

**AUDIZIONE INFORMALE DEL PRESIDENTE DELL'
AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI
DAVANTI ALLE COMMISSIONI RIUNITE DEL SENATO
8ª LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI
10ª INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO**

**OGGETTO: OSSERVAZIONI SULLA PROCEDURA APPLICABILE AGLI ATTIVI
STRATEGICI NEL SETTORE COMUNICAZIONI.**

I. Relazione tra i due decreti in materia di poteri speciali nel settore delle comunicazioni elettroniche.

Il decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56 (di seguito, per brevità, "decreto-legge"), disciplina i "poteri speciali" che il Governo italiano può esercitare qualora operazioni finanziarie e commerciali siano poste in essere, rispettivamente:

- a) su attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale, ivi incluse le attività strategiche chiave (art. 1);
- b) su attivi strategici nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni (art. 2).

La differenza fondamentale tra le due discipline è che, in caso di minaccia di grave pregiudizio per gli interessi essenziali della difesa e della sicurezza nazionale, il Governo **può, oltre all'esercizio del potere di "veto", giungere ad imporre specifiche condizioni** alle operazioni di acquisto poste in essere sia da soggetti appartenenti all'Unione europea che da soggetti extra-UE.

Viceversa, nelle ipotesi disciplinate all'articolo 2 del decreto-legge, il Governo può, in caso di **pregiudizio per interessi pubblici relativi alla sicurezza e funzionamento delle reti, andare oltre il generale potere di "veto"** e dettare specifiche condizioni all'efficacia dell'acquisto **solo qualora le operazioni siano poste in essere da soggetti extra-UE.**

Tale differenza trova fondamento nell'art. 65 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il quale sancisce che la limitazione alla libertà di circolazione dei capitali all'interno dell'Unione europea può essere giustificata solo *"da motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza"*.¹

Sul tema, inoltre, nella normativa settoriale in materia di comunicazioni elettroniche viene in rilievo la Direttiva 2009/140/CE, che ha modificato e integrato la direttiva quadro 2002/21/CE inserendovi il Capitolo III bis, relativo alla "sicurezza e integrità delle reti e dei servizi".

In virtù di questa novella sono stati introdotti, tra gli altri, gli articoli 13-bis e 13-ter, assegnando agli Stati membri il compito di assicurare che le imprese fornitrici di reti pubbliche di comunicazioni o servizi di

¹ In proposito, la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha chiarito che possono essere invocate ragioni di pubblica sicurezza solamente in caso di minaccia effettiva e sufficientemente grave ad uno degli interessi fondamentali della collettività (v., segnatamente, sentenza 14 marzo 2000, causa C-54/99, *Église de scientologie*, Racc. pag. I-1335, punto 17).» (Cfr. Commissione/Portogallo, causa C-171/08, punto 70).

comunicazione elettronica accessibili al pubblico adottino adeguate misure di natura tecnica e organizzativa per gestire adeguatamente i rischi per la sicurezza delle reti e dei servizi.

Tali misure sono finalizzate, in particolare, agli obiettivi di: a) prevenire e limitare le conseguenze degli incidenti che pregiudicano la sicurezza per gli utenti e le reti di comunicazione interconnesse; b) garantire l'integrità delle reti e in tal modo la continuità della fornitura dei servizi.

Le imprese che forniscono reti pubbliche di comunicazioni o servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico sono tenute a comunicare all'autorità nazionale di regolamentazione competente – affinché possa valutare gli opportuni interventi istituzionali, impositivi e informativi – ogni violazione della sicurezza o perdita dell'integrità che abbia avuto conseguenze significative sul funzionamento delle reti o dei servizi.

Nel quadro fin qui accennato, è stato richiesto all'AGCOM di chiarire, in questa sede, quale delle due discipline, e relative procedure, sia effettivamente applicabile al settore delle comunicazioni, considerati anche il loro diversi effetti, ad esempio, nei confronti degli acquirenti appartenenti all'Unione europea.

Per rispondere a tale domanda occorre rilevare che **il decreto-legge rinvia a successivi regolamenti di attuazione la definizione dell'esatto ambito di applicazione** delle rispettive discipline e delle relative procedure.

Il Governo ha adottato la disciplina di attuazione per l'esercizio dei poteri speciali in **materia di difesa e sicurezza nazionale** (cfr. D.P.C.M. n. 253 del 2012, come modificato dal D.P.C.M. n. 129 del 2013), annoverando espressamente, a tal fine, tra **gli attivi di rilevanza strategica** *“le reti e gli*

impianti utilizzati per la fornitura dell'accesso agli utenti finali dei servizi rientranti negli obblighi del servizio universale e dei servizi a banda larga e ultra-larga".

Tale disciplina risulta in vigore dal 28 novembre 2013.

Ciò premesso, come rilevato dall'Autorità nel parere reso al Governo sullo schema di regolamento relativo alle procedure per l'esercizio dei poteri speciali negli attivi di rilevanza strategica nel settore dell'energia, trasporti e comunicazioni, la scelta già perseguita dal Governo è stata quella di ricomprendere le reti di comunicazione anche tra gli *assets* strategici per la sicurezza nazionale e la difesa. Tale soluzione ottiene l'effetto **di estendere**, ove ne ricorrano i presupposti, l'ampiezza del "potere speciale" del Governo **anche nei confronti di soggetti appartenenti all'Unione europea**.

Pertanto, per rispondere al quesito oggetto di quest'audizione, si può osservare **che gli attivi nel settore delle comunicazioni sembrano rientrare contemporaneamente nell'ambito di applicazione delle due diverse discipline sopra illustrate**.

Tuttavia, poiché diversi risultano non solo l'ampiezza dei poteri nei confronti dei soggetti appartenenti all'Unione europea, ma anche gli stessi presupposti e finalità di intervento governativo, potrebbe risultare opportuno calibrare le rispettive definizioni di "attivi di rilevanza strategica nel settore delle comunicazioni" alle specificità delle due discipline, attraverso una modifica del regolamento ministeriale (cfr. art. 2-bis del D.P.C.M. n. 253/2012).

II. Descrizione della nuova definizione degli attivi delle comunicazioni rientranti nel sistema di difesa e sicurezza nazionale.

Ai sensi del D.P.C.M. n. 129 del 2013, che ha modificato il D.P.C.M. n. 253 del 2012, *“rientrano negli attivi di rilevanza strategica nel settore delle comunicazioni le reti e gli impianti utilizzati per la fornitura dell'accesso agli utenti finali dei servizi rientranti negli obblighi del servizio universale e dei servizi a banda larga e ultralarga”*.

Partendo da questa elencazione, anzitutto, si può affermare che *“le reti e gli impianti per la fornitura dell'accesso rientranti agli utenti finali dei servizi negli obblighi del servizio universale”* sono costituiti dalla **rete di accesso (in rame, principalmente)**, nonché dalla **rete di trasmissione e commutazione (dovendo il servizio universale fornire sia l'accesso alla rete che i servizi di fonia vocale, fax e dati a banda stretta)**.

Inoltre, come accennato, rientrano nella definizione degli attivi strategici, *“le reti e gli impianti per la fornitura dei servizi a banda larga ed ultralarga”*.

A tale riguardo, occorre individuare gli specifici attivi strategici che possano considerarsi rientranti in tale definizione. In questo senso, si può ritenere che questi si riferiscono alla **rete fissa di telecomunicazioni, in quanto sottesa alla fornitura del servizio universale, cioè di una connettività rivolta alla totalità del territorio e della popolazione. In particolare:**

- per i servizi a banda larga, la rete di accesso è in gran parte la medesima di quella della fornitura del servizio universale, mentre occorre considerare ulteriori impianti (apparati di commutazione dati, DSLAM, server, circuiti di *backhauling* e di collegamento a lunga distanza) per la rete di commutazione e trasmissione nazionale;

- per i servizi a banda ultralarga, che prevedono velocità di trasmissione maggiore di 20 Megabit al secondo, dobbiamo invece considerare una rete di accesso di nuova generazione, che vede in sostanza nella sezione primaria la diffusione della fibra ottica e nella parte secondaria rame (in *subloop* a partire dagli armadi di strada, Fiber To The Cabinet - FTTC) oppure fibra (nel caso di realizzazione Fiber To The Home - FTTH).

In ogni caso la rete di accesso di nuova generazione è sostanzialmente inglobata nella rete di accesso per il servizio universale e da essa indistinguibile.

In tale contesto, gli impianti attivi, i circuiti di *backhauling* e trasmissione a lunga distanza sono praticamente i medesimi della rete a banda larga.

Con riferimento ad altre reti, tra cui per esempio la rete radiomobile, servizi di qualità analoga a quelli di banda larga su rete fissa sono forniti dalle reti 3G (UMTS) che, in particolare nelle ultime implementazioni, arrivano ad erogare sino a 21 o 42 Mb/s in *download*.

Le reti 4G (LTE), in via di diffusione sul territorio nazionale, sono agevolmente in grado di superare tali limiti ed arrivare sino a 100 Mb/s. I servizi erogati da tali reti, pertanto, sono comparabili con quelli erogati dalle reti per la banda ultralarga. Su tali reti, tuttavia, non ricade ad oggi nessun obbligo normativo di universalità nella copertura. Pertanto, **le reti mobili non dovrebbero** essere considerate rientranti nella definizione dei c.d. attivi strategici seppure in grado di fornire servizi a banda larga e ultralarga (3G e 4G²).

² Anche le reti 2G (GSM), peraltro, possono in teoria erogare servizi in banda larga, in particolare con l'implementazione EDGE (2,5 o 2,75 G).