

Oggetto: **Esiti del procedimento concernente il riesame dell'ambito di applicazione degli obblighi di servizio universale, in relazione all'accesso a Internet, e i relativi obiettivi di qualità, avviato con delibera n. 113/16/CONS**

1	Premessa	2
2	La consultazione pubblica	2
	2.1 Le tematiche sottoposte a consultazione	2
	2.2 Le principali osservazioni dei soggetti intervenuti.....	8
	2.3 Valutazioni dell'Autorità in esito alla consultazione pubblica.....	17
3	Conclusioni.....	28
4	Allegato 1 – Sintesi della consultazione pubblica nazionale.....	31
5	Allegato 2 – Tabella relative a segnalazioni di Comuni per disservizi	43
6	Allegato 3 – Rapporto ISTAT: Cittadini, imprese e ICT	45
7	Allegato 4 – Case sparse.....	46

1 Premessa

Con delibera n. 113/16/CONS del 24 marzo 2016, pubblicata sul sito *web* il 10 maggio 2016, l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio ai sensi degli articoli nn. 13, 54, 61 e 65 del Codice delle comunicazioni elettroniche (Codice), concernente il riesame dell'ambito di applicazione degli obblighi di servizio universale (USO), l'“accesso efficace a Internet”, e i relativi obiettivi di qualità.

In particolare, sono state sottoposte a consultazione preliminari valutazioni di carattere giuridico ed economico in merito all'opportunità di una revisione del contenuto del servizio universale. “*Alla luce del progresso tecnologico e degli sviluppi del mercato*”, in linea con le disposizioni comunitarie, è stato proposto un aggiornamento del contenuto del servizio universale con riferimento ad una modalità di accesso a Internet che evolvesse dall'attuale tecnica *dial-up* verso l'ADSL, tecnologia oggi prevalentemente usata. Si richiama, altresì, che, ai sensi del Codice, l'Autorità ha, in relazione a tale tematica, un potere essenzialmente consultivo e di segnalazione nei confronti del Ministero dello Sviluppo Economico (MISE).

Hanno partecipato alla consultazione pubblica i seguenti operatori: la Coalizione del *Fixed Wireless Access* (CFWA), Fastweb, Lepida, Telecom Italia, Vodafone Italia (Vodafone) e Wind Telecomunicazioni (Wind).

Sono state, inoltre, sentite le seguenti Associazioni dei Consumatori: Adiconsum, Cittadinanzattiva, Federconsumatori, Movimento Consumatori ed U.Di.CON.

Completata la consultazione pubblica e le attività istruttorie il presente documento illustra, in modo sintetico, gli esiti del procedimento e le valutazioni conclusive dell'Autorità in merito ai diversi punti sollevati dai soggetti intervenuti alla consultazione pubblica.

Nel rinviare all'Allegato B alla delibera succitata per quanto riguarda il testo sottoposto a consultazione, in allegato alla presente si riportano *i*) la sintesi delle posizioni degli operatori intervenuti alla consultazione pubblica (Allegato 1); *ii*) alcune tabelle di dettaglio (Allegati 2 e 3).

2 La consultazione pubblica

2.1 Le tematiche sottoposte a consultazione

Si riportano, sinteticamente, i temi che l'Autorità ha sottoposto a consultazione pubblica.

Per i dettagli si rinvia alla delibera n. 113/16/CONS.

Il contesto italiano

Le numerose segnalazioni dirette, da anni, all'Autorità evidenziano una condizione di disagio ed esclusione sociale di una parte della popolazione residente in piccoli Comuni alla quale, a causa del mancato adeguamento delle infrastrutture di rete di trasporto in fibra ottica fino alla centrale locale, è negata la possibilità di un "accesso efficace a Internet", inteso come collegamento in ADSL alla rete dati a banda larga.

Il servizio universale, *insieme minimo di servizi di una qualità determinata, accessibili a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle condizioni nazionali specifiche, offerti ad un prezzo accessibile*, è definito agli articoli 54, 56, 57 e 59, comma 2, del Codice ed include la fornitura dell'accesso agli utenti finali da postazione fissa per comunicazioni vocali, facsimile e dati, a velocità di trasmissione tali da consentire un "accesso efficace a Internet" tenendo conto delle tecnologie prevalenti usate dalla maggioranza dei contraenti, la telefonia pubblica e la fornitura di condizioni speciali per l'accesso ai servizi telefonici per gli utenti disabili e per i consumatori a basso reddito o con esigenze sociali particolari.

Il tema affrontato con la presente consultazione pubblica, con riferimento al contenuto del servizio universale, riguarda l'opportunità di includere nell'obbligo di fornitura, in capo all'impresa incaricata, un accesso a banda larga alla rete dati, in tecnica ADSL, tenuto conto delle tecnologie di accesso dati impiegate dalla maggioranza della popolazione.

In base agli orientamenti comunitari, l'inclusione della connessione a banda larga ad una data velocità, nell'obbligo di servizio universale può essere prevista nei casi in cui la suddetta velocità di connessione sia usata a livello nazionale,

- i) da almeno la metà delle famiglie e
- ii) da almeno l'80% delle famiglie che dispongono di una connessione alla banda larga.

Va detto che, ai sensi del Codice, articolo 65, il Ministero dello Sviluppo Economico, sentita l'Autorità, procede periodicamente al riesame dell'ambito di applicazione degli obblighi di servizio universale, al fine di individuare, sulla base degli orientamenti della Commissione europea (Commissione o CE) e delle diverse offerte presenti sul mercato nazionale in termini di disponibilità, qualità e prezzo accessibile, a quali servizi, e in che misura, si applichino le disposizioni di cui all'articolo 58 (che riguarda la designazione delle imprese tenute a fornire il servizio universale). Il riesame è effettuato per la prima volta entro un anno dalla data di entrata in vigore del Codice, e successivamente ogni due anni.

L'articolo 65 del Codice attribuisce all'Autorità un ruolo consultivo in relazione al riesame periodico (ogni due anni) dell'ambito di applicazione del servizio universale che può, tuttavia, essere interpretato anche come propositivo, attraverso, ad esempio una

segnalazione al MISE in relazione all'opportunità di rivedere il contenuto del servizio universale per l'inclusione della banda larga.

L'Autorità ha ritenuto, a tale riguardo, nel presente contesto di mercato, opportuna un'iniziativa di approfondimento e propositiva nei confronti del Governo.

Su altro fronte, ma strettamente collegato a quello sopra indicato, va detto che ai sensi dell'articolo 53, comma 2, del Codice, *l'Autorità determina il metodo più efficace e adeguato per garantire la fornitura del servizio universale ad un prezzo accessibile, nel rispetto dei principi di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità.*

A quanto sopra si aggiunge, da ultimo, che ai sensi dell'articolo 61 del Codice, *l'Autorità fissa obiettivi qualitativi per le imprese assoggettate ad obblighi di servizio universale. Nel fissare tali obiettivi, l'Autorità tiene conto del parere dei soggetti interessati, applicando in particolare le modalità stabilite all'articolo 38 e nel rispetto delle norme tecniche stabilite nelle Raccomandazioni dell'UIT-T e della normativa CEPT.*

L'Autorità, inoltre, *controlla il rispetto degli obiettivi qualitativi da parte delle imprese designate.*

Pertanto,

- considerate le competenze che il Codice attribuisce all'Autorità in tema di contenuto del servizio universale oltre al ruolo dell'Autorità a tutela dei consumatori,
- rilevato un crescente disagio delle fasce di popolazione che oggi si considera esclusa dalla possibilità di un "accesso efficace a Internet",

il procedimento in oggetto, avviato, con delibera n. 113/16/CONS, svolto ai sensi del Codice ed, in particolare, degli articoli 13, 54 comma 2, 61 e 65, articolo 2, comma 2, dell'Allegato 11, affronta, con il contributo del mercato e di tutti i soggetti interessati, il tema dell'inclusione della banda larga tra gli obblighi del servizio universale, con la definizione di una modalità efficace che garantisca un prezzo accessibile.

Esito del procedimento è una valutazione della tecnologia e della velocità di connessione minima, da rete fissa, alla rete dati pubblica che garantisce, a livello nazionale, un accesso "efficace a Internet", ad un prezzo accessibile, "tenendo conto delle tecnologie prevalenti usate dalla maggioranza dei contraenti".

Il processo di riesame della portata del servizio universale in ambito comunitario

L'Allegato V alla Direttiva servizio universale 2002/22/CE fissa una serie di elementi di cui la Commissione europea deve tener conto nel procedere al riesame della portata degli obblighi di servizio universale. In particolare, la Commissione tiene conto dei seguenti fattori:

i) sviluppi sociali ed evoluzione del mercato per quanto riguarda i servizi utilizzati dai consumatori;

ii) sviluppi sociali ed evoluzione del mercato per quanto riguarda la disponibilità e la scelta dei servizi offerti ai consumatori;

iii) progressi tecnologici nella fornitura dei servizi ai consumatori.

Inoltre, nel valutare l'opportunità di modificare o ridefinire la portata degli obblighi di servizio universale, la Commissione europea si basa sulle seguenti considerazioni:

- a) esistono servizi accessibili ed utilizzati dalla maggior parte dei consumatori? L'indisponibilità o l'impossibilità d'uso di tali servizi da parte di una minoranza è causa di esclusione sociale?
- b) la disponibilità e l'uso di determinati servizi implica per l'insieme dei consumatori un vantaggio generale netto tale da giustificare un intervento dell'amministrazione pubblica qualora tali servizi non siano forniti al pubblico secondo normali condizioni commerciali?

In tema di riesame del contenuto del servizio universale il Considerando 25 della Direttiva servizio universale 2002/22/CE ribadisce che *“ogni modifica della portata degli obblighi deve essere sottoposta ad un test parallelo, per verificare se i servizi che diventano accessibili alla grande maggioranza della popolazione non comportino il rischio dell'esclusione sociale di coloro che non possono permettersi di fruire di tali servizi”*.

Emerge chiaramente, quindi, che taluni servizi, per essere inclusi nella portata degli obblighi di servizio universale, dovrebbero già essere accessibili alla larga maggioranza della popolazione.

La Comunicazione della Commissione del 23 novembre 2011¹ sul riesame del contenuto del servizio universale

Mentre la Direttiva servizio universale del 2002 limitava l' "accesso efficace a Internet" alle trasmissioni di dati in banda stretta, il pacchetto telecomunicazioni del 2009 ha offerto agli Stati membri la possibilità di ampliare la portata degli obblighi di servizio universale accordando la flessibilità di definire, alla luce delle circostanze nazionali, le velocità di trasmissione di dati e, quindi, di includere, se del caso, anche le velocità di trasmissione dati consentite dalla banda larga.

¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 23 novembre 2011 recante "Il servizio universale nelle comunicazioni elettroniche: relazione sui risultati della consultazione pubblica e del terzo riesame periodico del contenuto del servizio universale conformemente all'articolo 15 della Direttiva 2002/22/CE.

Ad oggi la Commissione europea ha concluso il terzo riesame della portata degli obblighi di servizio universale, ai sensi dell'articolo 15 della Direttiva servizio universale 2002/22/CE.

Nella Comunicazione del 23 novembre 2011 (COM/2011/0795) al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, la Commissione europea ha riportato i risultati dell'attività svolta. Sul punto la Commissione non ritiene che vi sia bisogno di modificare l'architettura di base ed i principi del servizio universale come strumento di prevenzione dell'esclusione sociale.

La Commissione prosegue sostenendo che non sarebbe opportuno includere la mobilità o rendere obbligatoria la banda larga ad una data velocità a livello dell'Unione europea. Ne deriva, pertanto, che gli Stati membri hanno la possibilità, ma non l'obbligo, di includere l'accesso a connessioni a banda larga nella portata degli obblighi di servizio universale.

La Commissione, con la citata Comunicazione del novembre 2011, ritiene che potrebbe essere chiesto agli Stati membri di considerare l'inclusione di una specifica velocità di connessione a banda larga nell'obbligo di servizio universale qualora tale velocità di connessione sia usata a livello nazionale i) da almeno la metà delle famiglie e ii) da almeno l'80% delle famiglie che dispongono di una connessione alla banda larga.

Il benchmark internazionale

In virtù di tale possibilità accordata agli Stati membri si fa osservare che Paesi quali la Spagna, la Svezia, la Finlandia e Malta hanno adottato una legislazione nazionale che include la connessione a Internet a banda larga nell'obbligo di servizio universale, seppur garantendo velocità minime di connessione differenti.

La tabella seguente (fonte: Cullen International) riporta un confronto internazionale in merito all'inclusione o meno dell'accesso telefonico e dell'accesso dati nel contenuto del servizio universale. Nei paesi in cui la banda larga è inclusa nel servizio universale (8 paesi sui 32 analizzati da Cullen International)², la velocità fissata è almeno pari a 1 Mbps.

Tabella 1 - Benchmark europeo sul contenuto USO

<i>Country</i>	<i>Telephony Access</i>	<i>Broadband Access</i>	<i>Download Speed</i>
AT	✓	✗	NA
BE	✓	✓	1 Mbps

² Nel dettaglio, i paesi che prevedono l'inclusione del *broadband* nell'USO sono: Belgio, Svizzera, Spagna, Finlandia, Croazia, Ungheria, Malta, Svezia.

BG	✓	✗	NA
CH	✓	✓	2 Mbps
CY	✓	✗	NA
CZ	✗	✗	NA
DE	NA	NA	NA
DK	✓	✗	NA
EE	NA	NA	NA
ES	✓	✓	1 Mbps
FI	✓	✓	2 Mbps
FR	✓	✗	NA
GR	✓	✗	NA
HR	✓	✓	1 Mbps
HU	✓	✓	1 Mbps
IE	✓	✗	NA
IT	✓	✗	NA
LT	✓	✗	NA
LU	NA	NA	NA
LV	✓	✗	NA
MK	✓	✗	NA
MT	✓	✓	1 Mbps
NL	✓	✗	NA
NO	✓	✗	NA
PL	NA	NA	NA
PT	✓	✗	NA
RO	NA	NA	NA
SE	✗	✓*	1 Mbps
SI	✓	✗	NA
SK	✗	✗	NA
TR	✓	✗	NA
UK	✓	✗	NA

Note: In Sweden, broadband universal service applies only to selected rural locations.

Al riguardo si rappresenta, inoltre, che nel Regno Unito, nel mese di aprile 2017, è stato approvato il Digital Economy Act 2017³ che aggiorna il *Communication Act* del 2003. Con riferimento ai servizi digitali, tale legge attribuisce al Governo inglese il potere di includere l'accesso a banda larga nell'obbligo di fornitura del servizio universale. Il Governo inglese può definire, inoltre, la velocità di connessione a banda larga che, in base alle disposizioni di legge, deve essere almeno pari a 10 Mbps.

La possibile inclusione della connessione a banda larga negli obblighi di servizio universale, nel Regno Unito, è stata, pertanto, approvata, ma non ancora implementata. Seguirà un atto del *Department for Culture, Media & Sport* (DCMS) che renderà obbligatoria, nell'ambito del servizio universale, la fornitura del servizio di accesso a banda larga ad una velocità di connessione almeno pari a 10 Mbps.

³ Vd. Digital Economy Act 2017. Chapter 30.
http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/30/pdfs/ukpga_20170030_en.pdf.

Valutazioni preliminari sulle tecnologie per un “accesso efficace a Internet”

Come richiamato, il pacchetto telecomunicazioni del 2009 consente agli Stati membri di definire una velocità di trasmissione dei dati in grado di offrire un “accesso efficace a Internet” in funzione delle condizioni nazionali.

Come noto, l’attuale ambito di applicazione del servizio universale si basa ancora sulla connessione dati a banda stretta (56 kbps).

In base agli orientamenti comunitari, l’inclusione delle connessioni a banda larga negli obblighi di servizio universale può essere prevista nei casi in cui la suddetta velocità di connessione sia usata a livello nazionale, *i)* da almeno la metà delle famiglie e *ii)* da almeno l’80% delle famiglie che dispongono di una connessione alla banda larga.

Numerosi indicatori di mercato lasciano intravedere che sussistano, in Italia, le condizioni per l’inclusione del servizio di accesso a banda larga ADSL tra gli obblighi di fornitura del servizio universale.

In particolare, nel documento sottoposto a consultazione pubblica, è stato evidenziato che dispongono di un accesso a banda larga superiore a 2 Mbps *i)* almeno la metà delle famiglie (circa 14 milioni su circa 24 milioni) ed *ii)* almeno l’80% delle famiglie che dispongono di una connessione alla banda larga.

Di conseguenza, l’Autorità aveva proposto, svolte alcune elaborazioni, di rivedere il contenuto del servizio universale introducendo l’accesso a banda larga ad una velocità di connessione almeno pari a 7Mbps.

2.2 Le principali osservazioni dei soggetti intervenuti

In primo luogo si rappresenta che, ad eccezione di un operatore, la maggior parte degli operatori intervenuti ha sollevato motivazioni contrarie alla revisione del contenuto del servizio universale in relazione all’ “accesso efficace a Internet”.

Viceversa tutte le Associazioni dei Consumatori (Associazioni) intervenute si sono mostrate a favore della proposta dell’Autorità di includere l’accesso ADSL tra gli obblighi del servizio universale ritenendo anacronistico che, alla luce del progresso tecnologico, la velocità di connessione dati prevista nell’ambito del servizio universale sia ancora pari a 56Kbps.

Nel rinviare a quanto estensivamente riportato in **Allegato 1** al presente documento, si illustrano, di seguito, le principali osservazioni del mercato.

- A. Gli operatori ritengono che il Piano Nazionale Banda Larga del Governo, mirato a garantire una connessione a banda larga (almeno 2 Mbps) alla totalità delle famiglie, abbia già, di fatto, consentito di fornire un servizio universale a banda larga e che, pertanto, un eventuale obbligo in tale senso costituirebbe una duplicazione di costo per il sistema Paese. Al riguardo, sostengono che gli

interventi pubblici, ancora in corso di svolgimento, contribuiranno alla riduzione del *digital divide* che tuttora caratterizza il territorio italiano. In particolare, ritengono che nei prossimi mesi sarà possibile registrare un'ulteriore riduzione della percentuale di popolazione e del numero di aree del nostro Paese ancora non coperte con servizi a banda larga.

Più nello specifico, un operatore rileva che, grazie al Piano Nazionale Banda Larga ed ai piani di investimento privati da parte degli operatori di rete fissa e mobile, la copertura *broadband* di base (i.e. almeno 2 Mbps) in Italia è già oggi prossima al 100% delle famiglie. A tale riguardo l'operatore cita i dati pubblicati dal DAE *Scoreboard*, relativi a giugno 2015, in base ai quali il 99,3% delle famiglie è raggiunto da un accesso di tipo xDSL, FTTx oppure FWA. Tale dato non tiene conto della copertura *mobile broadband* che, sempre in base a quanto riportato dalla DAE *Scoreboard* della Commissione europea, risulta pari al 98,3% della popolazione italiana per quanto riguarda la tecnologia HSPA e pari al 90% relativamente alla tecnologia LTE.

Un operatore riconosce la presenza di una quota parte residua di unità immobiliari, circa il 2%, che non dispone ancora di un accesso ADSL.

Un altro operatore cita i dati diffusi da Infratel Italia, secondo cui a marzo 2015, la percentuale di popolazione italiana raggiunta dall'offerta di servizi a banda larga su postazione fissa, tra 2 e 20 Mbps, si attestava al 96,9% (quindi con un *digital divide* fisso del 3,1%).

A quanto sopra si aggiungono le azioni che il Governo sta mettendo in atto, attraverso il Piano di Investimenti per la diffusione della banda ultra larga, mirate a garantire una connessione a banda ultra larga (almeno 30 Mbps) alla totalità delle famiglie (quindi in modo "universale"), in linea con il secondo obiettivo del IV pilastro dell'Agenda Digitale Europea.

Pertanto, l'inclusione di un collegamento di rete a banda larga a 7 Mbps nell'attuale regime del servizio universale sarebbe, secondo tali operatori, in sovrapposizione con gli obiettivi fissati dal Governo. A tale proposito un operatore fa rilevare che il Piano degli Investimenti mediante Intervento Diretto nelle Aree a Fallimento di Mercato, parte della Strategia per la Banda ultra larga del Governo, sia focalizzato sui cosiddetti cluster C e D, che in gran parte si sovrappongono proprio alle aree già identificate come potenzialmente non remunerative (APNR), ai fini del calcolo del costo netto del servizio universale.

In conclusione alcuni operatori evidenziano che mentre il Governo ha già avviato le attività ed i relativi bandi per il completamento della copertura NGA nelle aree C e D a fallimento di mercato, nelle restanti aree, gli operatori privati hanno già in corso importanti investimenti per realizzare l'upgrade della rete fissa e offrire velocità ben maggiori di 30Mbit/s tramite tecnologie VDSL2 e

Vplus, che andranno progressivamente a rimpiazzare la tecnologia ADSL, che quindi nel corso di pochi anni diventerà obsoleta.

Le considerazioni di cui sopra dovrebbero suggerire, secondo un operatore, di rivalutare l'inclusione dell'accesso a Internet, con tecnologia ADSL, nell'ambito del servizio universale e di considerare la designazione del fornitore in una area appartenente ai cluster C e D solo successivamente alla realizzazione degli interventi previsti dal bando di gara "Banda Ultra larga – modello diretto per la concessione di costruzione e gestione di infrastrutture passive nelle aree bianche" di alcune regioni italiane.

A parere di tale operatore, solo a margine di questi interventi sarà possibile rivalutare la definizione del perimetro delle aree potenzialmente non remunerative. L'operatore ritiene, infatti, che, a valle degli ultimi interventi diretti, rimarranno "scoperte" poche unità abitative. Lo stesso ritiene che, a seguito della ridefinizione del perimetro delle aree potenzialmente non remunerative, a quel punto ridotte a singole unità immobiliari (tipicamente case sparse), occorrerà procedere con:

- la redazione di un elenco di aziende eleggibili alla prestazione dei servizi di banda larga all'interno degli obblighi di servizio universale;
- l'individuazione di un prestatore di ultima di istanza dei servizi di banda larga all'interno degli obblighi di servizio universale, individuato tramite apposita gara.

I clienti finali potranno inizialmente rivolgersi alle aziende del primo elenco, che si vedrebbero remunerate, per l'eventuale costo non coperto dall'utente, attraverso un *voucher* il cui valore potrebbe essere individuato dalla media del costo netto di prestazione degli obblighi del servizio universale, per i servizi *broadband*, rilevato nei Paesi dell'Unione europea.

Qualora nessuno della prima lista si rendesse disponibile a servire il cliente, questi potrebbe ricorrere al prestatore di ultima istanza, che si dovrebbe veder remunerato, sempre per l'eventuale costo non coperto dall'utente, sulla base di quanto da questi proposto in sede di gara come costo netto medio per la remunerazione del servizio di connettività in banda larga.

Identica procedura (lista di operatori eleggibili, individuazione di un operatore di ultima istanza) potrebbe, infine, applicarsi a sostegno della domanda proveniente dai consumatori svantaggiati e meritevoli di un sostegno della domanda in applicazione dell'istituto in oggetto (utenti in condizioni di particolare disagio economico o sociale ed utenti disabili).

A rafforzare quanto sopra, alcuni operatori richiamano quanto avvenuto nel contesto europeo. Si fa osservare che la previsione del Governo spagnolo di

includere tale obbligo è avvenuta nel 2011, ossia prima dell'adozione del Piano banda ultra larga del Governo spagnolo.

L'inclusione dell'obbligo dell'accesso *broadband* nel servizio universale nel Regno Unito rappresenta, a differenza dell'Italia, secondo un operatore, una misura complementare a quella del piano del Governo, al fine di fornire connettività *ultrabroadband* (UBB) a quella percentuale (5%) delle famiglie escluse dal piano nazionale UBB.

Sia la Francia che la Germania non hanno preso in considerazione l'inclusione dell'obbligo del *broadband* nel servizio universale in quanto ritengono che lo strumento più efficace ed idoneo a risolvere il problema legato all'assenza di infrastrutture NGA nelle aree bianche sia quello dei fondi pubblici (i.e. Aiuti di stato).

- B. Ulteriore tematica sollevata riguarda, nell'ambito dei principi fondamentali sanciti nella Direttiva servizio universale 2009/136/CE, la necessità di garantire la neutralità tecnologica. Si richiamano, a tale proposito, i piani di investimento infrastrutturale in corso da parte di quasi tutti gli operatori fissi e mobili sul mercato per l'espansione della rete fissa verso architetture FTTC e FTTH e per l'espansione della rete mobile verso tecnologie 4G.

Gli operatori rilevano la necessità di garantire il rispetto del principio di neutralità tecnologica per la fornitura dei servizi oggetto degli obblighi di servizio universale e sul punto richiamano la Comunicazione della Commissione europea del 23 novembre 2011 (Comunicazione) sul riesame del contenuto del servizio universale. In particolare, in piena adesione al principio di neutralità tecnologica “*non dovrebbero esistere limitazioni per quanto riguarda i mezzi tecnici utilizzati ai fini di tale allacciamento, affinché possano essere utilizzate tecnologie con filo o senza filo, né per quanto riguarda gli operatori designati ad assumersi la totalità o parte degli obblighi di servizio universale*”. Di conseguenza, gli operatori sostengono che la regolamentazione debba prescindere dalla tecnologia sottostante la fornitura del servizio di accesso alla banda larga che potrà essere garantita anche da tecnologie complementari a quelle di rete fissa, quali il *mobile broadband* ed il *fixed wireless access*.

A tale riguardo un operatore ritiene che la mancata inclusione dell'accesso a 7 Mbit/s su rete fissa nell'ambito del servizio universale non sia ragione di esclusione sociale, così come confermato dalle seguenti evidenze di mercato. Infatti, gli obblighi del servizio universale prevedono la fornitura di una connessione da postazione fissa e non (necessariamente) da rete fissa, sempre in virtù del principio di neutralità tecnologica. A tale riguardo, dai dati dell'Eurobarometro pubblicati dalla Commissione europea a maggio 2016, emerge che “*the proportion of households with mobile Internet access and no*

Internet connection at home has increased” e che, in Italia, il 31% delle famiglie ha accesso a Internet solamente tramite rete mobile a fronte di una media UE del 13%. La copertura *broadband* raggiunge oltre il 99% della popolazione tramite ADSL, oltre il 98% tramite tecnologie mobili ed almeno il 50% con copertura FTTC (VDSL e/o VPlus).

Un operatore evidenzia che attualmente le tecnologie *Fixed Wireless Access* sono in grado di erogare servizi con velocità di 1 Gbps alla clientela affari (in modalità punto-punto) e di 30 Mbps alla clientela residenziale/small business (in modalità punto-multipunto).

A tale proposito si richiama quanto disposto all’articolo 58 del Codice, dove viene richiesto che, ai fini della designazione delle imprese titolari di obblighi di servizio universale, l’Autorità applichi un criterio “efficace, obiettivo, trasparente e non discriminatorio in cui nessuna impresa è esclusa a priori”, garantendo che “il servizio universale sia fornito secondo criteri di economicità”.

Un operatore richiama quanto riportato nella Comunicazione della Commissione del 23 novembre 2011 sul riesame del contenuto del servizio universale laddove, in piena adesione al principio di neutralità tecnologica, “*non dovrebbero esistere limitazioni per quanto riguarda i mezzi tecnici utilizzati ai fini di tale allacciamento, affinché possano essere utilizzate tecnologie con filo o senza filo, né per quanto riguarda gli operatori designati ad assumersi la totalità o parte degli obblighi di servizio universale*”.

Per queste ragioni richiede che l’Autorità consideri l’obbligo di servizio universale *broadband* (o comunque la copertura di un cliente *broadband*) indipendentemente dalla tecnologia utilizzata dal provider di connettività.

- C. Gli operatori ritengono che il tema della possibile inclusione, all’interno degli obblighi di fornitura del servizio universale, del servizio di accesso a banda larga, debba essere collocato dall’Autorità all’interno di un’analisi più ampia. Al riguardo gli operatori sostengono che sia necessario definire, prima di concludere il procedimento in oggetto, quali sono i criteri di designazione degli operatori incaricati della fornitura dei servizi inclusi nel servizio universale.
- D. Con riferimento alla velocità di connessione almeno pari a 7Mbps, discussa in consultazione pubblica, gli operatori ritengono non soddisfatti i requisiti che, in base agli orientamenti comunitari, devono essere garantiti affinché possa essere prevista l’inclusione delle connessioni a banda larga negli obblighi di servizio universale. In particolare, gli operatori sostengono che in Italia la quota delle famiglie che accede a Internet con una velocità di connessione di 7 Mbps è inferiore al 50% delle famiglie.

Un operatore, a tale riguardo, riporta il seguente *benchmark* dal quale si evincerebbe che sulla base della *common practice* UE, la velocità di accesso *broadband* da includere eventualmente nel servizio universale in Italia non dovrebbe essere superiore, secondo lo stesso, a 1 Mbit/s.

Tabella 2 - Benchmark europeo sulla distribuzione clienti *broadband*⁴

Paese	Tra 144 Kbit/s e 2 Mbit/s escluso	Tra 2 Mbit/s incluso e sotto 10 Mbit/s	10 Mbit/s ed oltre	BB nel SU
Belgio	1%	11%	88%	1 Mbit/s
Spagna	1%	7%	92%	1 Mbit/s
Croazia	1%	69%	29%	1 Mbit/s
Malta	0%	5%	95%	4 Mbit/s
Finlandia	3%	21%	76%	2 Mbit/s
Svezia	1%	17%	82%	1 Mbit/s ⁵
UK	0%	8%	92%	Proposta: 10 Mbit/s
Italia	1%	73%	26%	Proposta: 7 Mbit/s

Due operatori richiamano i requisiti della CE di seguito riportati.

⁴ In Irlanda, si propone di includere il BB nel SU una volta che il Piano Nazionale Banda Ultra Larga del Governo sia stato realizzato.

⁵ La condizione è prevista nell'autorizzazione per l'uso della banda 800 MHz.

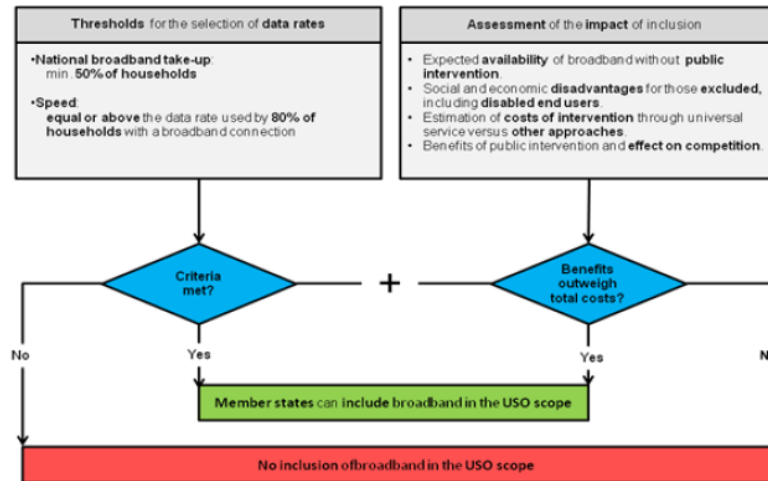


Figura 1 – Requisiti europei per l’inclusione *broadband* nel servizio universale

In relazione al primo requisito rilevano che:

1. dai dati dell’Osservatorio AGCOM n.1/2016, si evince che “le linee ADSL diminuiscono di 230 mila unità su base annua, attestandosi a dicembre 2015 su di un valore di poco inferiore ai 12,8 milioni di linee”;
2. le percentuali di penetrazione non devono essere calcolate sulla base del numero di unità abitative, bensì sul numero delle famiglie. Quindi, non devono essere considerate circa 24 milioni di unità immobiliari, bensì 25,8 milioni di famiglie residenti in Italia (fonte: ISTAT 2015). Un altro operatore ne stima 25,3 mln (60,66 milioni di abitanti con 2,4 persone per nucleo familiare rilevato dalla Commissione europea).

Ne consegue che il primo requisito non risulta soddisfatto in quanto la percentuale delle famiglie che hanno una linea ADSL a 7 Mbps è inferiore al 50%. Oltretutto, tale percentuale è destinata a scendere rapidamente nei prossimi anni a seguito del processo di sostituzione delle linee ADSL con le più performanti FTTC/H.

Lo stesso operatore evidenzia inoltre che il parametro da considerare non dovrebbe essere rappresentato dalla *service adoption* da parte delle famiglie ma dalla disponibilità del servizio alle famiglie che lo richiedono. Come evidenziato, in Italia non c’è un problema di copertura (in quanto il servizio ADSL è disponibile in oltre il 99% del territorio nazionale) ma di *take up* e di domanda.

In relazione agli altri requisiti si rileva che i benefici sono inferiori ai costi atteso che sono già pianificati interventi pubblici di larga banda nelle aree potenzialmente non remunerative.

Un operatore osserva che il *benchmark* EU evidenzia chiaramente che la quasi totalità dei paesi EU e dei BIG 5 non ha ritenuto opportuno includere la banda larga nel servizio universale e che quindi anche l'Italia non dovrebbe procedere in tal senso. A supporto riporta alcune considerazioni desunte dal *file excel "Broadband indicators"* del 25/02/2016 pubblicato sul sito della Commissione europea⁶. In particolare le due tabelle seguenti, tabella 3 e tabella 4, riportano, per paese, il numero di clienti in banda larga e la penetrazione della banda larga. Tale operatore mostra che i 3 paesi BIG 5 a maggior penetrazione della banda larga, cioè Francia, Germania e Regno Unito, al 2016, non hanno ritenuto opportuno includere la banda larga nell'USO nonostante verosimilmente soddisfino il requisito indicato dalla Commissione europea che prevede una soglia minima di accessi a larga banda del 50% delle famiglie.

Tabella 3 - Numero di clienti in banda larga per paese

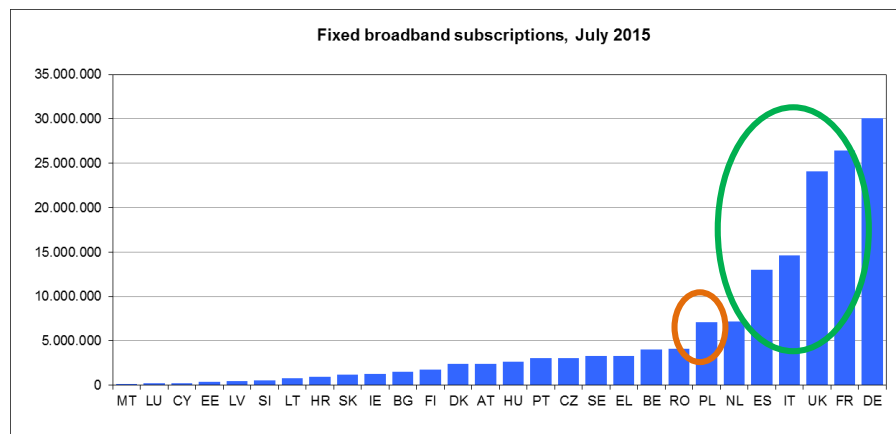
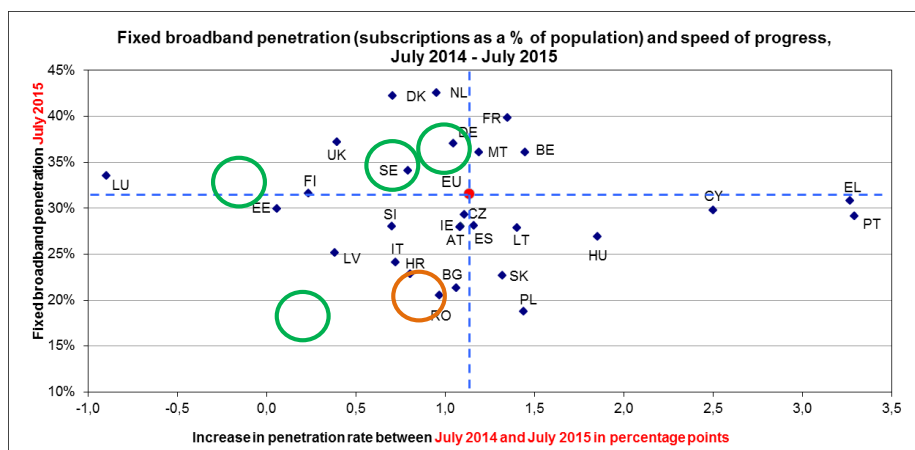


Tabella 4 - Penetrazione della banda larga per paese

⁶ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/telecommunications-data-files-desi-2016>



- E. Altro elemento sollevato da alcuni rispondenti riguarda i principi fondamentali sanciti nella Direttiva servizio universale 2009/136/CE che impongono di evitare distorsioni della concorrenza (quale, ad esempio, rafforzare artificialmente la posizione dell'operatore incaricato di fornire il servizio universale) ed oneri non giustificati a carico del settore.

Gli operatori richiamano quanto riportato nella Comunicazione del 23 novembre 2011, laddove la CE afferma che, nel garantire un "accesso efficace a internet", minimizzando le distorsioni sul mercato... *è necessario che gli Stati membri tengano pienamente conto di strumenti di intervento pubblico diversi dagli obblighi di servizio universale per garantire l'accessibilità alla banda larga*". Le criticità espresse dalla CE sono riprese, aggiunge un operatore, anche dal Parlamento europeo nel *Briefing "Broadband as a Universal Service"* dell'aprile 2016 in cui sottolinea che *"the inclusion of broadband in USOs [...] could distort markets, reduce competition, and reduce private investment in infrastructure projects, particularly in under-served or rural areas"*. Ed aggiunge che: *"Other means are available to encourage broadband supply through financing broadband infrastructure, including state aid from Member States and EU funding through regional development funds, the Connecting Europe Facility or the European Fund for Strategic Investments (EFSI)"*.

L'operatore aggiunge che il finanziamento del servizio universale rappresenta in realtà una forma di aiuti di stato. In tale accezione il Governo italiano ha optato per la scelta di un modello di finanziamento (tramite bandi pubblici) con intervento diretto, teso alla realizzazione di una infrastruttura di rete passiva solo *wholesale*, che rimarrà di proprietà pubblica ma che verrà resa disponibile alle stesse condizioni a tutti gli operatori che ne faranno richiesta. Si ritiene tale tipologia di intervento molto più appropriata rispetto all'inclusione di un servizio di connettività ADSL all'interno degli obblighi di servizio universale. Il modello di intervento diretto scelto dal Governo risolve

i possibili profili di discriminazione e distorsione della concorrenza che invece sarebbero ancora più aggravati dall'inclusione del servizio ADSL all'interno del servizio universale.

In un contesto, in cui tutti gli operatori (sia Telecom Italia che OLO) offrono servizi xDSL in concorrenza tra di loro su tutto il territorio nazionale e con piani di espansione in corso su tecnologie NGA, si ritiene che l'inserimento dell'obbligo di fornire il servizio ADSL su rete fissa nel servizio universale comporti un indebito vantaggio solo per l'operatore beneficiario (attualmente Telecom Italia). Quindi bisognerebbe quantomeno prevedere delle aste competitive per l'offerta dei servizi inclusi nel servizio universale per determinate aree geografiche o tipologia di servizi. Sarebbe auspicabile inoltre una revisione complessiva dei contenuti attuali del servizio universale al fine di rimuovere alcuni servizi che oggi possono essere offerti anche da altri operatori con altre tecnologie in base al principio di neutralità tecnologica.

- F. Le Associazioni dei Consumatori sostengono, viceversa, la necessità di includere la connessione dati a 7 Mbps, negli obblighi di fornitura del servizio universale. Sostengono che, nonostante i Piani del Governo volti a promuovere la diffusione della banda larga ed ultra larga, permangono aree del Paese nelle quali non è possibile accedere in modo efficace a Internet. Ciò, a parere delle Associazioni contribuisce ad alimentare il divario tecnologico che caratterizza il territorio nazionale. Al riguardo rappresentano come sia anacronistico, alla luce del progresso tecnologico in corso, che la velocità di connessione dati garantita sia pari a 56Kbps. L'imposizione di un obbligo di fornitura di una connessione a Internet ad una determinata velocità minima, a parere delle Associazioni dei Consumatori, potrebbe stimolare il processo di infrastrutturazione degli operatori.

L'obbligo di fornitura di una connessione dati ad una velocità che garantisca l'efficacia del servizio potrebbe, a parere alcune Associazioni, ricadere anche su un numero maggiore di fornitori, nel rispetto del principio di neutralità tecnologica, magari fissando delle 'fasce di universalità' da 'assegnare' a ciascun fornitore del servizio.

Nel rispetto del principio di neutralità tecnologica, alcune Associazioni ritengono opportuno che venga consentita la fornitura del servizio di connessione dati anche mediante la rete mobile e tramite il *fixed wireless access*.

2.3 Valutazioni dell'Autorità in esito alla consultazione pubblica

Risposta alle osservazioni di cui al punto A

In risposta alle osservazioni degli operatori, espresse nella consultazione pubblica nell'ambito del procedimento e sintetizzate nel punto A della precedente sezione 2.2, in base alle quali l'inclusione della banda larga negli obblighi di servizio universale, tenuto conto delle iniziative governative in corso volte a soddisfare gli obiettivi comunitari fissati dall'Agenda digitale europea, sarebbe superfluo e genererebbe una inefficiente utilizzazione delle risorse si osserva quanto segue.

Come noto, il primo obiettivo del IV pilastro dell'Agenda digitale europea, relativo all'accesso a Internet veloce e superveloce, è di “garantire a tutti i cittadini una copertura del servizio di connettività a banda larga (almeno 2 Mbps)”, entro il 2013.

Inoltre, entro il 2020, l'Agenda digitale europea fissa due target relativi alla banda ultra larga: i) la copertura con banda ultra larga pari o superiore a 30 Mbps per il 100% dei cittadini dell'Unione europea e ii) un tasso di penetrazione dei servizi con velocità superiore a 100 Mbps almeno pari al 50% delle famiglie europee.

Gli orientamenti comunitari prevedono lo strumento del finanziamento pubblico al fine di promuovere la realizzazione di reti di nuova generazione nelle cosiddette aree a fallimento di mercato, ossia in quelle aree sprovviste di reti di nuova generazione e nelle quali non si riscontra un interesse degli operatori privati ad investire in un arco temporale triennale.

I Piani del Governo

In coerenza con gli obiettivi comunitari, il Governo italiano, riscontrando l'esigenza di un'unica strategia nazionale per azzerare il *digital divide*, ha approvato il “Piano Nazionale banda larga” che ha riguardato attività di pianificazione e realizzazione di infrastrutture a banda larga dal 2009 al 2013.

Il Governo ha poi varato il “Piano digitale banda ultra larga” del 2012, approvato dalla Commissione europea con Comunicazione c(2012) 9833 del 18 dicembre 2012. Tale piano prevede l'impiego di risorse pubbliche per lo sviluppo di servizi a banda larga e ultra larga al fine di raggiungere gli obiettivi di copertura della Agenda digitale europea (2013-2016).

A questo è seguito il piano approvato dal Governo nel 2015 denominato “Nuova Strategia italiana per la banda ultralarga e la crescita digitale” (di cui si prevede il compimento nel 2022) al fine di “*favorire la crescita, la diversificazione e le innovazioni nelle economie delle aree attualmente non raggiunte dall'offerta di servizi a larga banda e a ridurre l'isolamento fisico e geografico delle zone più marginali*”. Con tale progetto, sono state pianificate nuove risorse per incrementare la copertura attraverso reti a banda ultra larga.

Come noto tale strategia prevede di garantire, entro il 2020, la connettività a 30 Mbps a tutti i cittadini e a 100 Mbps all'85% della popolazione italiana. Ciò a fronte di 5

miliardi di fondi pubblici, di cui 2,2 miliardi già assegnati con la delibera CIPE 65/15 che stabilisce la pianificazione delle risorse mostrata nella tabella seguente.

Tabella 5: Stanziamento fondi pubblici per investimenti in banda ultra larga

	2016	2017	2018	2019	2020	Totale
Assegnazioni (milioni di Euro)	300	450	500	500	450	2200

Infratel Italia, società *in house* del Ministero dello Sviluppo Economico, è il soggetto attuatore della Strategia italiana per la banda ultra larga approvata dal Consiglio dei Ministri il 3 marzo 2015. Le risorse per l'intervento nelle aree bianche sono così suddivise:

- 1,5 miliardi di euro Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC) 2014-2020;
- 230 milioni di euro PON competitività;
- 1,1 miliardi di euro risorse comunitarie apportate dalle regioni.

In linea con la Strategia nazionale, in data 3 giugno 2016 ed in data 8 agosto 2016, Infratel Italia ha pubblicato due bandi per l'affidamento di una concessione ventennale per la progettazione, costruzione, manutenzione e gestione di un'infrastruttura a banda ultra larga nelle aree bianche del territorio di alcune regioni italiane.

Il primo bando di gara riguarda le seguenti 6 regioni: Abruzzo e Molise – lotto 1, Emilia Romagna – lotto 2, Lombardia – lotto 3, Toscana – lotto 4 e Veneto – lotto 5. L'ammontare complessivo messo a disposizione dal Governo è di 1,4 miliardi di Euro. Per l'appalto relativo al primo bando di gara è risultato vincitore l'operatore Open Fiber.

Il secondo bando di gara, sempre per la concessione di costruzione e gestione di infrastrutture passive nelle aree bianche di 11 regioni italiane, riguarda il Piemonte, la Valle D'Aosta, la Liguria, il Friuli Venezia Giulia, l'Umbria, le Marche, il Lazio, la Campania, la Basilicata, la Sicilia e la Provincia autonoma di Trento. L'importo messo a disposizione dal Governo è di oltre 1,2 miliardi di Euro.

La figura seguente (fonte: Cor.Com. del 12/06/2017)⁷ mostra la copertura delle unità immobiliari (abitazioni e unità locali) nelle aree bianche, grigie e nere del Paese per effetto di investimenti pubblici e privati.

⁷ http://www.corrierecomunicazioni.it/digital/47677_banda-ultralarga-decina-infratel-avra-ruolo-centrale-in-monitoraggio-cantieri.htm

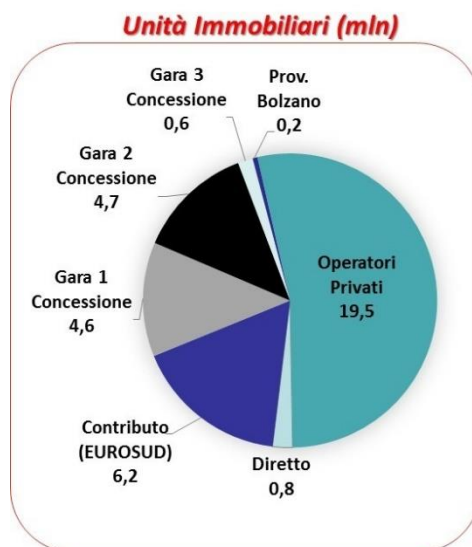


Figura 2 - Copertura delle unità immobiliari (abitazioni e unità locali) nelle aree bianche, grigie e nere del Paese. Totale 36,5 milioni di unità immobiliari. Fonte Infratel 2017

Al riguardo si fa osservare che gli obiettivi del Piano strategico banda ultra larga sono calcolati al netto delle cosiddette “case sparse” corrispondenti a circa 2 milioni di unità immobiliari *che saranno raggiunte, entro i tempi previsti, da tecnologia alternativa in grado di garantire gli obiettivi comunitari*, secondo quanto riportato.

Si riporta a tale riguardo, in **Allegato 4** al presente documento, una elaborazione di dettaglio sulla distribuzione e numerosità delle “case sparse”.

La tabella seguente (fonte: presentazione Infratel al convegno AIIP 2017 tenutosi a Roma il 19 aprile 2017)⁸ riporta le unità immobiliari, per ciascun lotto, interessate dal primo bando di gara.

Tabella 6 – Lotti della prima gara BUL

⁸ <http://www.aiip.it/slide-convegno-aiip-2017/>

Lotto	Area geografica	aree obbligatorie				aree facoltative			totale UI per lotto
		comuni	popolazione	UI o 100 (Cluster C)	UI o 30 (cluster C & D)	Comuni totalmente facoltativi	popolazione	UI	
Lotto 1	Abruzzo e Molise	326	442.373	115.368	240.067	2	74.652	45.887	401.322
Lotto 2	Emilia Romagna	334	907.431	276.567	324.397	6	238.716	167.493	768.457
Lotto 3	Lombardia	1.476	2.640.913	403.834	1.222.941	52	136.951	118.738	1.745.513
Lotto 4	Toscana	267	732.144	281.803	193.981	1	167.482	116.802	592.586
Lotto 5	Veneto	575	1.616.042	361.577	591.777	4	287.876	160.832	1.114.186
		2.978	6.338.903	1.439.149	2.573.163	65	905.677	609.752	4.622.064

Si osserva come il primo bando di gara prevede la realizzazione obbligatoria di reti di accesso in circa 3.000 comuni, per un totale di circa 4 milioni di unità immobiliari.

Le aree da coprire facoltativamente previste da tale bando di gara interessano, invece, 65 comuni per un totale di 609.752 unità immobiliari (case sparse).

Copertura nazionale a banda ultra larga

Nella Figura 3, di seguito riportata, si illustra l'andamento della copertura a banda ultra larga in Italia, sulla base degli investimenti privati e pubblici.

La percentuale di copertura riportata in Figura 3 è riferita al numero di famiglie (circa 25 milioni, fonte Istat).

I dati relativi alla copertura realizzata con l'intervento pubblico afferiscono agli investimenti effettuati a seguito dell'implementazione del Piano digitale - Banda ultra larga del Governo, avviato nel 2012 (Piano notificato alla Commissione ed approvato con decisione della stessa con protocollo SA 34199 del 18/12/2012).

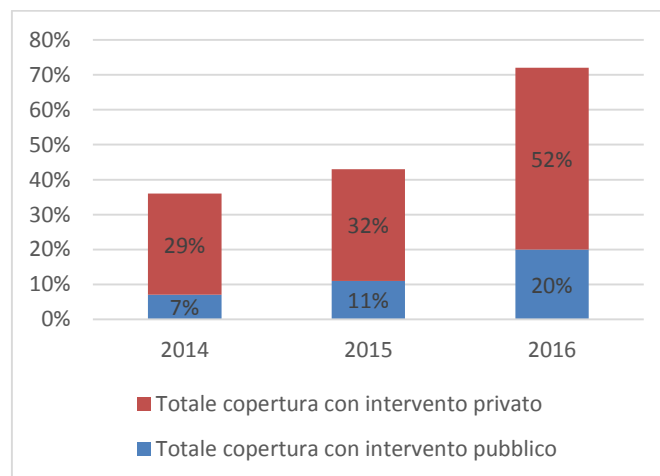


Figura 3: Andamento del livello di copertura nazionale a banda ultra larga

La figura 4 (fonte: Commissione europea)⁹ riporta la copertura a banda ultra larga nell'intero territorio italiano e nelle aree territoriali classificate dalla Commissione europea come rurali.

Al riguardo si osserva che la quota di copertura a banda ultra larga nelle aree rurali, al 2016, è pari al 16%. Sebbene si osservi, tra il 2015 ed il 2016, un incremento di tale copertura, in valore assoluto pari al 13%, la quota di copertura a banda ultra larga nelle aree rurali risulta essere molto distante dalla media europea, pari al 40%.

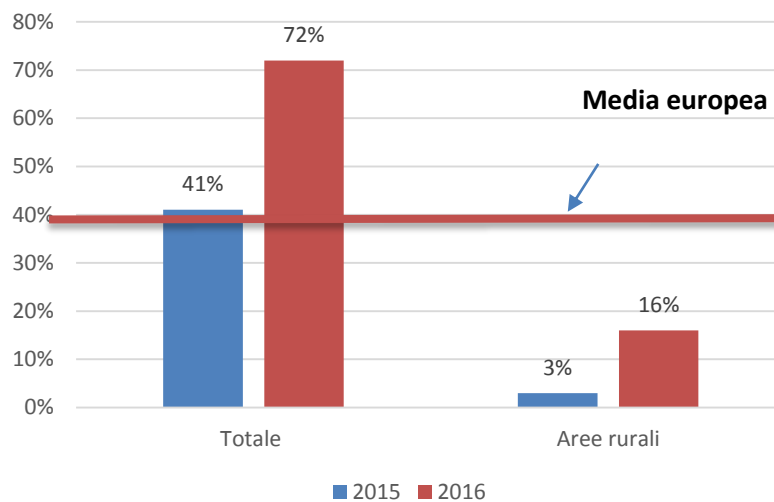


Figura 4 – Copertura a banda ultra larga nelle aree rurali

La tabella seguente, tratta dall'*Europe's Digital Progress Report — 2017-Telecoms chapter - ITALY*, riporta lo stato, al 2016, della copertura a banda larga e ultra larga.

Tabella 7 – Copertura a banda larga e ultra larga in Italia

Coverage	IT-2015	IT-2016	EU-2016
Fixed broadband coverage (total)	99%	99%	98%
Fixed broadband coverage (rural)	94%	94%	93%
Fixed NGA coverage (total)	41%	72%	76%
Fixed NGA coverage (rural)	3%	16%	40%
4G coverage (average of operators)	no data	86%	84%

Source: Broadband Coverage Study (IHS and Point Topic). Data as of October 2015 and October 2016.

Il digital divide

⁹ Europe's Digital Progress Report 2017 (Italy)

Il dato sopra riportato, tratto dall'*Europe's Digital Progress Report — 2017-Telecoms chapter – ITALY*, indica una copertura *broadband* fissa del 99%, quindi con un *digital divide* dell'1%. Tale livello di copertura potrebbe non tener conto della specifica velocità di accesso garantita alla popolazione servita con tali tecnologie¹⁰.

Dalle informazioni ad oggi disponibili¹¹, infatti, risulta che la quota di popolazione ancora in *digital divide* con riferimento alla disponibilità di un accesso xDSL con velocità almeno pari a 2 Mbps, escludendo il *wireless* fisso, è del 6%.

Sulla base di una stima dell'ordine del 3-4% di famiglie che dispongono di una copertura almeno a 2 Mbps tramite solo accessi *wireless* fisso, ne deriva un *digital divide* a 2 Mbps, includendo accessi xDSL e *fixed wireless*, tra il 2 e il 3% della popolazione.

Ciò detto, si rileva che nonostante la Strategia del Governo, formulata al fine di garantire la disponibilità (copertura) di connettività a banda larga di base a tutti i cittadini italiani, abbia contribuito a ridurre il *digital divide* di base senza copertura *wireless*, nelle aree più marginali del Paese, caratterizzate da un'elevata dispersione della popolazione, permangono, ad oggi, ancora criticità legate ad un "accesso efficace a Internet".

L'attività di vigilanza condotta dall'Autorità ha riscontrato negli ultimi anni, infatti, l'assenza di una sufficiente connettività di banda larga nelle aree scarsamente popolate del Paese e, in taluni casi, anche nelle aree periferiche dei grandi agglomerati metropolitani. Le segnalazioni ricevute, riportate in **Allegato 2** al presente documento e che ovviamente rappresentano solo un campione di una realtà di grande complessità e ampiezza, evidenziano come numerosi comuni si trovino ancora oggi in condizioni di totale divario digitale, dovuto a forti limitazioni in termini di accesso a un qualsivoglia servizio a banda larga, anche di base. Le diverse problematiche riscontrate, relative al collegamento a banda larga e alla velocità di connessione, si riflettono inoltre sulla qualità dei servizi offerti agli utenti finali, ivi incluso, certamente, l'"accesso efficace a Internet".

Se si fa, poi, riferimento ai Piani del Governo sulla banda ultra larga, spesso citati dagli operatori rispondenti, si rileva che, in primo luogo, non includono, allo stato, circa 2 milioni di case sparse sul totale delle unità immobiliari da raggiungere, benché tuttavia la copertura può essere oggetto di proposta di ampliamento da parte dell'operatore aggiudicatario del bando.

A ciò si aggiunga che, a livello temporale, il tasso di realizzazione della copertura a banda ultra larga, necessariamente legato alle tempistiche di rilascio dei permessi dalle amministrazioni locali, alle difficoltà amministrative (non ultimo i ricorsi sui bandi), alla

¹⁰ La definizione dell'indicatore misurato dalla Commissione è così espresso: % of households covered by broadband: xDSL, cable (basic and NGA, FTTP or WiMax Networks, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>).

¹¹ Dati di copertura acquisiti dagli operatori nell'ambito dell'attività attribuita all'Autorità dal decreto Salva Italia, Legge n. 9 del 2014, circa il compito di costituire una banca dati di tutte le reti di accesso ad Internet esistenti sul territorio nazionale, attuato con delibera n. 7/16/CONS

capacità produttiva delle imprese, potrebbe non consentire di risolvere, in tempi rapidi, le attuali problematiche di divario digitale.

Valutazioni conclusive

Ciò premesso, si ritiene che l'obbligo di servizio universale resti uno strumento integrativo dei piani governativi, tenuto conto delle tempistiche di realizzazione, della presenza di eventuali aree che non saranno comunque raggiunte dalle infrastrutture finanziate o di nuove abitazioni o agglomerati di case non incluse nei progetti degli aggiudicatari.

Si prende atto del fatto che i cluster C e D potrebbero sovrapporsi proprio alle aree già identificate come potenzialmente non remunerative (APNR). Ciò potrebbe suggerire di definire l'obbligo nelle aree appartenenti ai Cluster C e D rivedendo la definizione delle APNR in modo da tener conto, anche in via prospettica, degli interventi previsti dalle gare BUL.

Tale approccio sarebbe in linea con il caso inglese in cui il servizio universale è una misura complementare a quella del Piano del Governo¹², al fine di fornire connettività UBB a quella percentuale (5%) delle famiglie escluse dal piano nazionale UBB.

Come già richiamato nel paragrafo relativo al *benchmark* internazionale, infatti, la legislazione inglese, ad aprile 2017, ha attribuito al Governo il potere di includere l'accesso a banda larga nell'obbligo di fornitura del servizio universale, ad una velocità di connessione almeno pari a 10 Mbps.

Tale previsione è stata introdotta agli esiti di un percorso che ha visto coinvolto anche il regolatore britannico, OFCOM. Nel mese di marzo 2016, infatti, il *Department for Culture, Media & Sport* (DCMS) ha commissionato ad OFCOM un'analisi tecnica¹³, sul tema della banda larga nel servizio universale, da svolgere tenendo in considerazione i requisiti previsti a livello europeo.

A dicembre 2016 il regolatore britannico OFCOM ha pubblicato l'analisi¹⁴ commissionata in cui riporta un *technical advice* finalizzato ad “*Achieving decent broadband connectivity for everyone*”. Con riferimento al quesito “*What is decent broadband?*”, che mutua la valutazione dell’“accesso efficace a Internet” oggetto del procedimento istruttorio avviato con delibera n. 113/16/CONS, OFCOM sostiene che “*A 10Mbit/s download speed may be sufficient now but may need to evolve over time*”.

¹² <https://www.gov.uk/guidance/broadband-delivery-uk>

¹³ https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0027/53676/dcms_letter.pdf

¹⁴ https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0028/95581/final-report.pdf

Risposta alle osservazioni di cui al punto B

In merito a quanto argomentato nella precedente sezione 2.2. al punto B, l'Autorità ritiene che possano essere prese in considerazione le osservazioni degli operatori (punto B) e delle Associazioni dei consumatori (punto F) intervenuti circa l'importanza del rispetto del principio di neutralità tecnologica nella fornitura del servizio di connessione a banda larga, principio, peraltro, riconosciuto anche a livello europeo. Al riguardo si richiama, infatti, quanto riportato dalla Commissione europea, al punto d) pag. 13, degli Orientamenti comunitari: *“neutralità tecnologica: considerato che i servizi a banda larga possono essere forniti tramite una serie di infrastrutture di rete basate su soluzioni con fili (xDSL, cavo), senza fili (Wi-Fi, WiMAX), via satellite o tecnologie mobili, è opportuno che gli Stati membri non favoriscano alcuna tecnologia o piattaforma di rete particolare, a meno che non adducano giustificazioni oggettive in tal senso. Gli offerenti dovranno poter proporre la fornitura dei servizi a banda larga interessati avvalendosi e/o combinando le soluzioni tecnologiche che ritengono più adeguate”*.

Ciò premesso si ritiene che la tecnologia radio, inclusa quella satellitare, possa essere integrativa dell'accesso fisso purché siano rispettati i prefissati vincoli qualitativi.

Risposta alle osservazioni di cui al punto C

In merito al richiamato procedimento istruttorio avviato dall'Autorità nel settembre 2014 (punto C della precedente sezione 2.2) e concernente l'individuazione dei criteri per la designazione di uno o più operatori incaricati di fornire il servizio universale, l'Autorità ribadisce quanto già sostenuto al paragrafo 4 “Disposizioni nazionali in relazione al contenuto del servizio universale” del documento posto a consultazione pubblica. Al riguardo si conferma, infatti, l'opportunità di definire prima il contenuto del servizio universale alla luce degli sviluppi tecnologici e di mercato e, quindi, quel *“minimum set of services”* che rientra nell'obbligo di fornitura del servizio universale e, solo successivamente, individuare i criteri per la designazione di uno o più operatori incaricati della relativa fornitura.

Risposta alle osservazioni di cui al punto E

La ridefinizione dei criteri di cui sopra, per l'offerta dei servizi inclusi nel servizio universale per determinate aree geografiche o tipologia di servizi, consentirà di ovviare alle preoccupazioni del mercato (punto E) in tema di potenziale distorsione della concorrenza laddove si confermasse la designazione in capo all'operatore attualmente incaricato, Telecom Italia.

Risposta alle osservazioni di cui al punto D e F

Circa i requisiti che, in base agli orientamenti comunitari, sono da valutare ai fini dell'inclusione di una connessione a banda larga negli obblighi di servizio universale (punti D ed F della precedente sezione 2.2.), si rappresenta quanto segue.

L'analisi di diversi indicatori di mercato, tratti dall'Osservatorio Agcom sulle Comunicazioni, n. 1/2017, disponibile sul sito *web* dal 21 marzo 2017 (dati aggiornati a dicembre 2016), fa dedurre come in Italia permangano le condizioni per l'inclusione delle connessioni a banda larga negli obblighi di servizio universale, già illustrate nel documento sottoposto a consultazione pubblica.

Al riguardo, si rammenta che in base agli orientamenti comunitari espressi nella citata Comunicazione, l'inclusione delle connessioni a banda larga, ad una data velocità, negli obblighi di servizio universale può essere prevista nei casi in cui la suddetta velocità di connessione sia usata a livello nazionale,

- i) da almeno la metà delle famiglie e
- ii) da almeno l'80% delle famiglie che dispongono di una connessione alla banda larga.

Per quanto riguarda il primo punto, quando con delibera n.113/16/CONS è stata avviata la consultazione pubblica, nell'allegato B si riportavano le seguenti considerazioni: *“Il numero di accessi xDSL è dell'ordine di 14,8 mln, su un totale di unità abitative pari a circa 24 milioni. Ne consegue che circa il 61% delle famiglie, quindi nettamente più della metà del totale, dispone di una connessione a banda larga. Nell'ambito delle famiglie che dispongono di un accesso fisso a banda larga (14,8 milioni circa), buona parte (circa il 94%, ossia 13,8 milioni, nettamente superiore all'80% del totale delle famiglie che hanno una connessione) dispone di una velocità di accesso superiore a 2 Mbps”*.

Ne consegue, pertanto, che ad una prima analisi risultava che dispongono di un accesso superiore a 2 Mbps i) almeno la metà delle famiglie (circa 14 milioni su circa 24 milioni) ed ii) almeno l'80% delle famiglie che dispongono di una connessione alla banda larga.

Al riguardo si precisa che, dall'analisi preliminare sottostante il documento in consultazione pubblica, l'Autorità aveva riscontrato che i requisiti comunitari risultavano soddisfatti con riferimento ad una velocità di connessione superiore a 2 Mbps. Tuttavia, aveva ritenuto opportuno proporre di includere nel contenuto del servizio universale una velocità di connessione almeno pari a 7Mbps facendo riferimento alle offerte commerciali in circolazione.

In esito alla consultazione pubblica, viste le osservazioni di alcuni operatori, l'Autorità ha ritenuto opportuno approfondire l'analisi relativa alla diffusione della banda larga in Italia, ai fini della verifica del rispetto dei requisiti comunitari per inclusione della banda larga a 7 Mbps nell'obbligo di servizio universale.

Considerato che il dettaglio dell'informazione trasmessa ai fini dell'Osservatorio Agcom sulle Comunicazioni non consente una verifica puntuale in relazione alla possibilità di inclusione di una velocità di 7 Mbps, ipotizzata nell'ambito della consultazione pubblica, l'Autorità ha richiesto agli operatori di fornire il numero di linee attive *broadband* su postazione fissa (DSL, FWA, altro BB, fibra, altro UBB) suddiviso secondo le specifiche velocità effettivamente fornite agli utenti finali.

Rispetto al documento sottoposto a consultazione pubblica, sono stati, inoltre, aggiornati i dati relativi alla popolazione con l'ultima rilevazione Istat (**Allegato 3** al presente documento) e i dati sulle linee e le classi di velocità, tenuto conto anche di quanto riportato dall'Osservatorio Agcom sulle Comunicazioni n. 1/2017, aggiornato a dicembre 2016, ed in altre fonti a disposizione dell'Autorità.

Ai fini delle elaborazioni svolte si precisa che il dato di riferimento sul numero di famiglie è quello recentemente pubblicato dall'Istat e pari a 25,3 milioni.

La tabella seguente (fonte: Elaborazioni Agcom nel corso del procedimento istruttorio) riporta l'esito degli approfondimenti svolti.

Tabella 8 – Accessi *broadband* per classi di velocità

(dati in mln linee)	Tasso di adozione famiglie (~25,3 mln, 20,2 mln accessi fissi)	Incidenza su accessi BB >144 Kbps (~15,6 mln)
Accessi fissi a Internet (15,6)	62,00%	-----
Accessi broadband >=144 kbps (15,4)	61,00%	-----
Accessi broadband >=2Mbit/s (15,4)	61,00%	100%
Accessi broadband ¹⁵ > 7 Mbit/s (9,9)	39,40%	63,70%
Accessi broadband >=10 Mbit/s (8,07)	31,90%	51,86%
Accessi broadband >=30 Mbit/s (2,3)	9,22%	14,98%
Accessi broadband >=100 Mbit/s (0,43)	1,72%	2,79%

Il dato sopra riportato consente di concludere, a partire dal dettaglio dei tassi di incidenza e di adozione¹⁶, che la velocità di accesso a Internet a 2 Mbps soddisfa pienamente il requisito comunitario previsto per l'inclusione della stessa negli obblighi di servizio universale, essendo tale velocità utilizzata dal 61% delle famiglie e presentando una incidenza, rispetto agli accessi a banda larga, di quasi il 100%.

¹⁵ Tenuto conto della non uniformità delle informazioni fornite è risultato più affidabile riportare il dato sul numero di linee con velocità > della soglia anziché >= della soglia.

¹⁶ Sono evidenziati in verde i valori di adozione sopra la soglia richiesta dalla Commissione europea (ossia adozione di una certa velocità e tecnologia target $\geq 50\%$, in relazione al numero di famiglie, e incidenza di tale tecnologia e velocità rispetto alla velocità base a banda larga $\geq 80\%$) ed in rosso i valori al di sotto delle soglie richieste.

La velocità di accesso a banda larga ad una velocità di 7 Mbps non soddisfa, invece, i requisiti previsti a livello comunitario.

3 Conclusioni

I requisiti fissati dalla Commissione europea

La Comunicazione della Commissione europea ha tratteggiato un percorso, da utilizzarsi qualora uno Stato membro intenda valutare quali servizi includere nel perimetro del servizio universale.

Riflettendo la nozione contenuta nel considerando 25 della Direttiva servizio universale (2002, non modificato dalla revisione 2009)¹⁷ gli Stati membri dovrebbero *“...verificare se i servizi che diventano accessibili alla grande maggioranza della popolazione non comportino il rischio dell'esclusione sociale di coloro che non possono permettersi di fruire di tali servizi.”*

Gli Stati membri potrebbero dunque valutare se la velocità di connessione a Internet in questione, ossia la velocità di connessione che intendono includere nel contenuto del servizio universale, è utilizzata a livello nazionale i) da almeno la metà di tutte le famiglie e ii) da almeno l'80% di tutte le famiglie con una connessione a banda larga.

Tale analisi, come si è visto nel presente documento, ha portato a confermare che, con riferimento alla velocità di connessione pari o superiore a 2 Mbps, i suddetti requisiti sono soddisfatti su rete fissa poiché almeno la metà delle famiglie italiane utilizza una

¹⁷ *“I mercati delle comunicazioni sono in costante evoluzione in termini di servizi utilizzati e di mezzi tecnici impiegati per erogare tali servizi agli utenti. Gli obblighi di servizio universale che sono definiti a livello comunitario dovrebbero essere periodicamente riesaminati al fine di modificarne o ridefinirne la portata. Tale riesame dovrebbe tener conto dell'evoluzione delle condizioni sociali, commerciali e tecnologiche e del fatto che ogni modifica della portata degli obblighi deve essere sottoposta ad un test parallelo, per verificare se i servizi che diventano accessibili alla grande maggioranza della popolazione non comportino il rischio dell'esclusione sociale di coloro che non possono permettersi di fruire di tali servizi. Occorre garantire che l'eventuale modifica della portata degli obblighi di servizio universale non favorisca artificialmente talune scelte tecnologiche a scapito di altre, non comporti un onere finanziario sproporzionato per le imprese del settore (mettendo in tal modo a repentaglio l'evoluzione del mercato e l'innovazione) e non trasferisca ingiustamente l'onere del finanziamento sui consumatori a più basso reddito. Ogni eventuale modifica della portata degli obblighi di servizio universale implica necessariamente che i corrispondenti costi netti possano essere finanziati grazie ai dispositivi autorizzati a norma della presente direttiva. Gli Stati membri non sono autorizzati ad imporre agli attori presenti sul mercato contributi finanziari derivanti da misure che non rientrano negli obblighi di servizio universale. Ogni Stato membro è libero di imporre misure speciali non riconducibili ad obblighi di servizio universale e di finanziarle conformemente al diritto comunitario, ma non tramite contributi prelevati dagli attori presenti sul mercato”.*

velocità di accesso a Internet almeno pari a 2 Mbps e oltre l'80% delle connessioni a banda larga include una velocità almeno pari a 2 Mbps.

Il tema degli Aiuti di Stato

L'Autorità condivide l'osservazione del mercato secondo cui i Piani del Governo di sostegno dell'accesso a banda larga su tutto il territorio nazionale per il tramite di gare comporta che vi sia un intervento di fatto nelle aree oggi identificate come non remunerative.

Si rileva, tuttavia, che, in funzione dei piani delle aziende che si aggiudicano i bandi, potenzialmente rimarranno escluse numerose unità immobiliari (allo stato non è possibile conoscere i piani di copertura a banda ultra larga definitivi che potrebbero includere anche le cosiddette "case sparse").

Si aggiunge, inoltre, che ad oggi si rileva la presenza di una condizione di *digital divide*, con accesso su rete fissa, ancora rilevante in zone rurali, e che le tempistiche e le modalità di realizzazione dei Piani del Governo potrebbero non consentire nell'immediato l'universalità di un accesso efficace a Internet. Parimenti le segnalazioni ad oggi ricevute evidenziano, nonostante la teorica copertura a banda larga al 99%, la presenza di realtà (piccoli Comuni) a cui è negata la possibilità di disporre di un fornitore di accesso a banda larga ad Internet.

Pertanto si ritiene che l'inclusione della banda larga, ad una velocità almeno pari a 2 Mbps, nel perimetro dell'obbligo di servizio universale, non possa falsare l'assetto del mercato, a scapito della competizione e dei benefici per gli utenti, come sostenuto da alcuni rispondenti, quanto piuttosto possa risultare una misura complementare alle strategie governative ai fini di conseguire i benefici, ampiamente condivisi, derivanti da una copertura capillare della connettività a banda larga.

Come già rappresentato nel presente documento si fa rilevare che analoga misura è stata prevista in Inghilterra con riferimento ad una velocità di accesso a banda larga pari almeno a 10 Mbps.

Va da sé che una volta conclusa l'assegnazione delle gare BUL e consolidate le aree di copertura, il costo del servizio universale esteso ai servizi di connettività con velocità almeno pari a 2 Mbps resterebbe limitato ad aree residuali, escluse dalla copertura a banda larga e ultra larga (realizzata con finanziamenti privati e pubblici) e pertanto soggetto alla disciplina del finanziamento del servizio universale prevista dal Codice.

Tema della neutralità tecnologica

L'Autorità condivide la necessità, evidenziata dai rispondenti, di rispettare il principio di neutralità tecnologica nella fornitura del servizio di connessione a banda larga

ad almeno 2 Mbps, riconoscendo come tutte le piattaforme tecnologiche possano contribuire all'inclusione sociale mediante un "accesso efficace a Internet", purché siano stabiliti gli standard minimi di qualità e disponibilità.

In sede di revisione degli obblighi di servizio universale potranno essere fissati i requisiti qualitativi delle connessioni *wireless* fisse, tramite rete satellitare, o, laddove ritenuto, tramite rete mobile, a integrazione degli accessi su rete fissa che dovranno garantire una velocità almeno pari a 2 Mbps.

4 Allegato 1 – Sintesi della consultazione pubblica nazionale

Alla consultazione hanno partecipato, inviando il proprio contributo, i seguenti operatori: la Coalizione del *Fixed Wireless Access* (CFWA), Fastweb, Lepida, Telecom Italia, Vodafone Italia (Vodafone) e Wind Telecomunicazioni (Wind).

Tali società sono state sentite in audizione.

Alla consultazione pubblica hanno partecipato, inoltre, le seguenti Associazioni dei Consumatori: Adiconsum, Cittadinanzattiva, Federconsumatori, Movimento Consumatori ed U.Di.CON. Le ultime due Associazioni hanno trasmesso il proprio contributo contenente la proposizione in merito ai temi in consultazione.

Le cinque Associazioni dei Consumatori citate sono state sentite in audizione.

Si riportano nel seguito le principali considerazioni emerse sui temi sottoposti a consultazione pubblica.

D.1 Si condividono le valutazioni dell’Autorità esposte al paragrafo 1 (Premessa)?

Le osservazioni degli operatori intervenuti

Tutti i soggetti intervenuti alla consultazione pubblica, ad eccezione di un operatore che concorda sulla necessità di estendere il servizio universale all’accesso dati a banda larga, non condividono l’orientamento dell’Autorità in merito all’inclusione della banda larga tra gli obblighi del servizio universale.

Un operatore teme che un’eventuale inclusione della banda larga nel perimetro dell’obbligo di servizio universale possa seriamente compromettere il mercato a danno finale degli utenti. In particolare, l’operatore chiede all’Autorità di non estendere il contenuto del servizio universale alla larga banda, in ragione di preesistenti strategie comunitarie e conseguentemente governative, delle dinamiche di mercato, delle posizioni commerciali dei soggetti in gioco e, in definitiva, dell’evoluzione tecnologica in favore dell’utenza.

Il rispondente fa osservare, inoltre, come a seguito dell’avvento della tecnologia 4G, le reti mobili siano in grado di raggiungere velocità medie significative. L’operatore rileva, inoltre, come la maggior parte del territorio nazionale già dispone di una connessione con velocità compresa tra 2 e 20 Mbps, raggiungendo così la maggior parte della popolazione.

L’operatore richiama poi la strategia del Governo italiano per la banda ultra larga che ha fissato obiettivi specifici ai fini dello sviluppo delle reti di nuova generazione ed i bandi di gara emanati per la realizzazione di tali infrastrutture nelle aree a fallimento di mercato. Al riguardo l’operatore fa osservare come tale bandi si basino sul meccanismo

degli Aiuti di Stato e, dunque, sulla copertura con finanziamento pubblico, in linea con gli Orientamenti comunitari.

Peraltro l'operatore ritiene che l'inclusione della banda larga negli obblighi di servizio universale rappresenterebbe una distrazione dall'obiettivo definito dall'Agenda Digitale Europea di "Accesso ad Internet veloce e superveloce".

Un rispondente ritiene non necessaria e passibile di effetti distorsivi l'inclusione della banda larga tra gli obblighi del servizio universale.

A parere del rispondente la semplice inclusione dei servizi di connessione in banda larga fra gli obblighi del servizio universale, senza l'adozione di una serie di accorgimenti necessari a tenere in considerazione il mutato contesto infrastrutturale, può prestarsi al rischio di sovrapposizione delle misure volte alla diffusione dei servizi di connettività ad elevate prestazioni e ad una conseguente sovra-compensazione degli operatori coinvolti.

In merito al mutato contesto infrastrutturale, il rispondente mostra come la tecnologia *Fixed Wireless Access* (FWA) consenta di fornire servizi di connettività ad Internet attraverso lo spettro radio, superando la necessità di disporre di cavi in rame o fibra ottica per il collegamento del cd. ultimo miglio con tempi e costi di *deployment* della rete ridotti, permettendo così al *wireless* fisso di giocare un ruolo fondamentale nella riduzione del *digital divide*, specialmente nelle aree più remote del Paese dove tale tecnologia conta, ad oggi, oltre un milione di utenti finali.

Il rispondente prosegue facendo osservare come tale Industria rappresenti, in Italia, l'unico esempio, se si escludono pochi e marginali accessi realizzati in fibra da operatori alternativi, di quella competizione infrastrutturale posta alla base di tutto il quadro regolatorio europeo, più volte auspicata dalla Commissione europea come elemento essenziale per lo sviluppo della banda ultra larga ed il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda Digitale Europa 2020.

Il rispondente cita la lunga serie di interventi pubblici, ancora in corso di svolgimento, che contribuiranno alla riduzione del *digital divide*. Al riguardo evidenzia che nei prossimi mesi sarà possibile registrare un'ulteriore riduzione della percentuale di popolazione e del numero di aree del nostro Paese ancora non coperte con servizi a banda larga. Di conseguenza, la realizzazione dei Piani governativi, così come la già osservata crescita della presenza degli operatori FWA nelle aree più remote del Paese, impongono, a parere del rispondente, un urgente ripensamento delle logiche di identificazione dei territori nei quali è necessario individuare un soggetto incaricato di obblighi di servizio universale. Infatti, il livello di infrastrutturazione disponibile a breve su tutto il territorio nazionale potrebbe di gran lunga superare quello considerato adeguato all'erogazione di servizi di banda larga. Al riguardo fa osservare l'evenienza che, a fronte degli interventi sopra richiamati, nessuna area del Paese registrerà un deficit infrastrutturale ostativo alla prestazione di servizi di connettività pari ad almeno 7 Mbps tale da giustificare un obbligo di servizio universale.

In ultimo il rispondente ritiene che, qualora l'Autorità ritenesse di procedere con l'individuazione dell'inclusione della banda larga tra le prestazioni incluse nel servizio universale, tale valutazione debba essere posposta alla completa realizzazione degli interventi pubblici volti a ridurre il *gap* infrastrutturale residuo, solo al margine dei quali sarà possibile rivalutare la definizione del perimetro delle aree potenzialmente non remunerative. È infatti palese che, al completamento degli interventi pubblici, tale perimetro, verrà ad identificarsi con singole unità abitative.

Un operatore ritiene che l'eventuale inclusione della banda larga ADSL nel servizio universale comporterebbe un serio rischio di distorsione del mercato impedendo, di fatto, qualsiasi scenario di sviluppo di servizi e tecnologie evolute alternative, in ottica anche di neutralità tecnologica, a scapito della competizione e del beneficio dei consumatori.

L'operatore fa osservare, inoltre, come il Governo sia impegnato, con il Piano di investimenti per la diffusione della banda ultra larga, soprattutto nelle aree a fallimento di mercato. Di conseguenza ritiene ultroneo, ridondante, incoerente e diseconomico prevedere l'inclusione anche nel servizio universale della banda larga da postazione fissa.

Lo stesso operatore richiama, inoltre, il procedimento istruttorio avviato dall'Autorità nel settembre 2014 e concernente l'individuazione dei criteri per la designazione di uno o più operatori incaricati di fornire il servizio universale che, da un punto di vista amministrativo, a parere dello stesso, è necessario concludere prima del procedimento in oggetto. Da quanto riportato dall'Autorità nell'avvio di tale procedimento istruttorio l'operatore desume che i) gli investimenti degli operatori fissi stanno consentendo una significativa riduzione del deficit infrastrutturale nell'accesso alle tecnologie tradizionali (ADSL) anche in assenza di obblighi di servizio universale; ii) è fondamentale il rispetto del principio di neutralità tecnologica per la fornitura dei servizi oggetto degli obblighi di servizio universale.

Un operatore non condivide l'orientamento dell'Autorità di prevedere modifiche al contenuto del servizio universale in quanto, a parere dell'operatore, non vi sono allo stato i presupposti normativi, tecnologici e di mercato per includere la banda larga tra gli obblighi di servizio universale.

L'operatore richiama le azioni intraprese dal Governo finalizzate all'abbattimento del *digital divide* attraverso lo sviluppo delle infrastrutture necessarie ad offrire un accesso di almeno 2 Mbps utilizzando finanziamenti pubblici conformi alle norme UE in materia di Aiuti di Stato e di concorrenza. L'operatore fa osservare, al riguardo, che grazie al Piano nazionale banda larga ed ai piani di investimento privati da parte degli operatori di rete fissa e mobile, la copertura *broadband* base (i.e. almeno 2 Mbps) in Italia è pressoché pari al 100% delle famiglie, pertanto, l'obiettivo relativo alla copertura *broadband* base è stato raggiunto. In tale contesto l'operatore ritiene che l'eventuale inclusione dell'accesso *broadband* nel perimetro del servizio universale rappresenterebbe una misura sorpassata e, per certi aspetti, in conflitto con il Piano banda ultra larga del

Governo italiano, in quanto potrebbe comportare una doppia sovvenzione pubblica e privata ed uno spiazzamento degli investimenti privati. A parere del rispondente il piano governativo si pone come un unico progetto di sistema capace di sviluppare infrastrutture NGA in modo coordinato e mirato a garantire una velocità di connessione di almeno 30 Mbps alla totalità delle famiglie.

In conclusione, l'operatore ritiene non opportuno allo stato prevedere l'inclusione del servizio di connettività ADSL nel servizio universale, perché anacronistico sia alla luce degli sviluppi del mercato nelle aree nere e grigie, sia del piano di intervento del Governo nelle rimanenti aree. Paradossalmente l'inclusione dell'accesso ADSL nel servizio universale potrebbe avere l'effetto di rallentare il passaggio verso tecnologie NGN ritardandone anche l'adozione.

Un operatore ritiene che nel mercato italiano non sussistano condizioni tali da giustificare l'inclusione dell'accesso a banda larga nel servizio universale. Tale operatore sostiene che un'eventuale inclusione di un collegamento di rete a banda larga nell'attuale regime del servizio universale sarebbe, comunque, in netta sovrapposizione con gli obiettivi che il Governo, in coerenza con l'Agenda Digitale europea, si è già prefissato di raggiungere con il Piano nazionale della banda ultra larga.

Lo stesso operatore ritiene che il tema della possibile inclusione, all'interno degli obblighi di fornitura del servizio universale (SU), del servizio di accesso a banda larga alla rete dati debba essere collocato, dall'Autorità, all'interno di un'analisi più ampia, pertanto non limitata all'inclusione dell'accesso dati in banda larga tra i servizi oggetto di SU, ma finalizzata a: i) verificare la sussistenza di condizioni di mercato per il mantenimento degli obblighi di SU per tutti i servizi oggi inclusi (accesso alla rete telefonica, traffico telefonico, telefonia pubblica); ii) definire le modalità di designazione degli operatori incaricati della fornitura dei servizi inclusi nel SU; iii) definire le modalità di finanziamento più efficienti per le diverse componenti del SU.

In ultimo l'operatore ritiene imprescindibile procedere alla riunificazione del presente procedimento avviato con delibera n. 113/16/CONS con il procedimento avviato dall'Autorità il 4 settembre 2014 volto a definire i criteri per la designazione di uno o più operatori incaricati di fornire il servizio universale.

Le osservazioni delle Associazioni dei Consumatori intervenute

Un'Associazione dei consumatori (di seguito anche "un'associazione" o anche "un'associazione intervenuta" sostiene la necessità che la connessione dati a banda larga sia inserita nell'ambito del servizio universale. Al riguardo richiama la normativa europea, del 2009, in base alla quale gli Stati membri hanno un potere discrezionale sull'inclusione o meno della banda larga all'interno del servizio universale sostenendo come risulti anacronistico, alla luce dello sviluppo tecnologico in corso, ancorare la connessione dati alla velocità di 56kbps.

L'Associazione intervenuta intende precisare che la fornitura del servizio di connessione dati è già inclusa nel servizio universale. E' però indispensabile garantire che tale servizio sia reso accessibile a tutti i cittadini ad un livello efficace. Di conseguenza, così come previsto dalle norme vigenti, è fondamentale adeguare la velocità di connessione dati alla luce del progresso tecnologico ritenendo anacronistico che nel 2017 la velocità garantita sia ancora pari a 56kbps. Tale aggiornamento obbligherebbe anche gli operatori verso un percorso di infrastrutturazione. L'obbligo di fornitura di una connessione dati ad una velocità che garantisca l'efficacia del servizio potrebbe, a parere di tale Associazione, ricadere anche su un numero maggiore di fornitori, nel rispetto del principio di neutralità tecnologica.

La stessa Associazione auspica l'adozione di misure simili a quelle che hanno facilitato, nel settore del *broadcasting*, il passaggio dall'analogico al digitale terrestre, ovvero l'offerta anche satellitare per ridurre i costi di una copertura completa basata su una singola tecnologia. Tale Associazione fa osservare, inoltre, come nel documento posto in consultazione pubblica, di cui alla delibera n. 113/16/CONS, si faccia esclusivamente riferimento al servizio di connessione dati fornito in postazione fissa. Nel rispetto del principio di neutralità tecnologica, tale Associazione ritiene opportuno che venga consentita la fornitura del servizio di connessione dati anche mediante la rete mobile e tramite il *fixed wireless access*.

Tale Associazione richiama, al riguardo, la propria posizione già espressa all'Autorità nell'ambito della consultazione pubblica inerente alla designazione del fornitore del servizio universale: la medesima Associazione risulta favorevole alla fornitura del servizio universale da parte di più soggetti, magari fissando delle 'fasce di universalità' da 'assegnare' a ciascun fornitore del servizio.

Un'altra Associazione intervenuta concorda con la posizione già espressa in merito alla necessità di includere la connessione dati a banda larga negli obblighi di servizio universale, eliminando il riferimento alla velocità di 56kbps. Tale Associazione fa osservare, inoltre, come lo sviluppo tecnologico abbia determinato, tra l'altro, un'integrazione tra le reti, pertanto, sostiene la necessità che la fornitura del servizio universale sia garantita anche mediante la rete mobile. Tale Associazione sostiene, quindi, che il riferimento alla sola rete fissa nell'ambito del servizio universale sia fortemente riduttivo. La medesima Associazione richiama, inoltre, l'esigenza di inclusione sociale menzionando, al riguardo, la possibilità di attribuire un *bonus* digitale alle fasce più deboli, sulla base del reddito ISEE.

Tale Associazione ritiene che la situazione di *digital divide* che caratterizza il territorio italiano impatta negativamente sulla qualità dei servizi offerti. Al riguardo la stessa Associazione sostiene la necessità di prevedere un maggior impegno infrastrutturale degli operatori anche alla luce degli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea. In particolare, ritiene che un obbligo di connessione ad una determinata velocità possa stimolare il processo di infrastrutturazione degli operatori.

Un'altra Associazione intervenuta accoglie favorevolmente l'inclusione della connessione a banda larga fra gli obblighi di servizio universale.

In particolare, tale Associazione sostiene la necessità di adeguare la velocità di connessione dati all'evoluzione tecnologica, pertanto, ritiene improcrastinabile l'eliminazione del riferimento ai 56kbps introducendo la soglia di 7 Mbps nell'ambito del servizio universale. La medesima Associazione evidenzia, inoltre, l'esigenza di garantire una connessione dati a Internet che sia fruibile da tutti i cittadini, a prescindere dalla localizzazione geografica. Al riguardo tale Associazione riscontra ancora la difficoltà di molti cittadini nell'accesso al servizio di connessione dati e sostiene come sia necessario affiancare al processo di diffusione della banda larga una fase di alfabetizzazione digitale allo scopo di rendere consapevoli i cittadini delle potenzialità, dei rischi e delle insidie connaturate in questo strumento. A tal fine la medesima Associazione esprime parere favorevole alla predisposizione di un Codice di condotta come strumento per vigilare sulla conformità alle norme e sulla qualità dei servizi forniti.

Tale Associazione prosegue sostenendo che, nonostante i Piani del Governo volti a promuovere la diffusione della banda larga ed ultra larga, permangono aree del Paese nelle quali non è possibile l'accesso al servizio di connessione dati. Ciò, a parere della stessa Associazione contribuisce ad alimentare il divario tecnologico che caratterizza il territorio nazionale.

Un'altra Associazione intervenuta prosegue condividendo la necessità di includere la connessione dati a banda larga nell'obbligo di servizio universale. Al riguardo tale Associazione rimarca che, nonostante il progresso tecnologico, permangono tuttora aree del territorio non raggiunte dalla connessione a banda larga. A parere della medesima Associazione la connessione dati con velocità pari a 56 kbps è inadeguata anche alla luce degli obiettivi fissati dall'Agenda Digitale Europea, pertanto, sostiene la necessità di aggiornare il contenuto del servizio universale precisando come la velocità di connessione pari a 7Mbps risulti l'aspettativa minima. In ultimo tale Associazione sostiene che, data l'universalità di un servizio di connessione ad Internet di qualità, è necessaria la realizzazione e la gestione da parte del Governo di un'infrastruttura di nuova generazione.

Anche un'altra Associazione intervenuta si mostra favorevole alla proposta dell'Autorità espressa nel documento in consultazione pubblica. Al riguardo tale Associazione ritiene scontata l'eliminazione del riferimento ad una velocità di connessione pari a 56kbps e sostiene che una velocità di almeno 7 Mbps sia necessaria al fine di garantire un accesso concreto ad Internet. La medesima Associazione propone l'apertura di un tavolo di confronto con gli operatori, davanti all'Autorità, al fine di lavorare congiuntamente per garantire l'universalità del servizio.

D.2 Si forniscano valutazioni in relazione alla ricostruzione normativa di cui sopra e alle ricadute sul contesto Italiano, incluso l'opportunità di estensione degli obblighi del servizio universale all'accesso dati a banda larga

Con riferimento alle disposizioni comunitarie un operatore fa osservare come il legislatore comunitario abbia in diversi atti evidenziato il ruolo della connettività *broadband* ai fini dello sviluppo delle tecnologie dell'informazione. Al riguardo l'operatore richiama come la Commissione abbia osservato che *“gli aiuti di Stato possono costituire, a determinate condizioni, strumenti efficaci per realizzare obiettivi di comune interesse. Essi consentono, in particolare, di correggere i fallimenti del mercato migliorandone il funzionamento e potenziando la competitività”*. In particolare, l'operatore mostra che, con riferimento alla banda larga, il legislatore comunitario abbia sostenuto che *“un intervento pubblico ben mirato può contribuire a ridurre il “divario digitale” tra le aree e le regioni che dispongono di servizi a banda larga accessibili e competitivi e le aree in cui quest'offerta è assente”* ed inoltre che *“nel lungo periodo, le reti NGA sono destinate a sostituire le attuali reti a banda larga di base e non solo a migliorarle”*.

Ciò premesso l'operatore ritiene che l'inclusione della banda larga nell'obbligo di servizio universale, ponendosi in sovrapposizione con il meccanismo degli aiuti di Stato, si rivelerebbe un'inutile duplicazione in termini di costi e di servizi offerti.

Un rispondente richiama la Comunicazione della Commissione del 23 novembre 2011 sul riesame del contenuto del servizio universale, in base alla quale, in piena adesione al principio di neutralità tecnologica, *“non dovrebbero esistere limitazioni per quanto riguarda i mezzi tecnici utilizzati ai fini di tale allacciamento, affinché possano essere utilizzate tecnologie con filo o senza filo, né per quanto riguarda gli operatori designati ad assumersi la totalità o parte degli obblighi di servizio universale”*.

Di conseguenza il rispondente ritiene che l'Autorità debba considerare l'obbligo di servizio universale *broadband*, o comunque la copertura di un cliente *broadband*, indipendentemente dalla tecnologia utilizzata dal *provider* di connettività.

Un operatore sostiene che i requisiti della Commissione europea per una eventuale inclusione della banda larga nel servizio universale non siano soddisfatti in quanto i) la mancata inclusione della banda larga nel SU non comporta uno svantaggio economico e sociale grazie alla diffusione della banda larga mobile; ii) sono già stati pianificati interventi pubblici di banda larga nelle aree potenzialmente non remunerative (Piano BUL del Governo); iii) la soglia minima del 50% delle famiglie con accesso a banda larga ADSL di fatto non è raggiunta in Italia e tenderà ad esserlo sempre meno nell'imminente futuro.

Un operatore evidenzia, inoltre, come la Commissione europea non ritenga opportuno rendere obbligatoria la banda larga a una data velocità nel servizio universale. Lo stesso fa osservare, altresì, come la Commissione europea inviti gli Stati membri a

ricorrere a strumenti di intervento pubblico diversi dagli obblighi di servizio universale per lo sviluppo della banda larga. Al riguardo l'operatore evidenzia come anche il BEREC non rileva alcun vantaggio nell'includere la banda larga nel perimetro del servizio universale.

Un operatore ritiene opportuno evidenziare alcuni principi fondamentali sanciti a livello comunitario che, a parere dell'operatore, non sono stati adeguatamente presi in considerazione nel documento di consultazione pubblicato dall'Autorità. In primo luogo, l'operatore rappresenta la necessità di garantire l'inclusione sociale senza, tuttavia, alterare le dinamiche competitive del mercato e, quindi, evitando distorsioni della concorrenza ed oneri non giustificati a carico del settore. In secondo luogo, l'operatore rileva la necessità di garantire il rispetto del principio di neutralità tecnologica in base al quale la regolamentazione deve prescindere dalla tecnologia sottostante per la fornitura del servizio di accesso alla banda larga mostrando come, in base a tale principio, sia possibile utilizzare tecnologie complementari a quelle di rete fissa, quali il *mobile broadband* ed il *fixed wireless broadband*, allo scopo di raggiungere gli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea.

Un operatore fa osservare che, con la *Review* del 2009, gli Stati membri hanno acquisito la flessibilità di definire a livello nazionale la velocità di trasmissione dati "efficace", includendo, ove ritenuto compatibile con le finalità del SU, le velocità della banda larga.

A parere edello stesso, al fine di valutare l'eventuale inclusione delle connessioni a banda larga nell'ambito del SU, prescindendo per il momento dalla velocità, l'Autorità dovrebbe svolgere, in primo luogo, una specifica analisi del mercato per verificare i) il rischio di esclusione sociale in caso di non estensione; ii) le potenziali distorsioni della concorrenza causate dall'eventuale inclusione ed iii) i possibili oneri non giustificati a carico del settore dovuti all'eventuale inclusione.

L'operatore ritiene che i servizi forniti nell'attuale perimetro del SU sono già offerti sul mercato in regime di concorrenza con livelli comparabili di disponibilità, qualità e prezzo accessibile.

Un rispondente richiama la Direttiva 2002/22/EC mostrando come, indipendentemente dall'aggiornamento del 2009, contenga i tre elementi suggeriti dall'ITU per la definizione dello scenario di ampliamento ai servizi dati del servizio universale.

D.3 Si forniscano valutazioni sul quadro normativo nazionale e sulle ricadute in relazione all'opportunità di estensione del SU all'accesso dati a banda larga nel contesto Italiano

In merito alle valutazioni sul quadro normativo nazionale e sulle ricadute in relazione all'opportunità di estensione del SU all'accesso dati a banda larga nel contesto Italiano gli operatori intervenuti osservano quanto segue.

Un operatore concorda con i richiamati ambiti principali in cui l'Autorità risulta competente in base al Codice delle comunicazioni elettroniche (di seguito il Codice) sul tema del contenuto del servizio universale, ma diverge dagli esiti a cui l'Autorità perviene in merito all'interpretazione dell'articolo 65 quale abilitante al ruolo propositivo dell'Autorità. Al riguardo l'operatore mostra come la lettura dell'articolo 65 del Codice non lascia spazio ad un'eventuale interpretazione alternativa circa la competenza del Ministero dello Sviluppo economico sul tema della revisione del perimetro del servizio universale. L'operatore ritiene che l'attività dell'Autorità debba essere svolta in stretto coordinamento con quella del Ministero, nell'ambito delle rispettive competenze. Inoltre, l'operatore rappresenta come non si ritrovi alcuna corrispondenza rispetto a ciò neanche nelle disposizioni di cui all'articolo 13 del Codice che, come riportato nel documento posto a consultazione pubblica, esplicita gli obiettivi ed i principi dell'attività di regolamentazione.

L'operatore condivide il richiamo all'articolo 13 del Codice delle comunicazioni elettroniche soprattutto con riferimento alla necessaria attenzione da riporre nell'evitare che alcune decisioni possano dare luogo a distorsioni e/o restrizioni della concorrenza ed al ruolo determinante dell'Autorità quale garante della promozione della concorrenza nell'ambito delle comunicazioni elettroniche.

In merito alle disposizioni nazionali un rispondente evidenzia l'importanza del criterio di economicità e richiama il contenuto dell'articolo 58 del Codice delle comunicazioni elettroniche, in base quale, ai fini della designazione delle imprese titolari di obblighi di servizio universale, viene richiesto che l'Autorità applichi un criterio *“efficace, obiettivo, trasparente e non discriminatorio in cui nessuna impresa è esclusa a priori”*, garantendo che *“il servizio universale sia fornito secondo criteri di economicità”*.

Anche un altro operatore richiama le disposizioni dell'articolo 65 del Codice delle comunicazioni elettroniche in base alle quali è il Ministero dello Sviluppo economico (di seguito MISE), sentita l'Autorità, a procedere periodicamente al riesame dell'ambito di applicazione degli obblighi di servizio universale. Al riguardo l'operatore evidenzia come, ad oggi, il MISE non ravvede alcuna necessità di revisione degli obblighi di servizio universale.

Con riferimento alle disposizioni nazionali, un operatore fa osservare come, ai fini della consultazione in oggetto, rilevi esclusivamente l'articolo 65 del Codice delle

comunicazioni elettroniche che attribuisce al MISE la competenza di procedere al riesame del perimetro di applicazione degli obblighi di servizio universale, affidando all'Autorità un ruolo esclusivamente consultivo.

Un operatore rileva come la normativa italiana sul servizio universale attualmente non specifichi la tecnologia da utilizzare per la fornitura dei servizi in questione.

L'operatore fa osservare che, con riferimento ai criteri da verificare per una possibile inclusione, l'Autorità arriva a proporre l'inclusione dell'accesso BB a 7 Mbit/s nel SU *i)* senza dimostrare l'effettiva esclusione sociale dovuta alla mancata inclusione del BB nel SU e *ii)* senza effettuare una valutazione di impatto per dimostrare che i benefici attesi siano effettivamente superiori ai costi dell'intervento.

L'operatore ritiene che in Italia esista già una copertura pressoché completa del servizio a larga banda, assicurata dalla combinazione delle tecnologie fisse e mobili.

Lo stesso sostiene che un'eventuale disposizione che preveda una copertura universale a 7 Mbit/s comporterebbe la necessità di introdurre nuovi profili commerciali e tecnici nel portafoglio di offerte, comportando il sostenimento di costi ed investimenti particolarmente elevati.

Un rispondente è sostanzialmente d'accordo con l'analisi relativa alle competenze che il Codice delle comunicazioni elettroniche attribuisce all'Autorità in tema di contenuto del servizio universale.

Lo stesso fa osservare, altresì, che la velocità minima di accesso dati può essere determinata in funzione delle velocità richieste da un servizio dati disponibile presso un'unità immobiliare raggiunta da servizi a banda ultra larga che può goderne senza che la richiesta di un'ulteriore istanza del medesimo servizio degradi la qualità complessiva. Il rispondente ritiene, inoltre, essenziale che il contesto nazionale definisca anche il livello di asimmetria della banda. Al riguardo sostiene che una minima banda minima garantita (MBMG) di 1Mb/s sia coerente con le finalità individuate e che, analogamente, il rapporto di asimmetria non debba essere fissato ad un valore inferiore ad 1/8.

D.4 Si prega di fornire ogni utile elemento in relazione al confronto internazionale esposto al paragrafo 5
--

Un operatore sottolinea come la maggior parte delle legislazioni nazionali abbia attualmente optato per la non inclusione della larga banda nel servizio universale. Al riguardo l'operatore fa osservare *i)* che su trentadue Paesi presi in esame solo sette hanno ritenuto di intervenire sul perimetro dell'obbligo in questione e *ii)* che sebbene le soluzioni adottate in tali Paesi siano state differenti viste le diverse situazioni nazionali, nella maggior parte dei casi sia stata prevista una velocità di connessione considerevolmente inferiore rispetto a quella di 7 Mbps proposta dall'Autorità nel documento posto in consultazione pubblica.

Con riferimento al *benchmark* riportato dall'Autorità nel documento posto in consultazione pubblica un altro operatore ritiene che la popolazione EU dei Paesi che hanno incluso la banda larga nel servizio universale sia irrisoria. Lo stesso mostra, inoltre, come l'unico Paese dei BIG 5 ad aver incluso la banda larga nel servizio universale sia la Spagna. A parere dell'operatore ciò rappresenta un segnale dello scarso interesse dei BIG 5 dell'EU all'inclusione della banda larga nell'obbligo di servizio universale.

Un operatore effettua le seguenti osservazioni in merito al confronto internazionale riportato dall'Autorità: i) la Spagna è l'unico paese europeo, tra i cd. "Top Five", ad aver incluso l'obbligo del *broadband* nel servizio universale (con una velocità di 1 Mbps). Tuttavia, l'operatore fa osservare che la previsione del Governo spagnolo di includere tale obbligo sia avvenuta nel 2011, ossia prima dell'adozione del Piano banda ultra larga da parte del Governo spagnolo; ii) il contesto inglese risulta profondamente diverso da quello italiano sia perché l'iniziativa del riesame del servizio universale è stata avviata dal Governo inglese e non da Ofcom, sia perché l'inclusione dell'obbligo del *broadband* nel servizio universale in UK potrebbe rappresentare, a differenza dell'Italia, una misura complementare a quella del Piano del Governo, al fine di fornire connettività UBB a quella percentuale (5%) delle famiglie escluse dal piano nazionale UBB; iii) la Francia e la Germania non hanno preso in considerazione l'inclusione dell'obbligo del *broadband* nel servizio universale in quanto ritengono che lo strumento più efficace per fornire servizi a banda larga ed ultra larga, nelle aree a fallimento di mercato, sia quello dei fondi pubblici (i.e. Aiuti di Stato).

Il *benchmark* europeo elaborato da un operatore evidenzia come la velocità minima BB da includere nel SU sia stata identificata negli altri Paesi della UE28 all'interno del *cluster* di velocità in cui si colloca la minoranza degli abbonati. A parere di tale operatore, sulla base della *common practice* UE, la velocità di accesso BB da includere eventualmente nel SU in Italia non dovrebbe essere superiore a 1 Mbit/s.

Inoltre, l'operatore fa osservare come, in netta contrapposizione con tale *common practice*, l'Autorità propone come velocità BB per il SU la velocità di riferimento disponibile per maggioranza degli attuali abbonati. A parere di tale operatore, in tal modo, si aumentano esponenzialmente i costi di un eventuale ampliamento del SU.

Un rispondente sostiene che, nell'analisi riportata dall'Autorità nel documento posto in consultazione pubblica, si ponga una forte attenzione al tema della velocità di connessione, ma un minore interesse su altri elementi che definiscono il servizio universale. Lo stesso ritiene che il confronto internazionale, a parità di banda garantita, può essere fuorviante se non sono definite le premesse su cui si basano gli esiti delle analisi delle altre nazioni che hanno portato alla definizione e all'implementazione del servizio universale.

D.5 Si condividono le valutazioni preliminari esposte al paragrafo 6?	Fornire ogni utile elemento in relazione all'analisi svolta.
--	---

Un operatore ribadisce la propria posizione in merito ai seguenti punti *i)* il meccanismo degli aiuti di Stato per la banda larga e l'inclusione della stessa nel servizio universale, giungendo al medesimo risultato di conseguire un "accesso efficace a Internet", producono una sovrapposizione e creano inefficienze di mercato ed ostacoli alla concorrenza, laddove congiuntamente applicate; *ii)* il contesto europeo si presenta molto variegato, con una netta prevalenza degli Stati che non hanno incluso la banda larga nell'obbligo in questione; *iii)* il legislatore comunitario si è espresso in merito alla possibilità di adoperare il meccanismo degli aiuti di Stato quale valida strada per raggiungere la piena diffusione della banda larga.

Un altro operatore ribadisce quanto già sostenuto dalla Commissione europea in merito ai requisiti indicati che devono essere soddisfatti per poter procedere ad una valutazione dell'opportunità di includere la banda larga nel servizio universale e desume che tali requisiti non trovano applicazione nella realtà italiana.

Un operatore richiama il primo requisito che, in base agli orientamenti comunitari, deve essere soddisfatto affinché possa essere prevista l'inclusione delle connessioni a banda larga negli obblighi di servizio universale, ossia nel caso in cui la velocità di connessione in questione sia utilizzata a livello nazionale *i)* da almeno la metà delle famiglie e *ii)* da almeno l'80% delle famiglie che dispongono di una connessione a banda larga. Lo stesso ritiene che il primo requisito non risulti soddisfatto in Italia in quanto la percentuale delle famiglie che hanno una linea ADSL è inferiore al 50%. Il medesimo operatore ritiene, inoltre, che tale percentuale sia destinata a scendere rapidamente nei prossimi anni a seguito del processo di sostituzione delle linee ADSL con le più performanti FTTC/H.

Al riguardo l'operatore sostiene che il problema della penetrazione della larga banda in Italia non sia sul fronte dell'offerta quanto piuttosto un problema legato alla domanda in termini di *service adoption*. Di conseguenza, tale operatore ritiene che le iniziative pubbliche dovrebbero essere focalizzate più sul fronte della domanda che dell'offerta.

Lo stesso operatore ritiene che l'inclusione del servizio ADSL nel SU presupponga che non vi siano già in atto dinamiche competitive per l'offerta di tali servizi. Il rispondente fa osservare, invece, che in un contesto di concorrenza in cui tutti gli operatori (sia Telecom Italia che OLO) offrono servizi xDSL in concorrenza tra di loro su tutto il territorio nazionale e con piani di espansione in corso su tecnologie NGA, è chiaro che l'inserimento dell'obbligo di fornire il servizio ADSL su rete fissa nel servizio universale comporterebbe un indebito vantaggio solo per l'operatore beneficiario (attualmente Telecom Italia) e, quindi, bisognerebbe quantomeno prevedere delle aste competitive per l'offerta dei servizi inclusi nel servizio universale per determinate aree geografiche o tipologia di servizi.

Il rispondente ritiene auspicabile una revisione complessiva dei contenuti attuali del servizio universale al fine di rimuovere alcuni servizi che oggi possono essere offerti anche da altri operatori con altre tecnologie, in base al principio di neutralità tecnologica.

A parere di un operatore, al fine di definire la velocità dell' "accesso efficace a Internet", l'Autorità dovrebbe verificare il rispetto dei seguenti criteri: i) se esistono servizi BB "candidati" all'inclusione nel SU che sono disponibili (copertura) e in uso (*take-up*) per la maggioranza dei consumatori; ii) se l'effetto dell'indisponibilità e del non-utilizzo di tali servizi è quello di una esclusione sociale; iii) se la disponibilità e l'utilizzo di tali servizi porta a un beneficio netto per tutti i consumatori tale da giustificare l'intervento pubblico.

L'operatore ritiene che la mancata inclusione dell'accesso a 7 Mbit/s su rete fissa nel SU non sia ragione di esclusione sociale.

L'operatore prosegue sostenendo che l'inclusione del BB (a maggior ragione se a 7 Mbit/s) nel SU rischia di distorcere gli assetti competitivi del mercato, sia fisso che mobile, in quanto potrebbe imporre al mercato dei "riferimenti" per la banda minima e/o per i prezzi che potrebbero svantaggiare alcune tecnologie (es. mobile) e compromettere il recupero di investimenti già sostenuti (es. concorrenti del fornitore del SU). Le distorsioni della concorrenza, dovute all'eventuale inclusione del BB nel SU, potrebbero essere, in parte, mitigate solo prevedendo un meccanismo di finanziamento del costo netto dell'inclusione del BB nel SU basato sui fondi pubblici.

Un rispondente pur condividendo la necessità di esplicitare un parametro di riferimento rispetto al quale definire la qualità minima di collegamento dati rispetto agli scopi esposti nella consultazione, ritiene che restano non analizzati i seguenti tre aspetti: i) la tecnologia: la consultazione sembra essere focalizzata sulla tecnologia terrestre e non prende in considerazione il FWA (*Fixed Wireless Access*) che in molti casi può risultare risolutivo a costi sostenibili e prestazioni comparabili con le velocità ipotizzate; ii) il coordinamento con la strategia Europa 2020 e, quindi, il carattere di temporaneità, di transitorietà o di evoluzione del servizio universale auspicato; iii) il processo di introduzione del servizio universale dal punto di vista delle norme su cui si intende incidere ed, in particolare, se si ritiene che il quadro regolamentare *ex-ante* debba rimanere immutato rispetto a quello attuale oppure se l'Autorità ritiene che il Codice delle comunicazioni elettroniche debba essere modificato ed in quale modo.

5 Allegato 2 – Tabella relativa a segnalazioni di Comuni per disservizi nel periodo 2016-2017

Data della segnalazione	Comune	Criticità
08/01/2016	Osilo	Malfunzionamenti nella rete telefonica fissa

		Carenza di funzionamento del servizio di telefonia mobile
28/01/2016	Sostegno	Carenza di funzionamento del servizio di telefonia mobile
29/01/2016	Carpeneto	Carenza di funzionamento del servizio di telefonia mobile
12/04/2016	Montasola	Mancato funzionamento delle linee telefoniche
04/05/2016	Sommariva	Mancanza di ricezione del segnale di telefonia mobile
04/05/2016	Ortona	Carenze nella velocità di connessione ADSL ad Internet
10/05/2016	Acquaviva Picena	Carenze nella velocità di connessione ADSL ad Internet
26/05/2016	Maissana	Malfunzionamenti nella rete telefonica fissa Carenza di funzionamento del servizio di telefonia mobile
03/06/2016	Vibonati	Malfunzionamenti nella rete telefonica fissa
07/06/2016	Cervignano d'Adda	Mancanza/carenza di funzionamento del servizio ADSL
08/07/2016	Belsito	Mancanza di connessione alla rete a banda larga e ultra larga
13/07/2016	Fagagna	Malfunzionamenti nella rete telefonica fissa Carenza di funzionamento del servizio di telefonia mobile
14/07/2016	Treviso	Mancata connessione ai nuovi armadi di distribuzione
26/07/2016	Montesano	Carenze nella velocità di connessione ADSL ad Internet
05/08/2016	Spigno Saturnia	Mancanza/carenza di funzionamento del servizio ADSL
09/08/2016	Cuorgnè	Carenze nella velocità di connessione ADSL ad Internet
11/08/2016	Cesana torinese	Carenze nella velocità di connessione ADSL ad Internet
18/08/2016	Avegno	Mancanza/carenza di funzionamento del servizio ADSL
01/09/2016	Magliano de Marsi	Carenza di funzionamento del servizio di telefonia mobile
16/09/2016	Pianfei	Mancanza/carenza di funzionamento del servizio ADSL
29/09/2016	Castelnuovo del Garda	Carenze nella velocità di connessione ADSL ad Internet
16/01/2017	Laino Borgo	Mancata possibilità di accesso ad internet
13/02/2017	San Cesareo	Mancata fornitura del Servizio Universale
06/04/2017	Marsala	Disservizi nei servizi di pubblica connettività
13/07/2017	Zafferana Etnea	Mancato ammodernamento tecnologico della centrale per passaggio alla fibra ottica

6 Allegato 3 – Rapporto ISTAT: Cittadini, imprese e ICT¹⁸

Tavola 1.1 - Famiglie che dispongono di accesso ad Internet e tipo di connessione per regione, ripartizione geografica e tipo di comune - Anno 2015 (dati in migliaia)

REGIONI, RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE E TIPI DI COMUNE	Famiglie	Famiglie che dispongono di accesso ad Internet	Tipo di connessione			
			Connessione a banda stretta fissa o mobile (es. linea telefonica tradizionale o tramite cellulari o modem per computer portatili (es. 2G+/GPRS, ecc.)	Solo connessione a banda larga fissa (es DSL, ADSL, VDSL, cavo, fibra ottica, satellite, WiFi pubblico)	Solo connessione mobile a banda larga tramite rete di telefonia mobile, almeno 3G	Connessione a banda larga fissa e banda larga mobile
Piemonte	1.946	1.260	10	674	335	223
Valle d'Aosta - Vallée d'Aoste	61	40	1	22	12	6
Liguria	768	494	10	263	128	86
Lombardia	4.196	2.940	29	1.763	625	488
Trentino-Alto Adige	448	330	7	177	84	58
<i>Bolzano-Bozen</i>	216	160	5	92	41	19
<i>Trento</i>	232	170	2	85	43	38
Veneto	2.014	1.379	28	620	449	261
Friuli-Venezia Giulia	544	378	5	205	101	66
Emilia-Romagna	1.957	1.351	15	637	435	254
Toscana	1.609	1.063	10	622	247	172
Umbria	375	251	3	124	69	51
Marche	637	438	10	216	105	103
Lazio	2.614	1.813	13	1.066	435	271
Abruzzo	552	355	7	192	95	56
Molise	129	79	1	37	28	13
Campania	2.128	1.362	25	680	351	274
Puglia	1.576	943	5	422	317	182
Basilicata	236	139	2	67	55	13
Calabria	797	463	12	195	184	68
Sicilia	2.003	1.195	29	482	481	185
Sardegna	712	479	5	207	172	89
Nord-ovest	6.971	4.734	50	2.721	1.100	804
Nord-est	4.963	3.437	55	1.638	1.069	639
Centro	5.234	3.565	36	2.027	857	597
Sud	5.419	3.341	52	1.593	1.029	606
Isole	2.714	1.674	34	689	653	274
Comune centro dell'area metropolitana	4.215	2.937	40	1.717	640	500
Periferia dell'area metropolitana	3.046	2.075	34	1.189	460	364
Fino a 2.000 abitanti	1.421	811	5	379	296	122
Da 2.001 a 10.000 abitanti	5.720	3.733	53	1.828	1.159	633
Da 10.001 a 50.000 abitanti	6.509	4.246	56	2.030	1.317	778
50.001 abitanti e più	4.390	2.950	37	1.523	835	523
Italia	25.302	16.752	226	8.667	4.708	2.920

¹⁸ Pubblicato il 21 dicembre 2015

7 Allegato 4 – Case sparse

La tabella seguente riporta alcuni dati di interesse in relazione alle cosiddette case sparse intese come *case disseminate nel territorio comunale a distanza tale da non poter costituire nemmeno un nucleo abitato*.

Dati censimento 2011 (indicatore)		Totale Italia (aree di censimento ISTAT)	Case sparse (aree di censimento)	Quota case sparse sul totale
Popolazione residente - totale	P1	59,433,744	3,508,750	5.90%
Famiglie residenti - totale	PF1	24,611,766	1,360,670	5.53%
Abitazioni occupate da almeno una persona residente	A2	24,135,177	1,325,660	5.49%
Abitazioni vuote e abitazioni occupate solo da persone non residenti	A3	7,072,984	761,665	10.77%
Totale Abitazioni	A2+A3	31,208,161	2,087,325	6.69%
Area di territorio	Aree censite km ²	226,998	207,218	91.29%

P1	Popolazione residente - totale
PF1	Famiglie residenti - totale
A2	Abitazioni occupate da almeno una persona residente
A3	Abitazioni vuote e abitazioni occupate solo da persone non residenti

In basso si fornisce la distribuzione delle distanze delle centrali di Telecom Italia, delle aree censuarie Istat, dalle centrali di Telecom Italia più vicine. La distanza è calcolata dal centroide dell'area censuaria rispetto alla centrale più vicina.

