

Data di pubblicazione: 20 maggio 2024

STEFANIA CAVALIERE*

*Comunicazioni elettroniche, banda larga e mercato:
profili ricostruttivi e recenti sviluppi*

ABSTRACT: il saggio intende evidenziare l'importante evoluzione delle telecomunicazioni, rilevando quanto le azioni politiche europee e nazionali hanno inciso nel percorso di modernizzazione di questo settore diventato strategico per gli Stati. Particolare attenzione è stata dedicata alla disciplina degli aiuti di Stato che si è rilevata indispensabile per realizzare la digitalizzazione ormai improrogabile per tutti i Paesi non solo europei.

ABSTRACT: The essay intends to analyze the important evolution of telecommunications, showing how the European and national political actions have affected the way of modernization of this sector, which is strategic for all the States. Particular attention has been given to the State aid law, which they are indispensable for the realization of digitalization and now they are unavoidable for all countries, not only for Europe.

PAROLE CHIAVE: telecomunicazioni, banda larga, politiche di digitalizzazione, normativa sugli aiuti di Stato

KEYWORDS: telecommunications, broadband, digitization policies, State aid law

SOMMARIO: 1. L'evoluzione del servizio di telecomunicazioni e le comunicazioni elettroniche. - 2. La disciplina delle comunicazioni digitali nel diritto dell'Unione. - 3. La situazione in Italia. - 4. Gli aiuti di Stato.

1. L'evoluzione del servizio di telecomunicazione e le comunicazioni elettroniche

Le telecomunicazioni, come è noto, si riferiscono all'attività di trasmissione a lunga distanza di segnali, parole, immagini e, in generale dati, tra due o più soggetti, mediante dispositivi elettronici che utilizzano un canale di comunicazione¹. Esse sono riconducibili a due principali gruppi: le tecnologie dell'informazione e le tecnologie della comunicazione. Lo sviluppo dell'interconnessione delle infrastrutture di rete esistenti e dei sistemi di telecomunicazione, peraltro, ha portato a partire dagli anni '50 alla creazione di internet, uno dei maggiori mezzi di

*Ricercatrice di diritto dell'economia presso l'Università degli Studi di Bari.

¹ Si v., voce Telecomunicazioni, in www.treccani.it

comunicazione di massa che ha realizzato una vera e propria rivoluzione socioculturale a livello globale².

Le infrastrutture ad esso legate si sono dimostrate determinanti nella nascita e nello sviluppo della cosiddetta *new economy* e ancor più in generale nell'evoluzione della società moderna³. Lo sviluppo tecnologico ha alimentato il bisogno di rendere più performanti le reti e i sistemi delle telecomunicazioni attraverso l'utilizzo sempre più intenso dei canali di trasmissione fino alle moderne fibre ottiche per aumentare la banda disponibile per le comunicazioni al fine di rendere più rapido l'impiego delle reti digitali⁴. Tali infrastrutture hanno assunto il ruolo di risorsa strategica per uno Stato perché ne aumentano la forza economico-politica a livello internazionale, possedendo anche una rilevanza essenziale per la ripresa della competitività. A livello macroeconomico, infatti, è ormai accertata l'esistenza di un legame causale tra una buona infrastruttura di telecomunicazioni e la crescita economica⁵. Questo è il motivo per cui si persegue con sempre più determinazione

² Per una ricostruzione dell'evoluzione del settore delle telecomunicazioni, E. PONTAROLLO, *La difficile concorrenza nelle reti d'accesso e il ruolo dell'“unbundling”*, in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, n. 1-2/2006, 283 ss.

³ Sull'importanza della banda larga per la competitività dell'economia e per l'inclusione sociale, v. studio della Commissione europea *The socio-economic impact of bandwidth* svolto da Analysys Mason e Tech4i2 del 2013, ma anche, P. KOUTROUMPIS, *The economic impact of broadband on growth: a simultaneous approach*, in *Telecommunications Policy*, n. 9/2009, 14 ss.; N. CZERNICH, O. FALCK, T. KRETSCHMER, L. WOESSMANN, *Broadband infrastructure and economic growth*, in *The Economic Journal*, 2011, 505 ss.

⁴ Si precisa che l'espressione “digitale” indica una “misurazione o rappresentazione di un fenomeno attraverso i numeri”, così, G. PASCUZZI, *Il diritto dell'era digitale*, Bologna, 2020, 15.

⁵ L. H. RÖLLER, L. WAVERMAN, *Telecommunications Infrastructure and Economic Development: A Simultaneous Approach*, in *American Economic Review*, n. 4/2001, 909 ss.

l'obiettivo di superare il c.d. *digital divide*⁶ esistente tra chi ha accesso effettivo alle tecnologie dell'informazione e chi ne è escluso, in modo parziale o totale.

In Italia, i mesi di *lockdown* hanno evidenziato drammaticamente tutti i ritardi, le lacune e l'essenzialità dei servizi digitali, circostanza che ha messo al primo posto delle politiche atte a mitigare gli effetti della recessione, proprio maggiori investimenti per le reti di telecomunicazioni per la loro importanza. La crisi sanitaria, infatti, ha permesso di comprendere in pieno come la connettività sia un elemento fondamentale per la digitalizzazione, che assume un'importanza strategica per la crescita e l'innovazione in tutti i settori economici nonché per la coesione sociale e territoriale. Un'indagine a livello europeo⁷, tuttavia, ha evidenziato che il nostro Paese si colloca alle ultime posizioni riguardo la digitalizzazione e questo per varie motivazioni, tra cui la circostanza che le piccole imprese italiane non sono riuscite a realizzare economie di scala per sviluppare servizi digitali avanzati ma anche perché i decisori politici hanno avuto grosse difficoltà a incrementare la domanda di connessione da parte dei cittadini con

⁶ Sul *digital divide* tra i tanti studi dell'Istat, si v. "I divari territoriali nel PNRR dieci obiettivi nel Mezzogiorno", in www.istat.it, 25/11/2023; ma anche, G. PESCI, *Il digital divide, l'uguaglianza sostanziale e il diritto all'istruzione*, in *Cyberspazio e diritto*, n. 2/2021, 259 ss.; A. CLARONI, *Mezzogiorno, banda larga e divario digitale. Profili normativi e questioni aperte*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/2021, 215 ss.; P. ZUDDAS, *Covid-19 e digital divide: tecnologie digitali e diritti sociali alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2020, 285 ss.; G. CASSANO, S. PREVITI (a cura di), *Il diritto di internet nell'era digitale*, Milano, 2020, 17 ss.; V. M. SBRESCIA, *Infrastrutture, reti a banda ultra larga e governo democratico dell'economia europea*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, n. 3/2013, 445 ss.; M. BUONGIOVANNI, *Il digital divide in Italia*, in P. TARALLO (a cura di), *Digital divide. La nuova frontiera dello sviluppo globale*, Milano, 2003, 61 ss.

⁷ Report "Worldwide Broadband Speed League", 2020.

l'aggravante di un atteggiamento poco propositivo e troppo burocratizzato della P.A. Il Governo, attraverso le misure del Piano nazionale di ripresa e resilienza ha dimostrato, tuttavia, di voler invertire la rotta, attribuendo importanti finanziamenti a questo settore, vero e proprio volano per la crescita e la modernizzazione del Paese.

In particolare, nel PNRR⁸ si scommette sullo sviluppo della banda larga ovvero una rete con una capacità trasmissiva di dati superiore a 2 Mbps (Megabit per secondo) secondo la definizione fornita dal *Telecommunication Standardization Sector* dell'ITU (Unione Internazionale delle Telecomunicazioni)⁹, ma soprattutto sulla banda ultra-larga ovvero tutte quelle connessioni che permettono una trasmissione di dati ad una velocità pari o maggiore di 30 Mbps. Nel Piano è evidente che si considerano le reti a banda larga come una *General Purpose Technology* in grado di creare incremento di posti di lavoro, migliore produttività e crescita su larga scala in tutti i settori dell'economia¹⁰. Per questo scopo, sono stati, infatti, previsti investimenti significativi per portare la banda larga e il 5G¹¹ nei

⁸ Il Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano destina 6,7 miliardi di euro per i progetti che costituiscono la Strategia per la Banda Ultra-larga. Si tratta di risorse che, peraltro, si aggiungono agli investimenti già avviati per realizzare la transizione digitale in favore di cittadini e imprese. Sul tema, S. COMPAGNUCCI, D. SALERNO, D. SUARATO, *Italia a passo di gigabit. Lo stato di avanzamento e gli scenari di sviluppo infrastrutturale a partire dal PNRR*, in *www.i-com.it*, luglio 2023.

⁹ In *www.itu.int*.

¹⁰ Per un'analisi della crescita economica dovuta alla banda larga, L. PUPILLO, *Impatto della larga banda sulla crescita economica: evidenze dalla letteratura*, in *L'industria*, n. 4/2009, 703 ss.

¹¹ Con il termine "5G" si intende l'insieme delle tecnologie e degli standard che individuano la quinta generazione della telefonia mobile.

nodi principali della catena logistica e nelle aree bianche e grigie del territorio¹².

Una prestazione minima della connessione a Internet, per di più, è diventata strumentale alla piena operatività del principio di eguaglianza sostanziale tanto che il diritto all'accesso alla rete, ormai, può definirsi un diritto sociale, come rilevato da buona parte della dottrina¹³. Tale affermazione, invero, è difficilmente sconfessabile poiché l'accesso a internet è ritenuto un servizio universale¹⁴ attraverso il quale le vecchie libertà fondamentali vengono esercitate nelle inedite forme degli spazi virtuali¹⁵.

I Paesi di tutto il mondo data la grande importanza delle telecomunicazioni hanno fatto spesso ricorso a forme specifiche di protezione o sicurezza nell'utilizzare le tecnologie digitali, dettando specifiche regolamentazioni. In Italia, le telecomunicazioni erano state sottoposte dagli anni '70¹⁶ a "riserva originaria" ai sensi dell'art. 43 Cost. e solo attraverso concessione pubblica il servizio poteva essere gestito da privati. L'evoluzione delle

¹² Ogni territorio, come si specificherà meglio, secondo la Commissione, è ripartito in zone «bianche», «grigie» e «nere».

¹³ G. DE MINICO, *Diritti Regole Internet*, in www.constituzionalismo.it, n. 2/2011, ma anche M. OROFINO, *Profili costituzionali delle comunicazioni elettroniche nell'ordinamento multilivello*, Milano, 2008, 5 ss. Vi è da dire che il riconoscimento del diritto a internet, non è solo italiano o europeo poiché le zone che offrono WiFi gratuito si stanno espandendo a macchia d'olio in tutto il mondo, per es. lo Stato indiano del Kerala ha dichiarato espressamente l'accesso *free a internet* come uno dei diritti fondamentali dell'uomo e quindi fornendolo, quindi, a tutti i suoi 34 milioni di cittadini.

¹⁴ Sul tema, C. BUZZACCHI, *La banda larga tra intervento pubblico e mercato*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 2/2020, 5 ss.

¹⁵ G. DE MINICO, *Regulation, Banda Larga e Servizio Universale. Immobilismo o Innovazione?*, in www.forumocostituzionale.it, 2009, par. 2.

¹⁶ DPR 29/03/1973, n. 156.

condizioni tecnologiche di uso della comunicazione a distanza ha permesso, poi, il moltiplicarsi di diversi servizi, cominciando a rendere economicamente conveniente incrementare le reti e, quindi, creare le condizioni per lo sviluppo della concorrenza. Così, sia nel nostro Paese, come anche negli altri Stati, sotto la spinta dell'allora Comunità europea si è passati dal monopolio legale con finalità di pubblico servizio a nuovi modelli tesi a un mercato aperto e concorrenziale. Ciò non è avvenuto con una deregolamentazione del mercato stesso, ma con nuove norme aventi l'obiettivo di favorire la concorrenza e, per questo, quasi sempre, la funzione di stabilire una disciplina specifica è stata affidata a una o più autorità amministrative indipendenti¹⁷.

¹⁷ Senza pretesa di esaustività sulle Autorità amministrative indipendenti, A. COLAVECCHIO, *Autorità di regolazione dei servizi pubblici e Regioni. Il piano della normazione*, in F. GABRIELE, M.A. CABIDDU (a cura di), *Governance dell'economia e integrazione europea, Vol. I, Processi di decisione politica e sovranità economica*, Milano, 2008, 141 ss.; L. AMMANNATI, *Governance e regolazione attraverso reti*, in L. AMMANNATI, P. BILANCIA (a cura di), *Governance dell'economia e integrazione europea, vol. II, Governance multilivello regolazione e reti*, Milano, 2008, 181 ss.; G. P. CIRILLO, R. CHIEPPA (a cura di), *Le autorità amministrative indipendenti, Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. SANTANIELLO, Padova, 2010; G. MONTEDORO, *Le amministrazioni indipendenti*, in M. PELLEGRINI (a cura di), *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, Padova, 2012, 271 ss.; L. CUOCOLO, *Le autorità indipendenti*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto pubblico dell'economia*, Milano, 2013, 514 ss.; A. MAZZA LABOCCETTA, *Autorità amministrative indipendenti e principio di legalità*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3/2015, 633 ss.; G. LUCHENA, *Autorità indipendenti e Costituzione economica*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2016; M. GERARDO, *Autorità Amministrative Indipendenti. Caratteri, tipologie, procedimenti in attribuzione e tutele giurisdizionali*, in *Rassegna avvocatura dello Stato*, n. 4/2022, 253 ss.; A. CONTALDO, *Le autorità amministrative indipendenti di vigilanza sui mercati e la tutela dei consumatori per la giurisprudenza amministrativa*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, n. 2/2021, 563 ss.; E. BRUTI LIBERATI, *Le autorità amministrative indipendenti. Virtù e vizi di un modello istituzionale*, in *Analisi giuridica dell'economia*, n. 1/2020, 51 ss.; A. MOLITERNI, "Frammentazione dell'autonomia privata e autorità amministrative indipendenti". *Un incontro di studio in onore di Marco D'Alberti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/2019, 1323 ss.

Il legislatore europeo ha, infatti, considerato la liberalizzazione di tali attività una possibilità per superare i limiti intrinseci di un modello organizzativo caratterizzato da scarsa qualità dei servizi, elevati costi per i consumatori e impossibilità di ingresso per i privati in mercati caratterizzati da alta evoluzione tecnologica¹⁸. Al fine di giungere a una liberalizzazione¹⁹ sono stati emanati diversi provvedimenti normativi (il primo dei quali è stata la direttiva 90/388 CEE del 28 giugno 1990), arrivando poi all'introduzione della piena concorrenza attraverso la direttiva 19/1996 CE del 13 marzo 1996, la quale ha disciplinato la separazione della rete dal servizio, essendo ciò funzionale all'instaurazione di un libero mercato²⁰. L'Italia ha recepito tale normativa con la l. n. 249/1997, che ha anche istituito l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e con il DPR n. 318/1997, che, invece, ha abrogato tutti i diritti esclusivi e speciali non conformi ai criteri di obiettività, proporzionalità e non discriminazione, creando i presupposti per il passaggio dal monopolio alla concorrenza. A tal fine, si è provveduto a una contrazione delle restrizioni amministrative per l'ingresso nei mercati delle comunicazioni elettroniche.

¹⁸ A. SANDULLI, *Pubblico e privato nelle infrastrutture digitali nazionali strategiche*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/2021, 513 ss.; F. DI PORTO, *La disciplina delle reti nel diritto dell'economia*, Padova, 2008, 48 ss.

¹⁹ A. GUERRIERI, *Regolazione e concorrenza nelle comunicazioni elettroniche*, Padova, 2021, 57 ss.

²⁰ Sulla separazione tra rete e servizio nelle comunicazioni elettroniche, C. LEPORELLI, P. REVERBERI, *Infrastrutture e servizi di telecomunicazioni: quali opportunità di sviluppo, oltre la crisi?*, in *L'Industria*, 2003, 5 ss.

2. La disciplina delle comunicazioni digitali nel diritto dell'Unione

Le molteplici opportunità legate allo sviluppo delle infrastrutture per il settore della comunicazione e dei servizi digitali hanno orientato le iniziative europee, sia riguardo la disciplina sulla loro diffusione, sia riguardo il potenziamento delle dotazioni infrastrutturali necessarie.

In una prima fase, si è riscontrata una certa inazione della Comunità nel settore delle telecomunicazioni che durò sino agli inizi degli anni Ottanta del secolo scorso perché, in effetti, nei Trattati non vi sono disposizioni specifiche relative alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. L'inarrestabile rivoluzione tecnologica ha avuto, però, un effetto determinante sulle scelte europee. L'industria dei Paesi membri riconvertita alle nuove tecnologie esige, infatti, “un libero spazio ed una vera concorrenza”²¹ e la digitalizzazione dimostrava di poter offrire soluzioni e vantaggi in tal senso, favorendo la creazione di posti di lavoro, il miglioramento dell'istruzione, l'incentivazione della competitività e dell'innovazione, la lotta ai cambiamenti climatici e la realizzazione della transizione *green*. Le prime determinazioni in materia si sono concretizzate in atti di *soft law* che indicarono gli obiettivi e i percorsi da seguire, delineando il quadro di regolazione necessario da adottare per la creazione delle infrastrutture necessarie al fine di consentire un più efficiente funzionamento delle comunicazioni elettroniche²².

²¹ B. OLIVI, B. SOMALVICO, *La nuova Babele elettronica*, Bologna, 2003, 205.

²² C. BUZZACCHI, *La banda larga tra intervento pubblico e mercato*, cit., 3.

Le prime Direttive in materia hanno previsto interventi minimi che miravano a sanare i fallimenti del mercato²³ e ad adeguare la regolazione all'evoluzione delle tecnologie, come il pacchetto del 2002²⁴, che semplificò le procedure di accesso ai mercati attraverso l'adozione del sistema dell'autorizzazione generale e operò una tipizzazione degli obblighi di servizio universale e delle modalità di finanziamento delle reti. Si iniziò a emanare una regolamentazione comune idonea a consentire la nascita di un mercato europeo delle comunicazioni elettroniche in quanto il legislatore europeo era convinto che lo sviluppo delle reti di nuova generazione dovesse essere lasciato al libero gioco del mercato. Nel piano *E-Europe* 2005²⁵, infatti, si esclude che l'intervento statale potesse riguardare la realizzazione delle nuove reti, dovendo volgere, piuttosto, alla promozione di servizi e contenuti veicolabili attraverso la banda larga²⁶. In seguito, l'UE, ormai non dovendo più spingere per la liberalizzazione, ha perseguito l'obiettivo di definire una politica della concorrenza atta a consentire lo sviluppo di mercati e operatori transnazionali attraverso il principio della sussidiarietà della regolazione²⁷. Attraverso la c. d. Direttiva

²³ Sull'argomento, G. DEMINICO, *La sfida europea sulle telecomunicazioni: autori, regole, obiettivi*, in *www.astridonline*, 2009.

²⁴ Direttive 19-22/2002 CE del 7 marzo 2002, del Parlamento europeo e del Consiglio, la prima relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate e all'interconnessione delle medesime (direttiva accesso), la seconda relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale).

²⁵ Commissione europea, COM(2002) 263 definitivo, *E-Europe 2005: una Società dell'informazione per tutti. Il piano di azione*.

²⁶ A. RUBINO, in G. DE MINICO (a cura di), *Dalla tecnologia ai diritti banda larga e servizi a rete*, Napoli, 2010, 51 ss.

²⁷ F. DONATI, *L'ordinamento amministrativo delle comunicazioni*, Torino, 2007, 47 ss.

speciale²⁸ ha dettato una disciplina relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche, normativa che è stata poi recepita in Italia con il d.lgs. n. 259/2003, il c. d. Codice delle comunicazioni elettroniche²⁹. L'evolversi della banda ultra-larga, le innovazioni sempre più frequenti e le criticità emerse nel *Framework* del 2002 hanno reso necessaria l'emanazione nel 2009 del Telecom *package*³⁰ che ha aggiornato il quadro normativo delle telecomunicazioni, rafforzando le tutele per il cittadino e creando una serie comune di regolamenti per tale industria in tutti i 27 Stati membri. Per migliorare la collaborazione della Commissione con le autorità nazionali di settore, si è dato vita a un organismo europeo di coordinamento e consulenza, il c. d. BEREC³¹.

È da sottolineare che nelle nominate Direttive del 2009 si scorge un'importante intuizione, ovvero, la previsione dell'obbligo per gli Stati membri di garantire la disponibilità a prezzi accessibili di almeno una rete fissa idonea a supportare una connessione internet a velocità adeguata,

²⁸ Direttiva 58/2002CE del 12 luglio 2002.

²⁹ M. BENNACCHIO, *L'evoluzione della regolamentazione delle comunicazioni elettroniche*, in A. PERRUCCI, M. M. DECINA (a cura di), *Il futuro del 5G. Mercato ed evoluzione tecnologica*, Milano, 2021, 255 ss.

³⁰ Direttiva 2009/140CE (Direttive quadro, autorizzazioni e accesso); Direttiva 2009/136CE (Servizi universali e direttive *E-privacy*). Sul telecom *package*, M. OROFINO, *Il Telecom package: luci ed ombre di una riforma molto travagliata*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 2/2010, 538 ss.

³¹ Come è noto, il B.E.R.E.C. è un'agenzia dell'Unione europea che ha sede a Riga ed è stata istituita dal regolamento n. 1211/2009 che istituisce l'organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC), mentre è entrata in funzione nel gennaio del 2010. Sul tema, F. DONATI, *La nuova disciplina comunitaria delle comunicazioni elettroniche*, in *Firenze University Press*, 125 ss.

norma che rappresenta un primo tentativo di garantire ai cittadini europei l'accesso alla rete in condizioni di servizio universale.

L'Unione europea ha, poi, accelerato le sue politiche per raggiungere l'obiettivo della completa trasformazione digitale dei Paesi membri, evidenziando come lo sviluppo delle reti ad alta velocità, attualmente, ha lo stesso impatto che ebbe un secolo fa lo sviluppo delle reti dell'elettricità e dei trasporti.

Nel 2010 la Comunicazione della Commissione *“Un’agenda digitale europea”*³² invitava gli Stati ad adottare azioni per il raggiungimento dell’obiettivo della trasformazione digitale, fissando obiettivi per Internet veloce e superveloce al fine di massimizzare il potenziale sociale ed economico delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione. Ogni territorio nazionale, secondo l’Agenda, è stato ripartito in zone «bianche», nelle quali nessun operatore privato ha convenienza ad investire nelle reti a banda larga e nelle quali va quindi valutato l’intervento pubblico di sostegno; in zone «grigie», nelle quali esiste la rete che è tuttavia difficilmente accessibile a tutti gli utenti e in zone «nera», dotate di reti completamente accessibili dove il libero mercato può realizzarsi senza problemi. La Commissione si è premurata di prevedere strumenti di finanziamento nazionali, ma anche di quelli provenienti dall’Unione e dalla BEI, suggerendo investimenti mirati soprattutto in quelle aree in cui, al momento attuale, l’introduzione della banda larga non è economicamente interessante per i privati. L’Agenda digitale europea è stata aggiornata nel

³² Comunicazione della Commissione *“Un’agenda digitale europea”* COM (2010) 245.

2015 e nel 2020 e successivamente, integrata, a causa della pandemia, con una seconda Agenda digitale riferita al periodo 2020/2030 dove sono stati previsti ulteriori e più incisivi obiettivi a favore della banda larga³³. Prima dell’emanazione dell’ultima Agenda sono stati messi a disposizione degli Stati membri circa 15 miliardi di euro, tra cui 5,6 miliardi di euro provenienti da prestiti della Banca europea per gli investimenti da utilizzare nel periodo 2014-2020 allo scopo di rendere disponibile la banda larga a tutti i cittadini dell’Unione. Tale obiettivo è diventato un punto di riferimento per gli interventi pubblici in tutta l’UE e ha fornito una direzione per gli investimenti pubblici e privati. Si riscontrano, tuttavia, ancora carenze nelle strategie degli Stati membri anche se si è evidenziato che la copertura della banda larga è generalmente migliorata in tutta l’Unione³⁴.

Degna di nota è la Strategia per il mercato unico digitale in Europa (Digital Single Market Strategy, DSMS)³⁵, piano che è stato adottato il 6 maggio 2015 e ha messo in primo piano tre azioni principali, ovvero, migliorare l’accesso ai beni e ai servizi digitali, creare un ambiente in cui le reti e i servizi digitali possano prosperare e massimizzare il potenziale motore di crescita dell’economia digitale europea.

³³ Gli obiettivi promossi nell’atto sopra nominato sono: 1) garantire un miglior accesso ai beni e servizi digitali in tutta Europa; 2) promuovere condizioni ottimali per reti e servizi digitali; 3) amplificare il potenziale di crescita dell’economia digitale.

³⁴ Relazione speciale della Corte dei conti europea, n. 12/2018, “La banda larga negli Stati membri dell’UE: nonostante i progressi, non tutti i target di Europa 2020 saranno raggiunti”.

³⁵ COM (2015) 192 final. In generale, F. BASSAN, *Digital platforms and global law*, Cheltenham, 2021, 1 ss.

Al DSMS si è aggiunto il Regolamento (UE) 2015/2120 del Parlamento europeo e del Consiglio, emanato il 25 novembre 2015³⁶ che ha messo in luce due punti fondamentali. In primo luogo, ha evidenziato la consapevolezza dell'UE circa l'importanza che l'accesso a internet riveste per i cittadini e per le imprese europee, ma che soprattutto ha evidenziato l'irrinunciabilità dell'esercizio dei diritti fondamentali attraverso le tecnologie digitali. In secondo luogo, il Regolamento ha rilevato la questione della *net-neutrality* (ovvero la creazione di una rete a banda larga che sia priva di restrizioni sia dal punto di vista della fruizione dei vari servizi sia dei contenuti di rete da parte dell'utente finale), cercando di affrontarla in modo concreto piuttosto che solo ideologico³⁷.

Nel settembre 2016, la Commissione ha emanato la Comunicazione “*la società dei Gigabit entro il 2025*”, dove ha previsto tre obiettivi strategici per il 2025 a integrazione di quelli contenuti nell'Agenda digitale del 2020. I fini del cennato atto sono: aumentare la connettività di almeno 1 gigabit per le scuole, per i poli di trasporto e per i principali fornitori di servizi pubblici; fornire la copertura 5G ininterrotta in tutte le aree urbane e su tutti i principali assi di trasporto terrestre; dotare tutte le famiglie europee, nelle aree rurali e in quelle urbane di una connettività che offra una velocità di scaricamento dati pari ad almeno 100 Mbps.

³⁶ Il Regolamento stabilisce misure riguardanti l'accesso a internet e modifica la direttiva 2002/22CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica e il regolamento (UE) n. 531/2012 relativo al *roaming* sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all'interno dell'Unione.

³⁷ M. OROFINO, *La politica europea delle telecomunicazioni (comunicazioni elettroniche): la nuova sfida della net-neutrality*, in *Eurojus.it*, 2015, par. 3.

La decisione (UE) 2017/899 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 maggio 2017 relativa all'uso della banda di frequenza 470-790 MHz nell'Unione, per accelerare le misure sulla connettività, ha esortato gli Stati membri ad adottare tabelle di marcia nazionali coerenti per agevolare l'uso della banda larga per i servizi di comunicazione elettronica. Una volta stabilite tali tabelle, gli Stati membri, secondo quanto previsto dalla decisione, devono renderle disponibili e trasparenti per tutti i Paesi dell'Unione anche con l'obiettivo di collaborare per l'aggiornamento delle apparecchiature di trasmissione e il loro passaggio a tecnologie sempre più efficienti. Da una relazione della Corte dei conti europea pubblicata nel 2018 si evince che, sebbene dal 2010 la copertura della banda larga sia generalmente migliorata in tutta l'UE, non tutti i valori-obiettivo della strategia Europa 2020 sono stati raggiunti. L'organo di controllo europeo, infatti, ha riscontrato che le zone rurali, dove il settore privato ha meno incentivi a investire nella fornitura della banda larga, continuano a essere meno connesse rispetto alle città e l'utilizzo della banda larga ultra-veloce è molto lontano dall'obiettivo prefissato e per questo ha raccomandato agli Stati di migliorare soprattutto tre ambiti: quello della pianificazione strategica, quello della regolamentazione e quello della promozione della concorrenza mediante finanziamenti. In particolare, per la Corte dei conti è fondamentale chiarire gli orientamenti in materia di aiuti di Stato, per evitare che alcuni Stati membri possano eventualmente ridurre gli investimenti relativi alla banda larga sulla base di una scorretta interpretazione degli stessi. L'Unione europea, dunque, dovrebbe

sostenere gli sforzi degli Stati membri per promuovere una maggiore concorrenza nella fornitura di servizi digitali.

Molto significativa è stata l'adozione del Codice europeo delle Comunicazioni elettroniche³⁸, adottato secondo il metodo della rifusione, il quale ha sostituito, migliorandole, le quattro direttive del 2002³⁹ nell'ambito della strategia per un mercato unico digitale, affinata in seguito con il c. d. *connectivity package*⁴⁰ del 2023.

Il Codice, tra l'altro, ha stabilito la promozione dell'accesso generalizzato alla connettività ad altissima velocità, ridefinendo le procedure e i contenuti dei titoli autorizzatori, semplificando le condizioni di accesso alle reti Wi-Fi e potenziando i poteri attribuiti al BEREC. Sono state previste, inoltre, nuove regole volte a coordinare l'attività delle Autorità nazionali degli Stati membri e della Commissione europea in materia di analisi di mercato per rafforzare i diritti degli utenti finali dei servizi di comunicazione elettronica, con particolare riferimento agli obblighi informativi contrattuali.

³⁸ Direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche. A tal proposito, F. DALLE NOGARE, *Regolazione e mercato delle comunicazioni elettroniche. La storia, la governance delle regole e il nuovo Codice europeo*, Torino, 2019.

³⁹ Le c. d. quattro Direttive sono, la 2002/20/CE "Direttiva autorizzazioni", la 2002/19/CE "Direttiva accesso", la 2002/22/CE "Direttiva servizio universale", la 2002/58/CE "Direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche". Sul tema, BRUNO, G. NAVA, *Il nuovo ordinamento delle comunicazioni*, Milano, 2006, 44 ss.

⁴⁰ Il *Connectivity package* (pacchetto di connettività) è un pacchetto di misure e una consultazione esplorativa sul futuro del settore della connettività, presentato dalla Commissione il 24 marzo 2023. Fornisce informazioni per connettersi e interagire in modo efficiente, nonché dati per consentire un'ingegneria efficiente dei prodotti di sistema.

Nel 2020, la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni “Plasmare il futuro digitale dell’Europa”⁴¹ ha evidenziato quanto l’organo esecutivo europeo fosse impegnato nel promuovere ancora di più la più ampia digitalizzazione nell’Unione per sviluppare, diffondere e adottare le tecnologie per migliorare la vita quotidiana delle persone e realizzare un’economia forte e competitiva.

Il 9 marzo 2021 la Commissione europea, poi, consapevole dell’importanza dell’alfabetizzazione digitale, ha presentato al Parlamento, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni la Comunicazione “Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale”⁴², un Piano d’azione per l’istruzione digitale 2021-2027 che intende migliorare e modernizzare il precedente piano sullo stesso tema, ponendosi come obiettivo la trasformazione digitale dell’Europa entro il 2030 e soprattutto la realizzazione di quanto previsto nel piano “Un’Europa pronta per l’era digitale” e nelle iniziative del *Next Generation EU*, al fine di sostenere il dispositivo per la ripresa e la resilienza. In particolare, la strategia europea è imperniata su quattro punti cardinali: competenze digitali, infrastrutture digitali sostenibili con utilizzo combinato di tutte le tecnologie di nuova generazione, trasformazione digitale delle imprese e digitalizzazione dei servizi pubblici. La Commissione vuole affrontare le sfide e le opportunità messe in luce dalla

⁴¹ COM(2020) 67 definitivo, Bruxelles, 19/02/2020.

⁴² COM(2021) 118 final.

pandemia, la quale ha evidenziato l'importanza della tecnologia per l'istruzione e la formazione. Il “Percorso per il decennio digitale”⁴³ propone la predisposizione di impianti, connettività e apparecchiature digitali, programmando il migliore sviluppo delle capacità digitali attraverso strumenti di facile utilizzo e piattaforme sicure che rispettino le regole della *e-privacy* e le norme etiche, così come previsto dal *Digital services act*⁴⁴ e dal *Digital Markets Act (DMA)*⁴⁵. La Commissione si è dimostrata molto favorevole alle incentivazioni che facilitano progetti multinazionali su vasta scala utili per porre rimedio ai fallimenti del mercato derivanti dal fatto che in alcune zone non esistono né sono previste reti a banda larga che soddisfino adeguatamente le esigenze degli utenti finali.

Il “Digital Decade Policy Programme 2030”⁴⁶ stabilisce un meccanismo di monitoraggio, *governance* e cooperazione tra i Paesi europei con la previsione di indicatori chiave di prestazione. Per ciascuno di essi, gli Stati membri sono tenuti a stabilire delle traiettorie nazionali, su base annuale, proiettate al raggiungimento degli obiettivi del 2030. La Commissione ha

⁴³ COM(2021) 574.

⁴⁴ Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE «Regolamento sui servizi digitali», che intende proteggere in modo più efficace i diritti fondamentali degli internauti, rendendo i mercati digitali più equi e più aperti per tutti. Sul tema L. TORCHIA, *Lo Stato digitale. Una introduzione*, Bologna, 2023, 51 ss.

⁴⁵ Regolamento (UE) 2022/1925 del parlamento e del Consiglio del 14 Settembre 2022 sui mercati contendibili ed equi nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (Legge sui mercati digitali) teso a riequilibrare la concorrenza nei mercati digitali.

⁴⁶ Decisione UE 2022/2481.

il compito di verificare di anno in anno i progressi sulla digitalizzazione e sulla banda larga per affrontare, insieme agli Stati membri, le eventuali deviazioni o inefficienze rispetto alla capacità delle rispettive strategie nazionali di raggiungere gli obiettivi prefissati.

Gli obiettivi sopra indicati sono rafforzati dalla Raccomandazione sulla promozione normativa della connettività Gigabit⁴⁷, in attuazione dell'art. 3, par. 2, del Codice europeo delle comunicazioni elettroniche, promuovendo, in particolare, gli interessi dei cittadini dell'Unione. Recentemente, è stato emanato il Libro bianco "Come padroneggiare le esigenze dell'infrastruttura digitale europea?"⁴⁸ che propone una consultazione delle varie parti interessate, tra cui gli Stati membri, la società civile, l'industria e il mondo accademico. Il documento delinea possibili obiettivi e intende creare un substrato favorevole per orientare le future proposte della Commissione nel settore delle infrastrutture digitali.

3. La situazione in Italia

Il nostro Paese ha dimostrato di aver compreso l'importanza delle infrastrutture a banda-larga già da tempo⁴⁹, sebbene non sia ancora riuscito a realizzare tutti i propositi auspicati. Nel 2003 è stato elaborato il primo

⁴⁷ Raccomandazione della Commissione del 6/2/2024 SWD(2024) 18 final.

⁴⁸ COM(2024) 81 final, 21/2/2024.

⁴⁹ G. BERNI, *Telecomunicazioni fisse e banda larga*, in F. BARCA, B. ZAMBARDINO (a cura di), *L'industria della comunicazione in Italia*, Torino, 2012, 153 ss.

programma nazionale per lo sviluppo della banda-larga nel Mezzogiorno, poi esteso a tutte le aree sottoutilizzate, che non è, comunque, riuscito a sortire i risultati sperati⁵⁰. Nel quadro dell'Agenda Digitale Europea, l'Italia ha, poi, istituito l'Agenda Digitale Italiana⁵¹, una strategia nazionale per raggiungere gli obiettivi indicati dall'Europa con il fine di attuare anche nel nostro Stato la rivoluzione digitale e colmare il ritardo nazionale in una logica di cooperazione interistituzionale.

Come in parte già rilevato, il periodo di *lockdown* e la diffusione su larga scala dello *smart working* hanno evidenziato come la connessione a internet sia un servizio essenziale al pari dell'acqua e dell'energia elettrica, tanto che sono stati elaborati quattro piani "Voucher" con misure finalizzate ad incentivare l'adozione di servizi di banda ultra-larga soprattutto a favore di famiglie e imprese svantaggiate⁵². Anche queste misure, tuttavia, sembra

⁵⁰ Per una ricostruzione delle prime regolazioni sulla materia, tra gli altri G. PRODI, *Lo sviluppo delle reti a banda larga: prime valutazioni*, in *Economia pubblica*, n. 3/2003, 37 ss.; A. TONETTI, *La nuova disciplina per lo sviluppo della banda larga e il ruolo dell'AGCOM*, in *Dir. Econ.*, n. 2-3/2010, 395 ss.

⁵¹ Istituita il 1° marzo 2012 con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, il Ministro per la coesione territoriale, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e il Ministro dell'economia e delle finanze.

⁵² Tale misura prevede il riconoscimento di un contributo, sotto forma di sconto, sul prezzo di vendita dei canoni di connessione ad Internet in banda ultra-larga ed è stata dichiarata compatibile dalla Commissione alla luce dell'art. 107, par. 3, lett. c), ovvero gli «aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse». Decisione della Commissione europea C(2021) 9549 final relativa alla misura di aiuto SA.57496 (2021/N) – Italy – Broadband vouchers for SMEs. È da evidenziare che, anche a seguito della proroga dei *vouchers*, la Commissione si è espressa positivamente nella Decisione C(2022) 8798 final relativa alla misura di aiuto SA.57496 "Voucher banda larga per le PMI" per tutto il 2023.

non abbiano raggiunto i risultati attesi perché, le competenze digitali a livello nazionale non sono ancora state pienamente sviluppate, la copertura della fibra è in ritardo e i fondi utilizzati a livello nazionale non sono stati ripartiti in maniera omogenea sul territorio⁵³.

Lo sviluppo delle nuove reti fisse a banda ultra-larga, così come delle reti mobili di quinta generazione con la dismissione di quelle in rame e il passaggio alla fibra⁵⁴ è una fase determinante nel processo concorrenziale dei mercati, anche in considerazione delle opportunità di ingresso per i nuovi operatori. Ma, nonostante l'importanza di sviluppare e modernizzare la digitalizzazione ai fini della crescita economica nazionale, il nostro Paese non riesce a raggiungere i traguardi dell'Agenda digitale europea e quelli dell'Agenda nazionale⁵⁵. Tali ritardi, spesso, hanno riaperto un antico dibattito nel mondo politico e aziendale sull'eventuale costituzione di una rete unica, anche se quest'ultima porta con sé molti punti oscuri sulle modalità di realizzazione e, soprattutto, sui costi necessari. Ci si interroga ancora, infatti, sull'annoso e, forse ormai inutile, quesito se sia più utile realizzare un'integrazione verticale con un ritorno *de facto* al vecchio sistema di monopolio, oppure se occorre lasciare spazio a un operatore neutrale che agisca esclusivamente come un "grossista" o,

⁵³ V. Strategia italiana per la banda ultra-larga 2023-2026, approvata dal Comitato Interministeriale per la Transizione Digitale (CITD) nella seduta del 6 luglio 2023, reperibile in www.assets.innovazione.gov.it,7.

⁵⁴ Un altro possibile scenario, proposto dagli *stakeholders*, è quello di sostituire le reti di rame almeno parzialmente con prodotti di accesso *wireless* fisso (basati su 5G).

⁵⁵ Occorre evidenziare che differenze significative nel ritmo di dispiegamento della fibra possono portare a mercati più piccoli e localizzati, non permettendo l'emergere di un vero e proprio mercato unico con un *vilnis* significativo della concorrenza.

ancora, se sia più opportuno creare soggetti ibridi di vario genere, sebbene l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato abbia evidenziato che l’obiettivo più importante in questo settore è difendere e favorire la concorrenza tra operatori di telecomunicazioni fisse e mobili perché solo quest’ultima può aumentare la qualità del servizio riducendo i prezzi⁵⁶.

La concorrenza tra operatori, a tutti i livelli della filiera dei servizi di telefonia mobile e fissa, peraltro, rappresenta anche il motore principale per rimodernare le reti di telecomunicazione garantendo che i consumatori siano i destinatari dei relativi effetti benefici, in termini di prezzi, qualità dei servizi e innovazione tecnologica, con la conseguenza di favorire una più solida e rapida ripresa.

La stessa AGCM rileva come l’adozione di provvedimenti che assicurino la riduzione degli oneri amministrativi per la creazione di reti di comunicazione elettronica e la creazione di un *level playing field* possa favorire maggiori investimenti e il corretto svolgersi del gioco della concorrenza tra gli operatori.

Il PNRR italiano comprende importanti progetti di investimento nel settore delle comunicazioni elettroniche, tra cui la diffusione di reti fisse e mobili ad alte prestazioni con importanti investimenti per garantire la diffusione di reti a banda ultra-larga (fibra FTTH, FWA e 5G). Nella Missione 1 – Componente 2 – Investimento 3 “Reti ultraveloci”, infatti, sono stati attivati cinque nuovi piani di intervento pubblico per coprire le

⁵⁶ Segnalazione dell’AGCM, in merito a “proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza per l’anno 2021” inviata al Presidente del Consiglio dei ministri.

aree geografiche in cui l'offerta di infrastrutture e servizi digitali ad alta velocità da parte degli operatori di mercato è assente o insufficiente. L'obiettivo è il rafforzamento del settore delle telecomunicazioni, con il fine di realizzare una crescita del PIL del Paese, stimabile in benefici incrementali per l'economia nazionale, e di raggiungere gli obiettivi di connettività entro il 2026 in anticipo rispetto alle tempistiche europee⁵⁷. Nel PNRR si evidenzia la necessità che gli investimenti siano improntati a «una semplificazione dei processi autorizzativi» nonché la necessità di «adottare norme finalizzate a garantire, in coerenza con una logica competitiva, il più rapido e capillare sviluppo delle reti di telecomunicazione nelle aree ancora prive di copertura».

Per il settore degna di nota è l'iniziativa, in linea con il PNRR, del Comitato Interministeriale per la Transizione Digitale (CITD), di recente istituzione⁵⁸, che, per il triennio 2023-2026, ha elaborato la Nuova Strategia Nazionale per la banda ultra-larga⁵⁹ che ha sostituito la Strategia Italiana “Verso la Gigabit Society” del 2021⁶⁰ (la quale aveva già modificato quella del 2015). La nuova Strategia intende accelerare la transizione digitale del nostro Paese, secondo le indicazioni della Commissione europea e promuovere, attraverso l'intervento pubblico, investimenti per le reti che consentano di garantire a tutti gli utenti una maggiore velocità

⁵⁷ S. DEL GATTO, *Le infrastrutture per la banda larga e il piano per la copertura delle zone a fallimento di mercato*, in V. BONTEMPI (a cura di), *Lo Stato digitale nel piano nazionale di ripresa e resilienza*, Roma 2022, 70 ss.

⁵⁸ Istituito con il d.l. n. 22/2021.

⁵⁹ In www.assets.innovazione.gov.it.

⁶⁰ Adottata il 25 maggio 2021.

di connessione. Il documento propone azioni per completare i due piani pubblici attualmente in corso, ovverosia, il Piano “Aree Bianche” emanato nel 2016 e il Piano “*Voucher* Connettività” avviato nel 2020⁶¹, nonché dare compimento ai 5 piani di intervento previsti nell’ambito del PNRR, superando i divari attualmente presenti lungo la catena del valore della banda ultra-larga.

Dopo una mappatura di tutto il territorio nazionale, sono stati emanati bandi per consentire la connessione a internet veloce a sette milioni di numeri civici in tutta Italia ancora non coperti. Questi ultimi sono suddivisi in 15 aree geografiche, i cosiddetti lotti, che saranno oggetto di intervento da parte degli operatori vincitori dei finanziamenti con la possibilità di presentare le offerte per uno solo, alcuni o tutti quelli posti a gara fino a un massimo di 8. Il “Piano Italia a 1 Giga”⁶² è stato notificato alla Commissione europea, la quale, nelle more della decisione di approvazione formale dell’aiuto, ha autorizzato la pubblicazione del bando. L’Autorità garante della concorrenza e del mercato ha anche emesso a tal proposito un parere⁶³, adottando, in seguito, la delibera “Linee guida per le condizioni di accesso *wholesale* alle reti a banda ultra-

⁶¹ Con la decisione “State Aid SA.57495 (2020/N)”, la Commissione europea ha autorizzato l’attuazione del Piano *Voucher*, ritenuto compatibile con la normativa europea in tema di aiuti di Stato.

⁶² Il piano è il primo di quelli relativi all’ intervento pubblico della Strategia italiana per la Banda Ultra Larga - Verso la Gigabit Society (PDF), in attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ed è stato approvato dal Comitato interministeriale per la transizione digitale - CITD, il 27 luglio 2021.

⁶³ Reperibile in www.agcom.it, 3 dicembre 2021.

larga destinatarie di contributi pubblici”⁶⁴. L’Autorità, preoccupata per il rispetto dei principi concorrenziali, ha evidenziato, in particolare, quale deve essere l’insieme minimo di servizi di accesso *wholesale* all’infrastruttura di rete sussidiata che i beneficiari del contributo pubblico sono tenuti ad offrire, i relativi prezzi da applicare, la procedura per l’approvazione del listino dei servizi offerti dall’aggiudicatario e le modalità di applicazione del principio di non discriminazione.

Altro importante *step* nella modernizzazione delle telecomunicazioni è il d.lg. n. 207/2021⁶⁵, che attua la direttiva (UE) 2018/1972 relativa al Codice europeo delle comunicazioni elettroniche e aggiorna il Codice delle comunicazioni elettroniche italiano del 2003⁶⁶. Il decreto ha per oggetto disposizioni in materia di reti e servizi di comunicazione elettronica ad uso pubblico, ivi comprese le reti utilizzate per la diffusione circolare di programmi sonori e televisivi e le reti della televisione via cavo, i gruppi chiusi di utenti, le reti e i servizi di comunicazione elettronica ad uso privato, gli impianti sottomarini di comunicazione elettronica e i servizi radioelettrici. L’emanazione della nuova norma permette, di fatto, di porre fine alla procedura di infrazione avviata il 4 febbraio 2021 dalla Commissione europea nei confronti di 24 Stati membri (tra cui l’Italia) per

⁶⁴ Delibera n. 406/21/CONS del 16 dicembre 2021.

⁶⁵ M. D’ANDREA, *Il nuovo Codice delle Comunicazioni Elettroniche introduce notevoli modifiche al settore*, in www.dirittoaldigitale.com, gennaio 2022.

⁶⁶ D.lgs. n. 259/2003, su tale decreto, F. QUADRI, *Il codice delle comunicazioni elettroniche (d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259)*, in *Nuove leggi civili commentate*, n. 6/2003, 1327 ss.; G.F. CARTEI, M. CLARICH, *Il Codice delle comunicazioni elettroniche*, Milano, 2004, 7 ss.

il mancato recepimento delle nuove norme europee in materia di telecomunicazioni e, in particolare, per il mancato recepimento del Codice europeo delle comunicazioni elettroniche. La novella al Codice, oltre a favorire l'accesso degli utenti ai servizi di comunicazione elettronica e a rafforzare le garanzie previste in loro favore, imprime stimoli agli investimenti privati, riconoscendo agli operatori che svolgono esclusivamente attività all'ingrosso (cosiddetti *wholesale-only*) alcuni vantaggi. Vengono, così, incentivati i coinvestimenti tra l'operatore *incumbent*⁶⁷ e gli altri operatori, con benefici di riduzione della regolamentazione per il primo qualora decidesse di condividere con altri i propri investimenti. Sono state specificate, anche norme atte a favorire la migrazione dal rame alla fibra con controlli per evitare che ciò avvenga con logiche anticoncorrenziali.

Il decreto su citato prevede, inoltre, la realizzazione di una dettagliata mappatura geografica delle infrastrutture da mantenere aggiornata e di supporto per eventuali interventi pubblici di copertura di aree soggette a fallimento di mercato (dove i privati non intendono intervenire), consentendo ai cittadini e alle imprese di essere informati in merito alle infrastrutture disponibili presso ciascun numero civico nazionale. È evidente un'evoluzione del servizio universale poiché è abbandonata la visione di una rete per le comunicazioni vocali (superata ormai la telefonia pubblica) per passare a un obbligo di garantire l'accesso

⁶⁷ Come è noto, quando si parla di operatore *incumbent* nelle telecomunicazioni si fa riferimento a un operatore di telecomunicazioni presente sul mercato da monopolista prima della deregolamentazione e dell'introduzione della concorrenza.

ad internet, in linea con le esigenze di utilizzo della popolazione e delle imprese e in linea con il Piano “Italia a 1 Giga”.

Il Governo è intervenuto anche *extra ordinem* nel settore delle comunicazioni elettroniche, attraverso l’approvazione, in via preliminare il 4 novembre 2021, del disegno di legge concorrenza 2021, ora l. 5/08/2022, n. 118 che ha regolato, tra l’altro, anche diversi punti relativi alle comunicazioni elettroniche. In particolare, per quanto riguarda la realizzazione di infrastrutture di nuova generazione, la legge appena menzionata modifica alcune norme del d. lgs. n. 33/2016 con il quale è stata recepita nell’ordinamento italiano la Direttiva 2014/61/UE recante misure volte a ridurre i costi dell’installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità. Si fa riferimento alla realizzazione di infrastrutture di nuova generazione, agevolando i lavori per la loro realizzazione.

A fine 2023, un regolamento ha riorganizzato il Ministero delle Imprese e del Made in Italy⁶⁸, istituendo un nuovo Dipartimento per le tecnologie, la connettività e lo spazio, evidenziando, ancora una volta, la massima attenzione del decisore politico per la materia in oggetto. Non è un caso, infatti, che sul tema della banda larga nell’ultimo decennio siano state emanate norme, si potrebbe dire, a “tamburo battente”, ciò probabilmente perché il legislatore, nella consapevolezza della crucialità di tale settore per la crescita economica e per l’occupazione, ha compreso che esso

⁶⁸ Decreto del presidente del Consiglio dei ministri 30 ottobre 2023, n. 174, “Regolamento di organizzazione del Ministero delle imprese e del Made in Italy”.

rappresenta una condizione necessaria per tutta una serie di servizi quali videochiamate o teleconferenze, telelavoro, telemedicina (per esempio il controllo a distanza 24 ore su 24 delle condizioni di salute di un malato) e per l'informatizzazione dei rapporti fra cittadini e pubblica amministrazione. Nonostante ciò, la connettività in Italia rimane ancora carente poiché rappresenta la sommatoria di tante macchie di leopardo, spesso gestite da più operatori o lasciate incustodite. Per questo, un approccio sistemico permetterebbe di rispondere a tale frammentazione, risultando, peraltro, anche fondamentale per un buon utilizzo dei fondi stanziati per la digitalizzazione nel PNRR⁶⁹ che, per il triennio 2023-2025 ammontano a circa 2 miliardi di euro. La Corte dei conti ha segnalato il ritardo registrato nella realizzazione delle infrastrutture digitali legate al Piano Banda Ultra-larga e la necessità di un cambio di passo per portare la connessione nelle cosiddette Aree bianche, imprimendo un'accelerazione nel progetto di diffusione di tale tecnologia⁷⁰.

La rete unica, di cui tanto si parla e che potrebbe rendere più efficiente la connettività, tuttavia, permane un obiettivo difficile da raggiungere, come già evidenziato, poiché il problema non è facilmente risolvibile attraverso l'unione di reti esistenti, in quanto, occorre considerare che queste ultime sono sovrapposte e adiacenti ma difficilmente integrabili tra loro. Per di più, incertezze sorgono a causa della onerosità di questa operazione;

⁶⁹ Non è da trascurare che il 27% delle risorse complessive del PNRR sono dedicate alla transizione digitale.

⁷⁰ Delibera Corte dei conti n. 4/2024 sullo stato di avanzamento del Piano Banda ultra-larga relativo alle Aree Bianche.

infatti, Cassa Depositi e Prestiti sarebbe costretta a sborsare diversi miliardi di euro per la vecchia rete in rame ora posseduta da TIM (*l'incumbent* italiano) che dovrebbe essere, peraltro, dismessa nel 2026. Non si può fare a meno di notare che il *Memorandum* d'intesa tra Cassa depositi e prestiti e TIM sembra profilare una discriminazione rispetto ad altri operatori, i quali sembrano trovarsi in difficoltà a operare in un mercato che non offre le stesse condizioni a tutti. Esistono, quindi, innegabilmente, serie criticità nelle politiche nazionali sulle comunicazioni elettroniche poiché le dinamiche competitive risultano limitate da condotte che, nel tempo, hanno precluso meccanismi concorrenziali⁷¹.

Il ritardo nei lavori⁷², una limitazione dei percorsi fisici per far passare la fibra e la difficoltà di arrivare a una completa interconnessione della rete, poi, completano il quadro non troppo idilliaco. Il problema, lo si ripete, è che tali obiettivi comportano un dispendio economico non indifferente, con accordi di difficile attuazione tra i vari *stakeholders* a causa di una endemica mancanza di cooperazione fra gli operatori per gli interessi non facili da comporre.

⁷¹ Procedimento A514 del 25 febbraio 2020 dell'AGCM sui comportamenti anticoncorrenziali adottati da Tim.

⁷² M. GAMBARO, R. PUGLISI, *Banda ultra larga a rete unica, i consumatori sono pronti?*, in www.aliasautonomie.it, 2020; critica sui ritardi e l'immobilismo sulla banda larga, anche, G. DE MINICO, *Regulation, Banda Larga e Servizio Universale. Immobilismo o Innovazione*, cit., par. 7.

4. Gli aiuti di Stato

Come si è rilevato, sin dal 2005⁷³, l'Unione europea aveva sostenuto che lo sviluppo delle reti di nuova generazione doveva essere lasciato al libero mercato perché si pensava che l'incremento dei nuovi servizi, al pari della costruzione delle infrastrutture, fossero di competenza del settore privato, mentre l'intervento pubblico doveva solo regolare gli investimenti⁷⁴. Tale posizione è cambiata con il passare del tempo, essendosi prospettato un diverso ruolo dello Stato che attualmente è considerato indispensabile per raggiungere l'obiettivo di garantire la possibilità di accesso a internet, in particolare nelle zone non redditizie. La Commissione, così, come già evidenziato, ha fissato obiettivi sempre più ambiziosi in materia di copertura e velocità, consentendo diversi finanziamenti pubblici dichiarati conformi alle norme in materia di aiuti di Stato. La banda larga ha rappresentato in maniera sempre più manifesta un fine prioritario per il benessere dei consumatori e l'inclusione digitale e, già prima del Covid, gli aiuti di Stato concessi hanno dimostrato un'attenzione particolare per il settore, con un notevole aumento delle misure notificate alla

⁷³ Ci si riferisce al già menzionato Piano "E-Europe 2005: una Società dell'informazione per tutti. Il piano di azione".

⁷⁴ A. RUBINO, *Banda larga: servizio universale e aiuti di Stato*, G. DE MINICO (a cura di), *Dalla tecnologia ai diritti banda larga e servizi a rete*, Napoli, 2010, 51 ss.

Commissione⁷⁵. Non è un caso che nel GBER⁷⁶ tra le categorie di aiuti che beneficiano dell'esenzione della notifica sono incluse specificamente gli incentivi per le infrastrutture a banda larga.

In risposta all'emergenza sanitaria, gli incentivi pubblici in generale e, in maniera particolare quelli per la digitalizzazione, si sono rivelati imprescindibili. Per lo più, sono stati adottati con atti di *soft law*, atti di certo atipici, ma capaci di realizzare le azioni per far fronte alla situazione di emergenza in maniera più celere rispetto alle fonti tipiche. Ciò perché la Commissione, organo che, come si sa, è il garante della legittimità degli aiuti di Stato, ha compreso la necessità di adottare le misure, a seconda delle varie esigenze via via verificatesi in modo da far fronte alla congiuntura negativa scaturita dal Covid nella maniera più efficace ma pur sempre nel rispetto dei principi sulla concorrenza. Ne è un esempio il regime da 3,8 miliardi di euro approvato dalla Commissione nel gennaio 2022 e interamente finanziato dal dispositivo per la ripresa e la resilienza atto a sovvenzionare la diffusione di reti gigabit ad altre prestazioni digitali in aree del Paese in cui non esistevano, o in cui non erano previste, reti in grado di fornire una velocità di *download* di almeno 300 megabit al secondo

⁷⁵ A. IORIO, *Le infrastrutture di comunicazione a banda larga e la disciplina degli aiuti di Stato: gli equilibri delicati della crescita*, in *Rassegna avvocatura dello Stato*, n. 3/2011, 230 ss.

⁷⁶ Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione (General block exemption regulation) che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli artt. 107 e 108 del Trattato. È da sottolineare che la Commissione ha proposto l'ulteriore allargamento degli aiuti sottratti dalla previa notifica per le iniziative finanziate direttamente dall'Unione europea, per gli aiuti connessi all'implementazione della cooperazione territoriale e per le misure finalizzate alla promozione della ricerca, dello sviluppo e dell'innovazione.

(aree bianche). Questo fondo, stanziato per consentire ai consumatori e alle imprese di accedere a servizi internet di alta qualità, ha l'obiettivo di contribuire alla crescita economica del Paese e a garantire nello stesso tempo che la concorrenza non sia indebitamente falsata, conseguendo gli obiettivi strategici dell'UE relativi alla transizione digitale. La Commissione, perciò, ha constatato che tale misura costituisce un aiuto di Stato a favore dei fornitori di servizi di comunicazione elettronica, ma ha dichiarato, comunque, la sua compatibilità, perché in linea con l'art. 107, par. 3, lett. c) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea che dichiara compatibili gli aiuti pubblici destinati ad agevolare lo sviluppo di alcune attività o di alcune regioni economiche⁷⁷.

La rapidità o istantaneità⁷⁸ di autorizzazione degli aiuti⁷⁹ post-Covid rappresenta, se così si può dire, la novità della recente crisi, sebbene, la logica generale del divieto e dell'eccezione degli incentivi pubblici non è mai venuta meno. La procedura di autorizzazione, infatti, non è stata eliminata, ma, in determinati casi, è stata solo semplificata o resa più elastica senza dimenticare le regole di base come, ad esempio, il controllo *ex post*, che responsabilizza gli Stati nell'attribuzione degli incentivi. La rigidità della disciplina sugli aiuti di Stato, quindi, è stata temporaneamente

⁷⁷ Decisione n. SA.63170, consultabile nel registro degli aiuti di Stato, in www.ec.europa.eu.

⁷⁸ G. LUCHENA, *Una nuova politica degli aiuti di Stato? Gli aiuti istantanei nel contesto dell'emergenza covid-19 tra coerenza d'insieme e profili inediti*, in *Concorrenza e mercato*, vol. 26/27, 2019-2020, 35.

⁷⁹ Si pensi che la Commissione ha predisposto una disciplina che accelera la procedura fino a determinare l'approvazione di una misura di aiuto di Stato in tempi davvero brevi, addirittura anche in sole 24 ore dalla notifica.

e soltanto provvisoriamente, sospesa⁸⁰, in particolare per quei settori con una necessità più intensa del sostegno pubblico come, per l'appunto, la transizione digitale. I nuovi Orientamenti riveduti sulla banda larga (o Linee Guida)⁸¹, si inseriscono in questo solco e stabiliscono norme di *soft law*⁸² in base alle quali la Commissione rende note le modalità con cui valuterà le misure di aiuto di Stato notificate dagli Stati membri per sostenere la realizzazione e l'adozione delle reti a banda ultra-larga nel territorio dell'UE in piena sintonia con i recenti sviluppi della società, del mercato e della tecnologia. Allo stesso tempo, contempla una riduzione quantitativa degli incentivi a favore di una maggiore efficienza di essi nel realizzare gli «obiettivi comuni». Gli Orientamenti si propongono di garantire la connettività Gigabit per tutti e la copertura 5G ovunque entro la fine del decennio in modo da realizzare la transizione digitale dell'Unione, sostenendo la realizzazione di reti a banda-larga efficienti in aree non sufficientemente connesse. Ciò andrà a vantaggio, sia dei consumatori, sia delle imprese, sia del settore pubblico perché ridurre il divario digitale rende più agile l'eliminazione delle disuguaglianze sociali e regionali in tutta l'Europa.

⁸⁰ G. AGAMBEN, *Lo stato di eccezione*, Torino, 2010, 42 ss., sostiene che lo stato di eccezione non è una lacuna normativa ma è una lacuna fittizia, poiché la sospensione della norma non è finalizzata al suo annientamento, bensì alla sua conservazione, tanto è vero che è la sua applicazione e non la sua vigenza ad essere sospesa.

⁸¹ Comunicazione della Commissione “Orientamenti sugli aiuti di Stato per le reti a banda larga” 2023/C 36/01.

⁸² Tali norme si inseriscono nelle fonti atipiche emanate dalla Commissione. Sul tema, G. LUCHENA, *Il divieto di concessione degli aiuti di Stato alle imprese e l'intervento pubblico nell'economia*, in E. BANI, F. DI PORTO, G. LUCHENA, E. SCOTTI (a cura di), *Lezioni di diritto dell'economia*, Torino, 2023, 168-169.

Gli Orientamenti riveduti sugli aiuti di Stato a favore delle reti a banda larga pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione il 31 gennaio 2023, sostituiscono un'altra Comunicazione della Commissione in tal senso⁸³ e rappresentano, di fatto, un aggiornamento, un'integrazione e, si potrebbe dire, una razionalizzazione di quest'ultima, fornendo nuove indicazioni sulla valutazione della Commissione sugli aiuti di Stato notificati dagli Stati membri a sostegno della diffusione e dell'adozione di reti a banda larga nell'UE. Essi creano, pertanto, un quadro di riferimento chiaro e stabile per le politiche ausiliative relative alla diffusione delle reti mobili, compreso il 5G⁸⁴ in tutte le aree popolate, dotando di un importante supporto le autorità pubbliche che dovranno elaborare incentivi compatibili con il mercato unico di riferimento nell'attuazione delle finalità perseguite dall'Unione (tra cui, in particolare, il principio della coesione economica, sociale e territoriale, l'innovazione tecnologica e le politiche per l'occupazione).

Gli obiettivi di massimo sviluppo della banda larga e della connettività concisamente descritti nei paragrafi precedenti sono riaffermati negli Orientamenti che, attraverso valutazioni politiche da una parte e valutazioni maggiormente attinenti al mercato dall'altra, dichiarano di voler favorire investimenti adeguati anche con il coinvolgimento dei privati.

⁸³ Comunicazione della Commissione “Orientamenti dell’Unione europea per l’applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga” 2013/C 25/01.

⁸⁴ G. BUTTARELLI, *La strategia italiana per la tecnologia 5G*, in V. BONTEMPI (a cura di), *Lo Stato digitale nel piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., 75 ss.

I nuovi Orientamenti riflettono gli attuali sviluppi normativi riguardo il mercato e l'evoluzione del quadro tecnologico, i quali sono alla base delle ambizioni del *Digital Compass 2030*⁸⁵. Se da una parte, in linea di massima, tendano a semplificare gli aiuti di Stato in oggetto, dall'altra stabiliscono una disciplina precisa e rigorosa prevedendo i criteri utili affinché questi ultimi siano giudicati compatibili. È previsto, per esempio, che gli interventi per le infrastrutture realizzati con il supporto delle incentivazioni pubbliche debbano «almeno triplicare la velocità di scaricamento rispetto alla rete esistente» ponendosi in linea con l'esigenza di promuovere investimenti in aree geografiche soggette a fallimento di mercato nelle quali non è, allo stato attuale, garantita (né è probabile che lo sia in futuro) una velocità di connessione pari ad almeno 1 Gbps in *download* e 150 Mbps in *upload*⁸⁶. Gli Orientamenti, quindi, spingono verso aiuti di Stato che possano realizzare un vero e proprio miglioramento delle tecnologie, delle infrastrutture e delle reti della banda ultra-larga.

Le soglie di intervento sono state, a tal scopo, riviste e innalzate con un aggiornamento delle regole di valutazione che risultano come un effettivo incentivo utile per lo sviluppo di reti mobili, soprattutto in aree nelle quali sono assenti investimenti da parte di operatori privati.

⁸⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM/2021/118 final, “2030 Digital Compass: The European Way for the Digital Decade”, un programma che istituisce un ciclo di cooperazione annuale per conseguire gli obiettivi e i traguardi comuni che coinvolgono la Commissione e gli Stati membri.

⁸⁶ Per un primo esame degli Orientamenti sugli aiuti di Stato per le reti a banda larga, M. D'ANDREA, *I nuovi orientamenti della Commissione europea in materia di aiuti di Stato per le reti a banda larga*, in *www.dirittoaldigitale.com*, 26/12/2022.

Le Linee Guida del 2023 prevedono, sia una valutazione di compatibilità ai sensi dell'art. 106, par. 2 del Trattato, nel caso in cui gli Stati membri classifichino la fornitura di prestazioni relative alla banda larga come un servizio di interesse economico generale (SIEG), sia una valutazione di compatibilità ai sensi dell'art. 107, par. 3, lett. c) del Trattato, nel caso in cui l'aiuto agevoli lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alteri le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.

Nel primo caso, la Commissione considererà compatibili con il mercato interno gli aiuti di Stato per la realizzazione o l'adozione di reti e servizi a banda larga qualificati come SIEG nel rispetto dei tre limiti previsti nel Trattato (ovvero, la neutralità della misura rispetto al regime di proprietà delle imprese, la libertà degli Stati di definire i Servizi di interesse economico generale e la proporzionalità tra il beneficio conseguito attraverso la misura e la distorsione del mercato⁸⁷), nel momento in cui gli aiuti contribuiranno allo sviluppo di determinati settori economici o attività e se non alterano le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse. Le Linee guida specificano anche che, se il fornitore del Servizio di interesse economico generale è un'impresa verticalmente integrata, gli Stati membri dovranno attuare garanzie adeguate a evitare qualsiasi conflitto di interessi, indebita discriminazione e altro vantaggio indiretto nascosto⁸⁸.

⁸⁷ M. MARTINELLI, *Compensazioni finanziarie e obblighi di servizio pubblico e aiuti di Stato*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 1/2007, 113 ss.

⁸⁸ Par. 29, lett.e) delle Linee Guida in commento.

Nel secondo caso, ovvero quando la fornitura di servizi sulla banda larga non viene considerata come SIEG, verrà effettuata una valutazione di compatibilità degli aiuti ai sensi dell'art. 107, par. 3, lett. c) del Trattato. Gli Orientamenti forniscono indicazioni sui criteri da utilizzare per tale valutazione, precisando che quest'ultima dovrà tenere conto di due elementi. Un primo scrutinio riguarda la potenzialità dell'incentivazione ad agevolare lo sviluppo di determinate attività produttive e, quindi, presentare uno stimolo per l'economia. Ciò si verifica se la misura «induce il beneficiario a modificare il proprio comportamento nei confronti dello sviluppo di una determinata attività economica sostenuta dall'aiuto che il beneficiario non avrebbe svolto negli stessi tempi o avrebbe svolto in misura più limitata ovvero con diverse modalità o altrove se l'aiuto non fosse stato concesso»⁸⁹. La seconda valutazione riguarda gli effetti negativi che gli aiuti potrebbero avere sul mercato interno, in termini di distorsioni della concorrenza. La Commissione specifica che essa stessa esaminerà la compatibilità con il mercato interno, verificando se gli effetti positivi supereranno quelli negativi attraverso un'operazione di bilanciamento. Le incentivazioni pubbliche, infatti, per l'organo esecutivo, sono legittime se apportano un miglioramento materiale o un risultato efficiente per la società che il mercato da solo non è in grado di realizzare. Per questo motivo sono giudicati positivamente gli aiuti che sono rivolti alle aree in cui non esiste una rete fissa o mobile e dove quest'ultima sembra lontana dalla possibilità di un'installazione in un lasso di tempo in grado di

⁸⁹ Ivi, par. 38.

soddisfare le esigenze degli utenti finali⁹⁰. In caso contrario, a meno che gli incentivi non siano stati concessi nella misura necessaria per coprire soltanto i costi aggiuntivi necessari per garantire una migliore qualità del servizio, per la Commissione, gli aiuti di Stato potrebbero non essere necessari perché distorcerebbero indebitamente le dinamiche del mercato tanto da risultare incompatibili.

Negli Orientamenti si fa riferimento anche al fallimento di mercato che potrebbe verificarsi nel caso in cui una rete di *backhaul*⁹¹ non esista proprio o sia basata su tecnologie obsolete, non fornendo una combinazione ottimale di qualità del servizio e dei prezzi. I Paesi dell'Unione sono tenuti, per facilitare la valutazione di ammissibilità dell'intervento di incentivazione pubblica a effettuare una mappatura dettagliata dei luoghi, con un'analisi della copertura da rendere disponibile al pubblico, indicando anche la metodologia e i criteri tecnici utilizzati, decisi a seguito di consultazione con l'Autorità nazionale di regolamentazione (NRA). Lo Stato membro che decide di attribuire un aiuto, pertanto, deve dimostrare che quest'ultimo sia «adeguato a rimediare al fallimento del mercato e a raggiungere gli obiettivi perseguiti dal diritto dell'Unione»⁹² e che le reti fisse e mobili finanziate presentino

⁹⁰ Per la Commissione può verificarsi un fallimento di mercato laddove quest'ultimo non fornisca non sia in grado di fornire agli utenti finali una velocità di *download* di almeno 1 Gbps e una velocità di *upload* di almeno 150 Mbit (par. 54 degli Orientamenti).

⁹¹ Una rete *backhaul* è la porzione di una rete che comprende i collegamenti intermedi tra la rete centrale (o nucleo o dorsale) e le piccole sottoreti ed è un prerequisito per la realizzazione delle reti di accesso, nonché un potenziale per stimolare la concorrenza a vantaggio di tutte le tecnologie di accesso.

⁹² Par. 95 degli Orientamenti.

caratteristiche notevolmente migliorate rispetto alle reti esistenti garantendo un «cambio di passo»⁹³.

La Commissione specifica, inoltre, che le incentivazioni non sono da considerarsi compatibili se lo stesso risultato previsto dall'aiuto è ottenibile attraverso altre misure meno distorsive. Lo Stato concedente deve, infatti, dimostrare che gli aiuti sono proporzionati allo scopo da perseguire e che l'importo è limitato al minimo necessario per incidere nella maniera inferiore possibile sulle potenziali minacce alla concorrenza. A tal scopo, gli Orientamenti chiariscono, con dovizia di particolari, quali caratteristiche deve avere la procedura di selezione competitiva affinché lo Stato possa concedere gli aiuti. Il documento analizza, poi, la compatibilità degli eventuali *voucher* sociali che mirano a supportare determinate tipologie di consumatori nell'acquisto, nel mantenimento o nel miglioramento di servizi a banda-larga, dichiarando compatibili con il mercato interno quelli che rientrano nella previsione dell'art. 107, par. 2, lett. a) del Trattato ovvero se integrano la fattispecie di aiuti a carattere sociale concessi a singoli consumatori senza discriminazioni legate all'origine dei prodotti in questione. Sono, quindi, da considerarsi legittimi quei buoni riservati a categorie particolari di utenti con una situazione finanziaria legata a particolari ragioni sociali (ad esempio, famiglie a basso reddito, studenti, alunni oppure PMI al fine di permettere di sviluppare la loro attività economica, ma senza distorcere la concorrenza) da individuare in base a criteri oggettivi. Gli Stati membri sono tenuti, poi, alla massima

⁹³ Ivi, par. 97.

trasparenza nella concessione delle incentivazioni e a presentare una relazione annuale alla Commissione in merito a ciascuna misura di aiuto approvata, mentre, ogni due anni dovranno stilare una relazione contenente le informazioni chiave sulle stesse misure secondo i criteri delle Linee guida. In questo modo si permette all'organo esecutivo di effettuare il monitoraggio, avendo la possibilità di richiedere, nei casi più rilevanti (specificati nel documento), che il regime di aiuto sia soggetto a una valutazione *ex post* comprendente i diversi possibili effetti prodotti da esso, compreso il contributo agli obiettivi di transizione digitale e verde dell'UE. Nel documento, per di più, vi sono alcune regole per semplificare l'applicazione della disciplina per facilitare gli adempimenti burocratici per le imprese e per le pubbliche amministrazioni e per ridurre i costi in generale. Ad esempio, gli Stati membri possono richiedere agli operatori di fornire la serie più appropriata di prodotti di accesso all'ingrosso a seconda della situazione competitiva in una determinata area e a seconda della domanda di prodotti specifici proprio per limitare le spese, preservando, al tempo stesso, la concorrenza. In questo senso, si pone anche la Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica Gigabit⁹⁴ presentata a seguito della valutazione della Commissione circa le misure attualmente in vigore nell'ambito della direttiva sulla riduzione dei costi della banda-larga e seguita da una

⁹⁴ Che abroga la direttiva 2014/61/UE (normativa sull'infrastruttura Gigabit) {SEC(2023) 96 final} – {SWD(2023) 46 final} – {SWD(2023) 47 final}.

consultazione pubblica che ha raccolto i pareri e i contributi dei portatori di interessi. Ciò evidenzia come sia sempre più un obiettivo prioritario degli Stati membri la piena realizzazione della digitalizzazione, essendo consapevoli che quest'ultima è diventata non solo un presupposto importante per realizzare vantaggi economici e sociali ma anche un settore ormai sempre più significativo al pari delle reti dell'elettricità, del gas, dell'acqua e dei trasporti.

I buoni propositi, tuttavia, devono fare i conti con la situazione non omogenea a livello territoriale, a causa dei forti ritardi di alcune regioni che sono ancora lontane dal realizzare gli obiettivi minimi relativi alla copertura della banda-larga, anche perché, attualmente, l'aumento dell'inflazione, riflettendosi sui tassi di interesse bancario, incrementa il costo dei materiali e le spese delle imprese. Al fine di superare le varie criticità, tra le quali anche gli ostacoli presenti nelle aree bianche, il ritardo nel rilascio dei permessi, la carenza di manodopera specializzata e la mancanza di strumenti adeguati alla progettazione sembra necessaria una collaborazione sinergica fra le componenti istituzionali. Quest'ultima potrebbe favorire una migliore programmazione e attuare la transizione digitale attraverso un efficace utilizzo delle risorse del PNRR e dei fondi strutturali nella piena attuazione della normativa sugli aiuti di Stato. A tal scopo, nel nostro Paese, sembra molto promettente l'accordo di collaborazione "Insieme per la trasformazione digitale" sottoscritto il 14 luglio 2023 dal Governo e dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome che intende favorire concretamente la semplificazione dei

processi amministrativi, facilitando la gestione, lo scambio dei dati e le competenze dei cittadini e delle imprese. Gli obiettivi fissati dal decisore politico italiano⁹⁵, che, tuttavia, ancora stentano a trovare la loro attuazione, infatti, potrebbero concretizzarsi attraverso un piano strategico partecipato che, proprio perché basato sulla collaborazione tra attori istituzionali, potrebbe imprimere maggiore incisività all'intervento pubblico.

⁹⁵ L'obiettivo del governo è raggiungere il 100% della popolazione con banda ultra-larga, su tutto il territorio nazionale, e, contestualmente, sostenere la transizione alla tecnologia 5G, per sviluppare servizi innovativi in ambito energetico, dei trasporti, della sicurezza pubblica e della sanità. Evidenzia le differenze tra le aspettative che le innovazioni promettono e la realtà del servizio, G. SGUEO, *Il divario. I servizi pubblici digitali tra aspettative e realtà*, Milano, 2022, 1 ss.