

Politiche di sviluppo della banda larga negli Stati Uniti, in Europa e in Italia

VALENTINA AMENTA*

SOMMARIO: 1. Banda larga: tecnica e diritto – 2. Lo sviluppo della banda larga negli Stati Uniti: “National Broadband Plan” e “American Recovery and Reinvestment Act” – 3. La banda larga e ultra-larga in Europa – 4. Verso la creazione di una “Società della Rete” in Italia – 4.1. Il Broadband Plan italiano: il Programma Romani

1. BANDA LARGA: TECNICA E DIRITTO

La banda larga si prefigura come lo strumento, o meglio, il mezzo che riduce le distanze fisiche tra zone lontane del globo, mescola le culture e obbliga l'amministrazione ad essere imparziale con tutti gli utenti. Quest'ultimo aspetto è molto eloquente, se si considera quanti sono gli italiani e gli abitanti di altre nazioni e continenti che si trovano in una situazione di disabilità tale da non permettere loro la fruizione dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione secondo canali tradizionali. La banda larga si configura, così, come una soluzione per trasportare i servizi tra le pareti domestiche¹.

L'appellativo banda larga si riferisce in generale alla trasmissione e ricezione di dati, inviati e ricevuti simultaneamente in maggiore quantità sullo stesso cavo². Ciò permette all'utente/fruitori del servizio di navigare in Internet su

* L'A. è titolare di un assegno di ricerca presso l'Istituto di Informatica e Telematica del CNR di Pisa (IIT) nel campo della Internet governance; è socia dell'Internet Society Italia.

¹ Al riguardo v. P. TIMMERS, *EU e-inclusion policy in context*, in “Info”, Vol. 19, 2008, p. 17: “It is also increasingly recognized that the capability to address the complex needs of the excluded groups will constitute a competitive advantage in a world that is “flat”, i.e. where solutions that are designed for the ‘average user’ can only compete on price. A much more sustainable competitive advantage would be in intelligent, highly-personalised and highly localized solutions such as the ones needed for most groups at risk of exclusion”.

² In realtà, nella legislazione italiana ed europea manca una definizione ufficiale di banda larga. Tuttavia la Commissione europea usa questo termine come sinonimo di connessione più veloce di quella assicurata da un normale *modem*. In questo senso la più tipica banda larga sarebbe quella assicurata dalla connessione a fibre ottiche. In Italia la “Task Force sulla Banda Larga” (Commissione interministeriale di studio istituita dal Ministero delle Comunicazioni e da quello per l'Innovazione e le tecnologie) ha adottato le seguenti definizioni: “Per banda larga si intende l'ambiente tecnologico che consente l'utilizzo delle tecnologie digitali ai massimi livelli di interattività. L'ambiente tecnologico è costituito da applicazioni, contenuti, servizi ed infrastrutture. Le applicazioni informatiche distribuite ed i servizi su rete

rete fissa o mobile a una velocità variabile secondo l'ampiezza di banda. Naturalmente, più la banda sarà ampia, più sarà facile raggiungere la soddisfazione delle proprie libertà sociali, quali ad esempio, connettersi ad un *network* di discussione per persone fisicamente distanti o accedere a servizi in Rete (quale, uno tra tanti, il controllo del proprio conto corrente dalla propria abitazione o trasmettere un certificato alla pubblica amministrazione).

È evidente che essere dotati di banda larga non significa automaticamente accedere a tutti i servizi che la Rete mette a disposizione, ma occorre la conoscenza, anche se pur minima del mezzo. Per rendere più chiaro tutto ciò si può riportare una definizione, che spiega fino in fondo come la banda larga e Internet si completino tra di loro: "Connettersi ad Internet è come viaggiare su un'autostrada immaginaria e l'utilità dipenderà da cosa e da chi si incontrerà durante il percorso. E nel nostro caso i beni finali sono l'intrattenimento, l'informazione, l'educazione, l'accesso alla Pubblica amministrazione. Non diversamente da quanto accadeva, a partire dal 1800, quando le reti ferroviarie, elettriche o idriche provvedevano alle necessità materiali delle persone di mobilità fisica, di illuminazione e di accesso all'acqua"³.

L'espansione delle nuove tecnologie, come la banda larga e ultra larga, trova origine dall'effettivo compimento di una struttura adeguata. In un primo momento, la finalità della regolamentazione europea sugli aiuti di Stato in materia di banda larga è quello che gli stessi non vadano a sostituire l'iniziativa di mercato.

Con il piano e-Europe 2005⁴ non si ammetteva che l'intervento dello Stato si concretizzasse nella creazione di nuove reti, essendo piuttosto rivolto allo sviluppo e promozione di servizi e contenuti proposti attraverso l'utilizzo della banda larga.

evolvono in modo tale da richiedere una capacità della banda di comunicazione sempre più elevata. Al momento attuale una disponibilità dell'ordine di centinaia di Kbit/s per usi privati può essere considerata sufficiente mentre già nel breve/medio periodo è necessario pensare ad una disponibilità di banda, anche per usi privati, dell'ordine di qualche Mbit/s. Per le imprese e per la Pubblica amministrazione già oggi vi è la necessità di almeno alcuni Mbit/s, mentre nel futuro saranno necessarie capacità di banda di ordine di grandezza superiore". Sul punto cfr. COMMISSIONE PERMANENTE PER L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA NEGLI ENTI LOCALI E NELLE REGIONI, *Linee guida per i piani territoriali per la banda larga*, 20 settembre 2007, pp. 7-9.

³ G. DE MINICO, *Regulation, banda larga e servizio universale. Immobilismo o innovazione?*, in "Politica del diritto", 2009, n. 4, pp. 531-566.

⁴ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, COM(2002)263, *e-EUROPE 2005: una società dell'informazione per tutti. Il piano di azione*.

Con tale Comunicazione, la Commissione asseriva che lo sviluppo dell'infrastruttura rientrasse tra i compiti dell'iniziativa privata; il settore pubblico, invece, si sarebbe dovuto concentrare sulla realizzazione di un mercato propizio agli impieghi dei privati. Lo sviluppo dello stretto connubio infrastrutture-servizi avrebbe generato un circolo virtuoso⁵, in cui i due fattori avrebbero alimentato vicendevolmente il loro sviluppo. L'unico motivo in cui sarebbe stato giustificato l'intervento statale era rivolto solo ed esclusivamente alle aree non remunerative e ciò per evitare di aggravare il *digital divide*⁶.

Con il passare del tempo, la Commissione, con la *Relazione strategica sulla strategia di Lisbona rinnovata per la crescita e l'occupazione*⁷, ha modificato i suoi orientamenti in tema di interventi statali. Ora, lo Stato non deve solo incoraggiare la concorrenza, ma deve predisporre iniziative volte all'incremento dei fruitori di Internet. Questo ruolo attivo dello Stato è di recente avvalorato anche dalla Comunicazione della Commissione e-Europa 2020, *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*⁸ e dall'Agenda Digitale. In quest'ultima Comunicazione, la Commissione sollecita misure dirette a "consolidare e razionalizzare il finanziamento della banda larga ad alta velocità, tramite strumenti dell'Unione [...] e tramite sostegno al credito"; inoltre, è richiamata la responsabilità degli Stati a "elaborare e rendere operativi piani nazionali per la banda larga per raggiungere gli obiettivi in materia di copertura, velocità e adozione definiti nella Strategia Europa 2020, utilizzando finanziamenti pubblici conformi alle norme Ue in materia di aiuti di Stato e di concorrenza"⁹.

⁵ L'espressione "circolo virtuoso" è proposta da N. KROES, COM(2010)245, *Un'Agenda digitale europea*, dove si legge che "l'enorme potenziale delle TLC può essere sfruttato grazie a un circolo virtuoso di attività che funzionano correttamente. Innanzitutto, occorre mettere a disposizione contenuti e servizi interessanti in un ambiente Internet interoperabile e senza confini. In questo modo si incentiva la domanda di velocità e capacità maggiori, che a sua volta crea opportunità di investimento in reti più veloci. La creazione e l'adozione di reti più veloci a loro volta aprono la strada a servizi innovativi che sfruttano velocità più elevate".

⁶ Per raggiungere tale obiettivo gli Stati avrebbero dovuto promuovere l'*e-government*, *e-health*, *e-learning*. In tal modo si sarebbero offerti ai cittadini servizi migliori e meno cari e raccolti ulteriori fondi per la creazione di nuove reti.

⁷ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, COM(2007)803, *Relazione strategica sulla strategia di Lisbona rinnovata per la crescita e l'occupazione: il nuovo ciclo (2008-2020). Stare al passo con i cambiamenti*.

⁸ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, COM(2010)2020, *EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*.

⁹ Cfr. COM(2010)245, cit.

Per fornire una regolazione agli *stakeholders*, agli enti locali e alle autorità nazionali di regolamentazione, la Commissione ha pubblicato nel 2009 le linee guida sulla banda larga “Orientamenti comunitari relativi all’applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga”¹⁰. La Commissione sottolinea che “un intervento pubblico ben mirato può contribuire a ridurre il divario digitale tra le aree e le regioni di un paese che hanno accesso a servizi a banda larga accessibili e competitivi e le aree in cui questa offerta è assente”.

Passi avanti sono stati posti in essere in Italia con Decreto scavi, infatti con l’intesa sancita in sede di Conferenza Unificata del 26 settembre 2013, è stato approvato lo schema di decreto del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ai sensi dell’art. 14, comma 3, del D.Lgs. 279/2012 convertito in legge 17/12/2012, n. 221. Tale decreto ha l’obiettivo di facilitare la posa della fibra ottica in ambito urbano ed extraurbano per lo sviluppo della rete a banda larga e ultralarga.

2. LO SVILUPPO DELLA BANDA LARGA NEGLI STATI UNITI: “NATIONAL BROADBAND PLAN” E “AMERICAN RECOVERY AND REINVESTMENT ACT”

Il “National Broadband¹¹ Plan” è un programma organizzato dalla Commissione Federale per le Comunicazioni (FCC) che ha l’obiettivo di espandere la Rete della banda larga sul territorio statunitense. Naturalmente, scopo dell’iniziativa è garantire ad ogni cittadino americano l’accesso alla banda larga per favorire la crescita in termini di *welfare*, partecipazione civica e politica, sicurezza e sviluppo economico. Il piano si propone, tra l’altro, di:

- incoraggiare lo sviluppo di una Rete *Broadband* che raggiunga, entro il 2015, almeno 100 milioni di abitazioni con una velocità reale pari a a 50 Mbps in *download* e 20 Mbps in *Upload* e che arrivi a 100 Mbps in *download* e 50 Mbps in *upload* entro il 2020¹²;

¹⁰ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Orientamenti comunitari relativi all’applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga*, 30 settembre 2009, in “GUCE”, C235/7.

¹¹ Per *Broadband* si intende una connessione con velocità minima di 45 megabyte al secondo di *downstream* e di 15 megabits al secondo (Mbps) di *upstream*. Per la rete *wireless*, invece, la velocità deve essere di 3 Mbps di *downstream* e di 1 Mbps di *upstream*. In merito cfr. www.cde.ca.gov/re/lr/ga/documents/housedraft.pdf.

¹² Negli ultimi anni, il mercato USA delle telecomunicazioni sta registrando una crescita costante di traffico. Le condizioni di mercato mostrano che il 5% delle famiglie non è servito

- garantire l'accesso alla banda larga attraverso un piano decennale finanziato dal Fondo Servizio Universale;
- collegare edifici pubblici, scuole ed ospedali con una velocità pari ad 1 Gigabit/s e creare un *network wireless* pubblico che, per motivi di pubblica sicurezza, funzioni in caso di calamità.

La Commissione Federale per le Comunicazioni ha impostato per lo sviluppo della Rete infrastrutturale una politica che riesca ad armonizzare gli interventi dei diversi operatori presenti sul mercato. Per far ciò, la FCC ha previsto che l'Amministrazione federale debba prevedere norme che agevolino la posa di condotte nelle infrastrutture pubbliche, incoraggiando il coordinamento con gli operatori privati e gli accordi tra questi ultimi (*co-investment*).

La regolazione all'accesso all'infrastruttura deve essere impostata in modo tale da non distorcere la concorrenza, non essere discriminatoria, essere giusta e ragionevole e basata sul principio del *Cost-based* (ossia del recupero dei costi).

La riforma del servizio universale¹³ fornirà, entro il 2020, una velocità pari ad almeno 4 Mbps in *download* sia favorendo gli investimenti e lo sviluppo della Rete nelle aree rurali sia attraverso programmi che sviluppino l'alfabetizzazione digitale.

Una delle raccomandazioni del *Broadband Plan* prevede che la FCC istituisca il *Connect America Fund*¹⁴ (CAF) con i compiti di:

1. garantire la trasparenza nell'uso dei fondi;
2. sovvenzionare in tali aree l'ingresso di un solo operatore, in modo da minimizzare l'onere finanziario;

dalla rete fissa, mentre l'82% delle abitazioni ha la possibilità di scegliere tra 2 o più operatori. Sulla rete fissa, le aziende di telefonia via cavo (che non è presente in Italia) sono quelle che aggiorneranno la rete più velocemente, coprendo in 3 anni il 100% delle case da loro raggiunte con la tecnologia DOCSIS 3.0 (velocità massima in *download* 50Mbps). Per quanto riguarda invece la rete mobile, è risaputa l'importanza sempre crescente delle reti *wireless*. Il governo americano fa presente che circa il 74% dei nuovi apparati venduti riguarda un portatile ed una crescita esponenziale si è avuta anche nel commercio degli *smart phone*. Al momento tre quarti della popolazione è servita da almeno tre *providers* di tecnologia 3G. I programmi di sviluppo degli operatori statunitensi intendono sviluppare una rete 4G, la cui velocità media in *downloading* si prevede pari a 5Mbps (cfr. minister.dbcde.gov.au).

¹³ Per una ricostruzione della disciplina americana in tema di servizio universale nelle telecomunicazioni si veda F. BASSAN, *Il Telecommunication Act statunitense due anni dopo*, in Bonelli F., Cassese S. (a cura di), "La disciplina giuridica delle telecomunicazioni", Milano, Giuffrè, 1999.

¹⁴ Cfr. al riguardo www.broadband.gov/plan/8-availability/.

3. indirizzare risorse verso le aree dove nessun operatore abbia convenienza a fornire un servizio di banda larga;
4. rispettare il principio di neutralità tecnologica.

Si rende necessario, per favorire ciò, l'intervento pubblico almeno nelle zone non redditizie e a favore delle categorie degli utenti più deboli, al fine di evitare la loro esclusione dai benefici della connettività veloce.

Anche l'amministrazione dell'attuale Presidente americano segue questa linea ormai consolidata. Nel suo primo programma elettorale ("*Blueprint for change*"¹⁵), veniva annunciato l'aiuto dello Stato nelle zone rurali per abbattere il *digital divide*, al fine di migliorare la sanità e l'istruzione in quelle aree del territorio svantaggiate e lo sviluppo della *Next Generation Broadband* su tutto il territorio degli Stati Uniti.

Obama ha messo in evidenza la necessità di puntare, per la formazione delle nuove generazioni, sull'*e-learning* e sulla formazione permanente. Inoltre, l'utilizzo della *Broadband* avrebbe permesso anche di abbassare i costi della sanità e di rendere più moderno il sistema di pubblica sicurezza.

Nel 2009 è stato adottato l'*American Recovery and Reinvestment Act*¹⁶ con il quale sono stati concessi 7,2 miliardi di dollari per lo sviluppo della connessione su tutto il territorio americano che riguardasse sia la rete fissa sia quella *wireless*. Una porzione delle risorse è indirizzata a favore delle aree rurali¹⁷. Affinché non venissero sprecate le risorse la *National Telecommunication and Information Administration* (NTIA) ha predisposto una mappa delle reti già esistenti, in modo tale da individuare le aree che potessero essere finanziate da privati e quelle che invece necessitavano dell'intervento pubblico.

L'assegnazione dei fondi viene fatta in base ai progetti maggiormente competitivi, tenendo conto, qualora nello stesso Stato fossero stati già elargiti dei fondi, se il progetto riguarda un settore in cui esiste un notevole interesse per la sicurezza pubblica (ad esempio zone soggette a terremoti o ura-

¹⁵ Cfr. www.barackobama.com/pdf/ObamaBlueprintForChange.pdf.

¹⁶ *American Recovery and Reinvestment Act of 2009*, One Hundred Eleventh Congress of the United State of America, in www.recovery.gov/About/Pages/The_Act.aspx, 2009.

¹⁷ Vengono stanziati 2,5 miliardi di dollari per quello che viene chiamato *Broadband Initiatives Program*, gestito dal *Department of Agriculture*. I finanziamenti hanno l'obiettivo di sviluppare la banda larga nelle aree rurali per agevolare lo sviluppo economico e per far sì che queste comunità abbiano le stesse possibilità degli altri cittadini. I fondi saranno indirizzati, *in primis*, agli ospedali, alle scuole e alle università.

gani), oppure se l'infrastruttura realizzata possa aumentare la disponibilità dei servizi per la maggior parte della popolazione.

Il controllo viene demandato all'*Assistant Secretary of Commerce for Communications and Information* che ha il compito di vigilare sui costi sostenuti e, soprattutto, di verificare che i fondi siano utilizzati effettivamente in base alle previsioni di legge.

Da quanto illustrato, si evince che gli interventi dello Stato per finanziare un servizio di interesse generale sembrano essere uno strumento che l'America ha scelto per guidare "the world in mobile innovation, with the fastest and most extensive wireless networks of any nation"¹⁸. Obiettivo che, come si vedrà successivamente, sembra essere lontano per l'Unione Europea.

Nel sistema statunitense, la FCC è l'Autorità preposta ad effettuare la revisione del paniere delle prestazioni universali che, per realizzare la modifica del catalogo, prende in considerazione i criteri dettati dal *Telecommunication Act* del 1996. Quindi, può entrare nell'elenco dei servizi universali ciò che:

- è indispensabile per la salute pubblica o sicurezza pubblica, per l'educazione;
- è stato scelto dalla maggioranza degli abbonati residenziali in base al libero operare delle forze di mercato;
- si sta sviluppando nel mercato delle telecomunicazioni;
- è compatibile con l'interesse pubblico, la convenienza e la necessità.

Prendendo in considerazione questi parametri, nel caso in cui la FCC ritenga un servizio essenziale per l'educazione, la sicurezza e la salute, non tiene solo conto dei vantaggi che il servizio di per sé potrebbe apportare, ma considera le ulteriori utilità che possono essere somministrate attraverso quel servizio. La previsione circa i servizi da introdurre nel paniere, di conseguenza, non viene fatta tenendo conto solo se la diffusività del servizio da introdurre è necessaria ai fini dell'inclusione sociale, ma anche considerando il beneficio che il godimento del servizio può apportare all'intera collettività a prescindere dal fatto che il servizio sia già diffuso¹⁹.

¹⁸ Cfr. www.whitehouse.gov.

¹⁹ In merito v. F. GRAZIADEI, *Il servizio universale di telecomunicazione: suggerimenti dell'esperienza americana in merito ad alcuni aspetti qualificanti*, in www.archivioiceradi.luiss.it, 2004, che evidenzia che il sistema comunitario, rispetto a quello statunitense, si limita a prendere in considerazione solo quei nuovi servizi che si sono diffusi positivamente su larga scala, e che, per tal motivo, devono essere garantiti a tutti.

3. LA BANDA LARGA E ULTRA-LARGA IN EUROPA

Il settore delle comunicazioni elettroniche ha subito nel tempo molte metamorfosi, nell'assetto sia normativo sia organizzativo europeo, da un lato a fronte di un rapido sviluppo tecnologico ed economico, dall'altro lato quale effetto della liberalizzazione e della privatizzazione volute e perseguite dall'ordinamento sovranazionale²⁰.

Secondo il quarto considerando della Direttiva 2002/22/CE, il servizio universale è "la fornitura di un insieme minimo definito di servizi a tutti gli utenti finali a prezzo abbordabile", eventualmente diverso "da quello risultante dalle normali condizioni di mercato"²¹.

Nonostante si sia parlato di servizio universale come di una nozione nuova rispetto al concetto tradizionale di servizio pubblico, in realtà l'idea-base

²⁰ È opinione comune che la prima definizione normativa di servizio universale sia contenuta nel preambolo del *Communication Act* del 1934, dove si sanciva di rendere disponibile, per quanto possibile, a tutta la popolazione degli Stati Uniti un servizio di comunicazione nazionale e mondiale a costi ragionevoli. Attuando tale principio la *Federal Communication Commission* (FCC) americana avrebbe adottato una complessa normativa derivata (cfr. E. BROGI, *Liberalizzazione e servizio universale: l'esperienza statunitense*, in Santaniello G. (a cura di), "Trattato di diritto amministrativo", Vol. 28, Padova, Cedam, 1999). Secondo una diversa ricostruzione (M.L. MUELLER JR., *Universal Service: Competition Interconnection and Monopoly in the Making of the American Telephone System*, Cambridge-London, AEI Press, 1998), l'attuale concetto di servizio universale si sarebbe al contrario affermato solo successivamente alla legge del 1934, e non per garantire un'alta penetrazione del servizio telefonico ma solo per assicurare *a posteriori* una ragione alla difesa della teoria del monopolio ed in particolare del monopolio delle Bells. Per l'evoluzione del settore cfr. G. DE MINICO, *Le telecomunicazioni: le Direttive CE sulle comunicazioni elettroniche e la sub-materia delle telecomunicazioni*, in www.astrid-online.it, 2010; ID., *Decreto di recepimento del pacchetto Direttive Ce in materia di comunicazioni elettroniche: conformità o difformità dal diritto comunitario?*, in "Politica del diritto", 2003, n. 3, pp. 433-446; S. CASSESE, *Il concerto regolamentare europeo delle telecomunicazioni*, in "Giornale di diritto amministrativo", 2002, n. 6, pp. 689-691.

²¹ L'art. 1, co. 2, della Direttiva 2002/22/CE aggiunge: "la presente Direttiva stabilisce i diritti degli utenti finali e i corrispondenti obblighi delle imprese che forniscono reti e servizi di comunicazione elettronica accessibile al pubblico. Quanto a garantire la fornitura del servizio universale in un contesto di mercati aperti e concorrenziali, la presente Direttiva definisce l'insieme minimo di servizi di qualità specifica cui tutti gli utenti finali hanno accesso a prezzo abbordabile tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, senza distorsioni di concorrenza". L'art. 2, comma 1, lett. j), della Direttiva 2002/19/CE (Direttiva Quadro) definisce il servizio universale come "un insieme minimo di servizi di una qualità determinata definiti dalla Direttiva 2002/22/CE, accessibili a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle condizioni nazionali specifiche, ad un prezzo ragionevole".

di servizio universale è coesenziale a quella di servizio pubblico²². L'intervento dello Stato nella disciplina dei servizi pubblici è indirizzato alla fruizione generalizzata di alcuni beni o servizi da parte di tutti i cittadini, dietro pagamento di corrispettivi equi. La finalità della regolazione è la coesione sociale e territoriale tra gli individui, ai sensi dell'art. 14 TFUE (ex art. 16 TCE) o, nell'ambito dell'ordinamento italiano, l'eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, co. 2, Cost., da connettere con la tutela dei consumatori, indipendentemente dalla loro localizzazione e capacità economica.

Il nucleo fondamentale della tradizionale disciplina dei servizi pubblici era ravvisabile nell'intento di assicurare il servizio pubblico: da qui la necessità di identificare i produttori del servizio stesso e proteggerli dai pericoli e dalle logiche mutevoli di mercato. Questa linea apriva la strada al monopolio legale regolato da leggi amministrative o, in alternativa, al modello della concessione ad un numero chiuso di esercenti privati, sempre con una regolazione amministrativa del prezzo e della qualità offerta²³.

Con l'avvento della liberalizzazione, la disciplina unitaria dei mercati dell'offerta di servizi di interesse economico generale è venuta meno ed il mercato si è suddiviso ed articolato in tre sezioni, ossia:

- la parte centrale dei servizi caratterizzati da una situazione di monopolio naturale e di conseguenza destinata a rispettare la regolamentazione del monopolio legale²⁴;
- un'altra parte di attività indirizzata a svolgersi in un contesto concorrenziale;

²² Cfr. M. CLARICH, *Servizio pubblico e servizio universale: evoluzione normativa e profili ricostruttivi*, in "Diritto pubblico", 1998, n. 1, pp. 181-184. Cfr. altresì N. RANGONE, *I servizi pubblici*, Bologna, Il Mulino, 1999, p. 21, la quale sostiene che "l'universalità della prestazione può essere definita come un obiettivo sociale imposto nell'ambito del generale passaggio dai regimi speciali del servizio pubblico alla disciplina del diritto comune".

²³ Cfr. S. CASSESE, *La retorica del servizio universale*, in Frova S. (a cura di), "Telecomunicazione e servizio universale", Milano, Giuffrè, 1992, pp. 92-101. L'illustre autore scrive che la soluzione del monopolio pubblico o in concessione non è necessariamente irrazionale, quando si pongano effettivamente problemi di produzione di servizi pubblici essenziali. In particolare, quella soluzione può essere efficiente ed equa se non sussistono ragioni di stimolo dell'innovazione attraverso la concorrenza fra operatori indipendenti.

²⁴ Il nucleo è però limitato, rispetto al passato, alle infrastrutture essenziali non riproducibili e l'attività è remunerata con tariffe orientate ai costi. Nel settore delle comunicazioni elettroniche, questo modello è sembrato applicabile solo al c.d. ultimo miglio delle tradizionali reti in rame e quindi ad una porzione di mercato destinata all'esaurimento, nella prospettiva della realizzazione di reti di comunicazione elettronica di nuova generazione.

- un nucleo residuale di prestazioni non remunerative, ma motivate da logiche sociali soggette a regolamentazione vincolante.

Da questa strutturazione del mercato, il *servizio universale*, che, nel sistema tradizionale²⁵, era ricondotto all'interno della disciplina del monopolio legale, seppur costituendone il perno, affiora come un nucleo indipendente della regolazione amministrativa dei mercati delle telecomunicazioni²⁶.

La direttiva europea in materia di *servizio universale*²⁷ definisce i contenuti del servizio universale solamente in ambito telefonico. Essi sono:

- la fornitura dell'accesso ai servizi telefonici in postazione fissa (art. 4);
- l'accesso all'elenco abbonati e a servizi di consultazione degli elenchi (art. 5);

²⁵ M. CLARICH, *op. cit.*, p. 194, che afferma che è di natura politica la valutazione del fallimento del mercato che giustifica l'intervento correttivo dei pubblici poteri a favore dell'universalità della prestazione.

²⁶ L'art. 3 d.p.r. 318/97, sulla scorta delle prime direttive comunitarie dettava un lungo elenco, incentrato sulla fornitura del servizio di telefonia fissa.

"1. Il servizio universale di telecomunicazioni comprende:

a) il servizio di telefonia vocale inteso, tra l'altro, come fornitura agli utenti finali in postazioni fisse di un servizio che consente:

- 1) di effettuare e ricevere chiamate nazionali e internazionali;
- 2) le comunicazioni fax almeno del gruppo III, in base alle raccomandazioni dell'UIT-T della serie T;
- 3) la trasmissione di dati nella banda vocale attraverso modem ad una velocità minima di 2.400 bit/s, in base alle raccomandazioni dell'UIT-T della serie V;
- 4) l'accesso gratuito ai servizi di emergenza;
- 5) la fornitura dei servizi tramite operatore;

b) la fornitura dell'elenco degli abbonati limitatamente alla rete urbana di appartenenza;

c) i servizi di informazione abbonati;

d) la fornitura di apparecchi telefonici pubblici a pagamento, in coerenza con le esigenze degli utenti disabili ai sensi della legge 5 febbraio 1992, n. 104;

e) la fornitura di un servizio a condizioni speciali e la fornitura di opzioni speciali per gli utenti disabili o con particolari esigenze sociali;

f) i collegamenti e i servizi concernenti la cura di interessi pubblici nazionali, con specifico riguardo ai servizi di pubblica sicurezza, di soccorso pubblico, di difesa nazionale, di giustizia, di istruzione e di governo; i relativi oneri sono posti a carico del richiedente, fatte salve le eccezioni previste dalla legge.

2. Il contenuto del servizio universale può evolvere sulla base del progresso tecnologico e degli sviluppi del mercato e la relativa valutazione e la sua eventuale revisione sono effettuate almeno ogni due anni dal Ministro delle comunicazioni, sentita l'Autorità".

Al riguardo cfr. M.L. MARINIELLO, *Il servizio universale nel settore delle comunicazioni elettroniche: attuali modalità di finanziamento ed ipotesi di riforma*, in "Diritto dell'economia", 2007, pp. 721-726.

²⁷ Direttiva 2002/22/CE del 7 marzo 2002.

- la messa a disposizione di telefoni pubblici a pagamento (art. 6);
- la predisposizione di misure speciali per garantire ai disabili l'accesso ai servizi accessibili al pubblico (art. 7).

Questo è un elenco modificabile in quanto la sua dinamicità è posta a garanzia dell'evolversi della domanda. Ciò ha come conseguenza che un bene, attualmente non essenziale, potrà esserlo in futuro. Naturalmente la flessibilità della revisione della lista non è assegnata all'indiscussa discrezionalità della Commissione, ma è indirizzata da parametri normativi²⁸ quali: il vantaggio generale costi/benefici per tutti i consumatori, l'evoluzione delle condizioni tecnologiche, sociali e commerciali e la diffusività della domanda di prestazioni.

Da non sottovalutare che il catalogo è incrementabile anche dai singoli Paesi, i quali possono scegliere di offrire ai propri cittadini-utenti ulteriori prestazioni rispetto a quelle comprese negli obblighi del servizio universale²⁹. Questi diversi servizi devono essere però finanziati con fondi pubblici. Quindi, a tal fine, si rende necessario verificare caso per caso che gli interventi statali siano in linea con la disciplina dell'Unione Europea in tema di aiuti di Stato³⁰.

La disciplina della direttiva 2002/22/CE è invecchiata precocemente e ciò per un duplice profilo: la generalizzazione dell'uso della telefonia mobile, qualificabile ormai come servizio pubblico essenziale, la crescente diffusione di tecniche di comunicazione "convergenti" o ibride, come il VOIP³¹ o i servizi integrati fisso-mobile³², l'espansione rapidissima dell'utilizzo di In-

²⁸ Nell'allegato V della Direttiva 2002/22/CE è previsto che "nel valutare l'opportunità di procedere ad un riesame della portata degli obblighi di servizio universale, la Commissione tiene conto dei seguenti fattori: sviluppi sociali ed evoluzione del mercato per quanto riguarda i servizi utilizzati dai consumatori, sviluppi sociali ed evoluzione del mercato per quanto riguarda la disponibilità e la scelta dei servizi offerti ai consumatori, progressi tecnologici nella fornitura dei servizi ai consumatori".

²⁹ Quanto detto è previsto all'art. 32 della Direttiva 2002/22/CE che prevede appunto la facoltà per gli Stati di inserire servizi obbligatori supplementari.

³⁰ I criteri da tenere in considerazione in questa valutazione sono stati definiti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia con le sentenze: *Regno del Belgio c Commissione*, causa C-142/87 del 21 marzo 1990; *Regno del Belgio c. Commissione*, cause riunite C-279/92 e C-280/92 del 14 settembre 1994; *Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg c Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, Causa C-280/00 del 24 luglio 2003.

³¹ Cfr. AGCOM n. 11/06/CIR del 7 marzo 2006, *Disposizioni regolamentari per la fornitura di servizi voip (Voice Over Internet Protocol) e integrazione del piano nazionale di numerazione*.

³² Cfr. AGCOM n. 415/07/CONS del 2 agosto 2007, in GU n. 209 dell'8.9.2007.

ternet, che comporta la rapida emarginazione delle vecchie tecniche di accesso *dial-up*³³, troppo lente. Da qui il passaggio e la tendenziale identificazione tra accesso alla Rete Internet ed accesso alla Rete tramite banda larga e successivamente il passaggio da questa alla nascente c.d. banda ultralarga (*Next Generation Network*). La revisione di questa Direttiva, avvenuta con la Direttiva 2009/136/CE³⁴, pareva non dovesse presentare grosse novità per quanto riguarda la banda larga. Gli spunti di innovazione³⁵ si possono cogliere negli emendamenti avanzati dal Parlamento europeo in seconda lettura³⁶ e nel suc-

³³ Il termine fa riferimento alle connessioni tra computer realizzate con dei *modem* tramite la composizione di una normale numerazione telefonica, cioè dunque utilizzando l'usuale banda fonica a bassa frequenza, grazie a opportuni programmi detti *dialer*. Nelle connessioni *Dial-up* è quindi la linea telefonica (intesa come l'usuale banda fonica) a rappresentare il canale di comunicazione con la rete (solitamente Internet o le più datate BBS), mentre il protocollo di comunicazione è comunemente rappresentato da PPP e TCP/IP.

³⁴ Il pacchetto regolamentare della Commissione europea consiste in una serie di azioni di *policy* e misure legislative: una di queste è il "Telecom Package", che si sostanzia nelle direttive 2009/136/CE e 2009/140/CE. Cfr. Direttiva 2009/136/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009 recante modifica della direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e servizi di comunicazione elettronica, della direttiva 2002/58/CE relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche e del regolamento (CE) n. 2006/2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa a tutela dei consumatori, in GUUE n. L 337 del 18/12/2009, pp. 11-36.

³⁵ Le novità si possono rinvenire dalla lettura dei documenti preparatori della Commissione in linea con gli impegni assunti dal Trattato di Lisbona, che hanno come oggetto il tema dell'*eGovernment*, argomento distinto, ma legato alla Banda Larga. Si veda, al riguardo, "Il Piano d'azione *egovernment* per l'iniziativa i2010: accelerare l'*eGovernment* in Europa a vantaggio di tutti, COM(2006)173), in cui la Commissione europea chiede insistentemente agli Stati di realizzare al più presto il piano comune di digitalizzazione dell'amministrazione. La realizzazione di ciò fa sì che la connettività veloce a Internet sia garantita a tutti i cittadini europei, perché, se così non fosse il programma rischierebbe di essere un piano politico irrazionale perché privo di utilità sociale, in quanto la spesa per la rivoluzione digitale dell'amministrazione non porterebbe vantaggi sociali se i cittadini, in mancanza di banda larga, non potessero ricevere i relativi servizi digitalizzati. Al riguardo cfr. "Preparare il futuro Digitale dell'Europa, Riesame intermedio dell'iniziativa i2010, 17.4.2008, COM(2008)199, dove la Commissione europea ha individuato tra le priorità dell'agenda europea la sicurezza della rete e soprattutto ha ritenuto che l'universo di Internet non deve rimanere un privilegio di pochi ma un'opportunità di crescita per tutti.

³⁶ PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 6 maggio 2009 sulla posizione comune adottata dal Consiglio il 16 febbraio 2009 in vista dell'adozione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 2002/22/CE e della direttiva 2002/58/CE e del regolamento n. 2006/200 sulla cooperazione per la tutela dei consumatori.*

cessivo intervento della Commissione europea³⁷. L'obiettivo della revisione era da rintracciare nel rafforzamento della tutela dei diritti dei consumatori, e in particolare, di alcune categorie di utenti; non apparirebbe, invece, modificata la nozione di servizio universale.

Così, nella proposta di direttiva del 2007, si legge che “per la creazione di uno spazio unico europeo dell'informazione, che è uno dei pilastri portanti dell'iniziativa i2010, una delle sfide più importanti da affrontare è la riforma del quadro normativo, con particolare attenzione alla sicurezza e alla tutela della vita privata e dei dati a carattere personale. Inoltre, la garanzia di un livello adeguato di fornitura del servizio universale è essenziale per la realizzare una società dell'informazione aperta a tutti”. Questo inciso, tuttavia, non è in grado di includere la banda larga all'interno del catalogo del servizio universale.

La nascita e lo sviluppo di una efficace ed efficiente società dell'informazione a cui tutti possono partecipare implica che nessuno possa essere escluso, a maggior ragione le categorie deboli. A tal proposito, il terzo considerando della proposta sottolinea l'esigenza di un rafforzamento delle disposizioni a tutela dei disabili.

L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni - AGCOM ha fatto uno sforzo in più, fissando un principio che si pone come base per una riflessione sul motivo che ha indotto la Commissione ad escludere la banda larga dal servizio universale.

L'AGCOM, con una delibera del 2007³⁸, aveva posto l'onere in capo ai fornitori di comunicazione di garantire ai ciechi la “disponibilità di un efficace accesso ad Internet da postazione fissa, con riferimento alla necessità da parte loro di tempi di collegamento superiori rispetto agli altri utenti”. Inoltre, nel regolamento allegato, veniva precisato che “gli operatori di servizio di accesso ad Internet da postazione fissa riconoscono agli utenti ciechi totali e agli utenti nel cui nucleo familiare sia presente un soggetto cieco to-

³⁷ COMMISSIONE EUROPEA, COM(2009)421, *Parere della Commissione in applicazione dell'articolo 251, paragrafo 2, terzo comma, lettera c) del trattato CE, sugli emendamenti del Parlamento europeo alla posizione comune del Consiglio relativa alla proposta di una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 2002/22/CE, della direttiva 2002/58/CE e del regolamento n. 2006/2004 sulla cooperazione per la tutela dei consumatori.*

³⁸ V. AGCOM, Delibera 514/07/CONS. *Disposizioni in materia di condizioni economiche agevolate, riservate a particolari categorie di clientela, per i servizi telefonici accessibili al pubblico.*

talmente la fruizione di almeno novanta ore mensili gratuite di navigazione Internet”.

L'Autorità ha disposto, attraverso la delibera 202/08/CONS³⁹, che – prendendo come assunto la finalità della norma, ossia quella di promuovere l'eguaglianza dei disabili – il collegamento ad Internet deve essere a banda larga. Attraverso questo canale, si può raggiungere l'obiettivo prefissato poiché la tecnica di connessione “meno evoluta ancora disponibile sul mercato (*dial-up*) offre prestazioni in termini di velocità di trasmissione che possono ritenersi superate in relazione alla quantità di informazioni e dati normalmente reperibili sul *web*”. Con questa delibera l'Autorità ha tracciato un'impostazione innovativa, anche se finalizzata ad una categoria ristretta e ben individuata di utenti, in quanto la stessa prende in considerazione la capacità della connessione a banda larga e non già il fatto che essa sia diffusa tra gli utenti, guardando alla valutazione dei benefici e delle potenzialità della banda larga.

Sull'altro versante, invece, la Direttiva 2009/136/CE e la Comunicazione della Commissione 2008 continuano ad utilizzare un punto di vista diverso, che guarda ai soggetti interessati e non al contenuto delle prestazioni. Osservando il principio stabilito dalla Direttiva 2002/22/CE, rimasto costante con le modifiche recenti, la banda larga diventerà un mezzo garantito a tutti nel momento in cui diventerà un servizio a disposizione della maggioranza dei fruitori. Quindi, fino a quando ciò non sarà realizzato, il servizio minimo garantito è una connessione *dial up*, con i limiti ad essa connessi.

Seguendo l'*iter* di revisione della Direttiva, il Parlamento europeo, in seconda lettura, ha votato un emendamento con il quale è stato introdotto il considerando n. 3-*bis*⁴⁰, che contiene al suo interno un segnale innovativo

³⁹ V. AGCOM, Delibera 202/08/CONS, *Interpretazione e integrazione dell'art. 4 (misure specifiche per ciechi totali) del regolamento allegato alla delibera n. 514/07/CONS recante disposizioni in materia di condizioni economiche agevolate, riservate a particolari categorie di clientela, per i servizi telefonici accessibili al pubblico.*

⁴⁰ È successivamente diventato il considerando 5 della Direttiva 2009/136/CE, che al secondo paragrafo prevedeva: “I collegamenti dati alla rete pubblica di comunicazione in posizione fissa dovrebbero essere in grado di supportare la trasmissione dati ad una velocità tale da permettere l'accesso a servizi elettronici, *on line* quali quelli forniti sulla rete Internet pubblica. La rapidità con la quale un determinato utente accede ad Internet può dipendere da un certo numero di fattori, ad esempio dal o dai fornitori dell'allacciamento ad Internet o dall'applicazione per la quale è stabilita una connessione. La velocità di trasmissione dati che può essere supportata da una connessione alla rete pubblica di comunicazione dipende dalla capacità dell'apparecchiatura terminale dell'abbonato e della connessione stessa. Per tali motivi non è opportuno rendere obbligatoria su scala comunitaria una determinata velocità di trasmissione dati o di flusso di *bit*. Una certa flessibilità è necessaria per permet-

e di cambiamento. L'innovazione introdotta con questo considerando e poi mantenuta nella Direttiva 2009/136/CE risiede nel riferimento alla velocità del collegamento in funzione dei servizi di cui si può usufruire in Rete. Così, è dovuta una velocità di trasmissione che sia "soddisfacente e sufficiente" in vista dell'accesso ad Internet. Nonostante questa previsione, il Parlamento europeo non ha modificato l'elenco delle prestazioni, ammettendo solo la possibilità per gli Stati membri di aggiornare i precetti del servizio universale, ricomprendendovi anche la banda larga.

La maggior parte delle autorità nazionali di regolamentazione ha accettato la decisione comunitaria di rimettere al livello nazionale la scelta di includere o meno la banda larga all'interno della formazione del servizio universale. In tal modo è più facile seguire l'evoluzione e le conseguenti innovazioni del mercato a livello locale.

4. VERSO LA CREAZIONE DI UNA "SOCIETÀ DELLA RETE" IN ITALIA

La dotazione di Reti infrastrutturali e servizi di telecomunicazione (ICT - *Information and Communication Technology*) accompagnata dall'accesso alla Rete Internet è considerata condizione essenziale per lo sviluppo del nostro Paese, in quanto capace di ridurre l'isolamento, migliorare la qualità della vita e incentivare l'innovazione.

La capacità di accesso alla Rete telematica è, in Italia, differenziata; in alcune aree del Paese⁴¹, soprattutto quelle con una densità di popolazione bassa, la banda larga è assente o in larga parte insufficiente a garantire una

tere agli Stati membri di prendere, se del caso, le misure necessarie affinché una connessione dati possa supportare velocità di trasmissione soddisfacenti e sufficienti ai fini di un accesso funzionale a Internet, così come definito dagli Stati membri, tenendo debitamente conto di circostanze specifiche nei mercati nazionali, come ad esempio la larghezza di banda utilizzata dalla maggioranza degli abbonati in un dato Stato membro e la fattibilità tecnologica, sempre che tali misure mirino a ridurre al minimo le distorsioni del mercato. Qualora tali misure comportino un onere indebito per un'impresa designata, tenuto conto dei costi e dei benefici economici nonché dei vantaggi immateriali derivanti dalla fornitura dei servizi in questione, questo può essere incluso nel calcolo del costo netto degli obblighi di servizio universale. Si può anche ricorrere alternativamente al finanziamento dell'infrastruttura di rete con fondi comunitari o con interventi nazionali conformi al diritto comunitario".

⁴¹ Alcuni dati che ci fanno capire lo stato della rete Internet in Italia: ADSL fino a 20 Mb/s: 58,4% della popolazione; ADSL fino a 7 Mb/s: 33,4% della popolazione; ADSL fino a 640 Kb/s: 3,8% della popolazione. In situazione di completo *Digital Divide*: 4,4 della popolazione. (Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico 2008, in agriregionieuropa.univpm.it/dettart.php?id_articolo=676).

copertura costante e di qualità. In alcune zone rurali italiane, anche dove vi è un'adeguata copertura del territorio e della popolazione, si sono verificate problematiche collegate alla velocità di connessione che si riversano direttamente sui servizi offerti ed erogati.

Il governo italiano si è prodigato, fin da subito, per definire un quadro regolamentare proficuo per lo sviluppo e l'introduzione delle nuove tecnologie e dei servizi a banda larga. Il recepimento delle quattro direttive europee⁴² con il Codice delle Comunicazioni Elettroniche⁴³ ne è una significativa testimonianza.

Con il Codice, sempre nel rispetto dei principi di trasparenza, proporzionalità, non discriminazione ed equa competizione, la normativa è stata resa più flessibile allo scopo di tenere conto di tutte le tecnologie oggi disponibili, ma, soprattutto, la regolamentazione è stata adeguata alle nuove situazioni economico-sociali determinante dallo sviluppo delle comunicazioni.

La parte più significativa del Codice e che vorrebbe essere innovativa, ma lo è in modo vano per il mercato delle comunicazioni elettroniche⁴⁴, è quella contenuta nei primi due titoli, dedicata ai principi generali ed alle reti e servizi di comunicazione elettronica ad uso pubblico.

I nuovi principi disegnano una nuova garanzia per la qualità e l'accessibilità dei servizi pubblici di comunicazione a larga banda e consentono all'Italia di guardare all'Europa con una maggiore garanzia d'apertura al mercato e, quindi, di maggiore modernizzazione per il Paese.

Il nuovo Codice delle Comunicazioni Elettroniche, coerente, ma poco attento ai principi di tutela dell'unità economica, di tutela della concorrenza

⁴² Le quattro direttive sono: 2002/19/CE (*Accesso*), 2002/20/CE (*Autorizzazioni*), 2002/21/CE (*Quadro*), 2002/22/CE (*Servizio universale*).

⁴³ Il Codice delle Comunicazioni elettroniche, approvato con il decreto legislativo n. 259 del 1° agosto 2003, sostituisce il Codice postale, di bancoposta e telecomunicazioni del 1973. Il vecchio Codice postale era fondato sull'esistenza di norme esclusive o speciali nel settore delle telecomunicazioni, e privilegiava la proprietà pubblica delle società che operavano nel mercato delle reti e dei servizi di telecomunicazione. In merito cfr. M. CAPANTINI, *La disciplina dell'accesso e dell'interconnessione*, in Clarich M., Cartei G.F. (a cura di), "Il Codice delle comunicazioni elettroniche", Milano, Giuffrè, 2004, pp. 199-207. M. CLARICH, *I titoli abilitativi nel nuovo sistema delle comunicazioni elettroniche*, in Moidelli G., Donati F. (a cura di), "L'evoluzione del sistema delle comunicazioni tra diritto interno e diritto comunitario", Torino, Giappichelli, 2005, pp. 35-43.

⁴⁴ Il mercato delle comunicazioni elettroniche è quello che comprende servizi che utilizzano qualsiasi tipo di rete o infrastruttura (come cavi, antenne, centrali) che possa servire a trasmettere o trasportare segnali. Nel settore rientrano quindi tanto la vecchia rete telefonica in rame che le onde radio o le nuove tecnologie digitali e satellitari.

e di sussidiarietà, sancisce all'articolo 5 il coinvolgimento e il coordinamento delle Regioni e degli Enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze e nel rispetto dei principi di cui al comma primo dell'articolo 117 Cost., lasciando spazi d'autonomia per il progresso delle reti locali e per la promozione di reti e servizi a banda larga nelle strutture pubbliche localizzate sul territorio. In particolare, guardando sempre ai principi di tutela dell'unità economica, di sussidiarietà tra Stato e Regioni e di tutela della concorrenza, le Regioni e gli Enti locali possono dettare le disposizioni in materia di:

- identificazione di reti e servizi a larga banda da assicurare in aree locali;
- facilitazioni per l'acquisto di apparecchiature terminali d'utente e per la fruizione di reti e servizi di comunicazione elettronica a banda larga;
- promozione di minimi livelli di disponibilità di reti e servizi di comunicazione elettronica a larga banda nelle strutture pubbliche, negli insediamenti produttivi, nelle strutture commerciali e in quelle turistiche e alberghiere;
- iniziative di supporto per anziani, disabili e consumatori residenti in zone rurali o geograficamente isolate.

All'articolo 25 del Codice, inoltre, è sancito il principio più generale per il quale la fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica è libera, fatte salve le limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica.

Per richiedere l'autorizzazione generale per la fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica è prevista la presentazione di una dichiarazione al Ministero delle Comunicazioni che costituisce denuncia d'inizio attività, la quale consente all'impresa di svolgere l'attività sin da subito, in quanto il controllo è fatto *ex post* e non, come in precedenza, *ex ante*.

In tal modo gli enti locali, secondo le direttive dello Stato, potranno partecipare a pieno titolo alla creazione delle più vantaggiose condizioni allo scopo di diffondere le nuove tecnologie sul territorio. In tal modo, si darebbe una forte spinta alla coesione sociale ed economica a livello locale, soprattutto nel sud del Paese.

Così, il nostro legislatore, nonostante abbia introdotto l'accesso ad Internet tramite banda larga tra gli articoli del Codice, non prevede la sua inclusione all'interno dei servizi considerati universali. L'art. 54⁴⁵ del Codice

⁴⁵ Art. 54 - Fornitura dell'accesso agli utenti finali da una postazione fissa: 1. Qualsiasi richiesta ragionevole di connessione in postazione fissa alla rete telefonica pubblica e di accesso da parte degli utenti finali ai servizi telefonici accessibili al pubblico in postazione fissa è soddisfatta quanto meno da un operatore. Il Ministero vigila sull'applicazione del presente

non impone a carico degli operatori obbligati alla fornitura del servizio universale l'obbligo di ricomprendere anche i collegamenti a banda larga. Ciò ha come conseguenza che nessun operatore fornirà i suddetti servizi a prezzi controllati in zone territoriali che non siano vantaggiose commercialmente. Si deve, però, ribadire che la concezione secondo cui Internet rientrerebbe nel servizio universale viene rifiutata anche dalle istituzioni comunitarie⁴⁶, per il principio secondo cui la connessione a banda larga non rientra fra quelle contraddistinte dalla cd. "diffusività", intendendosi la richiesta di accesso al servizio della maggioranza dei cittadini.

Con il nuovo Codice, inoltre, la normativa è stata resa più flessibile al fine di tenere conto di tutte le tecnologie oggi disponibili, ma, soprattutto, la regolamentazione è stata adeguata alle nuove situazioni economico-sociali determinate dallo sviluppo delle comunicazioni. Tra i principi di riferimento del nuovo testo vi sono infatti i seguenti:

- accesso al mercato basato su criteri di proporzionalità, non discriminatorietà, oggettività e trasparenza;
- efficienza nell'uso dello spettro radio, anche attraverso l'introduzione del commercio delle frequenze (*frequency trading*);
- definizione tempestiva di procedure trasparenti e non discriminatorie per l'installazione delle infrastrutture;
- semplificazione delle procedure amministrative;
- interoperatività dei servizi digitali;
- riconoscimento dei rispettivi ruoli e doveri del Ministro delle Comunicazioni e dell'Autorità nazionale di regolamentazione;
- regolamentazione dell'accesso e dell'interconnessione flessibile e proiettata al futuro;

comma 2. La connessione consente agli utenti finali di effettuare e ricevere chiamate telefoniche locali, nazionali ed internazionali, facsimile e trasmissione di dati, nel rispetto delle norme tecniche stabilite nelle Raccomandazioni dell'UIT-T, e deve essere tale da consentire un efficace accesso ad Internet.

⁴⁶ La Svizzera ha adottato una soluzione diversa rispetto a quanto previsto dall'Unione Europea. La Commissione Federale delle Comunicazioni alla fine di giugno 2007 ha infatti investito l'operatore Swisscom, quale concessionario del servizio universale a partire dal 2008. Tale operatore sarà tenuto per i prossimi dieci anni a fornire le prestazioni del servizio universale in materia di telecomunicazioni a tutta la cittadinanza e in tutte le aree territoriali. Questa concessione obbliga la compagnia Swisscom a fornire, oltre al collegamento analogico e digitale, anche una connessione Internet a banda larga. Quindi in Svizzera all'interno del paniere dei servizi universali è stato introdotto il servizio Internet ad alta velocità.

- salvaguardia del servizio universale nel mercato competitivo⁴⁷.

Per la definizione di un modello efficiente di avvio della larga banda in particolare nel Mezzogiorno, che è l'area italiana più sottosviluppata in termini di infrastrutture per l'accesso ad Internet, il Codice ha sancito che il Governo italiano avvii un piano di investimenti finalizzati alle infrastrutture e ai servizi, alla realizzazione di cavidotti e cablaggi in circa 210 aree industriali e 70 città del Sud. Il modello d'intervento ipotizzato prevede una società per i servizi e una per le infrastrutture. L'industria del settore (infrastrutture e servizi di telecomunicazioni) dispone di tutte le necessarie competenze progettuali, realizzative e gestionali e può giocare un ruolo importante nella realizzazione efficiente ed efficace dei progetti per la larga banda nel Sud⁴⁸.

In merito a questo piano di sviluppo del mezzogiorno è necessario sottolineare che all'art. 6 del prima citato Codice "lo Stato, le Regioni e gli enti locali, o loro associazioni, non possano fornire reti o servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico, se non attraverso società collegate o controllate".

Al riguardo, il modello della società Infratel⁴⁹ rappresenta un'ipotesi di finanziamento pubblico volto alle aree soggette a fallimento di mercato, dove l'infrastruttura è di proprietà dello Stato ed è successivamente messa a disposizione del privato o della Pubblica amministrazione. Per questo motivo, questa società rappresenta il soggetto attuatore, in linea con le disposizioni del Ministero delle Comunicazioni, degli interventi di sviluppo delle infrastrutture delle reti di telecomunicazione abilitanti alla banda larga. La strategia è quella di completare la Rete installando fibra dove il privato stabilisca

⁴⁷ È prevista l'istituzione di un Comitato paritetico (senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica) nell'ambito della Conferenza Unificata allo scopo di: verificare il grado di attuazione delle iniziative intraprese; scambiare informazioni sulle dinamiche del settore; elaborare proposte per la Conferenza Unificata.

⁴⁸ Con la delibera 19/2004 del CIPE, il fondo aree sottosviluppate è stato finanziato per 750 milioni di euro, di cui l'85% doveva essere destinato al Sud Italia e il 15% alle aree del Centro-Nord, Cfr. "Rapporto ISBUL, WP 3.3", in www.progettoisbul.net, 2004.

⁴⁹ Così, attraverso il CIPE, è stato stanziato un fondo destinato a finanziare lo sviluppo della Banda larga nel Mezzogiorno assegnato a Sviluppo Italia (oggi Invitalia), che opera attraverso una società di scopo controllata, ossia Infrastrutture e telecomunicazioni per l'Italia S.p.A. (Infratel). L'Autorizzazione generale del Ministero delle Comunicazioni, resa ai sensi dell'art. 25, co. 4, d.lgs. n. 259/2003, ha incaricato Infratel, a partire dal 22 dicembre 2004, alla realizzazione e offerta di infrastrutture di rete di telecomunicazioni agli operatori e ai *provider* di settore e alla Pubblica amministrazione. Al riguardo cfr. Convenzione del 22 dicembre 2003, sottoscritta tra il Ministero delle Comunicazioni e Sviluppo Italia S.p.A.

di non installarla perché valuta l'investimento non economico. In sostanza, l'obiettivo primario è quello di completare la Rete privata con denaro pubblico. Ciò ha come conseguenza, però, che Infratel non può offrire servizi agli utenti finali, competenza che spetta in seconda battuta al gestore privato che acquista l'infrastruttura⁵⁰.

4.1. *Il Broadband Plan italiano: il Programma Romani*

Sullo sfondo dello scenario politico voluto dall'introduzione del nuovo Codice delle Comunicazioni elettroniche, si incardinano i primi obiettivi italiani per l'abbattimento del *digital divide* e dell'analfabetizzazione digitale già affermati a livello comunitario⁵¹.

Nel giugno del 2010 è stata istituita presso il Ministero dello Sviluppo Economico una commissione guidata dall'allora Vice ministro Paolo Romani, diretta a definire un programma di sviluppo per la banda larga e reti di nuova generazione nel territorio italiano per attuare gli obblighi comunitari fissati dall'Agenda Digitale europea.

Il "programma Romani" si proponeva il raggiungimento di due obiettivi principali:

⁵⁰ Contrariamente a quanto appena detto, si segnala che in passato il Ministero delle Comunicazioni, Infratel S.p.A., e i primi due operatori, ossia Telecom Italia e Fastweb, hanno stipulato dei protocolli d'intesa per favorire lo sviluppo di infrastrutture a banda larga su tutto il territorio nazionale. La finalità dell'accordo è quella di individuare le forme perseguibili di sinergia sul territorio per creare un'infrastruttura evoluta di banda larga.

⁵¹ Purtroppo bisogna constatare che le iniziative italiane si sono fermate a livello di semplici dibattiti, tanto da far concludere che nel nostro Paese bisogna parlare più che di innovazione di immobilismo dell'innovazione. Le omissioni del nostro legislatore in materia sono notevoli e preoccupanti (ad esempio, i finanziamenti previsti nella finanziaria del 2008 sono stati dirottati per coprire il mancato introito dovuto dall'eliminazione dell'ICI e non sono stati stanziati fondi mirati all'abbattimento del *digital divide* e quindi allo sviluppo dell'alfabetizzazione digitale). È doveroso ricordare, però, gli incentivi che sono stati stanziati per invogliare il cittadino a sottoscrivere servizi o ad acquistare prodotti (ad esempio, il progetto "Pc ai giovani" del 2003 è il contributo per l'acquisto o il noleggio di ricevitori per la televisione digitale terrestre e per l'accesso a banda larga ad Internet). Un esempio virtuoso è rappresentato dalla Francia. (v. *France Numerique 2012. Plan de développement de l'économie numérique*, in www.francenumerique2012.fr, del 20 ottobre 2008). Il governo francese programma l'azione pubblica in materia attraverso due linee guida, ossia, incentivare l'offerta di nuovi contenuti digitali e combattere il *digital divide*. Su quest'ultimo punto il programma – v. pp. 48 e ss. – ha previsto di arricchire l'offerta scolastica pubblica attraverso "*compétences qui sont devenues aujourd'hui indispensables pour réussir son insertion professionnelle et sociale*".

1. l'abbattimento del *digital divide* attraverso la dotazione di servizi di connettività a banda larga in favore di quella parte di popolazione che ancora oggi ne è priva. Seguendo le direzioni dell'Unione Europea, il piano prospettava di mettere a disposizione di tutti i cittadini italiani entro la fine del 2012 una velocità di connessione compresa tra 2 e 20 Megabit⁵²;
2. la realizzazione di Reti di nuova generazione attraverso un'azione di lungo periodo volta al raggiungimento di una connettività a 50 Mbps. Un primo passo verso il raggiungimento di tale obiettivo è stato compiuto in data 10 Novembre 2010, quando i sette amministratori delle principali società del mercato Tlc⁵³ hanno siglato un *Memorandum of Understanding*⁵⁴ per la realizzazione di una società a capitale pubblico-privato indirizzata alla realizzazione di una nuova infrastruttura NGN (Next Generation Network). L'obiettivo del *Memorandum* è quello "di realizzare un'infrastruttura passiva, neutrale, aperta, economica ed a prova di futuro per lo sviluppo efficiente delle Reti di Nuova Generazione, con l'obiettivo di favorire la copertura in fibra ottica del 50% della popolazione italiana, secondo i contenuti dell'Agenda Digitale europea e della raccomandazione sull'accesso regolamentato alle reti NGA (reti di accesso di nuova generazione) della Commissione europea". Ciò verrà realizzato anche attraverso il coinvolgimento di Enti Locali, Regioni e istituzioni finanziarie pubbliche e private, con cui verrà condivisa la pianificazione e l'erogazione degli investimenti essenziali per la realizzazione delle infrastrutture passive, come le opere civili di posa, cavi, fibre ottiche⁵⁵.

⁵² Il termine previsto per dicembre 2012 non è stato rispettato. Nonostante ciò, notevoli passi in avanti sono stati compiuti, infatti l'Agenda digitale prevede di completare la copertura della banda larga ad almeno 2 Megabit entro il 2013, con probabile slittamento al 2014. Vedi in proposito il d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 (c.d. "Decreto crescita 2.0"), convertito, con un maxiemendamento del governo, in l. 17 dicembre 2012, n. 221.

⁵³ Gli operatori Tlc che hanno firmato l'accordo sono: BT, Fastweb, H3g, Telecom Italia, Tiscali, Vodafone, Wind.

⁵⁴ Dal titolo "*Italia Digitale: sviluppo dell'infrastruttura per Reti a Banda Ultra Larga*", è consultabile all'indirizzo: www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/banda_ultralarga/MOU_20201110.pdf, 2007.

⁵⁵ Se vengono costituite società a livello regionale, il Governo si impegna ad assicurare il coordinamento del progetto.

Questo piano, bloccato più e più volte dal governo, in generale sembra una delle iniziative più incisive previste nel nostro Paese. In realtà, però, solleva dei dubbi circa il fatto che si tratti di un'iniziativa definita solo in parte, in quanto il *Memorandum of Understanding* riferisce la volontà della creazione di una futura società, nata dal raggiungimento di un'intesa fra tutti gli operatori coinvolti, ma non fa menzione del modello di gestione privata delle nuove reti all'apertura alla concorrenza, né definisce le direttrici per la costituzione.

Allo stato attuale l'Agenda digitale italiana con il Decreto crescita 2.0 ha stanziato 900 mln. di euro, ricavati da varie fonti per lo più comunitarie, raccolte dalle Regioni e poi rese centralizzate dal Ministero dello sviluppo economico. In realtà, questa cifra appare ancora una volta irrisoria, quasi come se con essa si volessero placare gli animi di quanti combattono per lo sviluppo di una vera e propria "società digitalizzata" italiana.