

LUIGI MAROTTA*

L'INSTALLAZIONE DI RETI DI COMUNICAZIONE ELETTRONICA E LA CONDIVISIONE DI INFRASTRUTTURE

SOMMARIO: 1. L'oggetto dell'indagine. – 2. I profili costituzionali. – 3. Gli aspetti amministrativi e questioni applicative. – 4. La cubicazione e condivisione di infrastrutture. – 5. Le reti dorsali nella disciplina attuativa. L'attività sanzionatoria dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. – 6. Conclusioni.

1. L'oggetto dell'indagine

Il presente studio ha ad oggetto l'installazione di reti di comunicazione elettronica¹ e si caratterizza per l'elevato grado di complessità, riguardando propriamente le «reti», e cioè «il mezzo di trasmissione», con l'esclusione dal proprio campo di applicazione della disciplina dei «contenuti dei servizi»: emissioni radiotelevisive, servizi finanziari e taluni servizi della società dell'informazione, forniti mediante tali sistemi di comunicazione².

* L'autore è un funzionario dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Le sue opinioni sono espresse a titolo personale e non impegnano in alcun modo l'istituzione.

¹ La definizione di reti di comunicazione elettronica è contenuta nell'art. 2, par. 1, lett. a), dir. 2002/21/CE, come modificata dalla dir. 2009/140/CE, integralmente trasposta, a livello interno, nell'art. 1, c. 1, lettera *dd*), d.lg. n. 259/2003, nel testo consolidato con le modifiche introdotte dal d.lg. n. 70/2012, secondo cui per reti devono intendersi «i sistemi di trasmissione e, se del caso, le apparecchiature di commutazione o di instradamento e altre risorse, inclusi gli elementi di rete non attivi, che consentono di trasmettere segnali via cavo, via radio, a mezzo di fibre ottiche o con altri mezzi elettromagnetici, comprese le reti satellitari, le reti terrestri mobili e fisse (a commutazione di circuito e a commutazione di pacchetto, compresa Internet), le reti utilizzate per la diffusione circolare dei programmi sonori e televisivi, i sistemi per il trasporto della corrente elettrica, nella misura in cui siano utilizzati per trasmettere i segnali, le reti televisive via cavo, indipendentemente dal tipo di informazione trasportato».

² Rilevano, da un lato, infatti, gli aspetti spiccatamente tecnici della disciplina, caratterizzati da elementi ingegneristici ed economici. Dall'altro, sotto un profilo giuridico, fonti costituzionali si intersecano con fonti primarie e secondarie, in una fitta rete di norme, che

L'esigenza di chiarire alcuni aspetti connessi a questa tematica è marcatamente pratica, in quanto nel corso della consultazione pubblica avviata dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (d'ora in avanti, Agcom) con delibera n. 510/10/Cons³, segnalazioni degli operatori del settore – svolte direttamente all'Agcom o nell'ambito di attività di associazioni, comitati o progetti⁴ a fini di ricerca o approfondimento – hanno evidenziato la presenza di notevoli disomogeneità ed incongruenze.

Tra le specifiche problematiche, di carattere tecnico e procedurale, sono state segnalate: l'assenza di armonizzazione delle normative tecniche a carattere locale; l'applicazione di condizioni economiche e l'imposizione di vincoli giuridici e tecnici particolarmente gravosi, peraltro in difformità dalle disposizioni comunitarie e nazionali; la mancanza di visibilità delle infrastrutture. In quest'ottica, si è ritenuto opportuno, per lo sviluppo di reti di nuova generazione, avviare una ricognizione di tutte le infrastrutture, esistenti nel sottosuolo, idonee alla posa di cavi per fibre ottiche. È stata sollecitata, pertanto, la realizzazione e l'aggiornamento di un *Inventory* delle infrastrutture a livello nazionale, alimentato da tutti gli operatori di telecomunicazioni e da altri soggetti pubblici e privati che possiedono o costruiscono, a qualunque fine, infrastrutture utilizzabili per la posa di nuove reti in fibra ottica.

Inoltre, ai fini della condivisione dei costi, è stata segnalata l'esigenza che l'operatore/Ente, il quale intenda eseguire l'opera di scavo, renda disponibile i tracciati ed i tempi di lavoro agli operatori di comunicazione elettronica. I gestori di reti pubbliche di comunicazione dovrebbero, altresì, dare evidenza, con congruo anticipo, del loro piano lavori, in modo da consentire ad altri operatori, eventualmente interessati, di poter partecipare alla condivisione dei costi di realizzazione e di poter, quindi, usufruire di quota parte delle infrastrutture realizzate.

si sono avvicinate nel tempo, sostituendosi ovvero integrandosi, fino all'attuale definitiva conformazione delle competenze.

³ Recante l'approvazione di un regolamento in materia di diritti di installazione di reti di comunicazione elettronica per collegamenti dorsali e ubicazione e condivisione di infrastrutture.

⁴ Si richiamano, a tale proposito, i lavori svolti dall'ANFOV, nell'ambito del progetto ISBUL dell'Agcom, o dal Comitato NGN. Il progetto ISBUL (Programma di Ricerca Infrastrutture e Servizi a Banda larga e Ultra Larga) è stato avviato con delibera n. 405/08/Cons ed ha ad oggetto l'introduzione delle reti di nuova generazione (NGN) e l'analisi delle relative implicazioni di natura regolamentare. Il Comitato NGN è stato istituito con delibera n. 64/09/Cons, nella quale sono stati descritti i compiti affidati all'organismo quale quello di elaborare, su richiesta dell'Agcom, proposte e soluzioni relative a questioni attinenti agli aspetti tecnici, organizzativi ed economici connessi alla transizione alle reti NGN.

L'installazione di reti di comunicazione elettronica

Le problematiche segnalate, in ragione della loro ampiezza e complessità, meriterebbero una trattazione diffusa e approfondita. Tuttavia, l'oggetto della presente indagine consente di soffermarsi soltanto su taluni aspetti delle medesime, attraverso l'analisi delle questioni concettuali di particolare rilevanza.

Preliminarmente, aderendo ad una visione discendente del diritto, dai principi generali alle disposizioni secondarie, si è reputato necessario effettuare un breve preambolo in merito all'assetto delle competenze, nel tentativo di chiarire definitivamente l'inquadramento delle reti di comunicazione elettronica nel tessuto costituzionale.

L'indagine prosegue, quindi, con l'analisi di alcune problematiche inerenti le procedure amministrative occorrenti per l'installazione delle reti. In particolare, si è verificato quale sia l'*iter* amministrativo che un operatore deve seguire per l'installazione di una rete di comunicazione elettronica. Il problema è di rilievo, in quanto le reti possono circolare su suolo pubblico (statale, regionale, provinciale, comunale), su suolo di concessionari pubblici o su suolo privato. Pertanto, è immediatamente percepibile che il regime giuridico connesso con l'installazione delle reti muti in funzione dell'ambito territoriale di pertinenza.

L'analisi si è poi orientata verso lo studio della nozione di condivisione di infrastrutture di reti di comunicazione elettronica e di rete dorsale, tenendo conto delle nuove competenze conferite in capo all'Agcom dal d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. in l. 6 agosto 2008, n. 133.

Sotto il primo profilo, si intende dimostrare che la legislazione primaria è orientata a promuovere la condivisione di strutture o proprietà, al fine di una più efficiente gestione del territorio, in luogo della più onerosa duplicazione di reti, sia in termini di impatto sull'ambiente che di costi. La condivisione ha ad oggetto, indistintamente, sia le reti dorsali che quelle cittadine.

Sul versante attuativo, l'Agcom (con delibera n. 622/11/Cons) si è esposta in duplice forma: quale soggetto attivo dell'obbligo di imporre la condivisione simmetricamente in capo a tutti gli operatori, sia dotati di significativo potere di mercato (SMP) sia non SMP, a certe condizioni, di seguito nel dettaglio evidenziate; quale detentrici di un costituendo archivio telematico, contenente l'insieme delle informazioni inerenti le infrastrutture di posa esistenti sul territorio.

Sotto altro profilo, l'indagine vuole mostrare che ulteriore obiettivo della legislazione è la promozione della riduzione del c.d. divario digitale

ovvero dello sviluppo delle nuove tecnologie a banda larga, dorsali e cittadine, che hanno un rilevante impatto sulla produttività, sull'innovazione e la qualificazione del territorio, rappresentando un fattore di benessere sociale e incidendo sulla competitività e sulle reali possibilità di sviluppo nazionale.

L'incentivazione delle infrastrutture a larga banda è stata perseguita attraverso la semplificazione delle procedure amministrative per la realizzazione di interventi di installazione di reti e impianti di comunicazione elettronica in uno alla limitazione degli oneri economici correlati ai diritti di passaggio (intesi come diritti di installare infrastrutture di comunicazione elettronica su proprietà pubbliche o private, al di sopra o al di sotto di esse) ovvero all'utilizzo delle infrastrutture di posa per la realizzazione di reti dorsali.

Sul versante attuativo, l'Agcom (sempre con delibera n. 622/11/Cons) ha normato un aspetto peculiare delle reti dorsali, consistente principalmente nell'imposizione di un obbligo di trasparenza nei confronti degli enti e concessionari pubblici titolari di reti volte alla realizzazione di dorsali.

2. I profili costituzionali

Occorre preliminarmente interrogarsi se «l'installazione di reti di comunicazione elettronica» sia effettivamente una “materia” e quale valenza costituzionale abbia, alla luce del fatto che l'art. 117 Cost. non contempla espressamente tale nozione⁵.

A tale riguardo, si rileva che l'installazione di reti è un concetto atecnico, per l'angolo di osservazione costituzionale, cui accede un fascio di interessi eterogenei, conferiti alla legislazione esclusiva dello Stato e alla legislazione concorrente delle Regioni.

Sotto il profilo della legislazione statale esclusiva, di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., l'installazione di reti inerisce agli ambiti dell'ordinamento civile, del coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale⁶, della tutela

⁵ A tale riguardo, occorre ricordare che la questione è stata affrontata da C. cost. n. 336/2005, che ha dichiarato infondate tutte le censure mosse dalle regioni rispetto alle disposizioni contenute nel Capo V, d.lg. n. 259/2003.

⁶ A titolo di esempio, l'all. 13 al d.lg. n. 259/2003, di cui si discorrerà in seguito quanto al suo impianto costituzionale, il quale determina il contenuto dei modelli da usare nella presentazione dell'istanza di autorizzazione per l'installazione di reti e della denuncia di inizio