

ALLEGATO DI DETTAGLIO

ALLA

AUDIZIONE DI ASSOTELECOMUNICAZIONI-ASSTEL

Presidente Ing. Massimo Sarmi

nell'ambito dello Schema di decreto legislativo recante disposizioni correttive al decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 207, di attuazione della direttiva (UE) 2018/1972, che modifica il decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, recante il Codice delle comunicazioni elettroniche

presso

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari dell'8° Commissione Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica
Senato della Repubblica

16 gennaio 2024

Sommario

<i>Documento di dettaglio a supporto dell'audizione di Assotelecomunicazioni-Asstel</i>	3
Contesto e obiettivi dell'intervento legislativo	3
Disposizioni positive contenute nello schema di decreto	3
Disposizioni la cui introduzione è auspicabile	4
Disposizioni critiche	6
Refusi	8

Documento di dettaglio a supporto dell'audizione di Assotelecomunicazioni-Asstel

Contesto e obiettivi dell'intervento legislativo

La definizione del decreto legislativo correttivo del codice delle comunicazioni elettroniche (CCE) costituisce un'importante occasione per rendere stabili nell'ordinamento le misure di semplificazione amministrativa adottate nel corso degli ultimi anni, che hanno consentito di accelerare notevolmente la realizzazione delle reti di telecomunicazioni elettroniche, e per dotare il sistema nazionale delle telecomunicazioni di un testo unico, che compendi tutte le norme che disciplinano l'attività di posa e gestione di reti ed infrastrutture di telecomunicazioni pubbliche.

L'intervento normativo dovrebbe consentire anche il superamento delle situazioni di frammentazione normativa, attualmente riscontrabili tra diversi territori, che costruiscono un ostacolo al raggiungimento degli stessi obiettivi del PNRR per quanto riguarda le reti e i servizi di Telecom comunicazione.

L'obiettivo dell'intervento normativo dovrebbe quindi essere quello di perfezionare un testo unico, in cui tutti gli attori (siano essi privati o pubblici, nazionali o locali) interessati alla realizzazione delle reti e alla fornitura dei servizi di comunicazione elettronica ad uso pubblico possano ritrovare tutte le norme vigenti, aggiornate, così da avere un quadro normativo certo e affidabile, la cui attuazione omogenea sul territorio nazionale assicuri parità di condizioni e infrastrutture anche in realtà locali diverse tra loro, così da superare le situazioni di divario digitale ancora presenti nel paese.

L'iniziativa del Governo giunge a seguito di un periodo storico di particolare difficoltà per l'intero sistema socio-economico nazionale, che ha dovuto affrontare la duplice emergenza sanitaria e ucraina; la decisione di esercitare la facoltà di revisione del decreto di recepimento della direttiva sul Codice delle Comunicazioni Elettroniche dell'Unione Europea (CCEUE), prevista dalla Legge di delegazione europea 2019/2020, appare particolarmente opportuna anche alla luce della necessità di mantenere quegli strumenti che, elaborati in un momento di particolare difficoltà, hanno dato buona prova di sé e sono particolarmente apprezzati dagli attori del mercato.

Analizzando lo schema di decreto legislativo in esame all'interno di questo quadro di riferimento, si notano infatti alcuni elementi assolutamente positivi, accanto ai quali emergono anche significative lacune rispetto alle attese degli Operatori di settore e alle norme attualmente in vigore.

Disposizioni positive contenute nello schema di decreto

Relativamente ai primi, esaminando gli argomenti nell'ordine in cui si presentano nello schema di decreto legislativo e utilizzando come riferimento la numerazione del CCE, si segnalano come particolarmente apprezzabili le disposizioni in materia di:

- **Integrazione delle definizioni** presenti all'articolo 1 del CCE, con specifico riferimento alla definizione di call center, di identificazione univoca indiretta di utenti, di servizio di comunicazione interpersonale che fa uso indiretto della numerazione.
- **Conferimento del rango legislativo ai poteri di AGCom nella risoluzione delle controversie di accesso tra Operatori e Condomini** (art. 6 CCE).
- Previsione che nel procedimento autorizzatorio (per l'esercizio dell'attività di telecomunicazioni) la «dichiarazione» sia sostituita da «segnalazione» (art.11 CCE).
- Aggiornamento di tutti gli allegati.
- Coinvolgimento di AGCom, accanto ad ACN, nella definizione di eventuali condizioni all'autorizzazione generale, relative alla sicurezza delle reti e dei servizi di comunicazioni elettronica.
- **Con riferimento alla presentazione delle istanze di autorizzazione dei lavori, previsione che, accanto ed in mancanza di questo, debba essere utilizzata la PEC. Si sottolinea che tale disposizione dovrebbe avere un valore generale, mentre sembra essere sfuggita in altri casi in cui viene richiamato il Portale telematico (come ad esempio per l'art. 49 comma 1).**

- **Chiarimento sulle modalità di installazione e modificazione, comprese le modificazioni delle caratteristiche trasmissive, degli impianti radioelettrici per trasmissione punto-punto e punto-multipunto e degli impianti radioelettrici per l'accesso a reti di comunicazione ad uso pubblico contenuto ai commi 4 bis e 4 ter dell'art. 45.**
- **Inefficacia del diniego tardivo di autorizzazione, di cui all'art. 49 ter.**
- Equiparazione delle regole applicabili alla rete fissa anche alla rete mobile per quanto riguarda le limitazioni legali al diritto di proprietà degli immobili, per la realizzazione delle infrastrutture di rete (art. 52).
- **Eliminazione del vincolo paesaggistico per i casi di installazione di elementi di rete in zone gravate da usi civici (modifica dell'art. 54 bis).**
- **Chiarimento dei poteri di blocco dell'Autorità in merito a comunicazioni o uso di risorse di comunicazione dall'estero che non rispettino le norme nazionali (art. 98 decies),** con riferimento a comunicazioni provenienti dall'estero che illegittimamente usano numerazione nazionale per identificarne l'origine, come i call center o per bloccare siti che forniscono APP, sistemi software o servizi illegittimi, ad esempio cash for sms (remunerazione illegittima degli utenti finali di altri operatori), creazione di reti parallele (dark web) che possono anche essere utilizzare per attività illecite (violazione dei diritti d'autore, violazione della privacy, pedopornografia, furto d'identità).
- Previsione dell'elenco abbonati e utilizzatori dei servizi di comunicazione elettronica, con garanzia di identificazione dell'utente tramite acquisizione dei documenti di identità o ricorso a sistemi di identità digitale (art. 98 undecies). L'elenco è in capo a Ministero e Autorità, ciascuno per le proprie competenze, e può accedere l'Autorità giudiziaria per i fini che gli sono propri. Tale previsione può essere particolarmente utile per indagare e limitare i casi di uso fraudolento delle identità degli utenti.

Disposizioni la cui introduzione è auspicabile

Venendo ad alcune criticità del decreto, la prima considerazione di ordine generale riguarda il fatto che **mancano alcune delle numerose semplificazioni introdotte per accelerare la realizzazione del PNRR:** in particolare, viene mantenuta, all'art. 5 dello schema di decreto legislativo in esame, la semplificazione relativa all'ordinanza per interruzione del traffico, proroga termini e proroga dei diritti d'uso per Piano "Italia a 1 Giga", attualmente prevista all'articolo 18, commi 3, 4 e 4-bis, del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, mentre sarebbe opportuno recuperare per un loro inserimento stabile nel Codice delle Comunicazioni Elettroniche anche quelle relative agli articoli art. 20 del DL 183/2020¹ e all'articolo 40, commi 3-bis e 4 del D.L. 77/2021² recanti una disciplina semplificata rispettivamente per determinate tipologie di **scavo** e per il **collegamento digitale di scuole e ospedali**.

Qualora tali norme non venissero recuperate direttamente nel CCE a valle dell'operazione di revisione, la loro efficacia sarebbe infatti seriamente vanificata nel prossimo futuro, poiché la loro assenza dal CCE rivisto ne metterebbe in discussione l'applicabilità e andrebbe in direzione opposta rispetto all'obiettivo di avere un quadro normativo certo e affidabile, creando invece incertezza e dubbi applicativi.

Inoltre, **andrebbe garantita l'efficacia di tali norme anche oltre il termine del 2026**, tramite esplicita previsione normativa.

Con riferimento ai **termini** per la formazione del silenzio-assenso sulle istanze di autorizzazione dei lavori si segnala anche la necessità di procedere a uniformare il termine per i lavori che abbiano ad oggetto la

¹ (Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea. Proroga del termine per la conclusione dei lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sui fatti accaduti presso la comunità "Il Forteto"»), come convertito dalla Legge 21/2021, recante disciplina semplificata per il collegamento digitale di scuole e ospedali

² ("Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure"), come convertito dalla Legge 29 luglio 2021, n. 108,

realizzazione della rete fissa (attualmente posto a 90 giorni) con quelli che riguardano la rete mobile (attualmente definito in 60 giorni)³.

Con riferimento all'art 44 comma 10 sarebbe opportuno specificare che il titolo autorizzativo ottenuto per silentium assorbe in sé anche l'autorizzazione paesaggistica

Sarebbe inoltre opportuno integrare le disposizioni in materia di **attivazione della Conferenza dei Servizi** con la disciplina di come debbano essere trattati i **casi di mancata attivazione** da parte dell'ente competente, esplicitando la formazione dell'autorizzazione per silenzio-assenso dopo il termine previsto in via generale, che decorre dalla presentazione dell'istanza⁴.

In riferimento al diritto di **prelazione** disciplinato dall'art. 51, comma 4, sarebbe auspicabile la precisazione che lo stesso deve considerarsi comprensivo anche degli atti costitutivi o traslativi di diritti reali minori verso il corrispettivo di un prezzo.

Il testo non recepisce la richiesta di modifica della disciplina delle **prestazioni obbligatorie di giustizia**, di cui all'Art.57, emersa dagli operatori in sede di pubblica consultazione.

In tale occasione l'Associazione rappresentava "la necessità di esplicitare nel testo del Codice che gli operatori di rete sono responsabili di garantire l'intercettabilità di tutti gli eventi/flussi di traffico generati dalla rispettiva clientela esclusivamente nell'ambito della propria rete. Di contro, è necessario specificare che gli operatori di rete non sono responsabili di garantire l'accesso e le intercettazioni in chiaro dei contenuti offerti da soggetti terzi, in particolar modo con riguardo ai contenuti cifrati con chiavi private."

Non adottando la richiesta modifica dell'art. in questione, il Codice mantiene l'obbligo (disposto nel decreto interministeriale di cui al comma 6 dello stesso articolo) in capo sia agli operatori telefonici che ai fornitori di applicazioni di comunicazione, di trasmettere -se richiesto- il contenuto delle comunicazioni a prescindere dalle tecnologie di cifratura. Tale obbligo risulta tecnicamente impossibile da adempiere. La mancanza di una norma che indichi che nessuno possa essere ritenuto responsabile per mancato adempimento delle prestazioni obbligatorie quando vi sia impossibilità tecnica all'adempimento, pone le aziende nel rischio di essere sanzionate con ammende pecuniarie e fino all'interdizione allo svolgimento dell'attività commerciale o di impresa. Poiché a tale obbligo sono tenuti esclusivamente i soggetti che sono presenti in Italia con proprie infrastrutture, la mancata modifica dell'articolo 57 determina una distorsione della concorrenza che discrimina le aziende italiane in favore di tutti i soggetti operatori o fornitori di applicazioni che operano dal di fuori dei confini nazionali e che quindi non sono soggetti tenuti a fornire le prestazioni obbligatorie e che quindi possono senza problemi fornire comunicazioni crittografiche i cui contenuti non possono essere forniti in chiaro all'Autorità.

Peraltro, sul tema delle prestazioni obbligatorie rimangono problemi di copertura dei costi sostenuti dagli Operatori e di difficoltà di fatturazione e riscossione che la norma non affronta.

Con riferimento alla disposizione del d. lgs, n.82/2022 che prevede **l'introduzione di RTT (real time text) nei PSAP** (public safety answering point) per le chiamate di emergenza, si suggerisce di integrare il Codice inserendo una disposizione che proroghi al 2027 i termini per l'attuazione della misura. Si tratta di un servizio di conversazione in forma testuale che dovrebbe essere aggiunto a quello vocale nelle chiamate di emergenza per la realizzazione del quale c'è un tavolo tecnico presso il MIMIT. si propone dunque di inserire la seguente modifica *"In deroga a quanto previsto dall'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 27 maggio 2022, n. 82, i PSAP più idonei, come definiti dall'articolo 2, comma 1, lettera mm), del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, come modificato dal decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 207, devono adeguare i propri sistemi ai requisiti di accessibilità previsti dalla sezione V dell'allegato I del decreto legislativo 27 maggio 2022, n. 82 entro e non oltre il 28 giugno 2027"*.

³ si potrebbe inserire una disposizione in tal senso all'art. 49 CCE.

⁴ si potrebbe inserire una disposizione in tal senso all'art. 49 CCE.

Disposizioni critiche

Alcune criticità emergono anche in relazione ad alcune disposizioni presenti nel decreto.

In particolare, sempre esaminando gli argomenti nell'ordine in cui si presentano nello schema di decreto legislativo e utilizzando come riferimento la numerazione del CCE, si segnala che:

- Nello schema di decreto in discussione, in materia di **poteri degli Enti Locali per la localizzazione** degli impianti, compare un comma 2 bis dell'articolo 8 in cui si stabilisce che Regioni e Comuni devono favorire le reti, ferme restando le limitazioni derivanti dal corretto posizionamento urbanistico e dalla protezione di zone sensibili, disponendo anche, nel caso di limitazioni, l'obbligo di indicare zone alternative che consentano comunque la realizzazione delle reti. La lettura della modifica proposta solleva considerazioni di vario segno e conduce a richiedere un perfezionamento della norma, al fine di garantire un quadro normativo coerente con la disciplina di radioprotezione e le esigenze di certezza normativa degli attori di mercato. Appare certamente positivo il fatto che Regioni ed Enti locali debbano favorire "la realizzazione delle reti di comunicazione elettronica non limitando a particolari aree del territorio la possibilità di installazione" e che nel caso di limitazioni, verosimilmente derivanti dall'esercizio del potere di regolamentazione già conferito loro dalla legge n. 36 del 2001, debbano (innovazione assolutamente apprezzabile) "garantire comunque una localizzazione alternativa che assicuri il medesimo effetto". Tuttavia, il riferimento alla legge n. 36 del 2001 viene introdotto in modo poco chiaro, facendo riferimento alla "esigenza di protezione dell'esposizione ai campi elettromagnetici di zone sensibili". Tale locuzione suscita grande preoccupazione poiché introduce un termine contrastante con le norme (e la giurisprudenza) consolidate, che parlano invece di "siti" sensibili ed escludono espressamente la possibilità di introdurre limiti e divieti in relazione ad aree, e sembra definire disposizioni di radioprotezione ulteriori rispetto a quelle dettate dalla legge in materia, che è – appunto – la n. 36 del 2001, che all'art. 8 comma 6 disciplina i poteri degli enti locali, in modo coerente con quanto stabilito dalla giurisprudenza, anche di rango costituzionale. Al fine di avere una lettura più diretta ed inequivoca della norma è opportuno eliminare la parte in cui si fa riferimento alle specifiche disposizioni "di protezione dall'esposizione ai campi elettromagnetici di zone sensibili" per sostituirla con un riferimento diretto alla legge n. 36/2001.

Una possibile formulazione è la seguente "Le Regioni e gli Enti locali, fermo quanto previsto dal comma 6 articolo 8 della Legge 22 febbraio 2001 n.36 sul potere regolamentare dei Comuni, favoriscono la realizzazione delle reti di comunicazione elettronica non limitando a particolari aree del territorio la possibilità di installazione, ferme restando le specifiche disposizioni a tutela di aree di particolare pregio storico-paesaggistico o ambientale, dovendo, nel qual caso, garantire comunque una localizzazione alternativa che assicuri il medesimo effetto."

- Rispetto alle disposizioni in materia di **sanzioni**, contenute nel nuovo articolo 30, si richiama la necessità di rispettare principi di proporzionalità e ragionevolezza nella definizione dell'apparato sanzionatorio.
- Una delle questioni più rilevanti per avere un **quadro autorizzatorio realmente semplificato ed efficace per le opere infrastrutturali di telecomunicazioni** riguarda il rapporto tra la disciplina di tali autorizzazioni contenuta nel CCE con la disciplina edilizia ed urbanistica; nel testo proposto per l'articolo 43 viene introdotta *ex novo* una "valutazione di compatibilità" con la disciplina urbanistica ed edilizia che può generare ambiguità ed essere applicato nel senso contrario a quello perseguito. Si ritiene che per quanto riguarda gli interventi sul territorio finalizzati alla realizzazione delle reti di comunicazioni debba prevalere la normativa di settore contenuta nel CCE e che, coerentemente a questa impostazione, l'intenzione del legislatore sia di chiarire che la valutazione di compatibilità è ricompresa nella disciplina generale di silenzio-assenso vigente per le autorizzazioni in questione. Al fine di rendere la norma inequivoca, si richiede di ripristinare il testo precedente, estendendo a tutti gli impianti di comunicazione elettronica la deroga espressa alla disciplina edilizia e urbanistica, o, in alternativa, di utilizzare un testo analogo a quello (più chiaro) impiegato nella Relazione illustrativa

allo schema di Decreto in esame⁵. Inoltre, sempre con riferimento all'articolo 43, al comma 9, si prevede l'invio al Ministero di copia dei modelli di istanza di autorizzazione presentati dagli operatori agli Enti locali per la realizzazione degli impianti: non si comprende l'utilità di tale requisito e la disposizione appesantisce le procedure operative, pertanto si richiede di rimuoverla.

- Le disposizioni previste per i nuovi articoli 44 e 49 del CCE in materia di **modulistica** per le istanze di autorizzazione agli enti locali sollevano grandissima preoccupazione, laddove prevedono che i modelli attraverso cui presentare l'istanza di autorizzazione all'installazione di infrastrutture o alla realizzazione delle opere debbano essere quelli predisposti dagli enti locali e solo ove non siano stati predisposti si faccia riferimento ai modelli allegati al codice delle comunicazioni elettroniche. Appare evidente come tale disposizione, facendo completamente salva la facoltà di disporre una propria modellistica dei comuni e superando anche la previgente disposizione -mai attuata- di una modulistica unificata, vada nella direzione opposta all'obiettivo di ridurre ed eliminare la frammentazione di prassi e procedure a livello locale. Ricollegandosi a quanto già detto in merito al rapporto tra CCE e normativa edilizia ed urbanistica, sarebbe opportuno prevedere la prevalenza degli allegati al codice anche relativamente alla modulistica e una progressiva eliminazione dei moduli definiti da singoli comuni.
- All'art. 44 comma 11, in materia di autorizzazioni all'installazione delle reti mobili, viene previsto che il **termine di realizzazione delle opere autorizzate**, già fissato in 12 mesi, venga rilevato attraverso una **comunicazione dell'attivazione degli apparati alle ARPA/APPA**: tale disposizione sembra voler rispondere ad una esigenza avvertita dagli Operatori del settore, relativa alla necessità di avere una regola univoca ed evitare che, anche su questo aspetto, di creino regole e prassi diverse all'interno del territorio nazionale. Tuttavia, la disposizione in questione non vieta che gli Enti competenti possano introdurre anche ulteriori requisiti a carico degli Operatori, mentre aggrava la situazione di questi ultimi sotto due profili: da un lato, sarebbero chiamati a svolgere una attività di comunicazione attualmente non prevista; dall'altro, dando rilievo all'attivazione degli apparati e non al termine delle operazioni della loro installazione toglierebbe tempo ai 12 mesi previsti dalla legge per la realizzazione delle opere a fronte dell'autorizzazione, dato che il termine dell'installazione è precedente all'attivazione. Inoltre, la disposizione non è applicabile agli Operatori del settore delle torri di telecomunicazioni, che tipicamente realizzano l'installazione delle opere ma non attivano apparati. Sebbene tale comunicazione sia prassi in poche Regioni, appare preferibile non modificare la norma vigente ed evitare l'introduzione proposta al comma 11 dell'art. 44; sarebbe comunque utile chiarire che Relativamente agli aspetti di carattere elettromagnetico nessun ulteriore obbligo o adempimento è a carico dell'Operatore.
- Il comma 4 del testo proposto per l'articolo 45 sembra mostrare una discordanza con quanto riportato nella relazione illustrativa dello schema di Decreto, in cui si legge che viene **eliminato il deposito del collaudo statico ad opera del professionista incaricato**, mentre tale eliminazione non è riportata nello schema di decreto. Si ritiene opportuno procedere all'eliminazione in questione.
- Nello schema di decreto sarebbe opportuno eliminare l'inciso "anche di singole componenti" di nuova introduzione all'interno del **primo comma dell'art. 98-undecies** in quanto idoneo a determinare dubbi interpretativi circa l'ambito applicativo, con il rischio di determinare maggiori oneri di processo in capo agli operatori.

⁵ punto 8: ... l'autorizzazione all'installazione di reti di comunicazione elettronica assorbe ogni valutazione anche in ordine alla compatibilità delle opere infrastrutturali con la disciplina urbanistica ed edilizia e costituisce, pertanto, titolo unico e compiuto che prevale sulla disciplina generale dettata dal T.U. dell'edilizia

Refusi

Si segnala che il testo proposto per l'articolo 45 comma 1 del CCE reca un riferimento ai "successivi commi 5 e 6" che si ritiene debba essere invece indirizzato ai "successivi commi 4 bis e 4 ter".

Si segnala un refuso all'art. 91, comma 2 del testo originario del Codice su cui sarebbe opportuno intervenire in questa sede. In particolare, andrebbero sostituite le parole "a norma degli articoli 81 a 84" con le seguenti "a norma degli articoli 81 e 84". Infatti, l'attuale formulazione potrebbe indurre a pensare che gli obblighi che possono essere imposti all'impresa operante esclusivamente nel mercato all'ingrosso siano quelli previsti dagli articoli da 81 a 84. In realtà gli obblighi che possono essere imposti sono solo quelli degli articoli 81 e 84, come si evince chiaramente dalla Direttiva 1972/20018, art. 80 comma 2.