

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DI ASSOTELECOMUNICAZIONI-ASSTEL
ING. MASSIMO SARMI

in relazione all'esame, in sede consultiva, del disegno di legge C. 3634,
approvato dal Senato della Repubblica, recante Legge annuale per il
mercato e la concorrenza 2021

presso
IX Commissione (Trasporti, poste e telecomunicazioni)
Camera dei deputati

22 giugno 2022

Sommario

Premessa	3
Gli articoli di interesse presenti nel ddl Concorrenza sono i seguenti:	4
Articoli che incidono sul settore delle telecomunicazioni:.....	4
Altri articoli di interesse	5
Valutazioni e commenti al riguardo sono i seguenti:.....	5
Articoli che incidono sul settore delle telecomunicazioni:.....	5
Temi non presenti nel ddl Concorrenza ma utili alla promozione della concorrenza nel settore	7
Limiti di esposizione della popolazione alle emissioni elettromagnetiche	7
Semplificazione amministrativa	10

Premessa

Si riportano nel seguito le considerazioni di Assotelecomunicazioni-Astel in merito alle proposte di interesse degli operatori della filiera delle telecomunicazioni contenute nel disegno di legge AC 3634, recante “Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021” (d’ora in avanti “**ddl Concorrenza**”).

Appare però opportuno, in primis, richiamare l’attenzione sul fatto che la stessa Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato, nella sua segnalazione al Governo delle misure da adottare per migliorare la concorrenza in Italia, abbia focalizzato tra gli argomenti prioritari per il settore delle telecomunicazioni la revisione dei limiti di esposizione della popolazione alle emissioni elettromagnetiche.

Astel condivide la valutazione dell’Autorità su tale argomento, che verrà trattato al termine del commento agli articoli di interesse presenti nel “ddl Concorrenza”.

Le proposte normative in discussione avrebbero importanti impatti sulla capacità del settore di realizzare investimenti in tempi rapidi e andrebbero ad incidere in un settore già in difficoltà.

Il ruolo delle reti di telecomunicazioni come piattaforma abilitante della digitalizzazione, indispensabile per la realizzazione dei progetti di riforma dei molti ambiti applicativi oggetto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (“PNRR”), pone in capo agli Operatori del settore una grande responsabilità, a cui da tempo fanno fronte tramite ingenti investimenti, che hanno superato i 7 miliardi di euro all’anno sin dal 2017.

I dati aggregati di settore mostrano tendenze consolidate di erosione della capacità degli Operatori telco di generare flussi di cassa e margini operativi, pur a fronte dell’aumento della quantità di servizi prodotta, in ragione di una dinamica dei prezzi dei servizi fortemente deflattiva, tale da non consentire agli Operatori neanche il recupero del tasso di inflazione.

La dinamica del saldo di cassa (EBITDA – CAPEX) degli Operatori TLC in Italia



Nel 2010 gli Operatori TLC in Italia disponevano di **10,5 miliardi di euro per il servizio del debito finanziario**, per il pagamento delle **imposte** e per la **remunerazione degli azionisti**; **nel 2020 è sceso a 2,5 miliardi di euro**, valore più basso di sempre. Questo pone interrogativi sulla sostenibilità dell’industry

FONTE: RAPPORTO SULLA FILIERA DELLE TELECOMUNICAZIONI IN ITALIA 2021

Gli Operatori nazionali sono in competizione con gli Operatori esteri sui mercati finanziari, quindi condizioni penalizzanti per gli Operatori si riflettono sulla stessa capacità di attirare investimenti verso l'infrastrutturazione del Paese.

Gli indicatori economici attuali sono esplicativi di un contesto di mercato altamente competitivo e iper regolamentato.

Infatti, l'esercizio e l'offerta di servizi di comunicazione elettronica sono attività in libero mercato, ma le condizioni di proposizione dell'offerta sul mercato consumer presentano una disciplina pervasiva che deve spesso fare i conti con una stratificazione e una pluralità di fonti del diritto che insistono sulla stessa materia, non sempre in maniera organica, a partire dalle Direttive settoriali di matrice comunitaria recepite nel nostro Paese, cui si aggiungono – solo per citare le più rilevanti - norme specifiche sulla sicurezza (golden power) o orizzontali, a tutela dei diritti fondamentali (dei dati personali, del diritto d'autore), o dei diritti dei consumatori (Codice del Consumo), di sicurezza (perimetro di sicurezza nazionale cibernetica).

Tali requisiti, dalla ratio indiscutibile, generano per gli Operatori oneri che frequentemente non trovano copertura né nelle norme che li impongono, né nei prezzi di vendita dei servizi cui sono correlati (a causa della citata alta concorrenzialità del mercato).

La complessità dell'attività e i (preoccupanti) risultati economici del settore richiedono, quindi, un'attenzione dedicata nel trattare molteplici temi in agenda, in chiave unitaria che punti al suo rafforzamento, attraverso regole favorevoli all'esercizio delle attività, in modo da raggiungere quanto prima possibile e comunque entro la scadenza del 2026 gli obiettivi di copertura del territorio nazionale con reti veloci ad alta capacità (very high capacity network, c.d. VHCN).

Sotto questo profilo, gli articoli che si andranno a commentare sollevano significative preoccupazioni.

Gli articoli di interesse presenti nel ddl Concorrenza sono i seguenti:

Articoli che incidono sul settore delle telecomunicazioni:

Art. 23 – interviene sul d. lgs. 33/16 per rendere più pervasivo l'obbligo di motivazione dettagliata in caso di diniego dell'accesso a infrastrutture per la realizzazione delle reti di telecomunicazioni a causa di oggettiva inidoneità dell'infrastruttura alla condivisione o indisponibilità di spazio da condividere.

L'Autorità competente per eventuali controversie è l'AGCom.

Art. 24 – rende obbligatorio il coordinamento per le opere di genio civile, precedentemente previsto solo come facoltà, tra gli operatori che intendano realizzare (direttamente o indirettamente) opere nella stessa area già oggetto di dichiarazioni pubbliche da parte di altri operatori relative a piani di realizzazione di opere finalizzate all'installazione di reti di telecomunicazioni.

Il coordinamento riguarda il processo di richiesta dei permessi, la non duplicazione inefficiente di opere del genio civile, la condivisione dei costi di realizzazione. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni vigila sul rispetto delle disposizioni e, in caso di inadempienza, interviene con provvedimenti che stabiliscono le modalità di coordinamento e il cui mancato rispetto comporta l'irrogazione delle sanzioni previste dal Codice delle comunicazioni elettroniche

Art. 25 – stabilisce il divieto di addebito sul conto telefonico di qualsiasi tipo di servizio premium, anche relativo a contenuti digitali, in mancanza del previo consenso espresso e documentato del consumatore o dell'utente.

Altri articoli di interesse

Gli Art. 27, 28 e 30 - Sezione VII (Concorrenza, rimozione degli oneri per le imprese e parità di trattamento tra gli operatori) – potranno essere di interesse per eventuali impatti che potranno derivare dalle deleghe che tali articoli dispongono:

- Deleghe al Governo per la revisione dei procedimenti amministrativi in funzione pro-concorrenziale (art. 27)
- Delega in materia di semplificazione dei controlli sulle attività economiche (art. 28)
- Delega al Governo per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2019/1020 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 e per la semplificazione e riordino del relativo sistema di vigilanza del mercato (art. 30)

Valutazioni e commenti al riguardo sono i seguenti:

Articoli che incidono sul settore delle telecomunicazioni:

Art. 23 – L'inasprimento della motivazione da dare in caso di diniego dell'accesso a infrastrutture per la realizzazione delle reti di telecomunicazioni è una misura che va nella direzione di rendere più oneroso il diniego rispetto a richieste di accesso alle infrastrutture passive di terzi (opere del genio civile) effettuate per installare reti di telecomunicazioni.

La creazione di un ambiente normativo favorevole alla realizzazione delle reti è da sempre uno degli obiettivi di Asstel.

L'obiettivo della norma sembra essere quello di facilitare la realizzazione delle reti, intervenendo sull'art. 3 comma 4 del decreto legislativo n. 33 del 2016, che ha previsto l'obbligo di concedere accesso alle infrastrutture fisiche da parte dei gestori delle stesse, ha contestualmente riconosciuto l'esistenza di situazioni in cui tale accesso può essere rifiutato e ha dettato una specifica disciplina per eventuali rifiuti.

Nel tempo, l'art. 3 del d. lgs. 33 del 2016 ha mostrato la propria efficacia in molti dei casi disciplinati, quindi l'intervento emendativo può essere positivo nel prevedere la messa a disposizione di qualche elemento informativo aggiuntivo, ma si ritiene che le evidenze dovrebbero prevenire lo scambio di informazioni sensibili dal punto di vista competitivo e garantire la sicurezza delle infrastrutture fisiche.

Rispetto al testo proposto, dunque, il riferimento alle planimetrie appare andare nella direzione indicata, mentre quello al materiale fotografico e a "ogni documentazione tecnica che avvalorì l'oggettiva inidoneità", può determinare la fornitura di informazioni aventi rilevanza competitiva e/o tali da mettere a rischio la sicurezza delle infrastrutture fisiche.

Di conseguenza, si suggerisce di eliminare il riferimento al materiale fotografico, mentre rispetto alla "documentazione tecnica che avvalorì l'oggettiva inidoneità" è necessario specificare "a condizione di non fornire al soggetto richiedente informazioni rilevanti dal punto di vista competitivo e/o tali da mettere a rischio la sicurezza delle infrastrutture fisiche".

Art. 24 – In linea generale, la condivisione delle opere del genio civile è una politica raccomandata e seguita dagli operatori del settore, cui la normativa già riconosceva la facoltà di procedere in modo coordinato alla realizzazione di infrastrutture.

La disposizione in discussione trasforma tale facoltà in un obbligo, allo scopo di ottenere un maggior efficientamento delle operazioni di realizzazione delle reti ed una riduzione dei tempi necessari, obiettivi condivisibili anch'essi, che la norma in commento non appare però idonea a favorire.

Infatti, sotto il profilo qualitativo, le attività oggetto di coordinamento appaiono molto ampie: si prevede esplicitamente che questo riguardi:

- il processo di richiesta dei permessi,
- la non duplicazione inefficiente di opere del genio civile,
- la condivisione dei costi di realizzazione.

Il coordinamento imposto dalla norma, oltre a sollevare dubbi di carattere antitrust derivanti dall' "obbligo" per gli operatori a condividere piani esecutivi (permessi), tempi e costi dei propri progetti di rete, rischia anche di avere impatti sulle procedure attivate in modo facoltativo sino ad oggi e di allungare i tempi di realizzazione delle opere, con incertezza rilevante anche rispetto ai rapporti tra gli Operatori coinvolti e alle fattispecie che rendono plausibile l'avvio di un procedimento sanzionatorio da parte di Agcom.

Sotto il profilo temporale, nulla viene detto sulle tempistiche collegate all'obbligo di coordinamento, tema da considerare rilevante, soprattutto nell'ottica della concorrenza che la legge si prefigge di preservare, potendosi generare comportamenti volutamente dilatori da parte di alcuni operatori tenuti a coordinarsi, idonei ad arrecare un potenziale danno concorrenziale degli altri

Andrebbe inoltre chiarito inequivocabilmente nel testo dell'articolo cosa debba intendersi per "dichiarazioni pubbliche da parte di altri operatori relative a piani di realizzazione di opere finalizzate all'installazione di reti di telecomunicazioni".

Oltre alle criticità operative sopra indicate, va inoltre considerato che un obbligo di coordinamento delle opere civili mal si concilia con quanto già stabilito dal Codice delle Comunicazioni Elettroniche (D. Lgs. 259/03 e s.m.i. - CCE) e dallo stesso D.Lgs. n. 33/16.

L'articolo 50, commi 3 e 4, del CCE, lungi dal prevedere un obbligo di coordinamento delle opere civili, stabilisce in capo agli Operatori un obbligo di informativa delle attività di scavo programmate – da espletare tramite il Sistema Informativo Nazionale Federato delle Infrastrutture (SINFI) quando tale funzionalità sarà disponibile su tale piattaforma – affinché gli Operatori interessati alla condivisione dello scavo possano concordare un piano comune delle opere. Il coordinamento delle opere civili è pertanto individuato come una facoltà che l'operatore sceglie di esercitare in base alle proprie valutazioni di investimento e piano dei lavori.

Peraltro il Codice delle Comunicazioni elettroniche è indubbiamente il testo di riferimento alla luce del fatto che l'articolo 12 del D. Lgs. n. 33/16 medesimo prevede espressamente che *"Le disposizioni contenute nel decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, e successive modificazioni, recante Codice delle comunicazioni elettroniche prevalgono in caso di conflitto con le disposizioni del presente decreto"*.

Inoltre, la norma proposta si inserirebbe in un articolo che, per le opere finanziate pubblicamente, manterrebbe la natura facoltativa della richiesta del coordinamento, che resta una libera scelta

dell'operatore interessato e l'obbligo si applicherebbe invece all'accoglimento delle eventuali richieste di coordinamento.

Allo stato attuale la norma appare dunque sollevare più problemi di quanti non intenda risolverne e le modalità operative con cui si potrebbe ottemperare all'obbligo previsto dalla stessa appaiono talmente indefinite che si propone di considerarne lo stralcio, mantenendo l'attuale formulazione dell'art. 3 del decreto legislativo n. 33 del 2016 che prevede la facoltà, ma non l'obbligatorietà, del coordinamento.

Art. 25 – L'articolo, in materia di servizi premium, legifica alcune disposizioni già emanate dall'Autorità per la Garanzie nelle Comunicazioni, che ha ricompreso nell'ambito applicativo delle disposizioni a tutela dei consumatori contro gli addebiti indesiderati dei servizi a valore aggiunto anche il pagamento dei contenuti digitali.

Pur mantenendo alcuni distinguo rispetto all'unificazione delle due fattispecie in una unica categoria, non si hanno osservazioni rispetto a quanto previsto dal ddl Concorrenza, che si limita a prevedere l'obbligo di consenso espresso e documentato per l'addebito al cliente dei servizi a valore aggiunto o dei contenuti digitali acquistati. Va tuttavia osservato che, per il servizio di carrier billing, l'acquisizione del consenso da parte dell'Operatore deve essere intesa anche con riferimento all'acquisizione "indiretta" del consenso stesso, poiché il servizio in tal caso è fornito dai soggetti che mettono a disposizione il contenuto digitale (OTT, spesso attori internazionali), detentori dell'evidenza del consenso all'attivazione.

Si ricorda che le modalità di attivazione del carrier billing sono standardizzate a livello globale; eventuali requisiti normativi aggiuntivi per l'esercizio di tale attività validi solo in Italia produrrebbero il rischio di rendere tale servizio più gravoso rispetto al resto del mondo, senza che ciò sia giustificato da particolari esigenze di sicurezza, atteso che per i servizi di carrier billing non si sono mai verificate attivazioni non richieste.

Temi non presenti nel ddl Concorrenza ma utili alla promozione della concorrenza nel settore

Limiti di esposizione della popolazione alle emissioni elettromagnetiche

Nelle ultime due segnalazioni annuali al Parlamento, per superare barriere concorrenziali e accelerare i tempi di realizzazione delle reti di telecomunicazioni fisse e mobili, l'AGCM ha evidenziato tra le altre cose la generale necessità di allineamento con gli standard europei.

In particolare, veniva segnalata l'utilità di una verifica della validità dei limiti vigenti all'esposizione ai campi elettromagnetici - che risultano essere molto inferiori a quelli raccomandati dall'Unione Europea - e degli standard di misura alla luce delle nuove tecnologie.

Nella bozza esaminata del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 tale aspetto, di interesse del settore delle telecomunicazioni, non è trattato.

Astel ritiene tale argomento di importanza prioritaria.

La disponibilità delle risorse frequenziali per gli Operatori di rete radiomobile è stata normata dalla Legge di Bilancio per il 2018 e l'assegnazione dei diritti d'uso delle frequenze è stata completata per tutte le bande utili, ponendo l'Italia all'avanguardia nel panorama europeo; al contrario, le

condizioni d'uso di tali frequenze costituiscono un fattore di svantaggio competitivo per gli Operatori italiani.

Infatti, i limiti di esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici generati da apparati di comunicazione elettronica sono largamente inferiori in Italia rispetto agli altri grandi Paesi europei e limiti troppo restrittivi impediscono di utilizzare i siti di cui gli Operatori dispongono per posizionare le antenne che consentono l'up-grade tecnologico; per tale via condizionano quindi fortemente l'industria della telefonia mobile.

È dunque di fondamentale importanza, non solo per gli Operatori ma per l'intero sistema economico nazionale oltre che per l'attrattività del nostro Paese per gli investimenti diretti esteri nel settore telco, affrontare una revisione delle norme sull'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici generati da apparecchiature di rete di comunicazione elettronica.

La normativa sui limiti all'emissione elettromagnetica in Italia è definita dalla legge n.36 del 2001 e dal DPCM_8 luglio 2003 recante < Fissazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità per la protezione della popolazione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici generati a frequenze comprese tra 100 kHz e 300 GHz>, che definisce valori limite molto inferiori alle raccomandazioni internazionali dell'ICNIRP (International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection), adottate dalla raccomandazione dell'unione europea in materia e dai principali paesi membri dell'Unione.

Ad esempio, per la banda di frequenza a 3.6GHz le raccomandazioni internazionali prevedono un limite massimo di 61 V/m contro i 6 V/m italiani.

La differenza tra la disciplina delle emissioni elettromagnetiche raccomandata a livello internazionale e quella nazionale ha infatti impatti negativi molto rilevanti sotto il profilo economico ed industriale, pur essendo allo stato priva di riscontri scientifici che la avvalorino, dato che le raccomandazioni internazionali già rispettano il principio di precauzione, quantificato con un fattore di abbattimento della densità di potenza dei campi elettromagnetici pari a 50 volte, rispetto alla soglia minima in cui sono riscontrati effetti dell'esposizione di biosistemi a campi elettromagnetici. Il risultato è che i limiti in Italia portano tale fattore addirittura ad un valore 5.000 volte inferiore alla soglia minima di prudenza.

Recentemente anche la Polonia – che conta più di 36 milioni di abitanti – ha adeguato i suoi limiti, abbandonando un approccio restrittivo e scegliendo di allinearsi ai valori ICNIRP. A seguito di questa modifica, l'Italia è rimasta l'unico Stato membro con una popolazione superiore ai 15 milioni di abitanti a non aver adottato i limiti ICNIRP¹.

Definire limiti immotivatamente bassi priva il Paese di possibilità di sviluppo, con impatti negativi sulla progettazione delle reti e dei servizi, del tipo di quelli illustrati nello studio del Politecnico di Milano per Asstel che ha stimato, in presenza degli attuali limiti, la necessità di 27.900 interventi aggiuntivi, sia in termini di reingegnerizzazione di siti esistenti, sia di siti nuovi, con un esborso incrementale per questo motivo di circa 4.0 miliardi di euro a carico degli Operatori radiomobili.

Al di là dell'aggravio economico, nelle condizioni attuali di saturazione del territorio, soprattutto urbano, non sarebbe possibile coprire rapidamente l'intero territorio nazionale con le nuove reti 5G, quindi tutte le applicazioni che mirano alla gestione del territorio e delle città, oltre che quelle

¹ Cfr. "5G Observatory – Quarterly Report 13 up to October 2021"

di mobilità, potrebbero non essere portate a livello di commercializzazione di mercato in tempi utili, in quanto non supportate da una adeguata continuità del servizio sul territorio.

Le evidenze scientifico-epidemiologiche raccolte in modo sistematico dalla comunità scientifica italiana ed internazionale non evidenziano benefici dall'adozione di limiti inferiori a quelli previsti dalla raccomandazione 1999/519/CE. Tenuto conto di tali studi e visto che lo sviluppo tecnologico ha una portata globale, si rende necessario uniformare le condizioni di utilizzo delle frequenze vigenti nell'Unione Europea al fine di promuovere la possibilità di beneficiare dell'innovazione tecnologica rappresentata dalle ultime generazioni di comunicazioni radiomobili nel nostro Paese.

Va anche tenuto conto del fatto che il settore delle comunicazioni elettroniche presenta un quadro normativo comunitario di massima armonizzazione, allo scopo della creazione di un mercato unico delle telecomunicazioni; ciò rende indispensabile uniformare alle raccomandazioni comunitarie anche la disciplina che governa l'utilizzo della risorsa frequenziale da parte degli Operatori nazionali, in modo da evitare difformità rispetto alle condizioni operative vigenti negli altri Stati Membri.

Fare riferimento alle raccomandazioni UE consentirebbe di superare il gap oggi esistente a carico degli operatori nazionali e di soddisfare, in modo armonizzato a livello comunitario, il rispetto del principio di precauzione previsto dalla legge nazionale: infatti, la raccomandazione del luglio 1999 era già ispirata da questo principio, che sarà certamente seguito anche in eventuali modifiche che l'Unione Europea potrà apportare per tenere conto di eventuali ulteriori necessità di aggiornamento. Si ricordi che, sebbene la raccomandazione sia del 1999, la sua validità è stata sottoposta a verifica periodica nel corso del tempo e sempre confermata.

Il rinvio alle raccomandazioni comunitarie consentirebbe di tutelare la salute pubblica ed al tempo stesso di assicurare le migliori condizioni di sviluppo del Paese, oltre che di tenere costantemente aggiornata la disciplina nazionale con eventuali ulteriori valutazioni che dovessero essere condivise a livello europeo ed internazionale in seguito ad ulteriori evidenze scientifiche ed epidemiologiche. L'obiettivo di un simile adeguamento non sarebbe solo quello di ridurre costi e complessità per le aziende; l'obiettivo è garantire al Paese la migliore disciplina sul tema, allo stato delle conoscenze attuali (che ormai riflettono più di venti anni di osservazioni), al fine di catturare i possibili benefici dello sviluppo tecnologico, di mercato e di servizi per il sistema-Paese, che potrebbe ottenere benefici in almeno sette ambiti distinti, a titolo esemplificativo sintetizzabili in benefici:

1. Sanitari: oltre al fatto che i limiti CEM indicati dalle Linee Guida ICNIRP sono già 50 volte inferiori rispetto ai valori di soglia minimi per i quali sono stati osservati degli effetti, le antenne potrebbero funzionare con potenze di trasmissione più omogenee permettendo ai terminali di agganciarsi nella maggioranza dei casi alle antenne più vicine emettendo a loro volta potenze inferiori;
2. Paesaggistici: minore impatto perché sarà necessario un minor numero di antenne a parità di territorio;
3. Ambientali: minore consumo di energia elettrica, minore consumo di suolo, minore circolazione di veicoli per manutenzione impianti;
4. Amministrativi: minori richieste all'amministrazione pubblica con un minore impatto sugli uffici (e maggiore rapidità negli interventi);
5. Economici: minore fabbisogno di investimenti privati, che contribuirebbe a consolidare la presenza di investitori esteri e aumenterebbe margini utili a finanziare investimenti in altre aree (ricerca, sostenibilità);

6. Competitivi: migliori servizi per imprese che competono con concorrenti internazionali in Germania, Francia, Spagna, Corea del Sud;
7. Istituzionali: è una riforma a costo zero, di quelle che le istituzioni europee sempre sollecitano in abbinamento alle politiche di bilancio.

Semplificazione amministrativa

Altra proposta utile a promuovere maggiore concorrenza nel settore riguarda l'estensione delle modalità semplificate di autorizzazione dei lavori per la realizzazione delle reti previste per la rete fissa in fibra ottica anche alla realizzazione di reti wireless. In particolare, l'art. 43, comma 4 (Infrastrutture di comunicazione elettronica e diritti di passaggio) - ex art. 86 Codice del 2003, d. lgs 259/03, recita: "Alla installazione di reti di comunicazione elettronica mediante posa di fibra ottica non si applica la disciplina edilizia e urbanistica". Tale disposizione dovrebbe riguardare anche l'installazione di reti wireless, sia FWA che con tecnologia radiomobile.