, delle quali ben 7 si sono concluse con una conciliazione e la conseguente archiviazione, mentre solo le restanti 3 hanno richiesto una risoluzione con conseguente pubblicazione di una delibera dell'Autorità.

Per contro, vi è anche un caso in cui l'Autorità ha adottato misure cautelari (delibera n. 7/22/CONS) e concluso un procedimento sanzionatorio (delibera 16/22/CIR) a carico di un ente locale per perdurante inottemperanza alle disposizioni definitive impartite dall'Autorità in materia di accesso alle infrastrutture fisiche esistenti. Precedente che, ci auguriamo, possa costituire un riferimento all'azione virtuosa per molti enti locali.

Nel bilancio complessivo, il ruolo dell'Autorità è stato di assoluta valorizzazione dell'azione del legislatore, comunitario e nazionale, e di beneficio rilevante per il mercato e l'infrastrutturazione digitale del Paese. Né è testimone indiretto la crescita rilevante della copertura dei servizi a banda ultra-larga del Paese sperimentata negli ultimi anni, che ha sicuramente beneficiato di un regime di completa apertura e riutilizzo delle infrastrutture esistenti, sia attraverso la regolamentazione SMP e simmetrica di settore, sia attraverso l'applicazione del Decreto.¹

¹ La copertura VDSL è passata dall'88,9% delle famiglie nel 2019 al 96,2% nel 2022; la copertura FTTH è aumentata dal 30% del 2019 al 53,7% del 2022 (cfr. Osservatorio Agcom).

Le Linee guida per l'accesso ai condomini

L'Autorità ha svolto il suo ruolo di facilitatore anche nel definire specifiche Linee guida per l'applicazione del Decreto.

In tale ambito, in linea con gli obiettivi strategici di connettività e trasformazione digitale nazionali ed europei, l'Autorità ha inteso fornire un ulteriore contributo al processo di infrastrutturazione del Paese adottando le “*Linee guida in materia di accesso alle unità immobiliari ed ai condomini per la realizzazione di reti in fibra ottica*” (delibera n. 293/21/CONS). Tali linee guida si collocano nell'ambito delle iniziative di semplificazione dei processi autorizzatori per la realizzazione e la rapida diffusione sul territorio delle infrastrutture di cablatura in fibra ottica e sono volte a chiarire il quadro normativo di riferimento con riguardo, in particolare, ai diritti e obblighi in capo ai singoli condomini e condòmini e agli operatori, fornendo indicazioni a questi ultimi sulle condotte da tenere in fase di richiesta di accesso al fine di favorirne l'interazione e per il corretto svolgimento delle attività di sviluppo della rete in fibra ottica, nell'ambito dell'applicazione degli articoli 3, 8 e 9 del Decreto.

Nelle Linee guida l'Autorità raccomanda agli operatori di evitare la inutile duplicazione delle infrastrutture, utilizzando, ove idonea ed esistente, l'infrastruttura già realizzata (impianto multiservizio) presso l'immobile. Resta fermo in ogni caso l'obbligo per l'operatore di mettere a disposizione l'infrastruttura – acquisita dal condominio o realizzata in proprio – agli altri operatori che ne facciano richiesta con modalità e prezzi definiti ad esito di libera negoziazione, mediante cessione, salvo diverso accordo tra le parti, dei diritti d'uso pluriennali con gestione della medesima infrastruttura, ai fini della fornitura e della manutenzione dei servizi di comunicazione elettronica, in capo all'operatore richiedente. Le linee guida forniscono infine chiare indicazioni su come l'Autorità si orienterà nella risoluzione di eventuali controversie tra le parti nel caso di mancato accordo relativo alle previsioni ivi contenute, ai sensi dell'art. 9 del Decreto.

La legge sulla concorrenza 2021 e le Linee guida sul coordinamento dei lavori

Con riferimento all'articolo 5 del Decreto, relativo al coordinamento delle opere civili, la Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021, approvata in via definitiva dal Senato in data 2 agosto 2022, all'articolo 23 ha previsto delle specifiche modifiche al Decreto, stabilendo che “*Fermo restando quanto previsto dall'articolo 40 della legge 1° agosto 2002, n.166, ogni gestore di infrastrutture fisiche e ogni operatore di rete che esegue direttamente o indirettamente opere di genio civile adotta ogni iniziativa utile ai fini del coordinamento con altri operatori di rete in relazione al processo di richiesta dei permessi e ai fini della non duplicazione inefficiente di opere del genio civile e della condivisione dei costi di realizzazione. **L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato vigilano sugli eventuali accordi di coordinamento degli operatori. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni adotta apposite linee guida al fine di garantire che in sede di esecuzione delle opere di cui al primo periodo, eseguite successivamente all'adozione delle linee guida medesime, sia incentivata l'installazione di infrastrutture fisiche aggiuntive qualora necessarie a soddisfare le richieste di accesso degli altri operatori di rete. [...]***” (grassetto aggiunto).

La disposizione in questione, inquadrandosi nelle finalità del Decreto e della direttiva BCRD, mira a promuovere il riutilizzo delle infrastrutture fisiche esistenti, a creare le condizioni per il coordinamento nella realizzazione delle nuove opere di genio civile nonché a semplificare le procedure di rilascio delle autorizzazioni per le opere civili.

Il principio del coordinamento delle opere civili ai fini della riduzione dei costi per la realizzazione delle reti di comunicazione elettronica ad alta velocità è, infatti, una *best practice* che il Decreto già individua come facoltà per la posa di nuovi elementi di rete e che l'Autorità ha sempre incentivato nei propri interventi regolamentari.²

Con riferimento ai contenuti della disposizione della Legge sulla concorrenza, non si può non rilevare un certo cambio di impostazione rispetto al testo originario recato dal relativo disegno di Legge, oggetto di valutazione e commenti da parte della stessa Autorità. Infatti, nella versione finale, il principio di coordinamento tra operatori è stato declinato in una forma più attenuata in quanto non è più configurato come un “dovere” (si prevedeva: ... *ogni gestore di infrastrutture fisiche e ogni operatore di rete che esegue direttamente o indirettamente opere di genio civile deve coordinarsi con altri operatori di rete...*) bensì come una “possibilità” di condivisione degli interventi di realizzazione delle reti in fibra ottica. Ai sensi della nuova disposizione è infatti sufficiente che il gestore di infrastrutture fisiche o l'operatore che esegue le opere di genio civile adotti ogni iniziativa utile ai fini del coordinamento senza la necessità che lo stesso venga realizzato in concreto.

La scelta di non prevedere più un obbligo per gli operatori di Tlc di “condividere” gli interventi di realizzazione delle reti in fibra ha comportato, altresì, il superamento della disposizione del disegno di Legge che attribuiva all'Autorità uno specifico potere di intervento sostitutivo (della volontà degli operatori) e sanzionatorio, in materia (si prevedeva: ... *in caso di inadempienza, (l'Autorità) interviene con provvedimenti che stabiliscono le modalità di coordinamento e il cui mancato rispetto comporta l'irrogazione delle sanzioni previste dall'articolo 98, comma 11, del codice delle comunicazioni elettroniche, di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259*).

La nuova disposizione ha:

- a) attribuito all'Autorità (e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato) un generico potere di vigilanza sugli eventuali accordi di coordinamento degli operatori;
- b) affidato all'Autorità il compito di adottare apposite *Linee Guida*, al fine di garantire che in sede di esecuzione delle opere di cui al primo periodo, eseguite successivamente all'adozione delle linee guida medesime, sia incentivata l'installazione di infrastrutture fisiche aggiuntive qualora necessarie a soddisfare le richieste di accesso degli altri operatori di rete.

L'Autorità ha pertanto, con delibera n. 452/22/CONS, approvato le Linee guida di cui al punto b) in materia di sviluppo delle infrastrutture digitali e servizi di

² Con riferimento alla regolamentazione asimmetrica *ex ante* per l'operatore di comunicazioni elettroniche SMP l'Autorità già nel 2015 (prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 33/16), con la delibera n. 623/15/CONS (terzo ciclo di analisi dei mercati dell'accesso) aveva individuato un meccanismo ispirato al principio di coordinamento tra operatori. Infatti, il “*Meccanismo di programmazione degli ordinativi dei servizi di accesso disaggregato alle infrastrutture fisiche di rete e coinvestimento*” (disciplinato all'art. 54) prevedeva che, nel caso in cui intendesse realizzare nuove infrastrutture di rete, l'operatore SMP dovesse invitare, attraverso un apposito annuncio, tutti i soggetti interessati a manifestare anticipatamente la propria volontà di acquistare i servizi di accesso disaggregato.



comunicazione elettronica; in particolare, a valle di una specifica consultazione pubblica, sono state approvate le Linee guida prevedendo due differenti modalità attuative, che il soggetto che intende coordinarsi può adottare, in maniera alternativa, ossia le **Linee guida A** e le **Linee guida B**.

Nelle Linee guida A, prevedono di rendere noto, con un opportuno anticipo, ai potenziali Operatori di rete interessati allo sviluppo di infrastrutture per comunicazioni elettroniche, l'intenzione da parte di un gestore di infrastrutture o operatore di rete, ossia il Realizzatore, di eseguire lavori di genio civile per l'installazione di infrastrutture fisiche atte ad ospitare anche infrastrutture per comunicazioni elettroniche. Questa modalità ha una formulazione più generale, che potrebbe essere preferibile per tutti i soggetti gestori di infrastrutture, anche se diversi dagli operatori di rete.

La seconda modalità, che ha una tempistica procedurale più rapida, fornisce un'alternativa maggiormente condivisibile da parte degli operatori di reti di comunicazione elettronica. Le Linee guida B prevedono infatti che venga formulata un'offerta di infrastrutture a carattere **volontario** del soggetto che pianifica la realizzazione di nuove infrastrutture. Il soggetto Realizzatore, in tal caso, potrebbe prevedere l'installazione di minitubi e/o spazi su palificazione, aggiuntivi a quelli previsti nel suo progetto, al fine di soddisfare l'ulteriore domanda di servizi da parte dei soggetti interessati. Tale soluzione appare essere adatta nei casi in cui tale installazione aggiuntiva può avvenire a costi marginali, a prescindere, quindi, dall'esistenza di una domanda specifica di servizi di accesso.

Al tal riguardo, si segnala che di recente è stata comunicata da parte di un operatore la prima applicazione pratica delle Linee guida, nella versione B.

3. La proposta di Regolamento della Commissione

Dopo questo lungo ma doveroso *excursus*, posso addentrarmi nell'esame della nuova proposta della Commissione che, ricordo, è stata presentata nell'ambito del pacchetto di iniziative *Connectivity package*.

Il Regolamento Gigabit Infrastructure Act, GIA, va a sostituire la Direttiva BCRD di cui ho riferito in dettaglio. La proposta di regolamento ha l'obiettivo di introdurre nuove regole per consentire uno sviluppo più veloce ed efficace di reti Gigabit, quali le reti in fibra e 5G, in tutta l'UE.

In particolare, il GIA intende introdurre strumenti utili a superare le lentezze amministrative e a ridurre i costi di realizzazione delle infrastrutture fisiche sottostanti le reti di comunicazioni elettroniche, utilizzando una serie di leve, quali la riduzione degli oneri e degli adempimenti amministrativi, la semplificazione e la digitalizzazione delle procedure di autorizzazione e delle informazioni relative alle infrastrutture esistenti, la programmazione e il coordinamento delle opere civili. La risoluzione delle eventuali controversie, in caso di disaccordo sull'accesso alle infrastrutture, è, come nel caso della Direttiva, affidata ad un organismo preposto che deve essere notificato alla Commissione europea (in Italia, attualmente, è l'Autorità).

La proposta di Regolamento è attualmente incardinata nell'iter legislativo comunitario ordinario e, una volta approvata dai co-legislatori europei, le sue previsioni saranno direttamente applicabili negli Stati membri, senza bisogno di atti di recepimento, come accaduto con la BCRD.

Val la pena evidenziare i punti più significativi sui quali il Regolamento impatta, in particolare con riferimento alle competenze dell'Autorità.

Adozione di un Regolamento in luogo di una Direttiva

Per quanto riguarda la valutazione sul rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, si osserva anzitutto che la base giuridica è individuata nell'articolo 114 del TFUE sul ravvicinamento delle legislazioni nazionali in materia di mercato interno.

Il **principio di sussidiarietà**, secondo l'impostazione della proposta formulata dalla Commissione europea, è rispettato in quanto l'obiettivo del conseguimento della copertura Gigabit entro il 2030 non potrà essere raggiunto lasciando l'iniziativa agli Stati membri che continuerebbero a procedere in modo non coordinato. Ciò appare dimostrato, secondo la Commissione europea, dall'esperienza acquisita con l'attuazione della direttiva 2014/61/UE, che ha suggerito il ricorso allo strumento del regolamento.

Infatti, le misure adottate finora dagli Stati membri per incentivare l'installazione delle reti e ridurre i costi e i tempi sono molto diverse, a volte anche all'interno del medesimo Stato membro. Il regolamento, inoltre, punta a realizzare il maggiore snellimento delle procedure amministrative, diventato cruciale per il successo di questo processo. Ad avviso della Commissione, il quadro "a mosaico" offerto dalle norme attuative adottate dagli Stati membri, crea ostacoli agli investimenti transfrontalieri e limita la libertà di fornire reti e servizi di comunicazione elettronica. Incide inoltre sul funzionamento del mercato interno, limitando lo sviluppo e la diffusione, in particolare delle applicazioni transfrontaliere "intrinseche", quali ad esempio la guida connessa e autonoma, che necessitano di reti estese ad altissima capacità. Tali elementi contribuiscono inoltre a rendere molto difficile per gli operatori del settore realizzare economie di scala.

Anche il **principio di proporzionalità**, secondo la Commissione europea, è rispettato, poiché la proposta limita il suo ambito di intervento a quanto necessario per il raggiungimento dell'obiettivo di promozione delle reti ad altissima capacità entro il 2030 che abbiano prestazioni almeno equivalenti a quelle delle reti 5G e Gigabit, secondo il programma strategico per il decennio digitale.

La novità costituita dalla scelta del legislatore europeo di utilizzare lo strumento legislativo del Regolamento in sostituzione della Direttiva, in quanto immediatamente applicabile negli Stati Membri, senza i tempi lunghi del recepimento nel diritto nazionale, si pone peraltro in continuità con la recente politica legislativa europea, finalizzata a realizzare in tempi rapidi gli obiettivi di massima armonizzazione. Tale proposito è senz'altro condivisibile, anche se nel caso di specie, la scelta del Regolamento rischia di risultare critica per gli Stati membri più virtuosi, tra cui l'Italia, che hanno dato corso ad

una puntuale e dettagliata trasposizione nei rispettivi ordinamenti della Direttiva del 2014 e ne hanno garantito la piena applicazione.

La flessibilità assicurata della Direttiva del 2014, infatti, è stata colta dal legislatore italiano, ad esempio prevedendo un'estensione di alcune misure previste dalla Direttiva anche all'ambito privato, e non solo al caso di infrastrutture di proprietà pubblica o finanziate almeno parzialmente dallo Stato. È questo il caso, ad esempio, del coordinamento nello sviluppo di opere civili per l'installazione di reti *ultra-broadband*, che nel caso della Direttiva sono limitate all'ambito pubblico mentre nel Decreto sono estese anche a quello privato.

Infatti, il nuovo Regolamento, in ragione della sua diretta applicabilità, appare destinato a sovrascrivere le norme nazionali e le decisioni del regolatore nel frattempo intervenute e applicate.

A tal riguardo, particolarmente importante è l'analisi delle norme recate all'art.1 commi 3 e 4 della proposta di regolamento³, le quali, anch'esse in linea con la più recente prassi legislativa europea, riconoscono agli Stati membri la facoltà di “...*mantenere o introdurre misure conformi al diritto dell'Unione che contengano disposizioni più dettagliate rispetto a quelle stabilite nel presente regolamento, qualora servano a promuovere l'uso condiviso delle infrastrutture fisiche esistenti o a consentire un'installazione più efficiente di infrastrutture fisiche nuove*” (articolo 1, comma 3), inibendo peraltro tale facoltà in alcuni specifici casi definiti al successivo comma 4.

Una puntuale analisi del perimetro della flessibilità concessa a livello nazionale e delle condizioni poste appare pertanto fondamentale, onde scongiurare il rischio di ostacoli a livello nazionale nell'introdurre una normativa maggiormente dettagliata o ampliata, ossia “ritagliata” sul caso specifico della situazione nazionale. Al di là della situazione italiana che rappresenta una best practice in Europa, e pur rilevando l'importanza dell'obiettivo di armonizzazione europea, rileva un'oggettiva esigenza di chiarimento da parte del legislatore europeo circa il fatto che la normativa nazionale possa essere definita in maniera flessibile, laddove essa non contraddice chiaramente i principi stabiliti nel Regolamento. Questo consentirebbe, peraltro, la possibilità di ogni Stato Membro di non vedere vanificati

³ “3. Gli Stati membri possono mantenere o introdurre misure conformi al diritto dell'Unione che contengano disposizioni più dettagliate rispetto a quelle stabilite nel presente regolamento, qualora servano a promuovere l'uso condiviso delle infrastrutture fisiche esistenti o a consentire un'installazione più efficiente di infrastrutture fisiche nuove.

4. In deroga al paragrafo 3, gli Stati membri non mantengono né introducono nel proprio diritto nazionale disposizioni divergenti rispetto a quelle di cui all'articolo 3, paragrafi 3 e 6, all'articolo 4, paragrafo 4, all'articolo 5, paragrafi 2 e 4, all'articolo 6, paragrafo 2, e all'articolo 8, paragrafi 7 e 8.”

gli sforzi legislativi profusi nel corso degli anni, evitando il rischio di annullare *de facto* alcune previsioni nazionali.

Adozione di Linee guida a livello EU

Il Regolamento prevede che la Commissione, in stretta collaborazione con il BEREC, possa fornire una specifica *guidance*, ossia la definizione di Linee guida a livello comunitario, sui temi dell'accesso alle infrastrutture, del coordinamento per le opere civili e dell'accesso all'infrastruttura di palazzo.

Questa scelta non appare tenere conto di due aspetti, ossia *in primis* del fatto che alcuni Paesi hanno già emanato Linee guida specifiche sui temi della Direttiva, che di fatto quindi sarebbero sovrascritte, ed inoltre non considerano il fatto che le Linee guida sono tipicamente adottate in ragione di specificità a livello nazionale, che non potrebbero essere previste in una *guidance* a livello comunitario. Rilevano a tal riguardo le richiamate Linee guida, definite a livello nazionale, circa l'accesso ai condomini e sul coordinamento dei lavori civili.

Su tale tema, si ritiene auspicabile che il legislatore europeo voglia valutare la possibilità di prevedere nel Regolamento che la definizione di Linee guida sia posto a carico dei singoli Stati Membri, quantomeno nel caso in cui tali Linee guida sono già state adottate e non contraddicono i principi generali stabiliti nel Regolamento; in alternativa, come *second best*, il Regolamento potrebbe prevedere che la definizione delle Linee guida comunitarie sia posta a carico del BEREC (soluzione già percorsa in maniera efficiente per l'adozione del nuovo Codice europeo delle Comunicazioni elettroniche), in quanto sono le Autorità nazionali ad avere l'*expertise* necessaria alla definizione di tali *guidance*.

Limitazione nello scopo del Regolamento alle sole reti VHC

Il Regolamento proposto appare essere limitato a misure per ridurre i costi delle reti VHC (*Very High Capacity Networks*), senza tener conto che l'attuale Direttiva ha trovato applicazione anche in casi in cui la rete da sviluppare era di tipo *ultra-broadband*, ma non propriamente VHCN, che in quanto tale è tenuta a rispettare specifiche condizioni di *performance*.⁴ L'obiettivo della Commissione di incentivare lo sviluppo delle VHCN è condiviso a livello nazionale, e ciò è testimoniato dai piani di Aiuto di Stato in corso di attuazione in Italia, in particolare i Piani Italia a 1 Giga e 5G, che entrambi favoriranno lo sviluppo di reti VHCN nel Paese.

Tuttavia, anche lo sviluppo di reti *ultra-broadband* ha avuto ed ha un ruolo determinante per lo sviluppo successivo, attraverso un *upgrade*, delle VHCN; l'adozione di un Regolamento che sovrascrive la precedente Direttiva ma lo fa stabilendo uno spettro di utilizzo meno ampio appare essere un passo indietro, che potrebbe rendere inefficaci

⁴ BEREC Guidelines on Very High-Capacity Networks (BoR (20) 165).

misure stabilite in passato e potrebbe aumentare le possibilità, per i gestori di infrastrutture, di rifiutare l'accesso alle proprie risorse, caricando l'onere della prova "VHCN" sull'operatore che intende sviluppare la rete.

È auspicabile in tal senso un chiarimento del legislatore europeo che quanto già previsto a livello nazionale per le reti ultra-broadband non sia messo a rischio da un punto di vista applicativo.

Altre innovazioni introdotte dal Regolamento

Il Regolamento contiene anche specifiche maggiormente dettagliate circa l'approccio da adottare da parte dell'Autorità per la definizione dei prezzi di accesso alle infrastrutture, nonché sulle tempistiche connesse allo svolgimento delle controversie. Su tali punti, si rileva la necessità di un attento esame delle previsioni attualmente in vigore a livello nazionale, per garantire un adeguamento delle stesse ed una valutazione attenta dei costi di tali nuove modalità di applicazione della normativa.

A solo titolo di esempio, rileva che attualmente il Decreto prevede che *"L'Autorità compone la controversia nel termine più breve possibile e in ogni caso entro **due** mesi dalla data di ricevimento della richiesta completa"*. Il Regolamento invece prevede che *"l'organismo nazionale competente per la risoluzione delle controversie di cui al paragrafo 1 [n.d.t.: **attualmente Agcom**] emette una decisione vincolante per risolvere la controversia al più tardi: (a) entro **quattro** mesi dalla data di ricevimento della richiesta di risoluzione di una controversia, per quanto concerne le controversie di cui al paragrafo 1, lettera a); (b) entro un **me**se dalla data di ricevimento della richiesta di risoluzione di una controversia, per quanto concerne le controversie di cui al paragrafo 1, lettere b), c) e d)".* In sostanza per una tipologia di controversie (quelle riguardanti le condizioni di accesso all'infrastruttura), il termine per lo svolgimento della controversia è superiore a quello previsto oggi a livello nazionale (quattro invece che due), mentre per tutte le altre viene dimezzato (da due a uno).

Ulteriori modifiche riguardano l'utilizzo del *database* delle infrastrutture (*Single Information Point*, SIP, gestito dal MIMIT) ed il rilascio dei permessi a costruire e dei diritti di passaggio (di competenza delle Municipalità).

Infine, il Regolamento prevede che gli Stati Membri adottano le norme e le specifiche tecniche pertinenti l'infrastruttura fisica interna all'edificio e il cablaggio in fibra degli edifici; a tal riguardo, si rammenta che la legge 1° febbraio 2023, n. 10, ha disposto che l'Autorità *"sentito il parere del Ministero delle imprese e del made in Italy e nel rispetto della normativa europea e internazionale, individua, per i cavi in fibra ottica, gli standard tecnici a cui devono attenersi gli aggiudicatari dei bandi per la realizzazione dell'infrastruttura di rete, in modo da assicurare adeguati livelli qualitativi e prestazioni elevate di connettività"*. A tale riguardo l'Autorità, nell'ambito delle attività propedeutiche alla predisposizione di uno schema di provvedimento da sottoporre a consultazione pubblica, sta procedendo ad acquisire informazioni istruttorie dai principali soggetti attivi nella realizzazione delle reti in fibra ottica.

4. Conclusioni

L'Italia è una best practice in Europa per il recepimento della Direttiva n. 2014 del 2016 con il Decreto legislativo n.33 del 2016.

In questo senso, il ruolo dell'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni è stato di assoluta valorizzazione dell'azione del legislatore, comunitario e nazionale (sia con riferimento all'attività di risoluzione delle controversie, sia in relazione l'adozione di Linee guida incentivanti l'installazione di infrastrutture fisiche aggiuntive qualora necessarie a soddisfare le richieste di accesso degli altri operatori di rete).

La proposta della Commissione relativa al Regolamento europeo *Gigabit Infrastructure Act* (GIA) è condivisibile nel merito.

Quanto alla scelta del veicolo, un Regolamento di diretta applicazione e non una Direttiva, a nostro avviso richiede un chiarimento da parte del legislatore europeo circa il fatto che la normativa nazionale possa essere definita in maniera flessibile, laddove essa non contraddice chiaramente i principi stabiliti nel Regolamento (cfr. art 1, commi 3 e 4 della proposta). Questo consentirebbe, peraltro, la possibilità di ogni Stato Membro, in primis l'Italia, di non vedere vanificati gli sforzi legislativi profusi nel corso degli anni, evitando il rischio di annullare de facto alcune previsioni nazionali.