

Semplificando si innova (e si cresce) L'impatto dei decreti e gli scenari futuri per le tlc

EXECUTIVE SUMMARY

La piena realizzazione della transizione digitale esige l'ampia disponibilità di infrastrutture fisse e mobili altamente performanti. Sebbene in Italia permanga un gap rispetto agli altri Paesi europei in termini di connessioni ultraveloci (> 100 Mbps), negli ultimi anni la forte crescita della copertura ad almeno 30 Mbps ha consentito al nostro Paese di superare il valore medio europeo. Questo trend positivo è stato scaturito principalmente degli importanti investimenti realizzati dagli operatori tlc, che nel decennio 2010-2020 **hanno investito €72 miliardi** per il potenziamento della rete fissa e mobile in banda ultralarga, nonostante una contestuale riduzione significativa dei ricavi e dei margini del settore.

L'importanza delle reti tlc è stata ampiamente riconosciuta anche a livello europeo. La Comunicazione "**Bussola digitale 2030: la via europea per il decennio digitale**" ha fissato l'obiettivo di raggiungere entro il 2030 una connettività di almeno 1 Gbps per tutte le famiglie europee e la copertura 5G in tutte le aree popolate. Parallelamente, anche le autorità nazionali hanno fissato ambiziosi obiettivi di copertura: la nuova strategia nazionale per la banda ultra larga prevede una velocità di connessione delle reti fisse ad almeno 1 Gbps su tutto il territorio nazionale entro il 2026, dunque con quattro di anticipo rispetto alle tempistiche fissate a livello UE. Sebbene per il raggiungimento di tali traguardi siano state introdotte notevoli risorse nell'ambito dei Piani *Italia 1 Giga* e *Italia 5G*, appare di tutta evidenza che tali interventi risulteranno con ogni probabilità irrealizzabili senza una parallela opera di semplificazione e sburocratizzazione, che finora non ha raggiunto i risultati attesi nonostante gli sforzi profusi.

Già con il **D.L. n.135 del 2018 convertito con L. 11 febbraio 2019, n. 12** sono state introdotte **misure di semplificazione per l'innovazione**, tra cui previsioni relative alle infrastrutture fisiche esistenti e alle tecnologie di scavo a basso impatto ambientale, ed è stato fissato un **termine di novanta giorni** per il rilascio di autorizzazioni per interventi finalizzato all'installazione di reti di comunicazione elettronica a banda ultralarga.

Recentemente, nel 2020 e nel 2021, sono stati adottati anche altri due **decreti-legge, il n. 76/2020 (c.d. Decreto Semplificazioni)** ed il **n. 77/2021 (c.d. Decreto Semplificazioni bis)**, convertiti, rispettivamente,

con L. n. 120/2010 e L. n. 108/2021, volti a favorire maggiore semplificazione e a velocizzare le procedure riducendo adempimenti richiesti agli operatori per la realizzazione delle infrastrutture fisse e mobili. Ulteriori misure di semplificazione sono state previste nel D.Lgs. n. 207/2021 con il quale è stata recepita la direttiva 2018/1972 che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche.

Per quanto concerne i **decreti semplificazioni**, si tratta di interventi che, da un lato, **hanno definitivamente chiarito questioni che avevano determinato ampio contenzioso negli anni scorsi** (come ad es. il tema l'inapplicabilità della disciplina edilizia e urbanistica all'installazione di reti di comunicazione elettronica mediante posa di fibra ottica) e, dall'altro, sono andati ad incidere su termini e procedure nel tentativo di accelerare l'*iter* e ridurre gli oneri a carico degli operatori. In particolare, i decreti intervengono sancendo **l'obbligatorietà della Conferenza di Servizi** e la formazione del **silenzio assenso** decorsi 90 gg., eliminando il rilascio di pareri preliminari resi nelle Conferenze di servizi e subordinando l'esecuzione di **micro trincee** alla sola trasmissione alla soprintendenza competente. Parallelamente, questi semplificano e riducono gli adempimenti per le ipotesi di progetti che necessitino di **varianti in corso d'opera** (fino al dieci per cento delle infrastrutture e degli elementi accessori previsti nell'istanza unica), come anche per gli **interventi di modifica di impianti di telefonia mobile** (che non comportino aumenti delle altezze superiori a 1,5 metri e aumenti della superficie di sagoma superiori a 1,5 metri quadrati) e per la posa di impianti temporanei. Incidono inoltre sull'attività di pianificazione degli enti locali attraverso la previsione di un divieto di introduzione di limitazioni alla localizzazione in aree generalizzate del territorio di stazioni radio base per reti di comunicazioni elettroniche di qualsiasi tipologia, e, parallelamente, anche in via indiretta, o mediante provvedimenti contingibili e urgenti, sui limiti di esposizione a campi elettrici.

Sulla scia tracciata dai decreti semplificazioni si è innestato il **D.Lgs. n. 207/2021** che ha introdotto importanti **novità rispetto agli adempimenti ed i nulla osta** di competenza di **Genio Civile** da un lato, **ENAC/ENAV** dall'altro.

Nonostante gli interventi di semplificazione citati siano piuttosto recenti e la valutazione definitiva del loro reale impatto sulle procedure e le tempistiche di realizzazione delle infrastrutture di TLC fisse e mobili necessiti certamente di un periodo di osservazione maggiore, l'analisi preliminare condotta da I-Com, sulla base di interviste agli operatori finalizzate a raccogliere esperienze e punti di vista, oltre che eventuali proposte migliorative, **ha messo in luce numerose ombre, soprattutto rispetto alla fase applicativa della disciplina nazionale**. Oltre a importanti margini di miglioramento rispetto alle attività di pianificazione dello sviluppo infrastrutturale sui territori, è stata rilevata una spiccata **manca di armonizzazione** a livello nazionale, nonché importanti criticità applicative legate a frequenti e **diffuse violazioni dei termini** normativamente previsti per il rilascio di nulla osta, pareri ed autorizzazioni, **omissioni nella convocazione delle Conferenze di servizi** e carenze partecipative (rispetto, in particolare

ad ENAC/ENAV e Genio civile), forti **ritardi nell'adozione delle ordinanze** dichiarative del silenzio assenso e delle ordinanze di interruzione traffico ed occupazione suolo pubblico, ritrosie rispetto all'applicazione della disciplina sulle **micro trincee**, nonché l'ingiustificata ed illegittima applicazione, in spregio al divieto normativo vigente, di **oneri** ulteriori e diversi dal canone previsto dall'art. 1, comma 816, della legge 27 dicembre 2019, n. 160.

Nel complesso, **l'analisi condotta da I-Com indica come, rispetto alle 15 innovazioni complessive del quadro normativo analizzate, tra rete fissa e mobile, ben 9 presentino delle criticità.**

Nel dettaglio, **per quanto concerne le previsioni tese allo snellimento delle procedure relative all'infrastrutturazione di rete fissa, si rileva come 5 provvedimenti su 9, dunque più della metà, presentino delle problematiche ancora irrisolte.** Queste, in particolare, sono relative alle difficoltà di utilizzo delle micro trincee, alla conferenza dei servizi, al divieto di porre ulteriori oneri ulteriori e all'inapplicabilità del testo unico. A latere, si osserva inoltre l'inapplicabilità della semplificazione relativa alla scia, intesa come istanza unica, in quanto riferita ad una previsione normativa la cui efficacia è cessata il 30 giugno 2020.

Per quanto riguarda, invece, le norme indirizzate a semplificare l'infrastrutturazione di rete mobile, le criticità riguardano ben 4 innovazioni su 6. Nel dettaglio, gli operatori hanno sottolineato la mancanza di una pianificazione ad opera degli enti locali tesa alla preventiva identificazione dei bisogni di copertura e dei siti in cui autorizzare gli impianti, violazioni dell'obbligo di convocazione della Conferenza dei Servizi e la persistente adozione di pareri non definitivi. A questi si aggiungono anche una diffusa ritrosia dei Comuni ad adottare delibere dichiarative del silenzio assenso e la mancata partecipazione alla Conferenza di ENAC/ENAV, Aviazione militare e Genio civile, disfunzioni che hanno in larga parte **vanificato le funzioni tipiche di tale istituto**, ossia la semplificazione della procedura e la riduzione delle tempistiche di rilascio delle autorizzazioni.

D'altro canto, è stato altresì osservato che, quando le Conferenze vengono convocate a livello regionale o con un Comune capofila che coinvolge gli altri, si rileva un effettivo beneficio in termini di riduzione dei tempi. Tuttavia, ciò sembra fortemente dipendente dalla "virtuosità" o meno delle amministrazioni coinvolte, ed avviene in modo indipendente dalle semplificazioni. Tra le **amministrazioni virtuose** gli operatori hanno citato in particolare la **Regione Sardegna** per la digitalizzazione dei processi e il **Comune di Bologna** per la predisposizione di un **team dedicato e specializzato** sull'ambito della telefonia mobile che **garantisce il rispetto dei tempi previsti dalla normativa.**

Nel complesso, tuttavia, il combinato disposto di tutte le criticità descritte sta facendo sì che **l'impatto degli interventi normativi di semplificazione messi in campo nell'ultimo biennio al fine di accelerare lo sviluppo infrastrutturale sia molto limitato**: la maggior parte degli operatori intervistati dichiara, infatti, che **non si sono rilevati vantaggi in termini di riduzione delle tempistiche per il rilascio delle autorizzazioni**.

In un contesto già molto frastagliato e farraginoso, non possono che destare ulteriore particolare preoccupazione **i possibili impatti del D.L. n. 21/2022, approvato lo scorso 21 marzo**, che, nel dettare misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina, ha ridefinito e rafforzato i poteri speciali in materia di difesa e sicurezza nazionale (**Golden power**), anche in materia di 5G, con il risultato di determinare ulteriori vincoli e ritardi per lo sviluppo delle reti. Si tratta, evidentemente, di disposizioni che, sebbene ispirate dalla volontà di garantire elevati standard di sicurezza e consentire al Governo di esercitare poteri speciali per garantire la sicurezza nazionale, inseriscono **obblighi di pianificazione stringenti a carico degli operatori**. A questi è infatti richiesta la previa valutazione - non sempre possibile con largo anticipo - di tutti gli elementi tecnici di sviluppo della rete, e disegnano una **procedura di valutazione di tali piani che si presenta certamente poco agile e con degli elementi di rigidità**, come ad esempio la possibilità di presentare modifiche solo con cadenza quadrimestrale, che rischiano di non riuscire a garantire una risposta efficace alle esigenze degli operatori e dunque di rallentare ulteriormente lo sviluppo delle reti.

Alla luce di tale ultimo intervento normativo, che andrebbe ad accrescere la complessità degli adempimenti richiesti agli operatori, è dunque quantomai urgente, con riferimento alle misure di semplificazione analizzate nel nostro studio, mettere in atto tutte le **azioni necessarie ad assicurare certezza del diritto, uniformità di applicazione della disciplina nazionale sull'intero territorio nazionale, nonché strumenti di cooperazione tra operatori ed enti locali** che consentano, innanzitutto, di individuare con puntualità le esigenze del mercato e i bisogni della collettività e, dunque, di mettere in atto tutti quelli interventi di pianificazione dello sviluppo infrastrutturale senza i quali appare molto complessa la missione, affidata agli operatori, di prevedere i possibili sviluppi, individuare le tecnologie e definire una pianificazione annuale per lo sviluppo delle reti.

INDICE

EXECUTIVE SUMMARY	1
1. Il settore delle telecomunicazioni	6
1.1. La domanda di connettività in Italia	7
1.2. La copertura di rete	8
2. La spinta allo sviluppo delle infrastrutture. Le novità introdotte con i decreti semplificazione	15
2.1 Lo sviluppo delle infrastrutture fisse e mobili. Dagli obiettivi europei a quelli nazionali	15
2.2 Le semplificazioni come strumento per catalizzare lo sviluppo delle reti. Il D.L. n. 76/2020 (convertito con L. n. 120/2020)	16
2.3 Il Decreto Semplificazioni Bis (D.L. n. 77/2021 convertito con L. n. 108/2021).....	19
2.4 Il recepimento del Codice europeo delle comunicazioni elettroniche e le ulteriori semplificazioni per lo sviluppo delle reti	21
3. La percezione degli operatori. Le risultanze di una survey tra criticità rilevate e possibili soluzioni	24
4. Conclusioni e spunti di policy	31

1. Il settore delle telecomunicazioni

Internet svolge un ruolo sempre più centrale all'interno della società e dell'economia, rappresentando, per i cittadini, il mezzo privilegiato per lavorare, comunicare, informarsi, acquistare prodotti e servizi e, per le aziende, uno strumento fondamentale per competere, crescere e fare business. Una connettività capillare, stabile e veloce rappresenta ormai un requisito imprescindibile per le famiglie, le imprese e per il Paese in generale.

Negli ultimi anni si è, così, assistito ad una forte crescita della copertura della banda larga veloce ad almeno 30 Mbps, che ha consentito di superare la media degli altri paesi europei (93% la copertura delle abitazioni in Italia vs. 87% della media EU), mentre rimane distante dalla media europea il valore della copertura realizzata in Italia con velocità ≥ 100 Mbps con reti VHCN: 34% vs 59%¹. Considerando la sola copertura in fibra il gap da colmare si riduce a 8,5 p.p. (34% vs 42,5%)². Il trend positivo è sicuramente conseguenza degli investimenti in rete e servizi, cresciuti del +21,3% tra il 2010 e il 2020 e passati da € 6,1 a € 7,4 miliardi³ in termini assoluti dopo aver raggiunto nel 2019 il valore più alto del decennio (€7,6 miliardi). Complessivamente, nel periodo considerato, **gli operatori TLC hanno investito € 72 miliardi** per il potenziamento della rete a banda larga, lo sviluppo della banda ultralarga e dei Very High Capacity Networks (VHCN), la realizzazione della rete 5G e la sicurezza della rete e dei servizi di telecomunicazione.

Il settore delle telecomunicazioni assume infatti una rilevanza crescente per il Paese, sia per i servizi offerti che per la capacità di sostenere continui investimenti a supporto della crescente domanda di connettività. In Italia, il settore ha un peso economico molto significativo, contando circa €31,2 miliardi di ricavi, €16,5 miliardi di valore aggiunto diretto generato e 63.000 dipendenti. Partendo da questi dati, un recente studio di Ambrosetti⁴ stima un **giro d'affari complessivo – comprensivo di impatto diretto, indiretto e indotto – di €71 miliardi e un valore aggiunto che nel complesso supera i €38 miliardi**. Mentre, in termini di occupazione, all'impatto diretto di 63.000 unità si aggiungono un impatto indiretto – prodotto negli altri comparti collegati alla filiera economica - e un impatto indotto – conseguenza degli aumentati consumi – che si traducono in un effetto complessivo pari a quasi 220.000 posti di lavoro.

Inoltre, lo studio stima un impatto positivo sul PIL (+0,09 p.p.) derivante da una maggiore velocità media di connessione nonché una crescita dell'attrattività del Paese: secondo le stime, un

¹ Fonte: elaborazione Asstel su dati Digital Agenda Scoreboard 2021, Commissione Europea; Infratel. Settembre 2021

² C'è però da considerare che in questi valori non viene riconosciuto il contributo della tecnologia VDSL2* VDSL2*, ampiamente presente in Italia che, in determinate condizioni, permette di raggiungere le medesime velocità della fibra

³ Fonte: Asstel, Rapporto sulla filiera delle Telecomunicazioni in Italia. Edizione 2021

⁴ WindTre, The European House Ambrosetti, "Il valore del settore delle telecomunicazioni per il sistema Paese", gennaio 2022

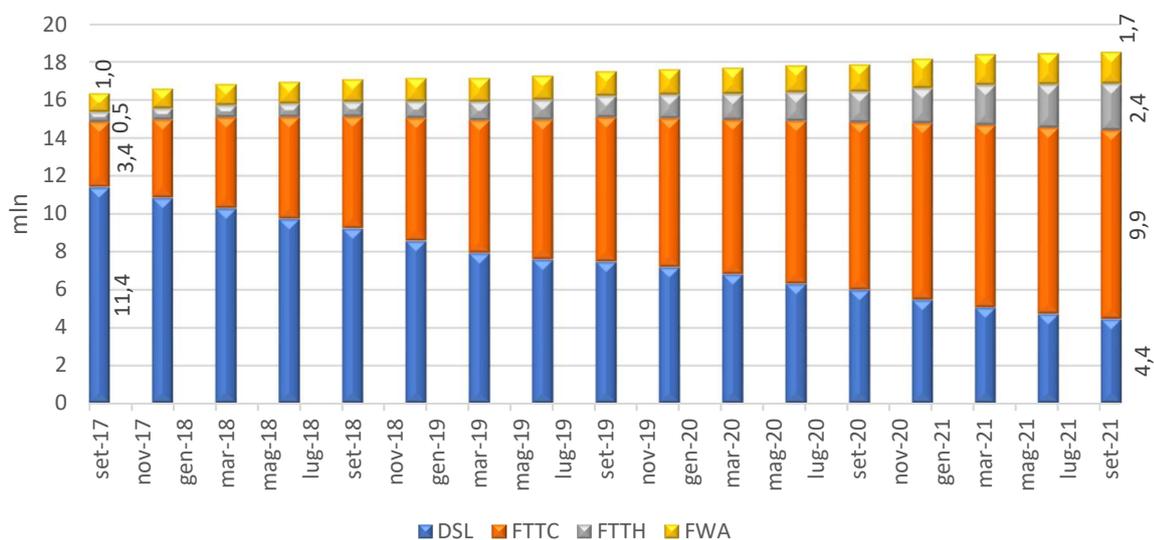
aumento di 1 punto percentuale nella copertura di rete indurrebbe una crescita dei flussi IDE verso l'Italia dello 0,9%, per un ammontare pari a circa €243 milioni.

1.1. La domanda di connettività in Italia

Negli ultimi quattro anni, il numero di linee in banda larga è cresciuto del 13,4%, passando dai 16,3 milioni di settembre 2017 ai **18,5 milioni di settembre 2021** (Fig. 1.1). In particolare, sono cresciute le linee FTTC, quasi triplicate nei quattro anni, ma anche gli accessi in FTTH che erano circa mezzo milione a settembre 2017: quattro anni dopo hanno raggiunto quasi i 2,5 milioni. Aumentati anche gli accessi in FWA (+70% nel periodo di riferimento), anche se minori in termini assoluti (1,7 milioni).

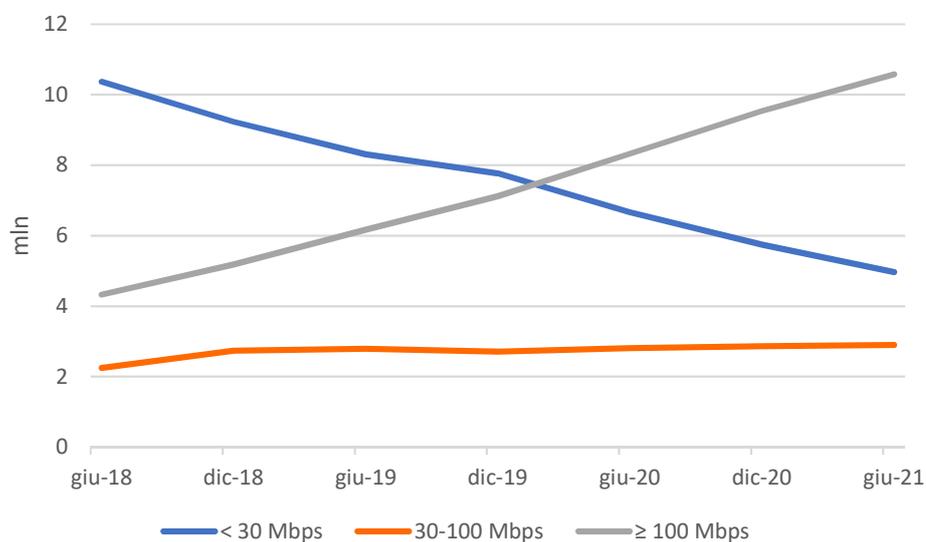
In termini di velocità di trasferimento dati, la domanda per connessioni più performanti è aumentata costantemente nel tempo (Fig. 1.2): **le linee con velocità almeno pari a 100 Mbps sono passate da 4,3 milioni a 10,6 milioni in quattro anni**, a fronte di un trend sostanzialmente stagnante per le connessioni con velocità compresa tra 30 e 100 Mbps e un andamento in forte calo per le connessioni a velocità inferiore ai 30 Mbps.

Fig. 1.1: Numero di linee in banda larga



Fonte: AGCOM

Fig. 1.2: Numero di linee, per velocità di connessione



Fonte: AGCOM

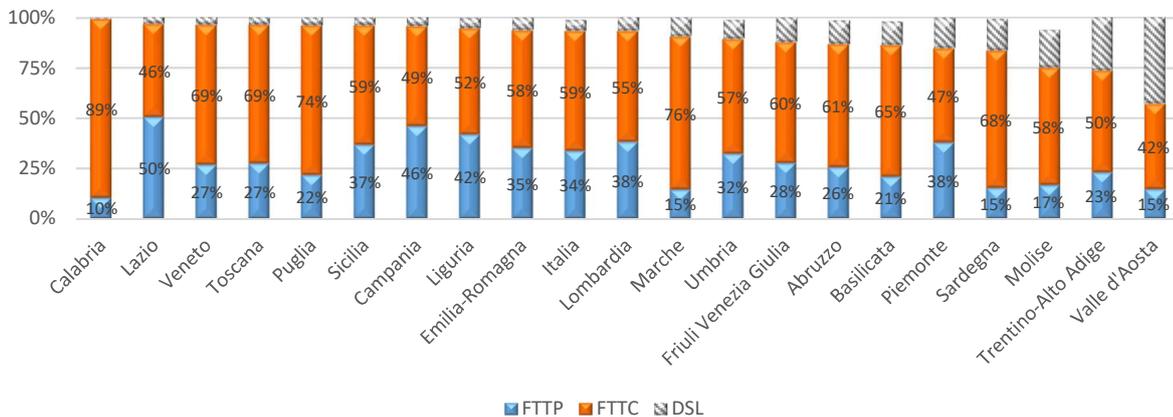
Anche con riferimento alla domanda di connettività, vi sono studi che confermano il ruolo determinante di quest'ultima sull'economia di un Paese. In particolare, un recente studio⁵ propone un modello econometrico di stima del contributo economico della banda larga. Secondo le stime da esso prodotte, gli effetti economici della banda larga fissa evidenziano per i Paesi europei (in un periodo compreso tra il 2012 e il 2019) un impatto significativo della penetrazione dei servizi di connettività ad essa associati: in particolare, un aumento del 10% nella penetrazione della banda larga fissa produce un aumento dell'1,4% del PIL pro capite.

1.2. La copertura di rete

Sulla base dei dati AGCOM, a fine 2020 la copertura in fibra con reti FTTP raggiungeva il 34% delle famiglie (Fig. 1.3): la copertura maggiore si ha nel Lazio (50%), la più bassa in Calabria (10%), dove però è presente una estesa copertura della rete FTTC, che copre un ulteriore 89% delle famiglie della regione. Dove ancora si fa molto affidamento sulla tecnologia ADSL è in Valle d'Aosta - poco più della metà delle famiglie possono contare sulla fibra (FTTC o FTTP) - e in Trentino Alto Adige e Molise, dove circa un quarto delle famiglie gode solo di una copertura in ADSL.

⁵ Luiss Business School, "Il settore Telco in Italia: assetto normativo e analisi di impatto. Trasformazione digitale e incentivo a investire nelle reti a banda larga ad alta capacità: criticità e prospettive del caso italiano", Novembre 2021

Fig. 1.3: Copertura regionale per tecnologia (% famiglie coperte, dicembre 2020)



Fonte: AGCOM

Per aumentare in maniera decisa il tasso di copertura in banda ultralarga sul territorio, la Strategia italiana per la Banda Ultralarga ha definito le azioni necessarie al raggiungimento degli obiettivi di trasformazione digitale indicati dalla Commissione Europea nel 2016 e nel 2021, tra cui vi è la realizzazione di infrastrutture digitali sicure e sostenibili, per far sì che, entro il 2030, tutte le famiglie dell'UE possano beneficiare di una connettività Gigabit.

Tra le 7 azioni previste, il Piano "Italia a 1 Giga" è quella dedicata a fornire connettività a 1 Gbps in download e 200 Mbps in upload nelle aree grigie e nere NGA, in particolare alle unità immobiliari che, a seguito della mappatura delle infrastrutture presenti o pianificate al 2026 dagli operatori di mercato, sono risultate non coperte da almeno una rete in grado di fornire in maniera affidabile velocità di connessione in download ≥ 300 Mbps, soglia prestazionale ritenuta necessaria per sviluppare reti "a prova di futuro" che permettano a cittadini, imprese e PA di fruire di servizi avanzati quali, tra gli altri, video streaming ad alta definizione, realtà virtuale e aumentata, smart working e formazione a distanza, cloud computing, online gaming, telemedicina, ecc.

Il primo adempimento procedurale svolto dal Governo italiano, ai fini dell'attuazione del piano di intervento nelle aree "a fallimento di mercato", nelle quali non è attualmente presente né lo sarà entro il 2026 almeno una rete in grado di offrire una velocità di connessione stabile pari o superiore a 300 Mbps, è stata la **predisposizione di una mappatura particolareggiata del territorio nazionale, effettuata tramite consultazione pubblica.**

La consultazione è stata condotta tra il 30 aprile 2021 e si è conclusa il 15 giugno 2021, mentre i risultati relativi alle coperture previste per il 2026 sono stati pubblicati ad agosto.

Le tecnologie monitorate sono: 1) rame con tecniche trasmissive VDSL/VDSL 2+/E-VDSL; 2) rame con tecniche trasmissive vectoring/G.fast/bonding; 3) fibra ottica (secondo le architetture FTTH/FTTB) fino al civico che identifica l'edificio o al massimo ad una distanza minore o uguale a 50 metri; 4) FWA su frequenza licenziata con fibra fino alla BTS (Base Transceiver Station); 5) FWA su frequenza licenziata senza fibra fino alla BTS. In questo caso, le coperture sono riportate per classi di velocità: 1) tra 30 Mbps e 100 Mbps; 2) tra 100 Mbps e 200 Mbps; 3) tra 200 Mbps e 300Mbps⁶; 4) tra 300 Mbps e 1 Gbps; 5) oltre 1 Gbps.⁷

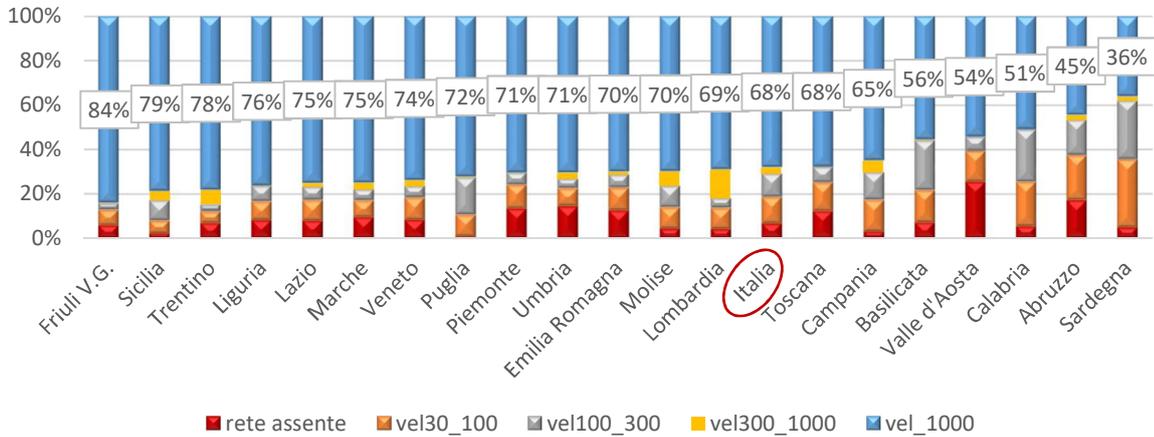
Dalla consultazione, cui hanno risposto 47 operatori, risulta una **copertura con velocità superiore a 300 Mbps, al 2026, del 71% del territorio nazionale, prevalentemente costituita da rete a velocità superiore a 1 Gbps (68%)** (Fig. 1.4). Mentre **il 29% del territorio resterebbe oggetto di intervento**: in particolare, un civico su dieci sarebbe raggiunto da una rete a velocità superiore a 100 Mbps ma inferiore a 300 Mbps; poco di più (12%) godrebbe di una velocità inferiore ai 100 Mbps; e resterebbe un 7% di civici non coperti (le cosiddette aree bianche).

Nel complesso, emerge una situazione, su base regionale, abbastanza uniforme, con criticità maggiori nelle regioni Sardegna, Calabria, Basilicata e Abruzzo, dove oltre il 40% dei civici sarebbe da ritenersi oggetto di intervento, e regioni ai vertici della classifica – Lombardia, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia – in cui gli interventi riguarderebbero meno di un civico su dieci (Fig. 1.5). Se si guarda, poi, alla massima velocità raggiungibile, la situazione cambia parzialmente, lasciando tra le regioni particolarmente virtuose solo il Friuli Venezia Giulia, in cui si punterà esclusivamente sulla velocità massima (presenterebbe, infatti, una copertura nulla per le velocità comprese tra i 300 Mbps e 1 Gbps).

⁶ Nell'analisi che segue, le classi 2) e 3) sono state accorpate, dati i numeri esigui relativi alla classe 3).

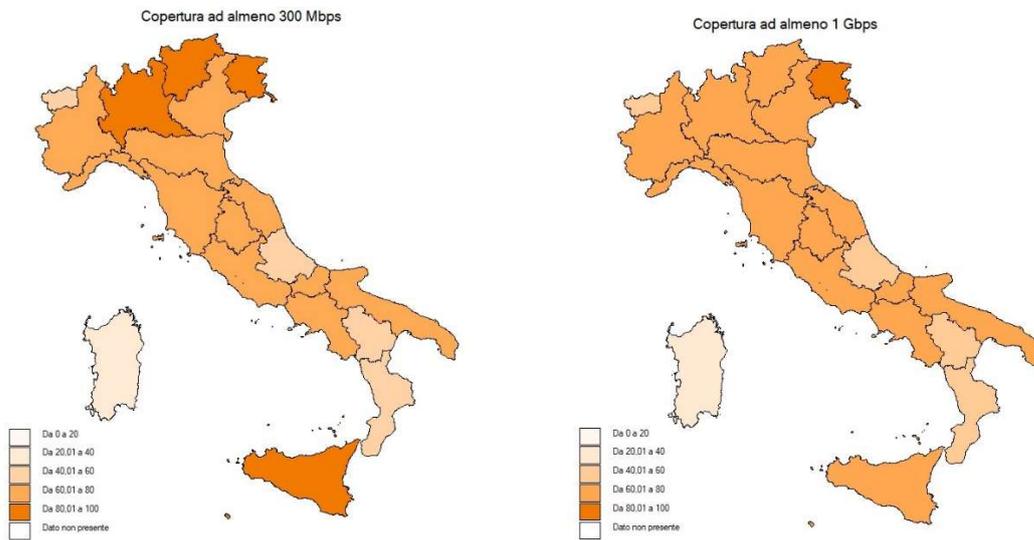
⁷ I valori previsti per la velocità massima raggiungibile in upload sono: 1) tra 15Mbps e 50Mbps; 2) tra 50 Mbps e 100Mbps; 3) tra 100Mbit/s e 200Mbps; 4) oltre 200Mbps.

Fig. 1.4: Copertura di rete, per fascia di velocità (% civici, 2026)



Fonte: Elaborazioni I-Com su dati Infratel

Fig. 1.5: Copertura regionale (% civici, 2026)



Fonte: Elaborazioni I-Com su dati Infratel

A gennaio 2022 è stato inoltre pubblicato il bando per i progetti di investimento volti alla realizzazione di infrastrutture in grado di erogare servizi con capacità di almeno 1 Gbps in download e 200 Mbps in upload.

Nel complesso, sul territorio italiano, circa **un civico su tre, tra quelli mappati (oltre 21 milioni), sarà oggetto di intervento in quanto non in grado di fornire in maniera affidabile velocità di connessione in download ≥ 300 Mbps** (Tab. 1.1). Percentuali nettamente superiori a quella nazionale si riscontrano in Sardegna, Calabria e Basilicata, dove ben oltre la metà dei civici mappati non risulta adeguatamente coperta (il 67%, 58% e 55%, rispettivamente). Virtuose, in questo senso, sono invece la Lombardia e la Sicilia, dove all'incirca un civico su cinque richiede un intervento finanziato nell'ambito del Piano Italia a 1 Giga.

Tab.1.1: Civici oggetto di intervento nell'ambito del Piano Italia a 1 Giga, per regione

	Civici mappati 2021*	Civici oggetto di intervento pubblico**	Percentuale di civici oggetto di intervento
Sardegna	985.274	663.784	67%
Puglia	2.302.160	644.257	28%
Abruzzo-Molise-Marche-Umbria	1.469.779	609.520	41%
Piemonte-Liguria-Val d'Aosta	1.550.003	495.133	32%
Calabria	1.669.114	967.411	58%
Toscana	1.618.678	549.188	34%
Lazio	1.728.220	481.248	28%
Sicilia	2.454.755	479.726	20%
Emilia Romagna	1.563.860	450.010	29%
Campania	1.357.191	488.573	36%
Friuli V.G.-Veneto	2.012.326	444.904	22%
Lombardia	2.185.382	397.008	18%
Basilicata	297.784	162.956	55%
Trentino A.A.	128.113	62.732	49%
Italia	21.322.639	6.896.450	32%

Fonte: Infratel

*Dati contenuti nella Consultazione Pubblica del Piano Italia a 1 Giga, 6 agosto 2021

**Dati contenuti nel Bando di gara pubblicato nell'ambito del Piano Italia a 1 Giga, gennaio 2022

Infine, all'interno della Strategia per la Banda Ultralarga del 2015, uno dei principali tasselli è costituito dal **Piano Aree Bianche**, che riguarda specificamente le aree a fallimento di mercato, quelle, cioè, in cui le normali dinamiche di mercato non garantirebbero un'adeguata realizzazione delle infrastrutture. Per queste aree si è puntato su un modello a concessione tramite fondi nazionali, comunitari e regionali per la realizzazione di una rete di proprietà pubblica aperta a tutti

gli operatori TLC in modalità wholesale⁸, che rimane per 20 anni in concessione all'aggiudicatario, il quale, individuato tramite procedura di gara pubblica, si occupa di realizzare la rete e di gestire l'infrastruttura passiva.

L'attuazione del Piano Banda Ultralarga del 2015 è stata affidata ad Infratel, con l'obiettivo di dotare 7.700 comuni di connessione in fibra ottica, in aggiunta ai comuni da coprire con connessione mista fibra-wireless (FWA) con prestazioni fino a 100 Mbps.

Come noto, i bandi sono stati tutti aggiudicati a Open Fiber. La sottoscrizione del contratto di concessione tra Infratel e Open Fiber per i lotti del primo bando è avvenuta a giugno 2017, per il secondo a novembre 2017 e per il terzo ad aprile 2019.

Al 31 gennaio 2022⁹, dal punto di vista progettuale, degli oltre 10.000 progetti previsti in FTTH, ne risultavano approvati quasi 9.000, da realizzarsi in circa 6.000 comuni (il 96% dei comuni previsti). A livello realizzativo, per le infrastrutturazioni in fibra sono stati emessi circa 5.800 ordini di esecuzione, di cui quasi 4.000 risultano chiusi, ovvero con CUIR (Comunicazione Ultimazione Impianto di Rete), a fronte di circa 2.700 interventi "completati" (Tab. 1.2).

Tuttavia, per poter fornire i servizi alla cittadinanza è necessario eseguire il collaudo degli impianti. Quest'ultimo richiede che il comune sia stato completato in tutte le sue componenti e pertanto sia in possesso dei CUIR del PCN (Punto di consegna neutro), della rete primaria e della rete secondaria, ove tutti questi siano previsti. A questo punto, Open Fiber può presentare la documentazione di *as built* ad Infratel Italia che avvia le attività di collaudo.

Dei 6.232 comuni coinvolti, il 43% sono comuni completati e, di questi, 1.884 (pari al 30%) collaudati positivamente e, dunque, pronti ad offrire il servizio al cittadino (Fig. 1.6).

⁸ Gli altri operatori tlc acquistano connettività in modalità wholesale dal concessionario, a prezzi definiti da Agcom, e rivendono il servizio al dettaglio ai clienti finali, ovvero cittadini, imprese e Pubblica Amministrazione.

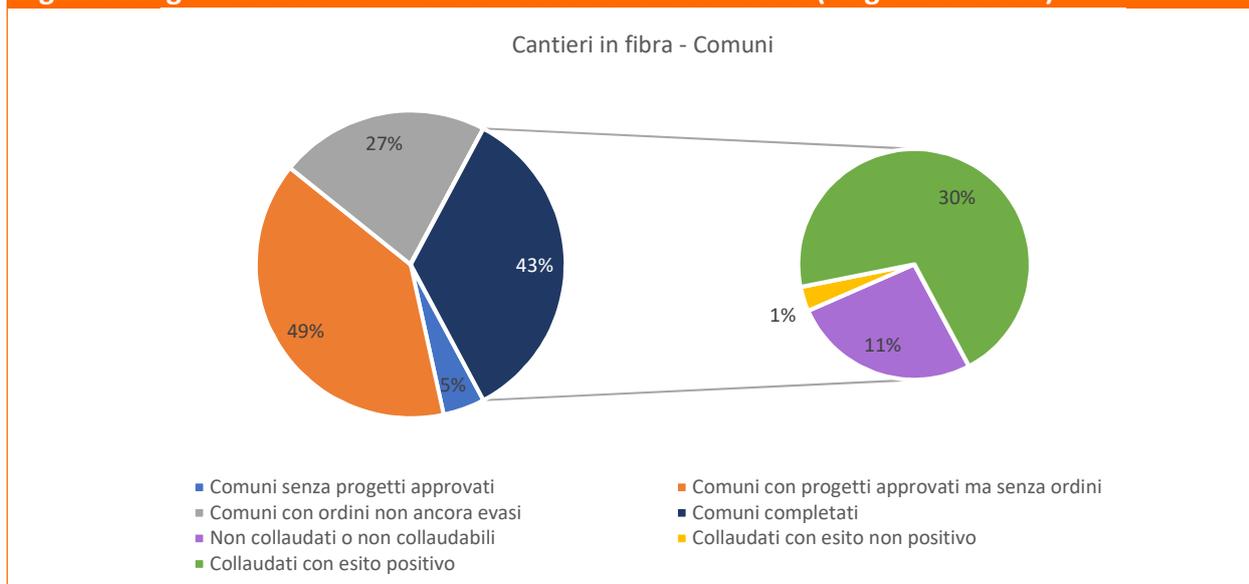
⁹ Fonte: Relazione sullo "Stato di avanzamento del piano strategico per la banda ultralarga" pubblicata da Infratel.

Tab.1.2: Progettazione ed esecuzione cantieri in fibra (FTTH; 31 gennaio 2021)

REGIONE	COMUNI PREVISTI	COMUNI PROGETTI APPROVATI	COMUNI CON ORDINE	COMUNI COMPLETATI	COMUNI COLLAUDATI	COMUNI CON COLLAUDI POSITIVI
Abruzzo	174	173	147	115	105	104
Basilicata	103	103	97	72	45	43
Campania	238	218	94	83	72	66
Calabria	449	398	261	187	123	119
Emilia-Romagna	242	235	212	114	70	67
Friuli-Venezia Giulia	182	180	140	123	108	104
Lazio	329	325	199	143	118	117
Liguria	201	200	113	46	20	18
Lombardia	1.147	1.091	586	415	292	267
Marche	221	219	208	120	79	71
Molise	132	132	96	70	57	55
Piemonte	1.115	1.083	586	401	266	249
Puglia	223	211	87	77	61	59
Sardegna	135	131	71	57	43	42
Sicilia	318	291	237	210	190	187
Toscana	210	200	147	86	63	61
Trentino-Alto Adige	214	209	131	76	49	45
Umbria	78	77	74	56	44	43
Valle D'Aosta	68	68	41	27	16	16
Veneto	453	452	342	199	155	151
Totale	6.232	5.996	3.869	2.677	1.976	1.884

Fonte: Infratel

Fig.1.6: Progettazione ed esecuzione cantieri in fibra e FWA (31 gennaio 2022)



Fonte: Infratel

2. La spinta allo sviluppo delle infrastrutture. Le novità introdotte con i decreti semplificazione

2.1 Lo sviluppo delle infrastrutture fisse e mobili. Dagli obiettivi europei a quelli nazionali

La disponibilità su tutto il territorio nazionale di reti fisse e mobili altamente performanti è condizione prodromica e fattore abilitante per lo sviluppo dei servizi digitali e la fruibilità degli stessi da parte di famiglie, imprese e P.A. e dunque del conseguimento effettivo dei benefici offerti dalla digitalizzazione.

Considerato che gran parte della competizione globale ruota e ruoterà intorno alla capacità di stare al passo con l'innovazione digitale, l'Unione europea è da molti anni impegnata nell'adozione di strategie in grado di favorire la transizione digitale all'interno dei singoli Stati Membri e garantire, così, la capacità dell'Europa di svolgere un ruolo attivo nella corsa alla digitalizzazione. Ed infatti, nell'**Agenda digitale UE 2020** (pubblicata nel 2010), la Commissione prevedeva al 2020 lo sviluppo di connettività ad almeno 30 Mbps per tutta la popolazione di cui oltre il 50% abbonata con connessioni ad almeno 100 Mbps. Nel 2016, poi, la Comunicazione "**Connettività per un mercato unico digitale competitivo: verso una società dei Gigabit europea**" ha annunciato, per il 2025, obiettivi di connettività di almeno 1 Gbps per scuole, biblioteche e uffici pubblici, di almeno 100 Mbps, espandibile a Gigabit, per tutte le famiglie europee e copertura 5G ininterrotta in tutte le aree urbane e lungo i principali assi di trasporto terrestre. Ebbene, superando tali obiettivi, il 9 marzo 2020 è stata pubblicata la Comunicazione "**Bussola digitale 2030: la via europea per il decennio digitale**" che ha definito, tra gli altri, anche gli obiettivi di connettività per l'anno 2030 prevedendo una connettività di almeno 1 Gbps per tutte le famiglie europee e la copertura 5G in tutte le aree popolate.

Se questi sono gli obiettivi, ovviamente sempre più ambiziosi, che l'UE ha fissato negli anni, a livello nazionale, nel marzo 2015 è stata lanciata la **Strategia per la Banda Ultralarga**, con la quale i decisori politici al fine di colmare il gap infrastrutturale e di mercato e soddisfare gli obiettivi dell'Agenda digitale UE 2020, hanno assunto l'impegno, coerentemente con gli obiettivi europei al 2016, a coprire almeno l'85% della popolazione con connettività ≥ 100 Mbps. Con l'adozione della **nuova strategia nazionale per la banda ultralarga** (pubblicata il 27 maggio 2021), le ambizioni italiane sono state ulteriormente rafforzate, prevedendo entro il 2026 una velocità di connessione delle reti fisse ad almeno 1 Gbit/s su tutto il territorio nazionale, in anticipo di ben quattro anni rispetto alle tempistiche UE. La nuova strategia, in particolare, in attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, definisce le azioni necessarie al raggiungimento degli obiettivi di trasformazione digitale indicati dalla Commissione europea con la Comunicazione sulla Connettività per un mercato unico digitale europeo Gigabit Society e con la Comunicazione sul decennio digitale Digital Compass, mediante 7 azioni, di cui due già in atto,

ovvero il Piano aree bianche (infrastrutturazione aree a fallimento di mercato) e il Piano Voucher (incentivi alla domanda), cui si aggiungono il Piano “Italia a 1 Giga”, il Piano “Italia 5G”, il Piano “Scuole connesse”, il Piano “Sanità connessa” e il Piano “Isole Minori”.

Con il **Piano Italia a 1 Giga**, in particolare, si persegue l’obiettivo di sviluppare reti a banda ultra larga nelle restanti aree del Paese in cui si registra carenza di investimenti da parte degli operatori a causa di una minore redditività degli stessi rispetto ad aree più profittevoli nella logica di assicurare pari opportunità di crescita sull’intero territorio nazionale.

Con il **Piano Italia 5G**, invece, si vuole incentivare la realizzazione delle infrastrutture di rete per lo sviluppo e la diffusione di reti mobili 5G nelle aree a fallimento di mercato su tutto il territorio nazionale. Il Piano, in particolare, persegue l’obiettivo di incentivare la diffusione di reti mobili 5G in grado di assicurare un significativo salto di qualità della connettività radiomobile mediante rilegamenti in fibra ottica delle stazioni radio base (SRB) e la densificazione delle infrastrutture di rete, al fine di garantire la velocità ad almeno 150 Mbit/s in downlink e 30 Mbit/s in uplink, in aree in cui non è presente, né lo sarà nei prossimi cinque anni, alcuna rete idonea a fornire connettività a 30 Mbit/s in tipiche condizioni di punta del traffico.

2.2 Le semplificazioni come strumento per catalizzare lo sviluppo delle reti. Il D.L. n. 76/2020 (convertito con L. n. 120/2020)

Alla luce degli sfidanti obiettivi stabiliti a livello europeo e nazionale, in considerazione del ritardo accumulato dal nostro Paese nel processo di digitalizzazione - soprattutto lato domanda - che si traduce ormai da molti anni nel posizionamento dell’Italia nelle ultime classifiche dell’indice europeo DESI, il Governo è ripetutamente intervenuto negli anni nel tentativo di introdurre strumenti di semplificazione normativa in grado di agevolare il dispiegamento delle reti a banda ultralarga. Ed infatti, se già con il **D.L. n.135 del 2018** convertito con L. 11 febbraio 2019, n. 12 sono state introdotte, tra le misure di semplificazione per l’innovazione (art. 8 *bis*), previsioni relative alle ipotesi di utilizzo di infrastrutture fisiche esistenti e tecnologie di scavo a basso impatto ambientale in presenza di sottoservizi e concernenti gli scavi con mini trincee (es. esenzione dalla procedura di verifica preventiva dell’interesse archeologico) ed è stato fissato, per il rilascio di autorizzazioni interventi per l’installazione di reti di comunicazione elettronica a banda ultralarga, un termine di novanta giorni dalla ricezione della richiesta da parte della soprintendenza (a condizione che detta richiesta sia corredata di idonea e completa documentazione tecnica), nel 2020 e nel 2021 sono stati adottati altri due decreti-legge, il n. 76/2020 ed il n. 77/2021, convertiti, rispettivamente, con L. n. 120/2010 e L. n. 108/2021, al fine di introdurre al

quadro normativo vigente una serie di innovazioni tese alla semplificazione e velocizzazione delle procedure ed alla riduzione degli adempimenti richiesti agli operatori per la realizzazione delle infrastrutture sia fisse che mobili. Ulteriori misure di semplificazione sono state previste nel D.Lgs. n. 207/2021 con il quale è stata recepita la direttiva 2018/1972 che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche.

Rinviando al paragrafo successivo l'analisi del D.L. n. 71/2021 e delle innovazioni dallo stesso introdotte nell'ordinamento, per quanto concerne il **D.L. n. 76/2020**, meglio noto come decreto Semplificazioni, nel modificare il codice delle comunicazioni elettroniche (CCE - D.Lgs. n. 259/03), ha disposto, all'art. 38, misure di semplificazione per reti e servizi di comunicazioni elettroniche. In particolare, andando a modificare la disciplina contenuta nell'art. 86, comma 3, del CCE, ha disposto **l'inapplicabilità della disciplina edilizia e urbanistica** all'installazione di reti di comunicazione elettronica mediante posa di fibra ottica, eliminando così definitivamente l'incertezza legata alla necessità di disporre di un doppio titolo che ampio contenzioso aveva determinato negli anni (per lo più risolto con pronunce che negavano tale necessità), ed affermando l'esigenza di presentazione di un'unica istanza per gli scavi, l'occupazione del suolo e la realizzazione di eventuali opere civili ai sensi del CCE, in deroga alle previsioni del testo unico dell'edilizia. Il decreto semplificazioni del 2020 ha chiarito, poi anche per il mobile, l'inapplicabilità della disciplina edilizia prevedendo con riferimento alle autorizzazioni per la realizzazione della rete di comunicazioni elettroniche e degli elementi ad essa collegati il regime di semplificazione dagli art. 87 e 88 del Dlgs 259/2003.

Il D.L. n. 76/2020 è andato a modificare anche l'art. 88 del CCE recante la disciplina delle opere civili, scavi ed occupazione di suolo pubblico. Tale disposizione, in particolare, nel testo vigente al 2019, prevedeva la presentazione di un'istanza unica, la possibilità per il responsabile del procedimento, di convocare, entro il termine di trenta giorni dalla data di ricezione dell'istanza, una conferenza di servizi, chiamata a pronunciarsi entro 30 gg. dalla prima convocazione (obbligatoria invece la convocazione della conferenza nel caso in cui l'installazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica interessasse aree di proprietà di più Enti, pubblici o privati). Lo stesso responsabile aveva la possibilità di richiedere, per una sola volta, entro dieci giorni dalla data di ricezione dell'istanza, il rilascio di dichiarazioni e la rettifica od integrazione della documentazione prodotta. Nel caso di motivato dissenso, a fronte di una decisione positiva assunta dalla conferenza di servizi, espresso da un'Amministrazione preposta alla tutela ambientale, alla tutela della salute o alla tutela del patrimonio storico-artistico, la norma prevedeva il trasferimento della decisione al Consiglio dei Ministri. La norma fissava un termine analogo - 30 gg. (ridotto però per specifiche ipotesi, es. buche e chiusini) - per il rilascio dell'autorizzazione da parte dell'Amministrazione che non avesse convocato la conferenza di servizi ricollegando all'inutile decorso di tale termine, la formazione del silenzio assenso.

Ebbene, il D.L. n. 76/2020 è andato ad incidere su tale disciplina precisando che qualora l'installazione di infrastrutture di comunicazione elettronica presupponga la realizzazione di opere civili o, comunque, l'effettuazione di scavi e l'occupazione di suolo pubblico, i soggetti interessati sono tenuti a presentare apposita istanza all'Ente locale ovvero alla figura soggettiva pubblica proprietaria delle aree e che tale istanza ha la valenza di **istanza unica**, ha **eliminato i pareri preliminari resi nelle conferenze di servizi** ed ha **esteso anche all'installazione di altri elementi di rete l'applicazione del termine ridotto di otto giorni per il rilascio dell'autorizzazione** nel caso di apertura buche, apertura chiusini per infilaggio cavi o tubi, posa di cavi o tubi aerei su infrastrutture esistenti ed allacciamento utenti.

Ulteriore importante elemento di semplificazione è stato introdotto con riguardo alle **modifiche delle caratteristiche degli impianti già provvisti di titolo abilitativo**, prevedendo in tal senso che, anche nel caso in cui tali modifiche riguardino il solo profilo radioelettrico, si applichi la previsione dell'articolo 87 *ter*, comma 1, del **□**, che subordina la realizzazione dell'intervento alla presentazione di una semplice autocertificazione descrittiva della variazione dimensionale e del rispetto dei limiti, dei valori e degli obiettivi previsti dall'art. 87, da inviare contestualmente all'attuazione dell'intervento ai medesimi Organismi che hanno rilasciato i titoli precedenti, con obbligo degli Organismi preposti a pronunciarsi entro trenta giorni dal ricevimento dell'autocertificazione.

Al fine espresso di consentire il tempestivo raggiungimento degli obiettivi di trasformazione digitale fissati a livello UE, il decreto del 2020 ha anche modificato/integrato il Decreto Fibra, introducendo la possibilità di effettuare la posa di infrastrutture a banda ultra larga mediante la tecnica con **micro trincea** attraverso l'esecuzione di uno scavo e contestuale riempimento di ridotte dimensioni¹⁰ in ambito urbano ed extraurbano, anche in prossimità del bordo stradale o sul marciapiede e, in caso di utilizzo di infrastrutture fisiche esistenti e tecnologie di scavo a basso impatto ambientale in presenza di sotto servizi, ha subordinato l'avvio dei lavori esclusivamente alla trasmissione alla soprintendenza competente di **documentazione cartografica** prodotta dall'operatore medesimo e, nel caso la posa in opera interessi spazi aperti nei centri storici, un elaborato tecnico che dia conto delle modalità di risistemazione degli spazi oggetto degli interventi, da inviare con un preavviso di almeno quindici giorni e di otto giorni per i lavori di scavo di lunghezza inferiore a duecento metri, l'inizio dei lavori alla soprintendenza competente. È fatta salva la possibilità, per l'ente titolare o gestore della strada o autostrada, ferme restando le caratteristiche di larghezza e profondità stabilite dall'operatore in funzione delle esigenze di posa dell'infrastruttura a banda ultra larga, di concordare con l'operatore stesso accorgimenti in merito al posizionamento dell'infrastruttura allo scopo di garantire le condizioni di sicurezza dell'infrastruttura stradale.

¹⁰ Larghezza da 2,00 a 4,00 cm, con profondità variabile da 10 cm fino a massimo 35 cm.

È stata inoltre prevista, rispetto all'art. 82 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. Cura Italia), convertito, con modificazioni, dalla L. 24 aprile 2020, n. 27, che, come noto, ha stabilito che le imprese, che svolgono attività di fornitura di reti e servizi di comunicazioni elettroniche, intraprendano misure e svolgano iniziative atte a potenziare le infrastrutture e a garantire il funzionamento delle reti e l'operatività e continuità dei servizi, la presentazione di una **SCIA** all'amministrazione locale competente e agli organismi competenti ad effettuare i controlli anche in deroga a quanto disposto dal Codice delle comunicazioni elettroniche e dai regolamenti adottati dagli enti locali disponendo che la stessa valga come **istanza unica** effettuata per tutti i profili connessi alla realizzazione delle infrastrutture oggetto dell'istanza medesima.

Rispetto alla telefonia mobile ed alle reti 5G, il decreto è intervenuto a disciplinare la posa di **impianti temporanei di telefonia mobile** (necessari per il potenziamento delle comunicazioni mobili in situazioni di emergenza, o per esigenze di sicurezza, esigenze stagionali, manifestazioni, spettacoli o altri eventi), introducendo nel CCE l'art. 87 *quater* il quale dispone che essi possano essere installati previa comunicazione di avvio lavori all'amministrazione comunale e che gli stessi siano attivabili in mancanza di comunicazione di diniego da parte dell'ARPA competente ad effettuare i controlli di legge entro 30 gg. dalla presentazione della relativa richiesta di attivazione. Un Regime ulteriormente semplificato è previsto se la permanenza in esercizio dell'impianto non supera i 7 giorni. In tal caso, l'installazione è soggetta ad **autocertificazione di attivazione**, da inviare contestualmente alla realizzazione dell'intervento, all'ente locale, all'ARPA nonché ad ulteriori enti di competenza, fermo restando il rispetto dei vigenti limiti di campo elettromagnetico.

Entrando, poi, nel merito delle **attività di pianificazione** ed in risposta all'adozione da parte di diversi Comuni di ordinanze "No 5G", il D.L. n. 76/2020 ha ribadito il potere dei comuni di adottare un regolamento per assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti e minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici con riferimento a siti sensibili individuati in modo specifico, ma ha espressamente vietato l'introduzione di limitazioni alla localizzazione in aree generalizzate del territorio di stazioni radio base per reti di comunicazioni elettroniche di qualsiasi tipologia e negando la possibilità di incidere, anche in via indiretta o mediante provvedimenti contingibili e urgenti, sui limiti di esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, sui valori di attenzione e sugli obiettivi di qualità, riservati, *ex lege*, allo Stato.

2.3 Il Decreto Semplificazioni Bis (D.L. n. 77/2021 convertito con L. n. 108/2021)

Sul sentiero tracciato dal D.L. n. 76/2020 ed al fine di dare ulteriore slancio ai cantieri per la banda ultralarga e al 5G, il Governo ha adottato il Decreto Semplificazioni *bis* (D.L. 31/05/2021, n.77 convertito

con legge n. 108/2021). Si tratta di un intervento particolarmente rilevante che, con la disposizioni contenute nell'art. 40, è andato ad impattare in maniera sostanziale sulle procedure per il rilascio della autorizzazioni andando ulteriormente a modificare il Codice delle Comunicazioni elettroniche, prevedendo, in particolare, in capo al responsabile del procedimento, un obbligo di convocazione entro cinque giorni lavorativi dalla presentazione dell'istanza, di una **Conferenza di servizi** nel caso in cui l'installazione dell'infrastruttura sia subordinata all'acquisizione di uno o più provvedimenti, determinazioni, pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di concessione, autorizzazione o assenso, da adottare a conclusione di distinti procedimenti di competenza di diverse amministrazioni o enti, inclusi i gestori di beni o servizi pubblici. A tale conferenza sono chiamate a partecipare tutte le amministrazioni, enti e gestori di beni o servizi pubblici interessati dall'installazione, nonché un rappresentante ARPA. Lo stesso decreto ha previsto che, decorsi 90 gg. dalla presentazione di un'istanza di autorizzazione senza che sia stato espresso provvedimento di diniego o parere negativo da parte dell'ARPA e non sia stato espresso un dissenso, congruamente motivato, da parte di un'Amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale o dei beni culturali, la stessa si intenda accolta (**silenzio assenso**). Nello specifico, il D.L. n. 77/2021 ha prescritto che, decorso il termine di 90 gg., l'amministrazione procedente comunichi, entro il termine perentorio di sette giorni, l'attestazione di avvenuta autorizzazione, scaduto il quale è sufficiente l'autocertificazione del richiedente.

Rispetto ai **progetti già realizzati in ottemperanza alla procedura appena descritta che necessitino di varianti in corso d'opera fino al dieci per cento** delle infrastrutture e degli elementi accessori previsti nell'istanza unica, lo stesso decreto prescrive all'operatore la comunicazione della variazione all'amministrazione procedente che ha ricevuto l'istanza originaria e a tutte le amministrazioni e gli enti coinvolti, con un preavviso di almeno quindici giorni, allegando una documentazione cartografica dell'opera che dia conto delle modifiche. La medesima disposizione consente all'operatore di avviare il lavoro se, entro quindici giorni dalla data di comunicazione della variazione, i soggetti e gli enti coinvolti non abbiano comunicato un provvedimento negativo (ferma restando la facoltà degli enti locali di prevedere termini più brevi per la conclusione dei relativi procedimenti ovvero ulteriori forme di semplificazione amministrativa).

L'applicabilità di tali previsioni riguarda anche gli interventi di **infrastrutturazione digitale degli edifici o delle unità immobiliari**.

Per quanto concerne il **mobile**, il decreto in esame dispone che fino al 31 dicembre 2026 alcuni interventi di modifica che non comportino aumenti delle altezze superiori a 1,5 metri e aumenti della superficie di sagoma superiori a 1,5 metri quadrati siano realizzati previa comunicazione di avvio dei lavori all'amministrazione comunale, corredata da un'autocertificazione descrittiva degli interventi e delle caratteristiche tecniche degli impianti (con possibilità di attivazione degli impianti decorsi 30 gg.) e senza necessità di acquisizione di nulla osta di cui al D.Lgs. n. 42/04.

2.4 Il recepimento del Codice europeo delle comunicazioni elettroniche e le ulteriori semplificazioni per lo sviluppo delle reti

A completamento dell'analisi concernente il processo di semplificazione del quadro normativo in atto negli ultimi anni è necessario analizzare, infine, le innovazioni introdotte dal D.Lgs. n. 207/2021 con il quale è stata recepita la direttiva 2018/1972 che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche.

Tale decreto, infatti, se da un lato ha dato attuazione al Codice europeo confermando quanto già previsto nel decreto semplificazioni del 2020 e nel Decreto Semplificazioni *bis*, dall'altro ha introdotto importanti novità rispetto agli adempimenti ed i nulla osta di competenza di Genio Civile da un lato, ENAC/ENAV dall'altro. Nello specifico, rispetto al **Genio Civile**, l'art. 45 del decreto dispone l'invio di una **segnalazione certificata di inizio attività** contenente la descrizione dimensionale dell'impianto nel caso di installazione di apparati con tecnologia 4G, sue evoluzioni o altre tecnologie su infrastrutture per impianti radioelettrici preesistenti o di modifica delle caratteristiche trasmissive e precisa, rispetto a tali fattispecie, la necessità di allegare, nel caso di rilevanza ai **fini sismici**, la relativa asseverazione della struttura e delle opere inerente il rispetto delle norme tecniche per le costruzioni, redatta da professionista abilitato ed inviata al dipartimento del Genio Civile competente per territorio (con termine di 30 gg. per esprimere un provvedimento di diniego da parte dell'ente)¹¹. Sono invece escluse dalla presentazione delle suddette asseverazioni e depositi all'Ufficio di Genio Civile, interventi quali microcelle, impianti di copertura indoor e in galleria e le infrastrutture costituite da pali/paline di altezza inferiore o uguali a mt 4 il cui peso non sia superiore a 6,00 KN¹².

Con riferimento, invece, ai nulla osta di **ENAV/ENAC**, l'art. 48 dispone che per la realizzazione di nuove stazioni radio base e le modifiche delle medesime che non comportino variazioni plano-altimetriche per dimensioni o ingombro su infrastrutture dell'autorità aeronautica competente, si debba inviare una **comunicazione** all'Ente nazionale per l'aviazione civile, all'Aeronautica militare e alla società ENAV Spa mentre per le ipotesi diverse da quelle appena descritte, per le installazioni e le modifiche di stazioni radio base oggetto di valutazione di compatibilità per ostacoli e pericoli alla navigazione aerea, fissa come termini di rilascio del nulla osta da parte dell'autorità aeronautica competente 90 gg. per nuove installazioni e 30 gg. per modifiche di impianti esistenti.

Molto rilevante, infine, per le evidenti ricadute sugli operatori, la disposizione contenuta nell'art. 54. Si tratta, in particolare, del **divieto di imporre oneri o canoni ulteriori** fatta salva l'applicazione del canone

¹¹ Nel caso in cui gli interventi, oggetto della segnalazione certificata di inizio attività di cui al comma 1, siano interventi di minore rilevanza, è sufficiente il solo deposito del progetto redatto da professionista abilitato.

¹² Kilo newton, 1 KN equivale a quasi 102 kg

previsto dall'articolo 1, comma 816, della legge 27 dicembre 2019, n. 160¹³ (fatte salve le ipotesi, specificamente individuate dalla disposizione, in cui gli operatori sono chiamati a versare un contributo per le spese relative al rilascio del parere ambientale da parte delle ARPA).

TELEFONIA FISSA/SCAVI		
Norma	Principali innovazioni e/o chiarimenti	Effetti
<p>D.L. n. 76/2020 convertito con L. n. 120/2020 (Primo Decreto Semplificazioni)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Inapplicabilità agli impianti TLC della disciplina edilizia ed urbanistica • SCIA/Istanza unica • Eliminazione pareri preliminari resi nelle conferenze di servizi • Ampliamento ambito applicativo del termine ridotto (8 gg.) per rilascio autorizzazione • Impianti già provvisti di titolo abilitativo: invio solo di autocertificazione descrittiva della variazione • Micro trincea: avvio dei lavori previa trasmissione di documentazione cartografica e fotografica. Esclusione parere soprintendenza 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Riconosciuta prevalenza del Codice delle Comunicazioni elettroniche (CCE) sul TU Edilizia con maggior certezza del diritto ✓ Semplificazione procedimentale ed accelerazione iter ✓ Riduzione oneri e costi amministrativi a carico degli operatori
<p>D.L. n. 77/21 (convertito con L. n. 108/21)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conferenza servizi: obbligatorietà della convocazione entro 5 gg. da ricevimento istanza – silenzio assenso decorsi 90 gg. Atti di assenso contenuti nella determinazione della conferenza • Progetti con varianti in corso d'opera (fino al dieci per cento delle infrastrutture e degli elementi accessori previsti nell'istanza 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Tempistiche certe ed accelerazione iter,

¹³ A decorrere dal 2021 il canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria, ai fini di cui al presente comma e ai commi da 817 a 836, denominato « canone », è istituito dai comuni, dalle province e alle città metropolitane, di seguito denominati « enti », e sostituisce: la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, il canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità e il diritto sulle pubbliche affissioni, il canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari e il canone di cui all'articolo 27, commi 7 e 8, del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, limitatamente alle strade di pertinenza dei comuni e delle province. Il canone è comunque comprensivo di qualunque canone ricognitorio o concessorio previsto da norme di legge e dai regolamenti comunali e provinciali, fatti salvi quelli connessi a prestazioni di servizi.

(Decreto Semplificazioni <i>bis</i>)	unica): comunicazione di variazione e documentazione cartografica ed avvio lavori dopo 15 gg. in mancanza di provvedimenti negativi	
D.Lgs. n. 207/2021 (recepimento Codice europeo comunicazioni elettroniche)	<ul style="list-style-type: none"> • Divieto di imposizione di oneri non previsti dal CCE 	✓ Non applicabilità oneri istruttori a TLC

TELEFONIA MOBILE

Norma	Principali innovazioni e/o chiarimenti	Effetti
D.L. n. 76/2020 convertito con L. n. 120/2020 (Primo Decreto Semplificazioni)	<ul style="list-style-type: none"> • Impianti temporanei di telefonia mobile: comunicazione di avvio lavori ed attivazione decorsi 30 gg in mancanza di diniego ARPA • Impianti temporanei con permanenza non superiore a 7 gg: autocertificazione di attivazione • Pianificazione: divieto di introduzione di limitazioni alla localizzazione in aree generalizzate del territorio e di incidenza sui limiti di esposizione 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Semplificazioni procedurali ed accelerazione <i>iter</i> ✓ Riduzione oneri e costi amministrativi a carico degli operatori
D.L. n. 77/21 (convertito con L. n. 108/21) (Decreto Semplificazioni <i>bis</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Modifica impianti esistenti per sopraelevazione <1,5 m e aumento sagoma < 1,5 mq: esclusione autorizzazione paesaggistica (solo comunicazione avvio lavori con autocertificazione) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Semplificazioni procedurali ed accelerazione <i>iter</i> ✓ Riduzione oneri e costi amministrativi a carico degli operatori
D.Lgs. n. 207/2021 (recepimento Codice europeo comunicazioni elettroniche)	<ul style="list-style-type: none"> • Conferenza dei servizi: obbligatorietà della convocazione entro 5 gg. da ricevimento istanza – silenzio assenso decorsi 90 gg. Atti di assenso contenuti nella determinazione della conferenza • Genio Civile: segnalazione certificata di inizio attività (per impianti radioelettrici preesistenti o di modifica delle caratteristiche trasmissive) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Semplificazioni procedurali ✓ Accelerazione <i>iter</i>

- | | | |
|--|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Parei ENAC/ENAV: invio comunicazione e termini chiari (90 gg. per nuove installazioni e 30 gg. per modifiche di impianti esistenti) | |
|--|--|--|

3. La percezione degli operatori. Le risultanze di una survey tra criticità rilevate e possibili soluzioni

Nonostante lo sviluppo delle reti sia un fattore abilitante la trasformazione digitale, l'evoluzione infrastrutturale del nostro Paese è stata lungamente caratterizzata dall'opposizione non solo di una parte della cittadinanza, che seppur a fasi e con intensità diverse ha in numerose occasioni rifiutato le installazioni sulla base di presunti - e ad oggi indimostrati - timori legati alla salute, ma anche, a volte, delle stesse amministrazioni locali che, se da un lato hanno esortato gli operatori a sviluppare le reti in quanto fattori abilitanti lo sviluppo industriale, turistico e sanitario, dall'altro hanno di fatto rallentato lo sviluppo di nuove reti, per ragioni legate a scarsa consapevolezza e conoscenza della materia, ad esigenze di conservazione del consenso politico o all'intenzione di massimizzare l'utilizzo delle infrastrutture di proprietà di società municipalizzate.

L'adozione del Codice delle comunicazioni elettroniche, la fissazione a livello europeo e nazionale di obiettivi di copertura sfidanti e la graduale presa di coscienza delle opportunità di sviluppo e crescita offerte dalla digitalizzazione ha certamente favorito un'evoluzione nell'approccio allo sviluppo delle reti fisse e mobili che si è tradotto anche, come già evidenziato, nell'adozione di una serie di importanti interventi di semplificazione.

Nonostante gli interventi di semplificazione analizzati nei paragrafi precedenti siano piuttosto recenti e il relativo impatto finale sulle procedure e le tempistiche di realizzazione delle infrastrutture di Tlc fisse e mobili necessiti di un periodo di osservazione maggiore, I-Com ha ritenuto comunque utile operare un'analisi preliminare mediante somministrazione, in forma scritta e/o orale, di un **questionario** finalizzato a focalizzare alcune delle più rilevanti innovazioni e questioni e a raccogliere, rispetto ad esse, le esperienze ed i punti di vista, oltre che le proposte, di **un'associazione di categoria e di cinque aziende tra i primissimi player del settore delle telecomunicazioni** (operatori di rete fisse e mobili, vendor e tower company). I risultati di tali interviste, di seguito presentate, sono stati sintetizzati nella tabella posta alla conclusione del presente paragrafo.

Sebbene sia generalizzato **l'apprezzamento per le finalità di semplificazione perseguite** con i vari interventi normativi adottati nel biennio scorso attraverso i quali sono state recepite molte delle indicazioni contenute nella Raccomandazione (UE) 2020/1307, la sensazione generale che emerge dalle interviste condotte è la **sussistenza di gravi criticità ancora irrisolte** e di **importanti margini di**

miglioramento, non tanto rispetto alla formulazione delle norme, quanto, piuttosto, **riguardo all'applicazione che delle norme stanno facendo le varie amministrazioni locali** a vario titolo coinvolte nelle procedure di autorizzazione. A tale riguardo, è stata posta in luce innanzitutto l'esigenza di **adeguare la normativa e la prassi amministrativa locale alle prescrizioni contenute nella normativa europea,¹⁴ da un lato, e nazionale** dall'altro, anche alla luce degli orientamenti e degli indirizzi espressi dalla giurisprudenza amministrativa, al fine di garantire la certezza del diritto e scongiurare particolarismi e procedure locali. In tale ottica, è stato espresso il convincimento circa la necessità di rafforzare gli **strumenti di responsabilizzazione** dei funzionari a vario titolo chiamati ad implementare la disciplina nazionale nei singoli contesti locali.

Sempre rimanendo nell'ambito delle considerazioni di carattere più generale, partendo dalla constatazione della complessità delle procedure per l'ottenimento delle autorizzazioni e delle difficoltà di identificazione di siti pubblici - e privati - dove localizzare gli impianti, è stata palesata una grave carenza di **pianificazione dello sviluppo infrastrutturale**. È infatti stata evidenziata la mancanza di un **momento di confronto strutturato collaborativo** - che peraltro anche la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha più volte esortato nell'ambito dei contenziosi che vedono contrapporre operatori ed amministrazioni locali - in cui valutare le esigenze di copertura e pianificare le infrastrutture a ciò utili. Si tratterebbe di una più attenta e preliminare pianificazione delle esigenze di copertura che consentirebbe, se ben svolta, di semplificare e velocizzare il rilascio delle autorizzazioni assicurando, peraltro, un maggior ricorso ad aree pubbliche con conseguenti maggiori entrate pubbliche e minori costi amministrativi a carico degli operatori che si troverebbero a dovrebbero gestire un numero decisamente inferiore di contratti di affitto con annesse questioni (es. allaccio impianto a contatore privato e questioni legate alla stima dei consumi). Rispetto a tale tematica di carattere più strategico, risultano essere pochi i Comuni che si sono dotati di **progettisti radio** in grado di dare indicazioni che consentano di individuare la miglior localizzazione degli impianti riducendone il numero ed assicurando, al contempo, un miglior servizio alla cittadinanza mentre molto variegato appare l'approccio dei Comuni alle diverse tecnologie (molti, in particolare, hanno sostenuto l'impianto di micro-celle cui si accompagna un minor impatto sul paesaggio).

Sempre nella logica di una miglior pianificazione degli interventi, è stata avanzata una proposta di apertura - legislativamente disposta - agli operatori dei **catasti elettromagnetici regionali** (previsti dalla legge 36/2001 ma non ancora ultimati in tutte le regioni) che consentirebbe di conoscere lo stato di saturazione dello spazio elettromagnetico ed orientare, dunque, in maniera consapevole, la richiesta di

¹⁴ Si pensi al tema CPR ed alla scelta compiuta nelle linee guida italiane, per i cavi elettrici, di solo 3 delle 5 classi indicate come sicure a livello europeo.

installazione di nuovi impianti riuscendo anche a ridurre il numero di pratiche da gestire ad opera delle ARPA.

Entrando nel merito delle specifiche innovazioni introdotte con i vari interventi di semplificazione, è emersa, a livello complessivo, una incapacità di molte amministrazioni locali di recepire gli stimoli nazionali e tradurli in norme e prassi locali ad essi conformi anche rispetto alle tematiche più consolidate nel tempo. Ed infatti, anche rispetto alla previsione di **inapplicabilità della disciplina edilizia e urbanistica alla installazione di reti di comunicazione elettronica mediante posa di fibra ottica** (di cui si auspica l'estensione anche all'installazione di reti wireless, sia FWA che con tecnologia radiomobile) che ormai è stata espressamente affermata dal D.L. 76/2020 e che già negli anni scorsi era stata oggetto di numerosissime pronunce giurisprudenziali, persistono, seppur in numero limitato, esperienze di amministrazioni che ancora avanzano delle richieste ai sensi del Testo Unico dell'Edilizia.

Rispetto alle modalità di **presentazione delle istanze** è stata riferita la permanenza di vuoti normativi da colmare, come, ad esempio, nel caso dello **SPID**. In particolare, trattandosi di un sistema di autenticazione legato esclusivamente ad una persona fisica che viene tuttavia richiesto (soprattutto dai SUAP) come requisito per la presentazione delle istanze avanzate dall'azienda, si pongono importanti questioni legate alla privacy e al sistema di rappresentanza dell'azienda che richiedono un intervento normativo.

Molte criticità ed enormi margini di miglioramento sono stati riferiti rispetto alla **Conferenza di Servizi**, cui la normativa ha attribuito natura obbligatoria prescrivendo termini perentori per la sua convocazione (5 gg. dal ricevimento dell'istanza) e per l'adozione delle relative determinazioni (90 gg.). Ebbene, rispetto a tale istituto ed all'impiego di esso da parte delle amministrazioni locali, seppur in presenza di esempi virtuosi che facendo buon uso della Conferenza stanno effettivamente semplificando le procedure e riducendo le tempistiche di autorizzazione, permangono numerose criticità sul territorio nazionale che si sostanziano in casi di **omessa convocazione, di mancata adozione, nell'ambito della conferenza, dei pareri definitivi richiesti** ed in una **diffusa ritrosia dei Comuni ad adottare delibere dichiarative del silenzio assenso**. Rispetto al silenzio assenso, non sono mancati rilievi tesi a sottolineare la delicatezza del ricorso a tale istituto nei casi in cui vi siano vincoli ambientali o in presenza di zone sismiche e la conseguente scelta degli operatori di attendere i relativi pareri per il cui rilascio, il rispetto del termine di 90 gg. potrebbe essere soddisfacente. A ciò si aggiunge, ed è forse uno degli elementi più rilevanti, la **mancata partecipazione alla Conferenza di servizi**, pur nella vigenza di una normativa che espressamente prescrive la partecipazione di tutti gli enti a qualsiasi titolo coinvolti nella procedura autorizzativa, di ENAC/ENAV, Aviazione militare e Genio civile che nell'esperienza degli operatori rappresentano dei veri colli di bottiglia.

D'altro canto, è stato altresì osservato che, quando le Conferenze vengono convocate a livello regionale o con un comune capofila che coinvolge gli altri, si rileva un effettivo beneficio in termini di riduzione dei tempi. Tuttavia, ciò è dovuto alla "virtuosità" o meno delle amministrazioni coinvolte che poco è stata intaccata dalle modifiche normative adottate. Tra le **amministrazioni virtuose** citate dagli operatori, in termini di un generale miglioramento nella digitalizzazione dei processi degli enti, va sottolineata la **Regione Sardegna**. Sempre come esempi di buone prassi, sono state segnalate le amministrazioni che coinvolgono anche progettisti tlc nello staff dei comuni che evidentemente riescono a dare un contributo determinante per le attività di pianificazione ed individuazione di aree pubbliche dove autorizzare la realizzazione di impianti di TLC. Con particolare riferimento all'infrastrutturazione degli impianti mobili, è stato segnalato come il **Comune di Bologna** abbia organizzato un **Team dedicato e specializzato** sull'ambito della telefonia mobile che **garantisce il rispetto dei tempi previsti dalla normativa**.

Per **ENAC/ENAV**, se negli anni scorsi sussistevano addirittura criticità connesse al tentativo, più volte messo in campo, di valutare profili interferenziali che spettano *ex lege* al MISE in sede di assegnazione delle frequenze, rispetto alle legittime verifiche agli stessi spettanti ed aventi ad oggetto la sussistenza di ostacoli al volo e possibili interferenze con i segnali radar, è emersa una **costante violazione dei termini previsti per il rilascio dei nulla osta** (90 o 30 gg. a seconda che si tratti o meno di un nuovo impianto) che costituisce un evidente *vulnus* che la previsione del silenzio assenso si auspica possa efficacemente contrastare.

Rispetto invece al **Genio Civile**, premessa la difficoltà di carattere generale connessa alle difficoltà di applicazione di una normativa legata a manufatti che mal si adatta alle caratteristiche degli impianti di TLC, è stata ampiamente riferita la **lunghezza e la complessità della procedura per il rilascio del relativo nulla osta**. Rispetto a tale questione, sono state avanzate diverse **proposte**: da un lato è stato proposto di **garantire agli operatori il diritto di presentare, per via elettronica** mediante uno sportello unico, inteso quale solo punto di accesso per la presentazione delle domande con ruolo di coordinamento, **le istanze relative a tutte le autorizzazioni necessarie richieste per le opere di genio civile volte a installare elementi di reti ad altissima capacità** massimizzando, così, l'impiego degli strumenti digitali (di cui alcune regioni, come la Sardegna, rappresentano modelli da esportare) e, dunque, riducendo i costi amministrativi legati alla gestione delle procedure pendenti dinanzi ai singoli enti nelle singole regioni; dall'altro, si è proposto di **valorizzare la formazione del silenzio assenso** prevedendo il ricorso ad indagini a campione e prevedere una maggiore responsabilizzazione dei professionisti scelti dagli operatori. Sempre rispetto a tale argomento, è stata segnalata la **permanenza di ritardi e criticità, soprattutto in area SUD, rispetto al passaggio dei portali regionali SUE/SUAP e SISMI.CA su sistemi integrati**.

Per quanto riguarda la posa di **infrastrutture fisse**, la realizzazione di **micro trincee**, nonostante la chiarezza del dettato normativo, continua a trovare ostacoli derivanti, da un lato, dalla **carenza di competenze di alcuni enti locali** rispetto alle tecniche legate a questo tipo di tecnologia di scavo (tanto che ultimati i lavori formulano richieste di ripristino ai sensi del Decreto Scavi) e, dall'altro, dalla **contrarietà** di alcuni di essi agli scavi superficiali per ragioni connesse alla stabilità del manto stradale. A ciò si aggiungono, importanti ritardi nell'adozione delle ordinanze di occupazione di suolo pubblico e di chiusura del traffico, così come ampie criticità in tutte le ipotesi di attraversamenti di autostrada e ferrovie per i quali gli operatori sono spesso tenuti ad avviare un ulteriore procedimento e dei relativi oneri.

Con riferimento, invece, alle **reti mobili**, è unanime la percezione delle gravi criticità connesse alla richiesta, proveniente dalle varie ARPA, nonostante le linee guida nazionali, di oneri istruttori diversificati ed ulteriori rispetto a quelli normativamente prescritti, in alcuni casi anche post attivazione. Ciò che emerge è una spiccata differenziazione sul territorio nazionale, conseguenza di diverse sensibilità ed approcci, differenziate capacità e disponibilità di risorse.

Da ultimo, ma certamente tra i temi a più elevato impatto sul business degli operatori, quello delle **fidejussioni** che pongono questioni interpretative importanti stante il divieto di imporre oneri o canoni ulteriori a carico degli operatori. Rispetto alla richiesta di fidejussioni avanzata dalle amministrazioni, in particolare, emerge una totale mancanza di armonizzazione nazionale e regionale e forti diversità anche all'interno delle singole regioni, cui si aggiunge la criticità derivante dal fatto che la quantificazione della fidejussione non avviene all'interno dell'autorizzazione unica, ma con provvedimento successivo che viene adottato anche 20-30 gg dopo e senza il quale non è possibile per l'operatore procedere alla richiesta di occupazione di suolo pubblico.

TELEFONIA FISSA/SCAVI			
Norma	Principali innovazioni e/o chiarimenti	Effetti potenziali	Le criticità ad oggi
D.L. n. 76/2020 convertito con L. n. 120/2020 (Primo Decreto Semplificazioni)	<ul style="list-style-type: none"> • Inapplicabilità agli impianti TLC della disciplina edilizia ed urbanistica • SCIA/Istanza unica 	✓ Riconosciuta prevalenza del Codice delle Comunicazioni elettroniche (CCE) sul TU Edilizia con maggior certezza del diritto	✓ INAPPLICABILITÀ T.U. EDILIZIA Persistenza di un limitato numero di amministrazioni che ancora avanzano delle richieste ai sensi T.U. dell'Edilizia ✓ SCIA/ISTANZA UNICA

	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminazione pareri preliminari resi nelle conferenze di servizi • Ampliamento ambito applicativo del termine ridotto (8 gg.) per rilascio autorizzazione • Impianti già provvisti di titolo abilitativo: invio solo di autocertificazione descrittiva della variazione • Micro trincea: avvio dei lavori previa trasmissione di documentazione cartografica e fotografica. Esclusione parere soprintendenza 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Semplificazione procedimentale ed accelerazione iter ✓ Riduzione oneri e costi amministrativi a carico degli operatori 	<p>Semplificazione inapplicabile in quanto relativa a normativa applicabile fino al 30.06.2020</p> <p>✓ MICRO TRINCEE Molti enti locali, per carezza di competenze o contrarietà agli scavi superficiali per ragioni connesse alla stabilità del manto stradale, non applicano la disciplina sulle micro trincee. Ritardi nell'adozione delle ordinanze di occupazione suolo pubblico e chiusura al traffico</p>
<p>D.L. n. 77/21 (convertito con L. n. 108/21) (Decreto Semplificazioni <i>bis</i>)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conferenza servizi: obbligatorietà della convocazione entro 5 gg. da ricevimento istanza – silenzio assenso decorsi 90 gg. Atti di assenso contenuti nella determinazione della conferenza • Progetti con varianti in corso d'opera (fino al dieci per cento delle infrastrutture e degli elementi accessori previsti nell'istanza unica): comunicazione di variazione e documentazione cartografica ed avvio lavori dopo 15 gg. in mancanza di provvedimenti negativi 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Semplificazione procedurale, tempistiche certe ed accelerazione <i>iter</i> 	<p>✓ CONFERENZA DEI SERVIZI Impatto limitato sulla riduzione delle tempistiche di rilascio delle autorizzazioni, frequenti casi di omessa convocazione, persistente adozione di pareri non definitivi, diffusa ritrosia dei Comuni ad adottare delibere dichiarative del silenzio assenso</p>
<p>D.Lgs. n. 207/2021 (recepimento Codice europeo comunicazioni elettroniche)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Divieto di imposizione di oneri non previsti dal CCE 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Non applicabilità oneri istruttori a TLC 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Diffusa richiesta di fidejussioni che vengono quantificate con provvedimento successivo all'autorizzazione unica (anche dopo 20-30 gg) e senza il quale non è possibile per l'operatore procedere alla richiesta di occupazione di suolo pubblico

TELEFONIA MOBILE			
	Principali innovazioni e/o chiarimenti	Effetti	Le criticità ad oggi
<p>D.L. n. 76/2020 convertito con L. n. 120/2020 (Primo Decreto Semplificazioni)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pianificazione: divieto di introduzione di limitazioni alla localizzazione in aree generalizzate del territorio e di incidenza sui limiti di esposizione • Impianti temporanei di telefonia mobile: comunicazione di avvio lavori ed attivazione decorsi 30 gg in mancanza di diniego ARPA (per impianti temporanei con permanenza non superiore a 7 gg. sola autocertificazione di attivazione) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Semplificazioni procedurali ed accelerazione <i>iter</i> ✓ Riduzione oneri e costi amministrativi a carico degli operatori 	<p>✓ PIANIFICAZIONE SVILUPPO INFRASTRUTTURALE Mancanza di una previa identificazione dei bisogni di copertura e dei siti in cui autorizzare gli impianti</p>
<p>D.L. n. 77/21 (convertito con L. n. 108/21) (Decreto Semplificazioni <i>bis</i>)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Modifica impianti esistenti per sopraelevazione <1,5 m e aumento sagoma < 1,5 mq: esclusione autorizzazione paesaggistica (solo comunicazione avvio lavori con autocertificazione) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Semplificazioni procedurali ed accelerazione <i>iter</i> ✓ Riduzione oneri e costi amministrativi a carico degli operatori 	
<p>D.Lgs. n. 207/2021 (recepimento Codice europeo comunicazioni elettroniche)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conferenza servizi: obbligatorietà della convocazione entro 5 gg. da ricevimento istanza – silenzio assenso decorsi 90 gg. Atti di assenso contenuti nella determinazione della conferenza • Genio Civile: segnalazione certificata di inizio attività (per impianti radioelettrici preesistenti o di modifica delle caratteristiche trasmissive) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Semplificazioni procedurali ✓ Accelerazione <i>iter</i> ✓ Regime semplificato per tempistiche rilascio pareri ENAC/ENAV 	<p>✓ CONFERENZA DEI SERVIZI Impatto limitato sulla riduzione delle tempistiche di rilascio delle autorizzazioni, frequenti casi di omessa convocazione, persistente adozione di pareri non definitivi, diffusa ritrosia dei Comuni ad adottare delibere dichiarative del silenzio assenso. Mancata partecipazione alla Conferenza di ENAC/ENAV, Aviazione militare e Genio civile</p> <p>✓ ARPA</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Pareri ENAC/ENAV: invio comunicazione e termini chiari (90 gg. per nuove installazioni e 30 gg. per modifiche di impianti esistenti) 		<p>Oneri istruttori diversificati ed ulteriori rispetto a quelli normativamente prescritti, in alcuni casi anche post attivazione. Spiccata differenziazione di approccio ed efficienza sul territorio nazionale</p> <p>✓ ENAC/ENAV Costante violazione dei termini previsti per il rilascio dei nulla osta</p> <p>✓ GENIO CIVILE Difficoltà di applicazione di una normativa legata a manufatti che mal si adatta alle caratteristiche degli impianti di TLC. Costante violazione dei termini previsti per il rilascio dei nulla osta. Frequente richiesta di adempimenti ulteriori rispetto a quelli normativamente prescritti. Ritardi e criticità, soprattutto in area SUD, rispetto al passaggio dei portali regionali SUE/SUAP e SISMI.CA su sistemi integrati</p>
--	---	--	---

4. Conclusioni e spunti di policy

Le evidenze richiamate nel par. 1 pongono all'attenzione l'assoluta necessità di accelerare sullo sviluppo delle infrastrutture di TLC fisse e mobili al fine di colmare il digital divide, raggiungere gli obiettivi e rispettare le tempistiche individuate nella strategia nazionale, nel PNRR, nel Piano Italia 1 Giga e Italia 5G e nei relativi bandi, il primo già pubblicato, il secondo di prossima pubblicazione.

In tale logica, il ricorso ad interventi di semplificazione mirati ed efficaci può davvero giocare un ruolo cruciale nell'accelerare il processo di infrastrutturazione in atto. Le **misure di semplificazione** introdotte nell'ordinamento nell'ultimo biennio, ed in particolare nel 2021, senza dubbio hanno il merito di aver rafforzato, rendendolo obbligatorio, un istituto, come quello della Conferenza dei servizi, che se ben utilizzato in termini di rapidità di convocazione e completezza di composizione, di concerto con la fissazione di termini perentori al superamento dei quali è collegato il formarsi del silenzio assenso, può davvero snellire le procedure e ridurre le tempistiche di ottenimento delle autorizzazioni, apportando benefici sostanziali alle procedure ed importanti risparmi, sia di tempo, che di risorse, per gli operatori.

Parimenti rilevanti, gli interventi normativi di semplificazione relativi al Genio Civile (per impianti radioelettrici preesistenti o di modifica delle caratteristiche trasmissive), nonché la fissazione di termini perentori chiari per il rilascio dei nulla osta da parte di ENAC ed ENAV.

Nonostante la bontà delle intenzioni e la validità, quantomeno sul piano astratto, delle scelte normative compiute, la fase applicativa dei decreti di semplificazione si sta rivelando più complessa del previsto, determinando, in molti casi, addirittura un rallentamento delle procedure. Si tratta, invero, di una dinamica che in parte è frutto della fisiologica necessità di recepire ed implementare le novità, ma dall'altro è la conseguenza della violazione o elusione dei precetti normativi dettati a livello nazionale.

L'analisi compiuta, coinvolgendo un'associazione di categoria e cinque aziende tra i primissimi player attivi nei diversi segmenti del mercato tlc (operatori di rete fissi e mobile, vendor e tower company), ha rivelato proprio tale circostanza, evidenziando come, **rispetto alle 15 innovazioni totali del quadro normativo che hanno costituito oggetto di analisi, tra rete fissa e mobile, ben 9 presentino delle criticità.**

Nel dettaglio, per quanto concerne le misure di semplificazione concernenti l'infrastrutturazione di **rete fissa, 5 provvedimenti su 9, dunque più della metà, presentano delle problematiche ancora irrisolte.** Queste, in particolare, sono relative alle difficoltà di utilizzo delle microtrincee, alla conferenza dei servizi, al divieto di porre ulteriori oneri e all'inapplicabilità del testo unico. *A latere* si osserva inoltre l'inapplicabilità della semplificazione relativa alla scia, intesa come istanza unica, in quanto riferita ad una previsione normativa la cui efficacia è cessata il 30 giugno 2020.

Per quanto concerne le norme indirizzate a semplificare l'infrastrutturazione di rete mobile, le criticità riguardano ben 4 innovazioni su 6. Nel dettaglio, gli operatori hanno sottolineato la mancanza di una previa identificazione dei bisogni di copertura e dei siti in cui autorizzare gli impianti, l'impatto limitato della Conferenza dei Servizi sulla riduzione delle tempistiche di rilascio delle autorizzazioni, così come frequenti casi di omessa convocazione e la persistente adozione di pareri non definitivi, cui si aggiungono una diffusa ritrosia dei Comuni ad adottare delibere dichiarative del silenzio assenso e la mancata partecipazione alla Conferenza di ENAC/ENAV, Aviazione militare e Genio civile, nonostante il dettato normativo sia chiaro richiedendo la partecipazione di tutte le amministrazioni, enti e gestori di beni o servizi pubblici interessati dall'installazione, nonché di un rappresentante ARPA. Sono stati rilevati inoltre oneri istruttori diversificati ed ulteriori rispetto a quelli normativamente prescritti per quanti riguarda le ARPA, in alcuni casi anche post attivazione, ed una spiccata differenziazione di approccio ed efficienza sul territorio nazionale. Infine, rispetto al rilascio dei nulla osta da parte di Enac ed Enav è stato evidenziato il costante superamento dei termini previsti dalla legge. Sono state infine segnalate difficoltà di applicazione delle semplificazioni nelle procedure dinanzi al Genio Civile, il costante superamento dei

termini previsti per il rilascio dei nulla osta e la frequente richiesta di adempimenti ulteriori rispetto a quelli normativamente prescritti.

Il combinato disposto di queste criticità sta determinando un impatto molto limitato degli interventi di semplificazione messi in atto nell'ultimo biennio: la maggior parte degli operatori intervistati dichiara, infatti, che **non si rilevano, al momento, vantaggi in termini di riduzione delle tempistiche per il rilascio delle autorizzazioni.**

Nonostante le forti criticità esistenti, gli interventi normativi approvati presentano tuttavia enormi potenzialità se applicate come previsto e/o corredate da alcuni accorgimenti.

Premesso che il nodo fondamentale della questione non concerne il tenore delle norme, quanto, piuttosto, l'applicazione - o meglio la disapplicazione - che di tali norme gli enti locali stanno facendo sui propri territori, il primo tema da affrontare e risolvere è quello di garantire, anche mediante il ricorso a strumenti di maggior responsabilizzazione, **l'osservanza e la corretta implementazione a livello locale della disciplina nazionale** così da assicurare una maggiore armonizzazione e garantire quella certezza del diritto e quella prevedibilità dell'azione amministrativa, indispensabile agli operatori per pianificare e realizzare investimenti importanti come quelli sulle reti.

Ciò premesso, esistono margini di miglioramento del quadro fattuale e normativo. In particolare, rispetto al tema della **pianificazione dello sviluppo infrastrutturale** sul territorio degli enti locali, sarebbe certamente utile l'avvio di un'interlocuzione diretta e strutturata tra il mondo delle imprese e gli Enti amministrativi (come, ad esempio, le Soprintendenze) al fine di costruire un percorso costruttivo teso a salvaguardare i beni culturali e paesaggistici senza penalizzare l'attività economica e lo sviluppo infrastrutturale del territorio.

Per quanto concerne, invece, possibili correttivi alla normativa vigente, sarebbe auspicabile **estendere le modalità semplificate di autorizzazione dei lavori per la realizzazione delle reti previste per la rete fissa in fibra ottica anche alla realizzazione di reti wireless, sia FWA che con tecnologia radiomobile** e prevedere, per il segmento mobile, l'accesso per gli operatori ai **catasti elettromagnetici regionali** (previsti dalla legge 36/2001 ma non ancora ultimati in tutte le regioni), che consentirebbe loro di conoscere in anticipo dove lo spazio elettromagnetico è già saturo o quasi saturo e dunque presentare solo autorizzazioni che hanno by design le caratteristiche per essere approvate.

Guardando, invece, all'istituto della **Conferenza dei servizi**, alla sua indizione e composizione, alla formazione del silenzio assenso decorsi 90 giorni e all'adozione di un provvedimento dichiarativo del medesimo, sarebbe probabilmente utile prevedere espressamente, mediante una modifica normativa, la necessità che siano coinvolti gli enti che al momento non partecipano alla Conferenza dei Servizi, in

particolare Enav, Enac e Genio Civile nonché prevedere *ex lege* una maggiore responsabilizzazione dei dirigenti comunali nell'avviare le Conferenze dei Servizi e nell'adottare i provvedimenti dichiarativi del silenzio assenso.

Stesso approccio, teso ad una maggior responsabilizzazione, questa volta però dei progettisti scelti dagli operatori, unito ad una valorizzazione della logica del silenzio assenso ed all'introduzione di rigidi controlli a campione per la verifica della congruità delle operazioni, potrebbe essere messo in campo anche con riguardo al **Genio civile**.

In un contesto a così elevata complessità, in cui gli effetti degli interventi di semplificazione appaiono ancora limitati, suggerendo dunque azioni correttive non tanto nella formulazione delle norme quanto piuttosto nelle fasi applicative delle stesse, lo scorso 21 marzo è stato adottato il **D.L. n. 21/2022** che, nel dettare misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina, al Capo I ha ridefinito e rafforzato i **poteri speciali in materia di difesa e sicurezza nazionale (Golden power) anche in materia di 5G**. Con il risultato di determinare ulteriori vincoli e ritardi per lo sviluppo delle reti. L'art. 28 pone infatti a carico delle imprese l'obbligo di redigere un piano annuale (modificabile con cadenza quadrimestrale) contenente il programma di acquisti, l'elenco dei fornitori anche potenziali, un'informativa completa sui contratti in corso e sulle prospettive di sviluppo della rete 5G da sottoporre alla previa approvazione (entro 30 gg. dalla notifica con possibilità di proroga per ulteriori complessivi 40 gg.) con DPCM.

Si tratta, evidentemente, di disposizioni che, sebbene ispirate dalla volontà di garantire elevati standard di sicurezza e consentire al Governo di esercitare poteri speciali nella forma dell'imposizione di specifiche prescrizioni o condizioni ogniqualvolta ciò sia sufficiente ad assicurare la tutela degli interessi essenziali della difesa e della sicurezza nazionale, inseriscono **obblighi di pianificazione stringenti a carico degli operatori**, ai quali è richiesta la previa valutazione - non sempre possibile con largo anticipo - di tutti gli elementi tecnici di sviluppo della rete, e disegnano una **procedura di valutazione di tali piani che si presenta certamente poco agile e con degli elementi di rigidità**, come ad esempio la possibilità di presentare modifiche solo con cadenza quadrimestrale, che rischiano di non riuscire a garantire una risposta efficace alle esigenze degli operatori e dunque di rallentare ulteriormente lo sviluppo delle reti.

Alla luce di tale ultimo intervento normativo, che andrebbe ad accrescere la complessità degli adempimenti richiesti agli operatori, **è dunque quantomai urgente**, con riferimento alle misure di semplificazione analizzate nei paragrafi precedenti, **mettere in atto tutte le azioni necessarie ad assicurare certezza del diritto, uniformità di applicazione della disciplina nazionale sull'intero territorio nazionale e strumenti di cooperazione tra operatori ed enti locali** che consentano, innanzitutto, di individuare con puntualità le esigenze del mercato e i bisogni della collettività e, dunque, di mettere in atto tutti quelli interventi di pianificazione dello sviluppo infrastrutturale senza i quali

appare molto complessa la missione, affidata agli operatori, di prevedere i possibili sviluppi, individuare le tecnologie e definire una pianificazione annuale per lo sviluppo delle reti.