

L'urgenza di agire

Regole eque per crescere, investire e competere nel digitale

Tesi di fondo dello studio

La tenuta competitiva dell'ecosistema digitale italiano dipende dalla sostenibilità economica delle infrastrutture di connettività

- ✓ Le reti di comunicazione elettronica costituiscono la base abilitante di servizi, applicazioni e architetture digitali con ricadute socioeconomiche e geopolitiche pervasive.
- ✓ Lo studio rileva una divergenza crescente tra la centralità sistemica dell'infrastruttura e la capacità del settore di generare ritorni coerenti con l'intensità di capitale che ne caratterizza il funzionamento.
- ✓ In tale contesto, l'assetto normativo del settore assume una rilevanza che va al di là del solo tema del riequilibrio tra categorie di operatori e investe la competitività industriale, la resilienza delle infrastrutture critiche e la sovranità tecnologica dell'Unione Europea e degli Stati membri.



Il primo problema: Un quadro normativo sviluppatosi per stratificazione successiva

- Il corpus normativo vigente è il prodotto di una sedimentazione di disciplina settoriale, regolazione orizzontale, standard tecnici e strumenti di sicurezza nazionale.
- Tale processo ha ampliato progressivamente il perimetro degli obblighi delle Telco senza una corrispondente opera di razionalizzazione.
- Ne discende un carico regolatorio cumulativo che grava con particolare intensità sugli operatori di comunicazioni elettroniche.

Nel caso italiano, il fenomeno è ulteriormente accentuato da **specifici interventi normativi e regolatori nazionali** rispetto allo standard minimo europeo.

La complessità di una compliance multilivello

Troppi livelli di regolazione rendono gli oneri insostenibili

Pluralità di Istituzioni, Autorità e Organismi Tecnici: Commissione, Parlamento e Consiglio UE, BEREC, Autorità e Legislatori nazionali, Garante Privacy, ACN, ETSI, 3GPP, ITU-T, IETF, etc.



**29 strumenti
legislativi/regimi
regolatori analizzati**

**16 soggetti
esplicitamente
considerati**

**+ recepimenti
nazionali, regolazione
secondaria AGCOM e
Gold Plating**

Il secondo problema: Le asimmetrie regolatorie comprimono-investimenti e innovazione (I)

Quattro assi di divergenza tra Telco e altri attori dell'ecosistema digitale:

- I. **Disciplina consumeristica:** alle Telco è imposto un apparato più esteso di obblighi informativi, precontrattuali e di tutela dell'utente finale, non riscontrabili con pari intensità presso soggetti che offrono servizi funzionalmente convergenti.
 - ▶ *alle Telco si applicano obblighi informativi e precontrattuali più estesi, regole stringenti su recesso, reclami, switching e portabilità del numero; in Italia, inoltre, la Delibera AGCOM 255/24/CONS impone un servizio di assistenza clienti con operatore umano e gratuità generalizzata, con obblighi di effettività del contatto, accessibilità e tracciabilità dei reclami, senza presidi equivalenti per OTT e servizi di comunicazione funzionalmente analoghi.*
- II. **Neutralità della rete, accesso e qualità del servizio:** l'open internet restringe la differenziazione tecnica e commerciale delle Telco, mentre altri attori incidono sulla qualità percepita senza vincoli equivalenti.
 - ▶ *il Regolamento (UE) 2015/2120 sull'open internet consente servizi con qualità garantita solo a condizioni molto restrittive – necessità oggettiva di uno specifico livello di qualità, capacità aggiuntiva disponibile e assenza di degrado dell'Internet “best effort” – e la giurisprudenza UE ha inoltre ristretto pratiche commerciali come lo zero-rating; gli OTT, invece, possono migliorare latenza, affidabilità e qualità percepita tramite CDN proprietarie, edge, caching e peering, senza essere soggetti agli stessi vincoli.*

Il secondo problema: Le asimmetrie regolatorie comprimono investimenti e innovazione (II)

(segue):

III. Sicurezza, Privacy e Dati: le Telco sono soggette a un sistema multilivello di obblighi che combina ePrivacy, GDPR, NIS2, standard tecnici e vincoli nazionali di sicurezza; ne derivano restrizioni più stringenti sull'uso dei metadati, obblighi paralleli di notifica degli incidenti e minori gradi di libertà nella scelta dei fornitori e nella progettazione delle reti, senza vincoli equivalenti per molti operatori digitali.

► *Per le Telco, metadati di comunicazione, sicurezza della rete e incident reporting restano soggetti a regimi sovrapposti: i dati di traffico e localizzazione sono utilizzabili solo entro limiti più stringenti; in caso di incidente possono attivarsi notifiche parallele ePrivacy/GDPR/NIS2; standard ETSI/3GPP, lawful interception, 5G Toolbox e Golden Power incidono su fornitori, architetture di rete e tempi di rollout, senza vincoli equivalenti per molti OTT e operatori digitali.*

Il secondo problema: Le asimmetrie regolatorie comprimono investimenti e innovazione (III)

(segue):

IV. Sostenibilità della filiera: gli oneri di rendicontazione e responsabilità ambientale ricadono in modo più visibile sugli operatori infrastrutturali, senza una comparabile emersione dell'impronta generata dagli altri segmenti della filiera digitale.

► *la CSRD e gli ESRS impongono agli operatori infrastrutturali una rendicontazione analitica su consumi energetici, emissioni, rifiuti elettronici e supply chain; tuttavia, non esiste ancora una metrica standardizzata che renda visibile, in modo service-specific, l'impronta ambientale che piattaforme di streaming, cloud e grandi ecosistemi applicativi generano sulle reti di terzi. Una parte rilevante delle condizioni che incidono sul consumo energetico delle reti e sui relativi percorsi di decarbonizzazione dipende da fattori esterni al controllo delle Telco. L'attuale assetto finisce così per separare artificialmente due processi strettamente connessi: la crescita del traffico digitale e la sostenibilità delle infrastrutture necessarie a sostenerlo.*

A ciò si aggiunge un'asimmetria su un altro fronte: operatori multi-utility ed energy retailer possono utilizzare la connettività come leva di acquisizione e fidelizzazione all'interno di bundle più ampi, sostenendo margini molto ridotti sul servizio TLC perché monetizzano prevalentemente su altri segmenti del rapporto con il cliente.

Un cambio di approccio

Quando all’infrastruttura si attribuiscono funzioni strategiche del sistema-Paese, deve evolvere anche la logica della regolazione: agli operatori di comunicazioni elettroniche sono oggi attribuite, in misura crescente, responsabilità e funzioni che attengono a interessi di natura pubblicistica e strategica

Sicurezza delle reti, resilienza operativa, continuità del servizio, autonomia strategica e sovranità digitale sono dimensioni che collocano la **connettività nel perimetro delle infrastrutture essenziali per la capacità competitiva e la sicurezza del sistema-Paese.**

In questo quadro, non è più sufficiente una lettura del corpus normativo come insieme di vincoli volti soprattutto a contenere comportamenti anticoncorrenziali o posizioni di mercato: diventa un **quadro di incentivi che devono allinearsi con la prospettiva dell’Europa di dotarsi, mantenere e sviluppare infrastrutture critiche adeguate.**

Ne discende la **necessità di far evolvere corrispondentemente anche la “cassetta degli attrezzi” di policy:** criteri di valutazione, principi allocativi degli oneri, strumenti di coordinamento pubblico e meccanismi di riconoscimento economico devono essere coerenti con la nuova funzione sistemica attribuita alle reti. Ciò implica anche che le infrastrutture di connettività siano incluse, ove compatibile, nel perimetro delle politiche orizzontali per la transizione energetica e per la digitalizzazione.

Nuovi riferimenti: dal prezzo a qualità e servizi

Se cambia la funzione attribuita alle reti, devono cambiare anche i criteri della regolazione



- La proposta dello studio è di superare una lettura centrata esclusivamente su prezzo e tutela immediata del consumatore, quantomeno per le funzioni “pubblicistiche”.
- La valutazione del benessere collettivo deve incorporare, insieme alla concorrenza effettiva, qualità del servizio, continuità operativa, resilienza delle reti, capacità di investimento, sicurezza economica e indipendenza strategica.

Conseguenze:

1

La regolazione in senso stretto deve spostarsi da una logica prevalentemente soggettiva a **una logica fondata sulla funzione economica svolta, sui rischi di lock-in e sull’impatto sistemico prodotto.**

2

Occorre trovare **meccanismi per la copertura dei costi connessi alle funzioni aggiuntive richieste**, soprattutto quando non sono prezzabili e il mercato non sarebbe comunque sufficientemente maturo da coprirle.

3

Occorre modificare in generale il design delle misure di policy. Un’occasione: la valutazione delle opzioni per l’assegnazione dei diritti d’uso delle frequenze in scadenza nel 2029.

I principi ordinatori della proposta

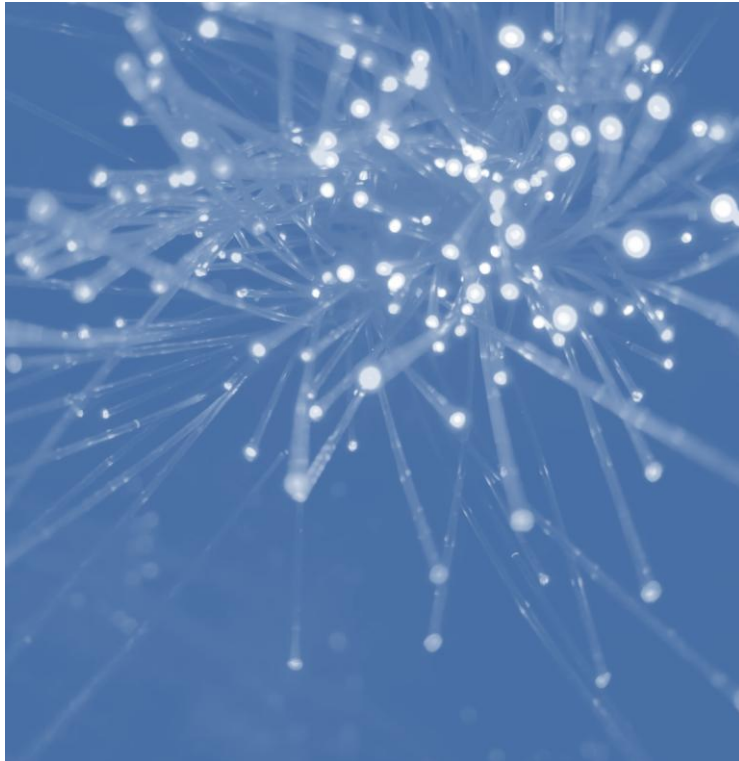
Equivalenza funzionale: gli obblighi devono essere distribuiti in ragione della funzione economica svolta, della dipendenza generata e del ruolo esercitato nei mercati convergenti.

Simmetria applicativa: nei mercati convergenti, le regole orizzontali devono operare con intensità comparabile rispetto a soggetti che producono effetti economici sostanzialmente analoghi.

Proporzionalità dinamica: l'impatto delle regole va valutato in termini cumulativi, considerando effetti su struttura dei costi, incentivi all'investimento e capacità innovativa.

One in, one out: ogni nuovo obbligo dovrebbe essere accompagnato dalla verifica e, ove possibile, dalla rimozione di duplicazioni, sovrapposizioni e oneri non più giustificati, senza arretrare sul piano delle garanzie effettive per gli utenti finali.

Le funzioni di interesse pubblico devono essere sostenute dalla collettività



- Uno degli apporti più originali del rapporto consiste nel **qualificare gli oneri di sicurezza e resilienza come costi sostenuti nell'interesse generale**, i cui benefici eccedono il rendimento privato dell'operatore.
- Da qui deriva la ragionevolezza – e anzi la necessità – di **strumenti di riconoscimento economico, quali incentivi fiscali, fondi dedicati, regimi di compensazione o criteri regolatori** che tengano conto dei costi imposti da obblighi di interesse generale.
- Lo studio riconduce inoltre la cooperazione tra operatori di rete e grandi generatori di traffico a un problema di incentivi e credibilità istituzionale: senza un rimedio regolatorio di ultima istanza, la sola cooperazione volontaria rischia di non correggere lo squilibrio esistente.

Le misure urgenti specifiche a livello nazionale (I)

Si raccomanda l'adozione tempestiva di un Decreto Telecomunicazioni, in cui si dà corso alle misure identificate come prioritarie:

- **Stabilire la procedura per l'allocazione delle frequenze in scadenza al 31.12.2029 in via anticipata**, per dare agli investitori un orizzonte chiaro.
- **Super-deduzioni** o **crediti d'imposta** per investimenti (sicurezza, resilienza, VHCN, 5G standalone, edge e backbone), estensione di Transizione 5.0 agli investimenti destinati all'**efficientamento energetico** delle reti TLC e, più in generale, l'accesso delle infrastrutture di comunicazione elettronica – ove tecnicamente compatibile – anche alle **misure orizzontali** già previste per l'efficientamento energetico e per la digitalizzazione delle attività economiche. Super-deduzioni o crediti d'imposta anche per investimenti destinati alla **densificazione della rete mobile** e al rafforzamento della copertura outdoor e indoor, con priorità per le aree ancora poco coperte e per le infrastrutture critiche – linee AV/AC, gallerie autostradali e stradali, metropolitane e altri nodi di mobilità –, senza i quali una digitalizzazione piena non potrà essere abilitata.
- **Ristabilire la parità competitiva delle Telco nei mercati multi-utility**, nei quali altri operatori possono utilizzare la connettività come leva di acquisizione e fidelizzazione all'interno di bundle più ampi, sostenendo margini molto ridotti sul servizio TLC; in questo quadro, anche la **revisione della fiscalità digitale** dovrebbe essere orientata a sostenere investimenti in reti, sicurezza, resilienza ed efficienza energetica, correggendo asimmetrie lungo la filiera digitale.

Le misure urgenti specifiche a livello nazionale (II)

- **Riforma del Golden Power** orientata a maggiore prevedibilità, standardizzazione documentale e delimitazione più chiara dei criteri di rilevanza, nonché l'istituzione di uno sportello unico operativo per le notifiche NIS2 e il consolidamento del quadro tecnico attuativo.
- **Previsione di una clausola di impulso regolatorio che costituisca il presupposto di una Revisione della Delibera AGCOM 255/24/CONS** in chiave di proporzionalità e simmetria, con eliminazione del vincolo di gratuità generalizzata del servizio assistito, del vincolo di risposta con operatore umano e dei parametri di qualità del servizio con correlate sanzioni stabiliti da AGCOM, ormai non più coerenti con l'innovazione tecnologica, con le preferenze rivelate e con le modalità prevalenti di fruizione del servizio da parte dei consumatori e di valutazione della soddisfazione della clientela.
- **Ricognizione del Codice delle comunicazioni elettroniche, della regolazione secondaria AGCOM e delle discipline nazionali incidenti sulle reti, con avvio di un percorso verso un testo unico nazionale delle telecomunicazioni**, volto a coordinare fonti primarie, regolazione secondaria, procedimenti autorizzativi, obblighi informativi e contrattuali, sicurezza, rapporti con gli enti territoriali e poteri speciali.

Le misure specifiche a livello europeo

Riordinare il quadro, ridurre la stratificazione, riallineare i presidi

- Il baricentro europeo della proposta è il **Digital Networks Act**, che secondo lo studio dovrebbe includere una clausola di armonizzazione forte, un criterio espresso di estensione funzionale verso i grandi servizi operanti in mercati convergenti e un meccanismo strutturato di composizione dei rapporti economici tra operatori di rete e grandi generatori di traffico.
- Nello stesso quadro si collocano il chiarimento del confine tra open internet e servizi con qualità garantita, il superamento del dualismo tra ePrivacy e GDPR, il coordinamento tra NIS2, ePrivacy e Digital Omnibus per l'incident reporting e il rafforzamento della simmetria funzionale attraverso DMA e DSA.
- In materia di sostenibilità, lo studio propone inoltre metriche di filiera capaci di rendere visibile l'impronta energetica e climatica del consumo digitale anche sulla rete di terzi.

LUISS 

Research Center
Strategic Change
“Franco Fontana”

Grazie per l’attenzione