

La disciplina delle comunicazioni elettroniche alla luce del d.lgs. n. 207/2021 e della nuova Strategia Nazionale di Cybersicurezza

di Valerio Di Stefano* e Edoardo Breda**

23 marzo 2023

Sommario: 1. Introduzione. – 2. La prima disciplina europea di settore. – 2.1 Breve excursus storico. – 2.2 La disciplina degli anni '80. – 3. Le direttive di seconda generazione: il Framework 2002. – 3.1 La direttiva "concorrenza". – 3.2 "Il codice delle comunicazioni elettroniche" del 2003. – 4. Le direttive di terza generazione: il pacchetto del 2009. – 5. Il Codice europeo delle comunicazioni. – 6. La normativa di ultima generazione. – 7. La cybersicurezza: le nuove frontiere del diritto delle telecomunicazioni. – 8. La Strategia Nazionale di Cybersicurezza 2022. - 2026 – 8.1 Obiettivo di protezione. – 8.2 Obiettivo di risposta. – 8.3 Obiettivo di sviluppo. – 9. Brevi considerazioni alla luce del PNRR.

1. Introduzione

Negli ultimi due decenni, le comunicazioni elettroniche (o telecomunicazioni o *tlc*) hanno rivestito un ruolo fondamentale nel nostro ordinamento e nella vita di tutti i giorni. Da un mero punto di vista tecnico, la telecomunicazione è l'attività di trasmissione a lunga distanza di segnali, parole e immagini sotto forma di messaggi tra due o più soggetti, detti mittente e destinatari, mediante dispositivi elettronici (trasmettitore e ricevitore) attraverso un canale fisico di comunicazione.

Le vaste applicazioni tecnologiche delle telecomunicazioni sono riconducibili a due gruppi:

- 1) le tecnologie dell'informazione;
- 2) le tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Queste ultime hanno creato, grazie alla loro ampia diffusione nell'attuale società, uno dei settori trainanti della cosiddetta terza rivoluzione industriale.

Statistiche ISTAT¹ alla mano, il 90% dei cittadini in Europa utilizza dispositivi tecnologici per effettuare comunicazioni elettroniche: questo dato è in continuo

* Professore di Diritto Amministrativo Europeo, Università degli Studi "G. Marconi".

** Ricercatore indipendente.

aumento e anche le c.d. “vecchie” generazioni stanno attraversando un periodo di transizione a queste forme di comunicazione. Inoltre, nel 2022 il 69,9% delle piccole e medie imprese ha adottato almeno 4 attività digitali su 12 (69,1% in Ue).

Dunque, le comunicazioni elettroniche semplificano la vita dei cittadini e rendono più facili e rapide determinate operazioni. Si può affermare, altresì, che anche le imprese traggono importanti benefici dalle telecomunicazioni, sia in ottica meramente economica che di gestione del personale. Se le telecomunicazioni da un lato semplificano le principali attività dei cittadini e delle imprese, dall'altro vi è un forte rischio di furto di dati.²

Nel corso degli anni gli attacchi a sistemi digitali, finalizzati al furto di dati e delle comunicazioni, è aumentato esponenzialmente, mettendo in crisi molte imprese e cittadini.

Infatti, si rappresenta che il maggiore ricorso al lavoro da remoto³, che nel 2022 ha coinvolto oltre 7 imprese su 10, ha influito sull'aumento della quota di imprese con almeno 10 addetti che dispongono di documenti su misure, pratiche o procedure di sicurezza informatica (48,3%, era il 34,4% nel 2019; 37% la quota in Ue).

La cybersecurity preoccupa il 45,1% delle imprese più grandi, che per difendersi hanno stipulato un'assicurazione contro gli incidenti informatici. Tra le imprese di minore dimensione la quota è del 14,4% (rispettivamente 44,6% e 22,6% in Ue).⁴

L'obiettivo del presente lavoro è quello di analizzare l'evoluzione della disciplina europea e nazionale nel settore delle comunicazioni elettroniche alla luce delle ultime novità normative, nonché di illustrare problematiche e criticità della materia, anche e soprattutto in considerazione dell'evoluzione sociopolitica del nostro Paese.

2. La prima disciplina europea di settore

2.1 Breve excursus storico

Sin dalla nascita della Comunità Europea non si è posta particolare attenzione al settore delle telecomunicazioni e gli Stati fondatori avevano deciso non disciplinare tale materia nei documenti e atti della nascente Comunità economica europea⁵.

¹ L'Istituto nazionale di statistica è un ente pubblico di ricerca italiano che si occupa dei censimenti generali della popolazione, dei servizi e dell'industria, dell'agricoltura, di indagini campionarie sulle famiglie e di indagini economiche generali a livello nazionale.

² S. CASSESE, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, quinta Edizione, Giuffrè Editore, Milano, 2015.

³ La principale causa di tale aumento del lavoro da remoto o smart working è la pandemia da COVID-19. I lavoratori da remoto oggi sono circa 3,6 milioni, quasi 500 mila in meno rispetto al 2021, con un calo in particolare nella PA e nelle PMI, mentre si rileva una leggera ma costante crescita nelle grandi imprese che, con 1,84 milioni di lavoratori, contano circa metà degli smart worker complessivi.

⁴ <https://www.istat.it/it/archivio/279478>.

⁵ La Comunità economica europea è stata un'organizzazione di Stati europei istituita il 25 marzo 1957, contestualmente alla Comunità europea dell'energia atomica, mediante la sottoscrizione del Trattato di Roma, entrato in vigore il 1° gennaio 1958.

Dunque, i singoli Stati Membri continuarono a mantenere, sebbene con modalità differenti e a volte contrastanti, un sistema monopolistico dove l'esercizio dell'attività di gestione e fornitura di reti e servizi di telecomunicazione veniva riservato ad un'azienda pubblica oppure ad una società per azioni a totale partecipazione pubblica⁶.

In questo sistema le imprese pubbliche controllavano e gestivano tutte le fasi, fino alla commercializzazione del servizio secondo una struttura di integrazione verticale: in altri termini lo Stato si poneva come finanziatore della rete nazionale.⁷

Si costituiva quindi una rete capillare su tutto il territorio, non replicabile da parte di terzi, e con ciò si permetteva anche la fornitura delle utenze non remunerative⁸.

La Comunità europea non intervenne nel settore delle telecomunicazioni sino agli anni '80, quando il progresso delle industrie e la contemporanea liberalizzazione in altri mercati come quello americano, britannico e giapponese dimostrarono i benefici dell'apertura e dello sviluppo del mercato: solo in seguito a tali eventi, la Comunità europea prese consapevolezza dell'importanza del settore e decise di intervenire direttamente, riappropriandosene attraverso lo strumento regolativo.

2.2 La disciplina degli anni '80

Il primo intervento in materia è stato la presentazione del "*Libro Verde sullo sviluppo del mercato comune dei servizi ed apparati di telecomunicazioni*"⁹ nel 1987. Il Libro verde, proprio a causa della sua natura, non è un atto vincolante ma risulta essere un atto che raccoglie i pareri delle varie istituzioni.

Nel dettaglio indicava gli obiettivi da seguire e le procedure per il raggiungimento di questi. Gli obiettivi indicati erano i seguenti:

- a) procedere alla liberalizzazione dei mercati soggetti a monopolio mediante il superamento dei diritti speciali o esclusivi previsti dalle legislazioni nazionali;
- b) un contestuale riavvicinamento delle normative nazionali attraverso un processo di armonizzazione delle discipline di settore;
- c) l'applicazione al settore delle norme antitrust.

Il primo vero intervento legislativo della Comunità Europea si è concretizzato con la Direttiva 83/301/CEE¹⁰ la quale ha imposto il divieto della concessione da parte degli Stati membri di diritti speciali o esclusivi alle imprese, sia pubbliche che private,

⁶ La società con partecipazione pubblica è società di capitali di diritto comune, di cui lo Stato o altro ente pubblico detiene una partecipazione che può essere totalitaria (azionariato di Stato), di maggioranza o di minoranza (società mista).

⁷ M. PROSPERO, *Politica e società globale*, GLF Editori Laterza, 2004.

⁸ Le utenze non remunerative sono quelle utenze che non sono in grado di sostenere il costo per la fruizione di un dato servizio ed è lo Stato a sostituirsi al cliente.

⁹ COM/87/290 del 30 luglio 1987.

¹⁰ Anche definitiva Direttiva terminali.

al fine di commercializzare, di allacciare, di installare e di procedere alla manutenzione degli apparecchi terminali di telecomunicazioni.

Dunque, è pacifico l'obiettivo di incentivare la concorrenza nel relativo mercato consentendo alle imprese produttrici di apparecchi telefonici di commercializzare i propri prodotti su tutto il territorio europeo¹¹.

Tuttavia, il problema principale per un'effettiva liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni è legato di trasmissione che deve essere capillare¹² e questa caratteristica non lo rende facilmente replicabile da parte di terzi operatori, in particolare a causa dei costi elevati.

Vi era quindi, la necessità di garantire libero accesso anche ai soggetti non monopolisti affinché potessero erogare i servizi all'utenza finale in concorrenza con il proprietario della rete.

La liberalizzazione dei servizi di telecomunicazione e la relativa l'armonizzazione delle rispettive discipline nazionali è avvenuta attraverso l'adozione della direttiva di liberalizzazione della Commissione 388/90/CE e, soprattutto, con la direttiva del Consiglio 387/90/CE.¹³

La contemporanea introduzione delle due Direttive stabilisce un modello di liberalizzazione c.d. "*services based competition*"¹⁴ dove l'intervento della Commissione europea si lega e viene integrato dall'intervento del Consiglio diretto "*all'uso libero ed efficace delle reti pubbliche e, laddove applicabile, dei servizi pubblici di telecomunicazioni*"¹⁵.

Si osserva, dunque, l'introduzione del principio di accesso paritario¹⁶ alla rete la cui tutela viene affidata alle Autorità nazionali di regolamentazione (ANR) di ogni Stato membro.

In Italia l'istituzione dell'autorità di regolamentazione è avvenuta con l'emanazione della legge 31 luglio 1997, n. 249 la c.d. "*Legge Maccanico*" dal nome del suo proponente.

Le Autorità nazionali di regolamentazione sono organismi pubblici con un certo grado di indipendenza dall'Amministrazione statale, a seconda della disciplina vigente nello Stato membro, che possiedono la possibilità di intervenire in maniera più o meno

¹¹ "Gli Stati membri che concedono ad un'impresa eventuali diritti speciali o esclusivi ai sensi dell'articolo 1, provvedono alla loro soppressione. Essi comunicano alla Commissione, entro tre mesi dalla notifica della presente direttiva, le misure adottate e i progetti presentati a tal fine" (art.2 Direttiva 83/301/CEE).

¹² In termini tecnici, si ha una distribuzione capillare quando l'attività o l'azione raggiunge i nuclei più piccoli o i singoli individui.

¹³ M. OROFINO, *La Politica Europea Delle Telecomunicazioni (Comunicazioni Elettroniche): La Nuova Sfida Della Net-Neutrality*, Eurojus, 2017.

¹⁴ Si parla di concorrenza basata sui servizi quando la liberalizzazione è attuata quando i nuovi entranti competono con gli operatori storici affittando strutture come le reti di accesso locale dagli operatori storici.

¹⁵ art. 1 Direttiva 90/387/CEE.

¹⁶ Tale principio è espressione del più ampio principio di non discriminazione, presente in tutti gli ordinamenti europei.

rilevante nella sfera giuridica di determinati soggetti, in modo da poter garantire il perseguimento di principi posti dall'ordinamento¹⁷.

La direttiva 388/90 per la liberalizzazione dei servizi di telecomunicazione ebbe inizialmente un'incidenza limitata sul settore: questo perché era riferibile solamente ad alcune categorie di servizi di telefonia e limitatamente a questi furono eliminati diritti esclusivi concessi dagli Stati membri. Solo successivamente venne ultimato dalla direttiva della Commissione 96/19/CEE (cd. direttiva "*Full competition*") il processo di abolizione dei diritti esclusivi nel mercato dei servizi di telefonia vocale fissa. L'obiettivo posto dalla Commissione era quello di consentire agli operatori terzi di costruire progressivamente una propria rete di trasmissione, secondo la teoria della cd. *ladder of investment*¹⁸.

La direttiva 387/90 c.d. "*Open Network Provision*", adottata dal Consiglio, si poneva l'obiettivo di armonizzare la normativa in materia di comunicazioni elettroniche dei vari Stati membri, assumendo di fatto la funzione di direttiva quadro, allo scopo di realizzare e garantire lo sviluppo di una rete aperta di telecomunicazione e la liberalizzazione effettiva del settore. Il suo ruolo innovativo è ravvisabile principalmente nel settore del diritto d'accesso alla rete pubblica per i fornitori privati di servizi¹⁹.

In modo particolare la citata direttiva ha stabilito che l'accesso dovesse essere permesso a tutti sulla base di criteri obiettivi, trasparenti e non discriminatori²⁰, stabilendo anche vari obblighi specifici ed asimmetrici che andavano a pesare sull'operatore proprietario della rete pubblica e allo stesso modo si introduceva anche la possibilità di limitare questo accesso in particolari e specifici casi tassativamente indicati.

L'apertura e la liberalizzazione delle reti, di fatto, ha rinnovato la politica europea nel settore delle telecomunicazioni: se prima era presente la "*service based competition*", successivamente si è passati alla cd. "*networks based competition*" e, dunque, si è evoluto l'approccio giuridico, passando dai servizi alle reti²¹.

¹⁷ M. BOMBARDELLI, *Le Autorità Amministrative Indipendenti*, Ius Publicum, 2013.

¹⁸ Il ladder of investment consiste nel favorire l'accesso di nuovi operatori. A mano a mano che questi ultimi consolidano la propria posizione di mercato le condizioni di accesso dovrebbero divenire meno favorevoli a partire dagli elementi della rete più facilmente duplicabili, così da spingere i nuovi operatori alla duplicazione delle risorse. Cfr. V. M. CAVE, I. VOGELSANG, "*How access pricing and entry interact in Telecommunications Policy*", 2003, 27, pag.717-727, o anche I. VOGELSANG, "*Price Regulation of Access to Telecommunications Networks*", in *Journal of Economic Literature*, 2003, XLI, pag. 830-862. Per cui era necessario minimizzare gli investimenti di partenza dell'operatore alternativo, in questo modo egli poteva realizzare redditività rapidamente. Quando finalmente l'operatore alternativo riusciva ad imporre la propria posizione di mercato, questo era pronto anche ad aumentare anche il volume degli investimenti e costruendo una propria rete, alternativa a quella pubblica.

¹⁹ M. OROFINO, *Un Caso Concreto Di Governance Multilevelo*, Centro Studi Sul Federalismo - Csf Papers, 2005.

²⁰ v. *supra*.

²¹ "*La presente direttiva istituisce un quadro normativo atto a garantire, nella Comunità, l'interconnessione delle reti di telecomunicazione e in particolare l'interoperabilità dei servizi, nonché ad assicurare la fornitura di servizi universali in una situazione di mercati aperti e concorrenziali. Essa*

L'avanzamento della tecnologia, in modo particolare della digitalizzazione²², ha posto in risalto l'inidoneità della politica europea e l'inadeguatezza degli atti normativi emanati in ottica non unitaria. Sul punto si deve sottolineare che la direzione perseguita dalle istituzioni europee non si è mai concretizzata, a causa di varie motivazioni, e non vi fu dunque la c.d. separazione della rete che rimane, di diritto o di fatto, in regime di monopolio²³.

Il percorso di liberalizzazione che ha travolto gli Stati membri è avvenuto sotto l'egida guida dei governi nazionali: infatti, in sede di Consiglio, gli Stati molte volte si sono opposti alle proposte di liberalizzazione²⁴ e da ciò si può intuire che la modalità di regolamentazione seguita dagli Stati, con privatizzazioni che hanno preceduto l'effettiva liberalizzazione, sia una risposta al metodo impositivo della Commissione e più in generale dell'Unione europea.

Nel 1997 è intervenuto il "Libro Verde sulla convergenza del settore delle telecomunicazioni, dei media e della tecnologia dell'informazione", documento che ha riaperto il processo di riforme del termine della liberalizzazione²⁵. Nelle sue pagine si deduce la portata innovatrice delle nuove tecnologie, analizzando le varie opportunità e obiettivi da raggiungere e vengono anche illustrati gli ostacoli e le barriere, per lo più di natura normativa, al loro raggiungimento.

riguarda l'armonizzazione delle condizioni per un'interconnessione aperta ed efficace delle reti pubbliche di telecomunicazione e dei servizi di telecomunicazione a disposizione del pubblico e per l'accesso a tali reti e servizi." (art.1 Direttiva 97/33/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 1997).

²² La tecnologia digitale avrà un ruolo fondamentale nell'evoluzione della normativa e della prassi in materia di comunicazioni elettroniche soprattutto per la sua capacità di veicolare contemporaneamente e far convergere indifferentemente i servizi di telecomunicazione ed i servizi radiotelevisivi sulla medesima rete di trasmissione. Telematica, Broadcasting e l'informatica in una sola rete.

²³ Innanzitutto, esigenze finanziarie hanno convinto alcuni Stati membri a vendere in toto l'operatore storico. È quello che è successo in Italia, con la vendita del monopolista SIP, in Spagna con la vendita del monopolista storico Telefonica e in Germania con la privatizzazione del monopolista Deutsche Bundespost. In secondo luogo, si temeva che la mera attività di vendita all'ingrosso dell'accesso alla rete e al servizio di traffico telefonico, il c.d. servizio di *wholesale*, non sarebbe stata sufficientemente remunerativa per l'operatore di rete ed inoltre il gestore della rete sarebbe stato meno incentivato a investire sullo sviluppo di questa.

²⁴ Cfr. a cura di F. BASSAN, *Diritto delle comunicazioni elettroniche : telecomunicazioni e televisione dopo la terza riforma comunitaria del 2009*, Giuffrè, Milano, 2010, pag.6: "Di fronte all'ostruzione che gli stati esercitavano in Consiglio, facendo cadere sistematicamente le proposte di liberalizzazione della Commissione, questa ha interpretato l'art. 90.3 (poi 86.3) Tr. CE (oggi 106.3 TFUE) come tale da garantirle il diritto di adottare in questa materia direttive indipendentemente dalle procedure espressamente previste dal Trattato. [...] la Corte di Giustizia, conformandosi a questa interpretazione (con le due sentenze sui terminali e sui servizi di telecomunicazione [C-202/88 e cause riunite C-271/90, C-281/90 e C-289/90]), ha imposto agli stati una modifica della strategia."

²⁵ v. M. OROFINO, *Profili Costituzionali Delle Comunicazioni Elettroniche Nell'ordinamento Multilivello*, Collana Di Diritto Pubblico, Giuffrè, Milano, 2008, pag.136: "La riapertura del processo di riforma è stata caratterizzata da un'ampia consultazione pubblica che ha fatto emergere tre priorità di intervento: a) la definizione di un quadro normativo convergente, idoneo cioè a disciplinare in maniera tecnologicamente neutrale le reti dei i servizi di telecomunicazione; b) la semplificazione della regolazione dei mercati al fine di attrarre investimenti e favorire la creazione di un mercato comune; c) l'uniformazione a livello comunitario degli obblighi di servizio universale".

Un ulteriore sviluppo nel settore delle comunicazioni elettroniche è legato all'istituzione del Gruppo dei Regolatori Indipendenti delle Telecomunicazioni (IRG)²⁶, costituito nel 1997 su iniziativa delle ANR. L'IRG si pone come un meccanismo informale di condivisione delle informazioni e di preparazione di proposte unitarie da sottoporre alla Commissione sulla base del lavoro delle ANR dei singoli Stati membri, dai Paesi.²⁷

3. Le direttive di seconda generazione: il *Framework* 2002

Con la pubblicazione della "*Review 1999*" la Commissione europea ha aperto un procedimento di consultazione pubblica i cui risultati sono stati inviati attraverso la Comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni denominata "Risultati della consultazione pubblica sulla *Review 1999*". I risultati hanno ribadito le volontà espresse nella già citata *Review 1999* dirette alla semplificazione, armonizzazione e alleggerimento del quadro normativo vigente nel settore; ad una semplificazione delle procedure per il rilascio delle licenze e sostituzione con un regime di autorizzazione generali; alla creazione di un insieme di principi che vadano a comporre il quadro di riferimento per la disciplina del settore delle comunicazioni.

Sulla base di queste premesse la Commissione europea ha proposto un insieme di interventi e misure di *soft law*, allo scopo di semplificare e sostituire il previgente quadro normativo. E' nato, dunque, il "secondo pacchetto di riforme", il c.d. *Framework 2002*, termine che riassume la riforma comunitaria del 2002. La regolamentazione si proponeva, infatti, di aggiornare l'articolata e frammentaria disciplina del settore, concentrandosi sullo sviluppo della concorrenza nel mercato, oramai modificato dalle nuove tecnologie e dai processi di globalizzazione, arrivando all'elaborazione di un nuovo assetto regolativo a carattere "orizzontale e neutrale" (*technology-neutral*) utile per ogni tipo di tecnologia e servizio.

Nel dettaglio il nuovo complesso normativo risulta essere composto dalle direttive 2002/21/CE (cd. direttiva "quadro"), 2002/19/CE (direttiva accesso), 2002/20/CE (direttiva autorizzazioni), 2002/22/CE (direttiva servizio universale), 2002/58/CE (direttiva protezione dati); dalla direttiva della Commissione 2002/77/CE (direttiva concorrenza), dalla decisione 2002/676/CE (decisione spettro radio) e dal regolamento 2887/2000/CE (regolamento accesso disaggregato).

²⁶ "The Independent Regulators Group (IRG) was established in 1997 as a group of European National Telecommunications Regulatory Authorities (NRAs) to share experiences and points of views among its members on important issues relating to the regulation and development of the European telecommunications market at the beginning of the liberalisation of the markets (with the 1998 so-called Open Network Provision (ONP) framework)" da <https://www.irg.eu>.

²⁷ C. POZZI, *Le tariffe d'interconnessione tra reti mobili nella liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni*, L'industria, 2006.

A queste norme si aggiungono, inoltre, ulteriori atti specifici, che costituiscono veri e propri corollari delle direttive sopra ricordate.

In particolare, si evidenzia la decisione della Commissione 2002/627/CE, del 29 luglio 2002, che ha istituito il Gruppo dei regolatori europei, le Linee direttrici della Commissione per l'analisi del mercato e la valutazione del significativo potere di mercato del 9 luglio 2002 e la Raccomandazione sui mercati rilevanti dei prodotti e dei servizi nel'ambito del nuovo quadro regolamentare delle comunicazioni elettroniche adottata dalla Commissione l'11 febbraio 2003.²⁸

Si tratta, quindi, di un insieme di atti normativi che operano una grande armonizzazione e razionalizzazione della materia²⁹, e che vanno a sostituire la disciplina previgente e innovando la materia e tutto l'*acquis* comunitario formatosi fino a quel momento.

3.1 La direttiva "concorrenza"

Nel settembre 2002 è stata pubblicata la Direttiva 2002/77/CE c.d. Direttiva "concorrenza". Il legislatore, con tale intervento, ha voluto rispondere alle esigenze di rinnovo e adeguamento della disciplina del settore così come rilevato, tra gli altri, dal considerando n. 6, che stabilisce: *"Occorre ove possibile chiarire la formulazione di talune disposizioni, per facilitarne l'applicazione"*.

Il *quid novi* del nuovo atto legislativo è soprattutto la ridefinizione dell'ambito applicativo e la nuova concezione del settore anche e soprattutto in materia di concorrenza³⁰. Al fine di facilitare e concretizzare l'applicazione del diritto della concorrenza e dello sviluppo del mercato nel settore delle comunicazioni la direttiva "concorrenza" chiarisce e determina il significato da attribuire alle nozioni di diritti

²⁸ G. MAZZANTINI, N. RANGONE, *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione*, Osservatorio AIR, 2019.

²⁹ *"La presente direttiva istituisce un quadro normativo armonizzato per la disciplina dei servizi di comunicazione elettronica, delle reti di comunicazione elettronica e delle risorse e servizi correlati, definisce le funzioni delle autorità nazionali di regolamentazione ed istituisce le procedure atte a garantire l'applicazione armonizzata del quadro normativo nella Comunità"*. (Direttiva 2002/21/CE direttiva "quadro" art.1 co.1).

³⁰ *"La presente direttiva fa riferimento ai «servizi di comunicazione elettronica» e alle «reti di comunicazione elettronica» anziché ai termini «servizi di telecomunicazioni» e «reti di telecomunicazioni» precedentemente usati. Queste nuove definizioni si sono rese necessarie per tenere conto del processo di convergenza tra i settori interessati, inglobando in un'unica definizione tutti i servizi e/o le reti di comunicazione elettronica che intervengono nella trasmissione di segnali via cavo, via radio, a mezzo di fibre ottiche o con altri mezzi elettromagnetici (ossia reti fisse, radiomobili, televisive via cavo, satellitari). Occorre quindi riconoscere che la trasmissione e la diffusione di programmi radiofonici e televisivi è un servizio di comunicazione elettronica e che le reti utilizzate per tale trasmissione e diffusione sono, allo stesso modo, reti di comunicazione elettronica. Inoltre, va chiarito che la nuova definizione di reti di comunicazione elettronica copre anche le reti di fibre che consentono a terzi di trasmettere segnali avvalendosi delle proprie attrezzature di commutazione o di instradamento"* (considerando n.7 Direttiva 2002/77/CE c.d. Direttiva "concorrenza").

“esclusivi” e diritti “speciali”. Infatti, all’art. 1 co. 1 n. 5, vi è la definizione di diritti esclusivi: con tale termine *“si intendono i diritti concessi da uno Stato membro ad un’impresa, mediante qualsiasi atto legislativo, regolamentare o amministrativo, che le riserva la facoltà di fornire un servizio di comunicazione elettronica o di esercitare un’attività di comunicazione elettronica all’interno di una determinata area geografica”*.

Per diritti speciali, invero, il riferimento è all’art. 1 co. 1 n. 6, che stabilisce che per diritti speciali *“si intendono i diritti concessi da uno Stato membro ad un numero limitato di imprese, mediante qualsiasi atto legislativo, regolamentare o amministrativo che, all’interno di una determinata area geografica:*

- a) designa o limita a due o più il numero di imprese autorizzate a fornire un servizio di comunicazione elettronica o ad esercitare un’attività di comunicazione elettronica, senza conformarsi a criteri obiettivi, proporzionati e non discriminatori, o*
- b) conferisce a delle imprese, non conformandosi a siffatti criteri, vantaggi legali o regolamentari che influiscono sostanzialmente sulla possibilità di altre imprese di fornire lo stesso servizio di comunicazione elettronica o di esercitare la stessa attività di comunicazione elettronica nella stessa area geografica in condizioni sostanzialmente equivalenti”*.

In relazione a queste due fattispecie preme evidenziare il divieto in capo agli Stati Membri di costruire o mantenere diritti esclusivi o speciali, lesivi della concorrenza e del carattere competitivo, con determinati soggetti operanti nel mercato.

3.2 “Il codice delle comunicazioni elettroniche” del 2003

Il processo di riforma nel settore delle comunicazioni elettroniche è andato avanti anche mediante la pubblicazione del D.Lgs 1 agosto 2003, 259 e l’introduzione del “Codice delle comunicazioni elettroniche”. Il codice abroga la disciplina previgente e soprattutto recepisce e dà attuazione alle recenti direttive europee del 2002 e ad alle altre fonti dell’Ue.

L’ambito applicativo del codice è particolarmente ampio in quanto va ad incidere in materia di reti e servizi di comunicazione elettronica ad uso pubblico introducendo, anche in ambito nazionale, il nuovo concetto di comunicazioni elettroniche oltre che la disciplina in materia di attività di comunicazione elettronica ad uso privato e sulla tutela degli impianti sottomarini di comunicazione elettronica e sui servizi radioelettrici.³¹

Un ruolo centrale risulta essere ricoperto *in primis* dalla spinta liberalizzatrice adottata in sede comunitaria e recepita anche in ambito nazionale, nonché dalla deregolamentazione del settore a scapito della disciplina *ex ante* e l’introduzione degli istituti tipici del diritto della concorrenza con la scomparsa quasi totale dei

provvedimenti autorizzatori. Inoltre, nel nuovo codice viene data esecuzione alle istruzioni riguardanti le autorità nazionali di regolamentazione e ai loro rapporti con la Commissione europea.

Se a livello europeo si persegue l'obiettivo di armonizzazione delle varie normative statali, spesso ricorrendo ad istanze sovranazionali, a strumenti di *soft law*, con una forza di cogenza maggiorata, e a vari strumenti consultivi, in ambito nazionale alle ANR viene affidato il compito di concretizzare la disciplina introdotta e assicurarne l'osservanza da parte dei destinatari.

Ne deriva una nuova organizzazione del settore in ambito nazionale, anche se non privo di problematiche di natura dottrinale e giurisprudenziale, in modo particolare per lacune nel nuovo testo adottato.

A tal proposito, un elemento che ha creato problemi di dottrina nei primi anni di adozione del Codice è l'applicazione della riforma costituzionale 3/2001 in materia di rapporti tra Stato e Regioni, in quanto la materia "ordinamento delle comunicazioni" rientrava tra le materie di competenza concorrente in cui il legislatore statale poteva solamente dettare i principi fondamentali della disciplina, mentre le singole Regioni potevano legiferare in materia attenendosi ai principi enunciati.

Tuttavia, un sistema come questo avrebbe comportato vari problemi, incompatibili con la natura stessa della rete. In merito si cita una sentenza della Corte Costituzionale che ha stabilito che: *"L'ordinamento delle comunicazioni, inteso come disciplina delle imprese, non si presta ad essere facilmente frazionato tra norme di principio e norme di dettaglio, e tanto meno in disposizioni valide territorialmente. [...] La rete è per sua natura un concetto di per sé non predeterminato nella sua struttura, fisica e logica. [...] La rete è unica, a livello globale [...] La rete non ha senso se le singole frazioni non sono connesse fra di loro, quale che ne sia la proprietà e la disponibilità"*³²

³² "L'ampiezza e l'area di operatività dei principi fondamentali – non avendo gli stessi carattere «di rigidità e di universalità» (cfr., da ultimo, sentenza n. 50 del 2005) – non possono essere individuate in modo aprioristico e valido per ogni possibile tipologia di disciplina normativa. Esse, infatti, devono necessariamente essere calate nelle specifiche realtà normative cui afferiscono e devono tenere conto, in modo particolare, degli aspetti peculiari con cui tali realtà si presentano. È, dunque, evidente che, nell'individuare i principi fondamentali relativi al settore delle infrastrutture di comunicazione elettronica, non si può prescindere dalla considerazione che ciascun impianto di telecomunicazione costituisce parte integrante di una complessa ed unitaria rete nazionale, sicché non è neanche immaginabile una parcellizzazione di interventi nella fase di realizzazione di una tale rete (cfr. sentenza n. 307 del 2003). Nella relazione illustrativa al Codice, si legge, inoltre, a tal proposito, che «la rete è unica a livello globale» e che la stessa «non ha senso se le singole frazioni non sono connesse tra di loro, quale che ne sia la proprietà e la disponibilità». Ciò comporta che i relativi procedimenti autorizzatori devono essere necessariamente disciplinati con carattere di unitarietà e uniformità per tutto il territorio nazionale, dovendosi evitare ogni frammentazione degli interventi." (Corte cost. sent. n. 336/05 in materia di comunicazioni elettroniche).

Nel codice delle comunicazioni viene fedelmente recepito il criterio e gli obiettivi della direttiva “quadro”³³. Infatti, si definisce il servizio di fornitura di reti e servizi di comunicazione come libero e di preminente interesse generale, ma si sottolinea la possibilità di porre limitazioni quando si presenti l'esigenza di tutela di altri interessi pubblici come, ad esempio, la difesa e la sicurezza dello Stato oppure la salute pubblica. Si ribadisce l'importanza della libertà di iniziativa economica e il suo esercizio in regime di concorrenza, ma qualora si intenda imporre determinati obblighi alle imprese a tutela di questi obiettivi, gli obblighi dovranno essere *“imposti secondo principi di trasparenza³⁴, non distorsione della concorrenza, non discriminazione e proporzionalità”* (art. 4 co. 2 del citato D. Lgs.) e questo non è una semplice dichiarazione di intenti ma un criterio in base al quale può essere sindacata, anche in sede giurisdizionale, la legittimità degli atti adottati. Quindi ogni limitazione alla libertà di impresa non può risultare arbitraria, ma deve superare dei criteri di ragionevolezza e proporzionalità in relazione agli obiettivi perseguiti. Venivano individuati i principi che sono alla base dell'azione regolamentare dell'autorità nazionale di regolamentazione e del Ministero delle comunicazioni³⁵, tra questi oltre allo sviluppo del mercato e della concorrenza possiamo individuare anche altri obiettivi non economici come, ad esempio, la promozione della diversità culturale e linguistica, il pluralismo dei mezzi di comunicazione e l'interesse dei cittadini³⁶.

Nella legislazione nazionale ci si sofferma sulla diversificazione delle competenze tra Ministero delle comunicazioni (oggi Ministero delle Imprese e del Made in Italy)³⁷ e l'AGCOM³⁸ e tra l'AGCOM e l'AGCM³⁹ di cui agli artt. 7 ed 8 del codice delle comunicazioni.

Alla luce delle disposizioni del codice risulta che AGCOM e Ministero delle comunicazioni si trovano in una situazione di complementarità: alla prima è attribuito

³³ *“Il Codice garantisce i diritti inderogabili di libertà delle persone nell'uso dei mezzi di comunicazione elettronica, nonché il diritto di iniziativa economica ed il suo esercizio in regime di concorrenza, nel settore delle comunicazioni elettroniche”* (art. 3 co. 1 D.Lgs 1° agosto 2003, n.259).

³⁴ Criterio della trasparenza che viene ribadito all'art. 11 del citato decreto ove viene stabilita una particolare procedura nei casi di adozione di provvedimenti che impongano limitazioni. Viene quindi garantita una rapida comunicazione e una fase di contraddittorio tra le parti.

³⁵ Il Ministero delle comunicazioni era un dicastero del Governo Italiano cui erano attribuiti funzioni e compiti in materia di poste, telecomunicazioni, reti multimediali, informatica, telematica, radiodiffusione sonora e televisiva, tecnologie innovative applicate al settore delle comunicazioni (art. 32-bis, decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300). A partire dal Governo Berlusconi IV è stato accorpato al Ministero dello sviluppo economico.

³⁶ Art. 13 D.Lgs. 1° agosto 2003, n.259 c.d. “Codice delle comunicazioni”.

³⁷ Il Ministero delle comunicazioni è stato un dicastero del Governo italiano cui erano attribuiti funzioni e compiti in materia di poste, telecomunicazioni, reti multimediali, informatica, telematica, radiodiffusione sonora e televisiva, tecnologie innovative applicate al settore delle comunicazioni.

³⁸ L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni è un'autorità amministrativa indipendente italiana di regolazione e garanzia, con sede principale a Napoli e sede secondaria operativa a Roma.

³⁹ L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato è un'autorità amministrativa indipendente italiana, istituita dalla Legge 10 ottobre 1990, n. 287. Essa ha funzione di tutela della concorrenza e del mercato ed è informalmente chiamata Antitrust, dall'omonima area giuridica di competenza.

il compito di garantire ed assicurare l'attuazione delle norme, incluso il compito di emanare ulteriori regole qualora strumentali per il raggiungimento del quadro stabilito a livello comunitario⁴⁰, al secondo sono attribuiti altri compiti di natura politica e di creazione di normativa che il diritto comunitario attribuisce alla competenza dei paesi membri. Quindi le competenze di AGCOM e Ministero delle comunicazioni non confliggono, ma sono di natura diversa. Relativamente ai rapporti tra l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e l'Autorità per la Garanzia nelle Comunicazioni si deve segnalare l'art. 8 co. 3 del citato codice: *"Il Ministero, l'Autorità e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato assicurano cooperazione e trasparenza tra loro e nei riguardi della Commissione europea al fine di garantire la piena applicazione delle disposizioni stabilite dal Codice"*. Dunque, i tre diversi soggetti saranno chiamati a svolgere attività differenti, ma animati dall'arrivo al medesimo risultato.

4. Le direttive di terza generazione: il pacchetto del 2009

Nel novembre 2009, a distanza di otto anni dalla pubblicazione del pacchetto di direttive noto come *"Telecom 2002"*, viene approvato il nuovo pacchetto di direttive in materia di comunicazioni elettroniche. Questo intervento di revisione della disciplina si va ad inserire nel precedente quadro normativo, senza stravolgerlo⁴¹, ma apportando una serie di novità con l'obiettivo principale di incentivare lo sviluppo e gli investimenti nel settore e consolidare un mercato unico, senza dimenticare la sicurezza delle reti e la tutela dei consumatori.

Il Pacchetto di revisione del 2009 è formato dalla Direttiva 2009/140/CE c.d. *"Better regulation"*⁴² a cui si deve aggiungere il regolamento n. 1211/2009 che istituisce l'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC⁴³), con il relativo ufficio di supporto. La strategia europea intende perseguire

⁴⁰ *"Ci si limita a segnalare che: le ridette decisioni sull'analisi dei mercati contemplate dagli articoli 17-19 fanno riferimento esclusivamente all'AGCOM, le decisioni assunte in esito a tali analisi su accesso ed interconnessione (artt. 44 e 45) e servizio universale (artt. Da 66 a 69) sono appannaggio integrale dell'AGCOM [...]"* (CLARICH M., CARTEI G. F., CHELI, E., *Il Codice Delle Comunicazioni Elettroniche*, Milano, Giuffrè, 2004, pag. 87).

⁴¹ F. DALLE NOGARE, *Regolazione E Mercato Delle Comunicazioni Elettroniche La Storia, La Governance Delle Regole E Il Nuovo Codice Europeo*, Giappichelli, Torino, 2019, pag. 31: *"Permane [...] vigente un ampio corpus regolamentare applicabile ex ante, che non accenna ad affievolirsi, secondo gli obiettivi che si era, invece, posta di raggiungere la Review '99 citata e, prima di essa, il Libro Verde del 1987"*.

⁴² in cui si dispone la riforma delle direttive quadro, accesso e autorizzazioni), dalla Direttiva 2009/126/CE (con cui si prevede la modifica della direttiva servizio universale e della direttiva dati personali e della riforma del regolamento 2006/2004/CE sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa a tutela dei consumatori).

⁴³ L'Organismo dei regolatori europei va a sostituire il precedente Gruppo dei regolatori europei (GRE) istituito nel 2002. *"Il BEREC non dovrebbe essere un'agenzia comunitaria né avere personalità giuridica. Il BEREC dovrebbe sostituire il GRE e fungere da forum esclusivo per la cooperazione tra le"*

un sistema normativo più centralizzato dove la regolamentazione nazionale potesse formarsi all'interno di un quadro europeo di riferimento, con principi e istituti comuni.

Per fare questo si intendeva valorizzare il ruolo della Commissione europea *“nel concerto decisionale che vede protagonisti, insieme alla Commissione, le ANR e il BEREC”*⁴⁴. Ciò nonostante, la riforma, durante il corso del suo percorso formativo, deve accettare dei compromessi che ne hanno attenuato progressivamente la portata innovativa.

Innanzitutto, viene bocciato il progetto di creazione dell'Autorità europea delle telecomunicazioni e rimane quindi unicamente il BEREC, composto dai rappresentanti delle ANR europee, come organismo sovranazionale con funzione di armonizzazione delle regolamentazioni nazionali. Inoltre, vengono assegnate al BEREC solo funzioni consultive in sede di adozione di normativa del settore. Questo comporta un obbligo di acquisizione del parere del BEREC da parte della Commissione nei procedimenti di adozione di decisioni e pareri, ma contemporaneamente crea un sistema più complicato che obbliga la Commissione all'interazione con un ulteriore soggetto.

La riforma del 2009 si pone tuttavia l'obiettivo di valorizzare l'indipendenza delle ANR dalle ingerenze del potere esecutivo dei singoli Stati membri⁴⁵ e soprattutto introduce quel sistema di “concerto decisionale” che caratterizza il rapporto tra Commissione europea, ANR ed il BEREC.

5. Il Codice europeo delle comunicazioni

La strada della liberalizzazione continua con la c.d. strategia “Europa 2020”, tale strategia è strettamente connessa all'elaborazione dell'Agenda digitale europea,

ANR e tra queste ultime e la Commissione, nell'esercizio di tutte le loro responsabilità nel l'ambito del quadro normativo dell'Unione europea.” (Considerando n.6 Regolamento 1211/2009).

⁴⁴ F. DALLE NOGARE, *Regolazione E Mercato Delle Comunicazioni Elettroniche La Storia, La Governance Delle Regole E Il Nuovo Codice Europeo*, Giappichelli, Torino, 2019 pag. 31.

⁴⁵ *“È opportuno rafforzare l'indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione per garantire un'applicazione più efficace del quadro normativo, rafforzare la loro autorità e assicurare una maggiore prevedibilità delle loro decisioni. A tal fine è opportuno prevedere, nella legislazione nazionale, una disposizione esplicita che garantisca che un'autorità nazionale di regolamentazione responsabile della regolamentazione ex ante del mercato o della risoluzione di controversie tra imprese è al riparo, nell'esercizio delle sue funzioni, da qualsiasi intervento esterno o pressione politica che potrebbe compromettere la sua imparzialità di giudizio nelle questioni che è chiamata a dirimere. Ai sensi del quadro normativo, tale influenza esterna impedisce a un organo legislativo nazionale di deliberare in quanto autorità nazionale di regolamentazione. A tal fine, è opportuno stabilire preventivamente norme riguardanti i motivi di licenziamento del responsabile dell'autorità nazionale di regolamentazione [...]. È importante che le autorità nazionali di regolamentazione responsabili della regolamentazione ex ante del mercato dispongano di un bilancio proprio che per metta loro di assumere sufficiente personale qualificato. Per garantire la trasparenza è opportuno che il bilancio sia pubblicato annualmente.”* (considerando n. 13 Direttiva 2009/140/CE).

presentata nel maggio 2010 tra i cui obiettivi possiamo individuare lo sviluppo e la diffusione delle reti di accesso di nuova generazione (NGA) basate sulla fibra ottica⁴⁶.

Il 9 ottobre 2014 la Commissione pubblica una nuova raccomandazione relativa ai mercati rilevanti di prodotti e servizi del settore delle comunicazioni elettroniche che possono essere oggetto di una regolamentazione *ex ante*.

Con la Raccomandazione 2014/710/UE si limita ulteriormente a quattro il numero dei mercati in cui è possibile l'adozione di provvedimenti asimmetrici; dunque, cercando di raggiungere l'obiettivo generale di riduzione nel settore delle comunicazioni elettroniche della disciplina *ex ante*⁴⁷. In ambito di telefonia mobile cellulare nel giugno 2017 vengono eliminate le spese di roaming⁴⁸ tra i vari paesi europei, consentendo ai cittadini di effettuare telefonate, inviare messaggi e connettersi alla rete mobile senza dover subire sovrapprezzi rispetto alle tariffe del paese di origine.

Nel dicembre 2018 sono stati pubblicati nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea la Direttiva (UE) 2018/1972, che istituisce il "*Codice europeo delle comunicazioni elettroniche*" e il Regolamento (UE) 2018/1971 che modifica la disciplina dell'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC).⁴⁹ Per quanto riguarda l'ambito di applicazione, il Codice introduce una nuova nozione di servizio di comunicazione elettronica che consente di attrarre nell'orbita regolamentare anche gli operatori c.d. Over the top (OTT)⁵⁰, sia pure con intensità diversa a seconda che i servizi di comunicazione OTT utilizzino o meno risorse di numerazione. Nell'individuazione dei più appropriati obblighi "*wholesale*" le ANR sono incoraggiate a considerare specificamente i "*remedies*" sulle infrastrutture civili, come ad esempio le infrastrutture civili⁵¹.

⁴⁶ "L'Agenda digitale europea fissa obiettivi per l'installazione e la diffusione di una banda larga veloce e superveloce e prevede una serie di misure intese a favorire l'installazione delle reti di accesso di nuova generazione (NGA), basate sulla fibra ottica, e a sostenere gli ingenti investimenti che saranno necessari nei prossimi anni". (Raccomandazione della Commissione 2010/572/UE Considerando n. 2).

⁴⁷ "Secondo la direttiva 2009/140/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, lo scopo del quadro normativo è, tra l'altro, ridurre progressivamente le regole settoriali *ex ante* specifiche via via che aumenta il grado di concorrenza sul mercato, per arrivare infine a un settore delle comunicazioni elettroniche disciplinato esclusivamente dal diritto della concorrenza" (Raccomandazione 2014/710/UE, considerando n. 2).

⁴⁸ Il Roaming like at home è il nome del pacchetto di regole che consente a tutti i cittadini dell'Unione Europea di accedere ad Internet e chiamare in tutti gli Stati membri alle stesse condizioni tariffarie in vigore nel proprio Paese senza spese aggiuntive.

⁴⁹ Comunicazione della Commissione 6.5.2015 COM (2015) 192.

⁵⁰ Fornitori di servizi *Over The Top* (es. Google ed Apple) forniscono attraverso le reti IP servizi, contenuti ed applicazioni "*rich media*" – ovvero basate sulla forte presenza di contenuti audiovisivi - e le cui fonti di ricavo derivano: (i) dalla vendita diretta di contenuti e servizi agli utenti finali (questo è, ad esempio, il caso di Apple e del suo iTunes Apple Store). (ii) dalla vendita di spazi pubblicitari, combinata all'uso di altre applicazioni (motori di ricerca, aggregazione di *User Generated Content* o fornitura di servizi per Social Networks), come nel caso di Google e Facebook.

⁵¹ A questo proposito vanno osservate anche le norme in materia di infrastrutture fisiche di cui alla Direttiva 2014/61/UE.

Ugualmente le ANR possono imporre agli operatori obblighi simmetrici di accesso, a prescindere da qualunque notifica di SMP⁵², ma limitatamente agli asset non replicabili⁵³ e, dunque, si assiste a un ampliamento dei poteri delle singole ANR.

Completa l'opera di riforma il Regolamento (UE) 2018/1791 che modifica e attribuisce al BEREC nuovi compiti, potenziandone il ruolo, semplificandone la struttura e i processi decisionali.⁵⁴

Quindi si prosegue con l'azione di "concerto" tra gli organismi operanti nel mercato delle comunicazioni elettroniche, ma *"con un direttore d'orchestra che serra le briglie e chiede maggiore disciplina nel conseguire l'armonizzazione legislativa nell'esecuzione dei singoli compiti assegnati"*⁵⁵.

6. La normativa di ultima generazione.

Il percorso di liberalizzazione prosegue sino al D.Lgs. 207/2021, pubblicato nella G.U. n. 292 del 9 dicembre 2021, emanato in attuazione della direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, che introduce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche. Le modifiche normative sono dovute in larga parte all'innovazione tecnologica, tanto veloce quanto incisiva, intervenuta nel settore negli ultimi venti anni. Questa evoluzione è stata avvertita anzitutto a livello europeo, che maggiormente ha spinto per le riforme in oggetto.

La direttiva 2018/1972/UE (il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche) ha sostituito, rifondendone in gran parte i contenuti, le direttive analizzate nei paragrafi precedenti (le nn. 19, 20, 21 e 22 del 2002), le quali a loro volta avevano portato importanti novità e cambiamenti. La materia delle comunicazioni elettroniche è stata, dunque, modificata e ampiamente aggiornata, con la sostituzione mediante novella dei primi 98 articoli del D.Lgs. n. 259 del 2003. Essa si presenta connotata da un alto tasso di tecnicismo, sia sotto il profilo tecnico sia – per conseguenza – istituzionale e regolatorio⁵⁶. L'articolo 1 del testo novellato è composto di 7 commi, i primi tre ricalcano il vecchio art. 1 del D.Lgs. n. 259 del 2003, mentre i successivi 4 sono di nuova formulazione. Al comma 1 è possibile determinare l'ambito applicativo della normativa: a) reti e servizi di comunicazione elettronica a uso pubblico, ivi comprese le reti utilizzate per la diffusione circolare di programmi sonori e televisivi e le reti della televisione via cavo; b) gruppi chiusi di utenti; c) reti e servizi di comunicazione

⁵² Significant Market Power.

⁵³ "Ad es. i verticali e le chiostrini interni agli edifici o i punti di distribuzione" (DALLE NOGARE, F., *Regolazione E Mercato Delle Comunicazioni Elettroniche*, La Storia, La Governance Delle Regole E Il Nuovo Codice Europeo, Torino, Giappichelli, 2019, pag. 54.

⁵⁴ V. M. SBRESCIA, *Infrastrutture, reti a banda ultra larga e governo democratico dell'economia europea*, Rivista giuridica del Mezzogiorno, 2013.

⁵⁵ F. DALLE NOGARE, *op. cit.*, pag. 55.

⁵⁶ cfr. Dossier Studi del senato n. 444.

elettronica a uso privato; d) tutela degli impianti sottomarini di comunicazione elettronica; e) servizi radioelettrici.

Il comma successivo, viceversa, indica quali ambiti sono esclusi dal campo applicativo del D. Lgs., vale a dire: a) servizi che forniscono contenuti trasmessi utilizzando reti e servizi di comunicazione elettronica o che comportano un controllo editoriale su tali contenuti; b) apparecchiature contemplate dal D.Lgs. 22 giugno 2016, n. 128 che attua la direttiva 2014/53/UE concernente l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alla messa a disposizione sul mercato di apparecchiature radio e che abroga la direttiva 1999/5/CE, fatte salve le apparecchiature utilizzate dagli utenti della radio e televisione digitale; c) disciplina dei servizi della società dell'informazione, definiti dalla legge 21 giugno 1986, n. 317, disciplinati dal D.Lgs. 9 aprile 2003, n. 70. Il nuovo impianto normativo, riprendendo il comma 4 dell'art. 1⁵⁷ della direttiva 2018/1972/UE stabilisce anche che le Autorità interessate all'applicazione del codice delle comunicazioni elettroniche assicureranno il rispetto delle norme in materia di protezione dei dati.

Emerge che la disciplina si applica sempre fatte salve le limitazioni derivanti da esigenze della difesa e della sicurezza dello Stato, della protezione civile, della salute pubblica e della tutela dell'ambiente e della riservatezza e protezione dei dati personali, poste da specifiche disposizioni di legge o da disposizioni regolamentari di attuazione; e che restano ferme le competenze del Presidente del Consiglio dei ministri in tema di promozione e coordinamento nell'innovazione tecnologica, di cui al comma 5, lett. b-bis) della legge n. 400 del 1988 nonché quelle del Comitato interministeriale per la transizione digitale⁵⁸ di cui all'articolo 8 del decreto-legge n. 22 del 2021⁵⁹.

Con il nuovo corpo normativo si vanno ad integrare in modo massiccio le definizioni già date dall'art. 1 del D.Lgs. n. 259. Inoltre, l'art. 2 del testo novellato contiene un elenco di ben 67 definizioni, le quali rispondono all'esigenza di adeguamento dovuta all'evoluzione del mercato e della regolamentazione degli ultimi anni e alla persistente necessità di norme settoriali oltre che di aderenza alla direttiva⁶⁰.

La normativa interviene anche relativamente alle competenze delle Autorità interessate dal settore delle telecomunicazioni: l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ed il Ministero dello sviluppo economico⁶¹ perseguono, senza ordine di priorità, gli obiettivi di: a) favorire la connettività e l'accesso alle reti ad altissima capacità, comprese le reti fisse, mobili e senza fili, e il loro utilizzo da parte di tutti i cittadini e le imprese; b) promuovere la concorrenza nella fornitura delle reti di

⁵⁷ "La Commissione, l'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche («BEREC») e le autorità interessate garantiscono la conformità del trattamento dei dati alle norme dell'Unione in materia di protezione dei dati".

⁵⁸ Il Comitato interministeriale per la transizione digitale (CiTD) coordina l'azione del Governo nell'attuazione dell'agenda digitale italiana ed europea.

⁵⁹ Cfr. V. FRANCESCHELLI, *Diritto delle comunicazioni: studi e capitoli*, Torrossa, 2022.

⁶⁰ Codice delle comunicazioni elettroniche Decreto legislativo, 01/08/2003 n. 259, G.U. 15/09/2003.

⁶¹ Oggi denominato Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

comunicazione elettronica e delle risorse correlate, compresa un'efficace concorrenza basata sulle infrastrutture, e nella fornitura dei servizi di comunicazione elettronica e dei servizi correlati; c) contribuire allo sviluppo del mercato interno rimuovendo gli ostacoli residui e promuovendo condizioni convergenti per gli investimenti e la fornitura di reti di comunicazione elettronica, servizi di comunicazione elettronica, risorse correlate e servizi correlati, sviluppando approcci normativi prevedibili e favorendo l'uso effettivo, efficiente e coordinato dello spettro radio, l'innovazione aperta, la creazione e lo sviluppo di reti transeuropee, la fornitura, la disponibilità e l'interoperabilità dei servizi paneuropei e la connettività da punto a punto (end-to-end); d) promuovere gli interessi dei cittadini, garantendo la connettività e l'ampia disponibilità e utilizzo delle reti ad altissima capacità, comprese le reti fisse, mobili e senza fili, e dei servizi di comunicazione elettronica, garantendo i massimi vantaggi in termini di scelta, prezzo e qualità sulla base di una concorrenza efficace, preservando la sicurezza delle reti e dei servizi, garantendo un livello di protezione degli utenti finali elevato e uniforme tramite la necessaria normativa settoriale e rispondendo alle esigenze, ad esempio in termini di prezzi accessibili, di gruppi sociali specifici, in particolare utenti finali con disabilità, utenti finali anziani o utenti finali con esigenze sociali particolari, nonché la scelta e l'accesso equivalente degli utenti finali con disabilità⁶².

7. La cybersicurezza: le nuove frontiere del diritto delle telecomunicazioni

E' chiaro a tutti che negli ultimi anni gli attacchi informatici sono aumentati esponenzialmente, anche e soprattutto a causa del maggiore interesse da parte delle organizzazioni criminali ad accedere a dati, documenti e file contenuti su supporti digitali⁶³.

Solo per ragioni espositive, al 27 dicembre 2022 gli attacchi rilevati sono stati pari a 12.947: più del doppio dei 5.334 dell'anno prima. Le persone indagate ammontano a 334 rispetto alle 187 del 2021. Gli alert diramati l'anno scorso sono stati 113.226: più di 300 al giorno⁶⁴.

Queste statistiche hanno accentrato l'attenzione del legislatore italiano su questa problematica, tanto da costituire l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale.⁶⁵ L'adozione del D.L. 14 giugno 2021, n. 82 ha ridefinito l'architettura nazionale cyber e

⁶² Commissione europea, COM (2016).

⁶³ Il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD - D.Lgs 82/2005) definisce il documento informatico come rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti in contrapposizione al documento analogico rappresentazione non informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti.

⁶⁴ https://www.ilsole24ore.com/art/cybersecurity-2022-annus-horribilis-13mila-attacchi-138percento-AE2W4pTC?refresh_ce=1

⁶⁵ A. PROVENZANO, P. MESSANA, V. GHIONNI, A. DI AMATO, *MC Diritto ed economia dei mezzi di comunicazione*, CCE Società Cooperativa, 2015.

istituito l'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN) a tutela degli interessi nazionali nel campo della cybersicurezza⁶⁶.

L'ACN è l'Autorità nazionale per la cybersicurezza e assicura il coordinamento tra i soggetti pubblici coinvolti nella materia attraverso una struttura che persegue l'eccellenza, dal reclutamento alla formazione continua del personale, al fine di creare e mantenere in Italia quelle competenze – allo stato dell'arte internazionale – necessarie per guidare il Paese nel complesso processo multidimensionale di innalzamento continuo della resilienza cibernetica nazionale⁶⁷. Tra i vari compiti, l'ACN:

1. promuove la realizzazione di azioni comuni volte a garantire la sicurezza e la resilienza cibernetica necessarie allo sviluppo digitale del Paese;
2. persegue il conseguimento dell'autonomia strategica nazionale ed europea nel settore del digitale, in sinergia con il sistema produttivo nazionale, nonché attraverso il coinvolgimento del mondo dell'università e della ricerca;
3. favorisce specifici percorsi formativi per lo sviluppo della forza lavoro nel settore e sostiene campagne di sensibilizzazione oltre che una diffusa cultura della cybersicurezza;
4. promuove la cooperazione e lo sviluppo di azioni e progetti internazionali volti alla realizzazione di un cyberspazio globale sicuro.

8. La Strategia Nazionale di Cybersicurezza 2022 -2026

L'istituzione dell'ACN rientra nella più ampia Strategia Nazionale di Cybersicurezza 2022 – 2026 che si pone importanti obiettivi, tra cui quello di pianificare, coordinare e attuare misure tese a rendere il Paese più sicuro e resiliente⁶⁸. La Strategia prevede il raggiungimento di 82 misure entro il 2026 e delinea un percorso all'insegna dell'innovazione definito dall'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale, che si occuperà anche di controllare che gli obiettivi vengano raggiunti.⁶⁹

Nel dettaglio, la Strategia mira ad affrontare le sfide inerenti il rafforzamento della resilienza nella transizione digitale del sistema Paese, promuovendo un uso sicuro delle tecnologie, indispensabili per la prosperità economica, presente e futura, il conseguimento dell'autonomia strategica nella dimensione cibernetica, l'anticipazione dell'evoluzione della minaccia cyber, la gestione di crisi cibernetiche in scenari geopolitici complessi, nonché il contrasto della disinformazione online, nel rispetto dei diritti umani, dei nostri valori e principi.

⁶⁶ Il D.L. 82/2021 definisce "Cybersicurezza" l'insieme delle attività necessarie per proteggere dalle minacce informatiche reti, sistemi informativi, servizi informatici e comunicazioni elettroniche, assicurandone la disponibilità, la confidenzialità e l'integrità, e garantendone altresì la resilienza.

⁶⁷ <https://www.acn.gov.it/>

⁶⁸ Per approfondimenti https://www.acn.gov.it/ACN_Strategia.pdf

⁶⁹ Cfr. G. FRISTACHI, G. BORRIELLI, *Stato (d'assedio) digitale e strategia italiana di cybersicurezza*, Rivista di Digital Politics, 2022 e V. FRANCESCHELLI, *op. cit.*

La Strategia specifica che per fronteggiare al meglio le sfide per il sistema-Paese sopra delineate, sono stati individuati tre obiettivi fondamentali:

- 1) protezione;
- 2) risposta;
- 3) sviluppo.

Queste tre misure sono funzionali ad assicurare la concreta attuazione della strategia, raggruppate per aree tematiche e declinabili sia dal punto di vista organizzativo e di policy che prettamente operativo. Ciascuna misura è stata associata all'obiettivo maggiormente caratterizzante, per ognuna delle quali è indicato il novero degli attori responsabili dell'implementazione e tutti gli altri soggetti a vario titolo interessati, al netto di quelli direttamente beneficiari delle misure.

8.1 Obiettivo di protezione

La Strategia rileva che la protezione degli asset strategici nazionali riveste un ruolo fondamentale per il nostro ordinamento.

Tale protezione deve avvenire attraverso un approccio sistemico orientato alla gestione e mitigazione del rischio, formato sia da un quadro normativo che da misure, strumenti e controlli che possono abilitare una transizione digitale resiliente del Paese. Di particolare importanza è lo sviluppo di strategie e iniziative per la verifica e valutazione della sicurezza delle infrastrutture ICT⁷⁰, ivi inclusi gli aspetti di approvvigionamento e supply-chain a impatto nazionale.

Per poter assicurare un livello di protezione efficace e duraturo è, infatti, indispensabile:

1. il potenziamento delle capacità del Centro di Valutazione e Certificazione Nazionale (CVCN) dell'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale e, negli ambiti di competenza, dei Centri di Valutazione (CV) del Ministero dell'Interno e della Difesa, nonché l'integrazione con una rete di Laboratori Accreditati di Prova, permetterà di sviluppare capacità nazionali di valutazione delle vulnerabilità di tecnologie avanzate a servizio degli asset più critici del Paese;

2. la definizione ed il mantenimento di un quadro giuridico nazionale aggiornato e coerente in materia di cybersicurezza, che tenga conto degli orientamenti e degli sviluppi in ambito europeo ed internazionale. Tale impianto non ricomprende solamente il livello normativo, quanto anche l'insieme di linee guida, schemi di certificazione e policy settoriali rivolte ai soggetti pubblici e agli operatori privati. In tale contesto, assume rilevanza primaria: il supporto allo sviluppo di schemi di certificazione e standard europei e internazionali in materia di cybersicurezza; la promozione dell'utilizzo di schemi di certificazione europea in materia di

⁷⁰ Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono l'insieme dei metodi e delle tecniche utilizzate nella trasmissione, ricezione ed elaborazione di dati e informazioni.

cybersicurezza, da parte delle imprese italiane specializzate, al fine di conseguire un vantaggio competitivo sul mercato; l'adozione di linee guida per le amministrazioni pubbliche, basate su di un approccio "zero trust" quale cambiamento di paradigma nella gestione del rischio cyber, affinché le relative reti, sistemi e servizi soddisfino elevati standard di cybersicurezza; la valorizzazione dell'inclusione di elementi di sicurezza cibernetica nelle attività di procurement ICT della Pubblica Amministrazione; la definizione di una politica nazionale sulla divulgazione coordinata di vulnerabilità, così da porre il Paese al passo con altre nazioni e con quanto richiesto dalla comunità internazionale;

3. la conoscenza approfondita del quadro della minaccia cibernetica e il possesso di adeguati strumenti tecnici, competenze specialistiche e capacità operative, in capo agli attori a vario titolo coinvolti. L'ulteriore rafforzamento della situational awareness mediante il monitoraggio continuo degli eventi cibernetici e la tempestiva condivisione delle connesse risultanze, secondo gli specifici ambiti di competenza, costituisce, infatti, condizione necessaria ai fini dell'incremento delle capacità nazionali di difesa, resilienza, contrasto al crimine informatico e cyber intelligence. A tal fine, appare essenziale il costante scambio informativo pubblico-privato e pubblico-pubblico, anche mediante l'introduzione di canali di comunicazione protetti e di un sistema integrato di gestione del rischio cyber per identificare e analizzare vulnerabilità, minacce e rischi in chiave previsionale e programmatica;

4. il potenziamento del livello di maturità delle capacità cyber della Pubblica Amministrazione, assicurando una trasformazione digitale sicura e resiliente. A tal fine, la transizione verso il Cloud della Pubblica Amministrazione, sia verso tecnologie di Public Cloud che mediante la creazione di un Polo Strategico Nazionale (PSN), rappresenta un elemento fondante per garantire adeguate garanzie di autonomia tecnologica del Paese. Il consolidamento delle infrastrutture computazionali delle Pubbliche Amministrazioni consente, inoltre, alle stesse, di poter ridurre il numero di esperti in cybersecurity e governance IT a cui fare ricorso. La migrazione a tecnologie Cloud, siano esse del PSN o del Public Cloud, sarà guidata e controllata da una metodologia di gestione del rischio il cui elemento principale è la classificazione dei dati e dei servizi della Pubblica Amministrazione (ovvero ordinari, critici e strategici). Al riguardo saranno altresì coordinati interventi di potenziamento delle capacità di identificazione, monitoraggio e controllo del rischio cyber nella Pubblica Amministrazione;

5. lo sviluppo di capacità di protezione per le infrastrutture nazionali, realizzate anche mediante programmi con i privati, tra cui: il monitoraggio delle configurazioni Border Gateway Protocol (BGP) mediante lo sviluppo di procedure, processi e strumenti in cooperazione con gli Internet Exchange Point (IXP) nazionali, al fine di aumentare la resilienza delle infrastrutture BGP nazionali; un'infrastruttura di risoluzione Domain Name System (DNS) nazionale, con servizi di protezione della navigazione web a uso della PA, per un utilizzo più sicuro della rete Internet; il

monitoraggio di vulnerabilità e configurazioni erranee dei servizi digitali della PA, sia a livello applicativo che di configurazioni DNS, al fine di ridurre in modo proattivo potenziali superfici di attacco; il monitoraggio delle configurazioni dei domini di posta elettronica della PA, supportando e facilitando l'applicazione delle migliori configurazioni di sicurezza contro eventi di phishing o abusi collegati;

6. la promozione dell'uso della crittografia come strumento di cybersicurezza, favorendo l'impiego di crittografia commerciale lungo l'intero ciclo di vita dei sistemi e servizi ICT, in conformità ai principi della sicurezza e della tutela della privacy, nel rispetto dei principi stabiliti dalla normativa nazionale ed europea. In tale contesto e in settori specifici, l'ACN, anche in sinergia con le altre Amministrazioni, intende sviluppare tecnologie/sistemi di cifratura nazionale, il che ha come prerequisito la creazione di un apposito ecosistema nazionale per il suo mantenimento ed evoluzione;

7. l'implementazione di un'azione di coordinamento nazionale, coerente con le iniziative adottate a livello europeo e in sinergia con i Paesi like-minded, per prevenire e contrastare la disinformazione online, che sfruttando le caratteristiche del dominio cibernetico, mira a condizionare/influenzare processi politici, economici e sociali del Paese.

8.2 Obiettivo di risposta

Anche l'obiettivo di risposta costituisce un importante punto di riferimento per il nostro ordinamento. Con esso si intende la risposta alle minacce, agli incidenti e alle crisi cyber nazionali, attraverso l'impiego di elevate capacità nazionali di monitoraggio, rilevamento, analisi e risposta e l'attivazione di processi che coinvolgano tutti gli attori facenti parte dell'ecosistema di cybersicurezza nazionale.

Una risposta quanto più tempestiva e risolutiva, recita la Strategia, deve, infatti, necessariamente basarsi su:

1. un sistema di gestione crisi cibernetica nazionale – assicurato dal Nucleo per la Cybersicurezza (NCS) – e transnazionale, che sia fondato su procedure di collaborazione consolidate supportate da costanti flussi informativi ed elementi di conoscenza condivisi anche grazie a reti e infrastrutture nazionali e transnazionali, con il coinvolgimento delle Amministrazioni e degli operatori privati interessati;

2. l'integrazione degli attuali servizi cyber nazionali;

3. l'organizzazione di periodiche esercitazioni di sicurezza cibernetica e resilienza, anche nell'ambito del Perimetro di sicurezza nazionale cibernetica, nonché la promozione e il coordinamento della partecipazione a quelle europee e internazionali;

4. la definizione del posizionamento e della procedura nazionale in materia di attribuzione di attività cibernetiche ostili, che specifichi anche i diversi attori coinvolti e il relativo contributo. Il nostro Paese, infatti, quale membro dell'UE e della NATO, è

sovente chiamato ad apportare il proprio contributo nei rispettivi consessi, per l'applicazione delle misure di risposta ad attività cyber ostili – incluso il rilascio di dichiarazioni congiunte – contemplate nell'EU Cyber Diplomacy Toolbox⁷¹ e nella NATO Guide for Response Options to Malicious Cyber Activities. È importante evidenziare al riguardo come l'attribuzione costituisca prerogativa nazionale dei singoli Paesi membri, come riconosciuto nei documenti di policy delle citate organizzazioni;

5. il contrasto al cybercrime, declinato nella prevenzione e nel contrasto delle attività criminali di matrice comune, organizzata e terroristica rivolte all'integrità delle infrastrutture critiche informatizzate, erogatrici dei servizi pubblici essenziali; nella prevenzione e nel contrasto ai financial cybercrime ed alle attività illecite dirette a colpire le infrastrutture finanziarie; nell'attività infoinvestigativa condotta, in collaborazione con i competenti Uffici della PS, in materia di tutela dell'ordine pubblico e di contrasto al terrorismo, colti nella loro proiezione cibernetica; nella tutela della persona, con particolare riguardo alla protezione dei minori, dalle aggressioni alla libertà personale e sessuale, alla sicurezza, all'incolumità, alla riservatezza, all'onore ed alla reputazione che si realizzano nella dimensione virtuale, ovvero mediante l'utilizzo di strumenti informatici o telematici;⁷²

6. il rafforzamento delle capacità di deterrenza in ambito cibernetico.

8.3 Obiettivo di sviluppo.

Lo sviluppo delle tecnologie digitali, della ricerca e della competitività industriale, deve essere consapevole e sicuro e in grado di rispondere alle esigenze del mercato. La costellazione di centri di eccellenza e imprese che compongono, assieme all'accademia, il tessuto della ricerca e dello sviluppo è infatti un patrimonio essenziale per il nostro Paese con importanti potenzialità di espansione.

Numerosi sono gli strumenti e le iniziative avviate negli ultimi anni per supportare lo sviluppo delle capacità del sistema nazionale di ricerca, la trasformazione digitale e l'innovazione tecnologica, tra cui si annoverano, in particolare, quelli previsti

⁷¹ Il pacchetto di strumenti per la diplomazia informatica dell'UE è una risposta diplomatica congiunta dell'UE alle attività informatiche dolose. Ciò fa parte dell'approccio dell'UE alla diplomazia informatica nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune e contribuisce alla prevenzione dei conflitti, all'attenuazione delle minacce alla cibersicurezza e a una maggiore stabilità nelle relazioni internazionali. Influenza il comportamento dei potenziali aggressori.

⁷² E. MONTAGNANI, *pubbliche amministrazioni nell'era delle tecnologie cloud ed edge computing tra opportunità e rischi: il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le comunità digitali*, Rivista italiana di informatica e diritto, 2022

dal PNRR⁷³, dalle ultime leggi di bilancio, e dal Piano Nazionale Impresa 4.0⁷⁴. Per accrescere ulteriormente tale impegno, è pertanto fondamentale:

1. il ruolo del Centro Nazionale di Coordinamento (NCC) che, in stretto raccordo con il Centro europeo di competenza per la cybersicurezza nell'ambito industriale, tecnologico e della ricerca (ECCC), è chiamato a supportare lo sviluppo e il potenziamento dell'autonomia strategico-tecnologica e digitale dell'Unione europea e del nostro Paese. Ciò, coordinando le attività di ricerca e sviluppo, favorendo l'osmosi con il mondo industriale, accademico e della ricerca per l'avvio di progetti e partnership pubblico-private in cybersicurezza, mediante l'accesso a finanziamenti nazionali ed europei. In questo senso, risultano fondamentali le sinergie con i Centri di competenza ad alta specializzazione e i Digital Innovation Hub (DIH) attivi sul territorio nazionale;

2. lo sviluppo di tecnologia nazionale ed europea, così da ridurre la dipendenza da tecnologie extra-UE, attraverso l'avvio di dedicate progettualità che saranno realizzate - grazie a specifici stanziamenti utilizzando sia fondi nazionali che europei - nell'ambito di un "parco nazionale della cybersicurezza" destinato, a tendere, ad inglobare i Cluster tecnologici che svolgono attività in materia. Tale tecnologia consentirà di sviluppare un'industria nazionale ed europea competitiva, anche attraverso una specializzazione virtuosa di startup e piccole e medie imprese (PMI) innovative, in grado di fornire tecnologie e servizi abilitanti ad elevato grado di sicurezza, con particolare riguardo alle infrastrutture critiche digitali;

3. la realizzazione di un "parco nazionale della cybersicurezza" che, mettendo a sistema competenze e risorse provenienti dalla Pubblica Amministrazione, dall'industria e dal mondo accademico e della ricerca, fornisca tutte le infrastrutture tecnologiche necessarie allo svolgimento di attività di ricerca e sviluppo nell'ambito della cybersecurity e delle tecnologie digitali quali, a titolo di esempio, l'intelligenza artificiale, il quantum computing & cryptography e la robotica. Con la sua creazione si intende conseguire nel tempo una maggiore autonomia strategica nazionale sulle tecnologie cyber, sostenendo lo sviluppo e la produzione di software e hardware nazionali da impiegare nelle reti e nei sistemi di maggiore rilevanza strategica. Il parco è concepito come un incubatore di capacità e tecnologie, al cui interno giovani talenti e startup possano entrare in contatto con le grandi aziende e con le diverse realtà nazionali che, a vario titolo, operano nel settore. Per tale motivo, il parco deve poter

⁷³ Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) prevede un pacchetto di investimenti e riforme articolato in sei missioni. Il Piano promuove un'ambiziosa agenda di riforme, e in particolare, le quattro principali riguardano: 1) pubblica amministrazione; 2) giustizia 3) semplificazione; 4) competitività.

Il Piano è in piena coerenza con i sei pilastri del Next Generation EU riguardo alle quote d'investimento previste per i progetti green (37%) e digitali (20%). Le risorse stanziare nel PNRR sono pari a 191,5 miliardi di euro, ripartite in sei missioni. Per finanziare ulteriori interventi il Governo italiano ha approvato un Fondo complementare con risorse pari a 30,6 miliardi di euro. Complessivamente gli investimenti previsti dal PNRR e dal Fondo complementare sono pari a 222,1 miliardi di euro.

⁷⁴ Il Piano Nazionale Impresa 4.0 si pone il fine di supportare e incentivare le imprese che investono in beni strumentali nuovi, in beni materiali e immateriali (software e sistemi IT) funzionali alla trasformazione tecnologica e digitale dei processi produttivi.

disporre di una struttura “diffusa” nella quale, accanto ad un “hub” centrale, sussistono ramificazioni distribuite sull'intero territorio nazionale; l'introduzione di nuovi meccanismi e soluzioni incentivanti per continuare a supportare lo sviluppo industriale, tecnologico e della ricerca, con particolare riferimento allo sviluppo di competenze e al trasferimento tecnologico (specie nei settori avanzati della cybersicurezza);

4. il continuo impulso all'innovazione tecnologica e alla digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e del tessuto produttivo del Paese, assicurando una costante rispondenza ai principi di cybersicurezza e facendo ricorso alle risorse messe a disposizione dal PNRR. Ciò va di pari passo con la promozione di iniziative volte a rafforzare l'autonomia industriale e tecnologica dell'Italia.

9. Brevi considerazioni alla luce del PNRR

Da quanto si è illustrato, la disciplina delle comunicazioni elettroniche ha subito importanti cambiamenti sia a livello europeo che nazionale.

Questo settore ha affrontato la c.d. fase della liberalizzazione e dell'apertura del mercato⁷⁵, tanto da costituire ad oggi parte integrante del mercato unico europeo.

Non vi è dubbio che il codice delle comunicazioni elettroniche e le successive norme di modifica e integrazione, ad ora, costituiscano il fondamento giuridico del settore: la disciplina si presenta completa e in linea con quanto previsto dall'Unione europea.

Con l'aumento dell'utilizzo delle nuove tecnologie sono sorti, però, i primi problemi, tra i quali figurano gli attacchi informatici e il cybercrime. Questi fenomeni mettono a repentaglio la sicurezza e l'integrità delle informazioni, costituendo un pericolo notevole sia per i privati che per le Pubbliche Amministrazioni.

Per fronteggiare tali problematiche, l'Ue e l'Italia hanno attuato varie strategie volte alla prevenzione e repressione di detti fenomeni.

L'istituzione dell'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale, avvenuta nel 2021, rappresenta una rivoluzione copernicana del diritto delle comunicazioni elettroniche. L'adozione della nuova Strategia Nazionale di Cybersicurezza rappresenta, altresì, una importante pietra miliare del settore: i tre obiettivi che questa si pone rappresentano sfide importanti e di notevole interesse per il nostro ordinamento.⁷⁶

Per raggiungerli, però, sono necessari ingenti fondi che finanzino le diverse misure: a tal proposito il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza prevede circa 640 milioni di euro per la componente della Cybersecurity in Italia.

I finanziamenti sono previsti dalla Missione 1, Componente 1, che alla voce Cybersecurity include tre sottocategorie di investimenti:

⁷⁵ Cfr. E. BROGI, M. MARIANI, *Temi di diritto dell'informazione e della comunicazione: [agg.to al Reg. U.E. del 4/10/2022 sui servizi digitali]*, Torrossa, 2022.

⁷⁶ G. BORRIELLI, G. FRISTACHI, *op.cit.*

1. servizi Cyber Nazionali: contribuendo all'attivazione e piena operatività dell'Agenzia, le reti e i servizi che saranno realizzati potenzieranno le capacità nazionali di prevenzione, monitoraggio, risposta e mitigazione di minacce cyber.

2. interventi di potenziamento della resilienza cyber per la PA: le capacità cyber della PA sono un elemento fondante per una transizione digitale sicura del Paese, assicurando quindi adeguati livelli di sicurezza per i dati e i servizi dei cittadini.

3. laboratori di scrutinio e certificazione tecnologica: il raggiungimento di un'autonomia tecnologica nazionale passa necessariamente anche dal potenziamento delle capacità nazionali di scrutinio e certificazione tecnologica, in stretta collaborazione con il mondo privato dell'industria e dell'accademia.

Da quanto su esposto si comprende chiaramente come l'intenzione del legislatore e del Governo italiano sia quella di investire ulteriormente sulle comunicazioni elettroniche, divenute il principale strumento di comunicazione, ma soprattutto sulla sicurezza interna ed esterna delle stesse. I diversi attacchi informatici rappresentano una vulnerabilità del nostro ordinamento e possono generare conseguenze negative che si ripercuotono su imprese, PA e cittadini privati.

In conclusione, per completare il quadro delineato e non rendere vani gli investimenti previsti dal PNRR, l'Italia dovrà adottare le migliori tecnologie per prevenire e reprimere gli attacchi informatici.