



ASSOTELECOMUNICAZIONI
ASSTEL

ADERENTE A CONFINDUSTRIA E CONFINDUSTRIA DIGITALE

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DI ASSOTELECOMUNICAZIONI-ASSTEL

ING. MASSIMO SARMI

nell'ambito dell'istruttoria sul disegno di legge n. 2564 (d-l 21/2022 -
Contrasto degli effetti economici e umanitari della crisi ucraina)

presso

6^a Commissione (Finanze e tesoro)

e 10^a Commissione (Industria, commercio, turismo)

riunite

12 aprile 2022

Sommario

Introduzione	3
Premessa	3
Le principali novità normative e le considerazioni associative in merito.....	4
Il Piano annuale degli acquisti	5
Le tempistiche di approvazione.....	5
Richieste di chiarimento	6
Esercizio del potere di veto da parte del Governo	6
Divieto di esercizio delle attività in caso di inosservanza delle prescrizioni o condizioni contenute nel provvedimento di approvazione	7
Esclusione dei servizi di manutenzione dagli obblighi di notifica.....	7
Realizzazione di reti private 5G	7
Richieste di conferma	7
Estensione dell'ambito applicativo dei poteri speciali	7
Obbligo di comunicazione degli accordi e dei contratti già approvati	7

Introduzione

Assotelecomunicazioni, in forma abbreviata ASSTEL, è l'Associazione delle Imprese della filiera delle telecomunicazioni.

La filiera delle telecomunicazioni (di seguito la "Filiera") è costituita dalle imprese delle diverse aree merceologiche che le appartengono, tra le quali le imprese che gestiscono reti di telecomunicazioni fisse e radio-mobili e servizi digitali accessori, i produttori ed i fornitori di terminali-utente, i produttori ed i fornitori di infrastrutture di rete, di apparati e di servizi software per le telecomunicazioni, i gestori di servizi e di infrastrutture di rete, anche esternalizzati, i gestori di servizi di Customer Relationship Management e di Business Process Outsourcing.

Asstel ha la missione di favorire e promuovere lo sviluppo e la crescita della Filiera, nell'interesse generale del sistema economico-produttivo nazionale, curando la tutela degli interessi delle Imprese associate, oltre alla rappresentanza in materia sindacale e del lavoro.

In particolare, l'Associazione, per lo svolgimento della propria missione:

1) ai fini della tutela degli interessi delle Imprese associate:

a) elabora – con il supporto delle Imprese associate e nel pieno rispetto dei principi a tutela della concorrenza – la propria posizione e proposte su tematiche, anche di ordine normativo o regolamentare, che interessano la Filiera, curandone la presentazione presso le sedi istituzionali, politiche ed economiche, pubbliche e private; supporta altresì, ove richiesto, le singole Associate nelle interlocuzioni in tali sedi su questioni di interesse generale;

b) promuove ricerche, studi, pubblicazioni, dibattiti e convegni sui temi di interesse per le Imprese associate, al fine di migliorare la conoscenza delle dinamiche industriali della Filiera e favorirne lo sviluppo e la crescita;

c) supporta le Imprese associate, individualmente o collettivamente, su questioni di ordine generale aventi carattere normativo e/o tecnico-regolamentare, curando – se del caso – le necessarie interlocuzioni con le Autorità competenti;

d) promuove e svolge attività di studio e – ove del caso – di proposta in materia fiscale verso le autorità competenti;

e) in coerenza con le finalità associative, svolge, promuove o collabora a iniziative di comunicazione verso le istituzioni, la business community, i media e l'opinione pubblica in generale.

Premessa

Si riportano nel seguito alcune osservazioni finalizzate a contribuire alla più efficace e tempestiva attuazione delle norme recentemente introdotte nel titolo IV del DL n.21/22, con riferimento alle misure aventi ad oggetto le reti di comunicazione elettronica per garantire la sicurezza delle reti 5G (e cloud) sul territorio nazionale.

Riprendendo quanto già osservato dalla scrivente in sede di audizione parlamentare nell'ambito del processo di definizione del Perimetro di Sicurezza nazionale cibernetica, si ricorda che gli operatori di telecomunicazioni ed i "vendor" di infrastrutture di rete hanno sviluppato e continuano a sviluppare importanti esperienze per aumentare la sicurezza delle reti, anche a livello internazionale, esperienze che rappresentano una risorsa proprio alla luce della crescente rilevanza del tema.

Anche a motivo della continua evoluzione delle tecnologie, ai fini della piena funzionalità ed efficacia dell'architettura di monitoraggio e gestione dei rischi, è necessaria una collaborazione altrettanto continuativa e preferibilmente preliminare, tra Autorità di sicurezza ed Operatori nelle fasi di definizione delle regole.

In un contesto di collaborazione continuativa tra imprese e amministrazioni preposte alla sicurezza nazionale, come già avviene nella collaborazione con le forze dell'ordine e le autorità di giustizia, sarà infatti possibile assicurare un sistema realmente efficace ed anche efficiente, che coniughi le esigenze di sicurezza con l'operatività delle imprese, senza pregiudicare l'affidabilità del quadro normativo di riferimento.

Già in sede di discussione del Perimetro di sicurezza nazionale cibernetica tale esigenza di dialogo continuo aveva ottenuto un riconoscimento da parte del legislatore.

Anche in tale sede si ribadisce la disponibilità e la volontà di collaborazione, anche proattiva, dell'industry, che nel recente passato ha fatto conseguire risultati importanti, proprio grazie alla "capitalizzazione" del know-how di tutti gli interessati.

Le nuove norme in materia di Golden Power sono intervenute nel mercato con modalità inattese, che hanno condotto ad estinguere procedimenti autorizzativi già avviati e spesso prossimi a conclusione, con l'esito di un inevitabile rallentamento delle operazioni programmate.

Sotto tale profilo, si rappresenta una prima forte preoccupazione rispetto all'impatto che la modifica del quadro normativo e delle prassi applicative può avere sugli obiettivi del Governo per la realizzazione del piano Italia 5G, tra le basi portanti del Piano di ripresa e resilienza.

È assolutamente necessario che la definizione delle pianificazioni annuali consenta la flessibilità necessaria per una efficace partecipazione alle misure previste dal Governo per la realizzazione del Piano Italia 5G e che le tempistiche di approvazione dei Piani annuali di acquisto degli Operatori siano coerenti con quelle della programmazione degli investimenti pubblici e privati.

La prima considerazione che si pone in premessa alle brevi osservazioni che si andranno a formulare nel seguito riguarda quindi l'auspicio che nella definizione della legge di conversione del decreto n.21 del 2022 e ancora più nell'operatività che sostanzierà la sua attuazione venga recuperato un costante dialogo con gli attori del mercato, onde evitare rallentamenti che metterebbero a rischio la realizzazione degli obiettivi del PNRR.

[Le principali novità normative e le considerazioni associative in merito](#)

La disciplina dei poteri speciali del Governo in merito alle operazioni aventi ad oggetto l'acquisto di beni e servizi connessi al 5G viene significativamente innovata con l'intervento in commento.

Le modifiche più rilevanti rispetto alla disciplina pregressa riguardano alcuni aspetti importanti:

- da un modello che prevedeva l'invio alla Presidenza del Consiglio di singole notifiche una volta stipulato il contratto, si passa alla notifica (sostanzialmente preventiva rispetto alla definizione delle operazioni di acquisto vere e proprie) del Piano annuale di operazioni inerenti i servizi di comunicazione elettronica a banda larga basati sulla tecnologia 5G.
- Si prevede una "clausola di apertura" ad applicare la norma anche a tutti i "servizi, beni, rapporti, attività e tecnologie rilevanti ai fini della sicurezza cibernetica, ivi inclusi quelli relativi alla tecnologia cloud", da individuarsi con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri.

- La nuova formulazione dell'Articolo 1-bis¹ elimina il riferimento alla provenienza geografica del fornitore (per alcuni operatori tale modifica comporterà una rimodulazione di programmi, attività e operazioni in corso).

Le considerazioni principali si pongono rispetto alla disciplina del Piano annuale degli acquisti e alle tempistiche previste per la sua approvazione:

Il Piano annuale degli acquisti

L'adozione di una singola notifica per il Piano annuale degli acquisti (il Piano o Piano annuale) dovrebbe apportare una importante semplificazione rispetto alla necessità di procedere a singole notifiche e suscita una serie di osservazioni:

- Alla luce dell'orizzonte temporale annuale del Piano e della sua natura informativa previsionale, si ritiene importante sottolineare che le informazioni che potranno essere fornite dalle imprese soggette all'obbligo di notifica del suddetto Piano non potranno comprendere dettagli di natura tecnica o implementativa, normalmente definiti in fasi successive rispetto a quella di pianificazione strategica e di formalizzazione del programma di acquisti.

Allo stesso modo, si rileva come richieste specifiche di approfondimento di aspetti tecnici, che potranno essere sollevate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri per identificare eventuali vulnerabilità, difficilmente riusciranno ad essere indirizzate dall'impresa già in fase di programmazione degli acquisti.

I dettagli di natura tecnica potranno infatti essere condivisi dall'impresa soltanto una volta avviati i diversi procedimenti di acquisto, identificati i relativi fornitori e definite le specifiche di progetto.

Eventuali sospensioni dei termini di valutazione del piano, pertanto legate alla mancanza di informazioni che non siano nella disponibilità dell'impresa al momento della stesura del piano, finirebbero per determinare una situazione di (inutile) stasi con conseguente importante dilatazione delle tempistiche di approvazione.

- L'orizzonte annuale del Piano appare evidentemente troppo rigido allo stesso legislatore, che ha previsto infatti un aggiornamento quadrimestrale del Piano stesso; tale aggiornamento è un apprezzabile elemento di flessibilità, purché resti – come previsto appunto dalla norma – un aggiornamento della pianificazione strategica e del Piano degli acquisti delle tecnologie attenzionate dal Decreto e non un momento in cui chiedere informazioni di ulteriore dettaglio rispetto a quanto già notificato in sede di Piano, né una occasione per riaprire la valutazione già effettuata.
- Le informazioni riportate nel Piano potranno essere integrate con un maggiore livello di dettaglio nelle Relazioni semestrali di ottemperanza che gli Operatori producono alla Presidenza del Consiglio; alcune informazioni di carattere tecnico, infatti, sono desumibili solo a consuntivo; importante, per la definizione del grado di dettaglio delle informazioni oggetto di relazione, tenere conto della necessità di non rendere eccessivamente gravose le operazioni di rendicontazione.

Le tempistiche di approvazione

La notifica di un Piano annuale rappresenta un idoneo modello per assicurare il soddisfacimento dei requisiti di sicurezza, purché l'approvazione del Piano annuale avvenga in tempi adeguati a quelli di mercato, inteso come tempi dell'evoluzione tecnologica e delle prassi commerciali.

Sotto questo profilo, se è certamente apprezzabile che siano previsti termini decorsi i quali il Piano si intende approvato (inserendo quindi un principio di silenzio-assenso)², i termini stessi appaiono

¹ del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56

²." Entro trenta giorni dalla notifica, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su conforme delibera del Consiglio dei ministri, è approvato il piano annuale di cui al comma 2, previa eventuale imposizione di prescrizioni o

particolarmente lunghi e quindi gravosi per le aziende in attesa di approvazione, tralasciando – nella peggiore delle ipotesi – un ordine di grandezza paragonabile alla periodicità di aggiornamento del Piano (l'approvazione potrebbe arrivare trascorsi 100 giorni dalla notifica nel caso in cui vengano esercitate tutte le facoltà di sospensione per richieste varie di informazioni, anche a terzi, nonché di proroga per particolare complessità del Piano).

Si ritiene necessario che il processo di approvazione del Piano annuale degli acquisti e degli aggiornamenti trimestrali preveda un tempo massimo di 60 giorni (come già previsto precedentemente).

Nello specifico, si ritiene che per le attività di valutazione del Piano annuale degli acquisti dovrebbe essere prevista la sospensione del termine dei trenta giorni, per una sola volta, solo per richiedere informazioni all'acquirente (10 giorni) e formulare eventuali richieste istruttorie a soggetti terzi (20 giorni), e che non siano necessarie le tempistiche aggiuntive, per approfondimenti riguardanti aspetti tecnici, attualmente previste pari a 20 giorni prorogabili di altri 20 giorni; l'eliminazione di questi ulteriori periodi di proroga del termine è giustificata alla luce del fatto che la fase di avvio della disciplina dei poteri speciali e delle valutazioni delle notifiche presentate dagli Operatori è ormai superata e la competente struttura della Presidenza del Consiglio ha accumulato esperienza e conoscenze importanti, in base alle quali dovrebbe essere possibile accelerare le valutazioni dei piani annuali e raggiungere quindi l'obiettivo di un periodo massimo di valutazione di 60 giorni.

Richieste di chiarimento

Alcuni aspetti della normativa appaiono bisognosi di chiarimento:

Esercizio del potere di veto da parte del Governo.

L'esercizio del potere di veto, attraverso la non approvazione del Piano annuale, determina la necessità, per l'impresa, di rivedere l'intero programma di acquisti con relative implicazioni in termini di prospettive e tempistiche di sviluppo della rete e dei relativi servizi. Al fine di limitare gli impatti sul business, si rileva la necessità di prediligere prescrizioni e azioni mirate rispetto alla singola acquisizione specificata nel Piano annuale piuttosto che rispetto all'intero programma. Tale approccio consentirebbe di garantire il rispetto dei requisiti a tutela degli interessi essenziali della difesa e della sicurezza ma limiterebbe la revisione del Piano alle sole acquisizioni valutate come non idonee in quanto potenziali elementi di compromissione dell'integrità o della sicurezza delle reti, dei dati o dei sistemi. In questo modo, l'impresa potrebbe proseguire nelle procedure di acquisizione valutate positivamente, limitando le ricadute negative sullo sviluppo del proprio business.

condizioni, ovvero ne è negata l'approvazione con l'esercizio del potere di veto. Salvo diversa previsione nel decreto di approvazione del piano, rimane ferma l'efficacia dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri già adottati alla data di entrata in vigore del presente articolo. Se è necessario svolgere approfondimenti riguardanti aspetti tecnici anche relativi alla valutazione di possibili fattori di vulnerabilità, che potrebbero compromettere l'integrità e la sicurezza delle reti, dei dati che vi transitano o dei sistemi, il termine di trenta giorni di cui al secondo periodo può essere prorogato fino a venti giorni, prorogabile per una sola volta, di ulteriori venti giorni, in casi di particolare complessità. Se nel corso dell'istruttoria si rende necessario richiedere informazioni al notificante, tale termine è sospeso, per una sola volta, fino al ricevimento delle informazioni richieste, che sono rese entro il termine di dieci giorni. Se si rende necessario formulare richieste istruttorie a soggetti terzi, il predetto termine di trenta giorni è sospeso, per una sola volta, fino al ricevimento delle informazioni richieste, che sono rese entro il termine di venti giorni. Le richieste di informazioni al notificante e le richieste istruttorie a soggetti terzi successive alla prima non sospendono i termini. In caso di incompletezza della notifica, il termine di trenta giorni di cui al secondo periodo decorre dal ricevimento delle informazioni o degli elementi che la integrano. Decorso i predetti termini, il piano si intende approvato.”

Divieto di esercizio delle attività in caso di inosservanza delle prescrizioni o condizioni contenute nel provvedimento di approvazione

Si chiede di chiarire in modo esplicito che l'ambito di applicazione del divieto di esercizio delle attività funzionali alla progettazione, alla realizzazione, alla manutenzione e alla gestione delle attività, imposto nel caso di inosservanza delle prescrizioni, debba riguardare in modo circoscritto l'ambito in cui è rilevata l'inosservanza.

Esclusione dei servizi di manutenzione dagli obblighi di notifica

In relazione ad alcuni servizi di gestione e manutenzione di apparati 5G per i quali non esisteva obbligo di notifica al momento dell'acquisto, si pone l'esigenza di garantire la continuità operativa in caso di contratti in scadenza e ne deriva la necessità di stipulare il rinnovo con tempistiche non coerenti con quelle di approvazione del Piano annuale. In tali casi si deve ipotizzare una deroga al loro inserimento preventivo nel menzionato Piano.

Realizzazione di reti private 5G

Con riferimento al contenuto del Piano annuale, un aspetto da approfondire è quello legato allo sviluppo di realizzazioni 5G Private (ossia non offerte al pubblico, ma realizzate per beneficiare delle potenzialità della tecnologia 5G per l'automazione di processi industriali o di altri processi operativi), anche in ragione della dinamicità della richiesta di mercato.

Si auspica che per tali progetti, in ragione della elevata dinamicità della richiesta di mercato, sia possibile una deroga dall'inserimento nel Piano annuale da notificare, eventualmente individuando una soglia economica come riferimento per poter fruire di tale opzione, procedendo a relazionare in via consuntiva.

Si chiede di chiarire se la norma, allo stato attuale, si applichi anche alle imprese non assegnatarie di frequenza nazionali e attive sul mercato delle reti private 5G (es. Nokia, Ericsson, HP, Cisco ecc.).

Richieste di conferma

Su alcuni aspetti della normativa si ritiene che la lettura corretta sia quella riportata nel seguito:

Estensione dell'ambito applicativo dei poteri speciali

Si ritiene che, al momento dell'entrata in vigore del decreto-legge e fino alla pubblicazione dei decreti della Presidenza del Consiglio dei ministri che individuano ulteriori servizi, beni, rapporti, attività e tecnologie rilevanti ai fini della sicurezza cibernetica, compresa la tecnologia cloud, l'ambito di applicazione del decreto-legge e dei relativi obblighi sia contingentato ai soli servizi di comunicazione elettronica a banda larga basati sulla tecnologia 5G. Si apprezza grandemente il rinvio dell'estensione dell'ambito applicativo ad appositi decreti alla luce della complessità delle tecnologie in discussione e dell'opportunità di prevedere una fase istruttoria per la definizione dei decreti che consenta agli attori del mercato di contribuire con informazioni utili ad illustrare le diverse fattispecie di servizi cloud (che si ritiene possano avere diversa rilevanza sotto il profilo della sicurezza nazionale).

Obbligo di comunicazione degli accordi e dei contratti già approvati

In accordo a quanto specificato dal decreto-legge, si ritiene che l'obbligo di comunicazione degli accordi e dei contratti già approvati, abbia il solo scopo informativo e non possa prevedere una revisione o una integrazione di prescrizioni o condizioni.