

ALLEGATO 2 ALLA DELIBERA N. 120/16/CONS

LINEE GUIDA PER LE CONDIZIONI DI ACCESSO WHOLESale ALLE RETI A BANDA ULTRA LARGA DESTINATARIE DI FINANZIAMENTO PUBBLICO CON MODELLO DIRETTO

1. PREMessa

Il modello di intervento diretto ha l'obiettivo di realizzare, nel rispetto del principio di neutralità tecnologica, le parti passive di una rete di accesso in fibra ottica¹ che, pur restando di proprietà pubblica, sono date in gestione ad un concessionario (individuato con una procedura ad evidenza pubblica). Tale modalità di intervento è applicata tipicamente nelle aree più marginalizzate del Paese o aree rurali, dove la concentrazione della popolazione è bassa e la domanda potenziale di servizi digitali non è in grado di stimolare, neppure nel medio-lungo periodo, investimenti privati per la realizzazione dell'infrastruttura a banda ultra larga (BUL).

In tali casi, la realizzazione di parti della nuova infrastruttura risulta particolarmente onerosa se non viene condivisa tra i diversi attori presenti nel mercato al dettaglio. Si tratta, dunque, di segmenti della rete in monopolio naturale la cui realizzazione risulta sostenibile esclusivamente se posta in capo ad un soggetto pubblico che – collocandosi in una posizione terza e neutrale rispetto al mercato - li mette a disposizione, in condivisione tra i diversi operatori interessati.

Il soggetto concessionario è responsabile della fornitura, della manutenzione e della commercializzazione dei servizi *wholesale* di accesso all'infrastruttura finanziata, nel rispetto dei livelli minimi di servizio (Service Level Agreement - SLA) contrattualizzati con gli operatori.

Il concessionario si impegna ad offrire i servizi *wholesale* di accesso agli operatori terzi attivi nel mercato al dettaglio dei servizi a banda ultra larga, nel rispetto delle indicazioni contenute nelle presenti linee guida.

Il modello di intervento diretto è stato individuato come la modalità di finanziamento che il Governo applicherà² nelle aree bianche NGA (cd. “cluster” C e D del piano di aiuti di Stato previsto dalla Strategia italiana per la banda ultra larga). Le aree che saranno effettivamente oggetto di intervento sono individuate sulla base dei piani di investimento dichiarati dagli operatori nell'ambito delle procedure di consultazione condotte da Infratel S.p.A. (per conto del Ministero dello sviluppo economico), in conformità alla comunicazione della Commissione “*Orientamenti dell'Unione europea per*

¹ A titolo di esempio le parti passive comprendono infrastrutture di posa (quali cavidotti multi-operatori e tralicci), cavi in fibra ottica in rete primaria e secondaria, locali di attestazione (es. shelter), ecc.

² Il piano di aiuti di Stato è in corso di notifica alla Commissione Europea.

l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga" (2013/C 25/01, di seguito anche Orientamenti europei 2013)³.

2. CONDIZIONI GENERALI

Le presenti linee guida individuano le condizioni di riferimento per l'accesso all'infrastruttura finanziata che tengono conto del contesto in cui saranno realizzate le infrastrutture, in conformità con gli Orientamenti europei 2013.

Le modalità di gestione dell'infrastruttura devono, in linea generale, garantirne la massima apertura al mercato a condizioni eque e non discriminatorie per tutti gli operatori che ne facciano richiesta, con l'obiettivo di realizzare la massima diffusione dei servizi a banda ultra larga in un contesto competitivo.

Appare evidente che alcuni elementi oggetto delle presenti linee guida potranno essere utilizzati come criteri comparativi, utili alla selezione del concessionario, laddove ritenuto coerente con l'obiettivo politico del finanziamento. In particolare la Stazione appaltante potrà prevedere nei bandi punteggi supplementari nella procedura di selezione del concessionario, a favore di:

- soggetti che propongono un modello esclusivamente all'ingrosso (passivi e/o attivi), in virtù della caratteristica di terzietà rispetto al mercato richiesta al gestore della rete;
- soggetti che si impegnano ad applicare condizioni economiche migliorative rispetto ai livelli di riferimento individuati dalle linee guida dell'Autorità, riversando agli operatori che accedono all'infrastruttura eventuali maggiori efficienze rispetto al modello di riferimento;
- soggetti che si impegnano ad offrire una gamma di servizi *wholesale* più ampia rispetto a quella individuata nelle linee guida dell'Autorità ed eventualmente nel bando;
- soggetti che si impegnano ad erogare livelli di qualità (SLA) migliorativi rispetto ai livelli di riferimento individuati dalle linee guida dell'Autorità.

Principio guida per tutti i bandi per la rete di accesso a banda ultra larga dovrà essere quello di "neutralità tecnologica", in base al quale sarà ogni singolo soggetto partecipante alla gara a proporre la propria soluzione tecnologica in grado di soddisfare i requisiti di prestazione e qualità di servizio fissati dalla Stazione appaltante.

Nella progettazione della rete, al fine di minimizzare gli interventi di nuove realizzazioni, andranno anche individuate le infrastrutture di posa esistenti nell'area di intervento, disponibili per un riutilizzo. Si fa presente che, anche in considerazione del fatto che gli

³ Cfr. Orientamenti europei 2013, punto 78, lett. a) recante "*Mappatura particolareggiata e analisi della copertura*". L'ultima consultazione si è conclusa il 7 dicembre 2015.

obblighi relativi alla fornitura dell'accesso devono trovare applicazione indipendentemente da qualsiasi eventuale cambio di proprietà, gestione o funzionamento delle infrastrutture sovvenzionate⁴, l'eventuale utilizzo di infrastrutture esistenti deve prevedere che il soggetto pubblico proprietario della rete dovrà avere la titolarità dei diritti d'uso delle stesse. La durata dei diritti d'uso deve essere fissata in modo tale da garantire un effettivo utilizzo ed accesso all'infrastruttura pubblica, indipendentemente dalla durata della concessione per la gestione e, in considerazione della durata degli obblighi di accesso prevista dagli Orientamenti europei 2013⁵, a norma del quale "*il diritto di accesso ai cavidotti o tralicci non dovrebbe essere limitato nel tempo*", dovrà esserne prevista la possibilità di rinnovo.

La rete di accesso a banda ultra larga, oggetto del finanziamento pubblico, dovrà essere realizzata nel rispetto del principio di "architettura neutra". Ciò comporta che la progettazione di dettaglio delle infrastrutture di rete dovrà essere sviluppata con il concorso degli operatori terzi che manifestano interesse ad acquistare i servizi *wholesale* nell'area finanziata, così da individuare percorsi di rete e punti di consegna, che non agevolino il beneficiario o un particolare soggetto rispetto agli altri. L'Autorità si rende disponibile a supportare il soggetto incaricato della progettazione di dettaglio per la rilevazione delle esigenze e l'individuazione della soluzione "neutra" a beneficio di tutti gli operatori del mercato.

Nella fase di realizzazione dell'infrastruttura è opportuna l'introduzione di un controllo dei costi di realizzazione, da effettuare al termine dei lavori (cd. *roll-out*), mediante la previsione di una rendicontazione delle spese separata da altri costi dell'azienda (in particolare gli oneri di gestione della rete) e la loro certificazione da parte di un soggetto indipendente, individuato dall'Autorità e i cui costi rimangono a carico del concessionario.

Il concessionario dovrà offrire i servizi *wholesale* per tutta la durata della concessione.

Nel seguito delle presenti linee guida vengono definiti:

- i. Individuazione del set minimo di servizi di accesso *wholesale* da offrire in caso di finanziamento;
- ii. Individuazione delle condizioni economiche di offerta da applicare per tenere conto del finanziamento;
- iii. Modalità di applicazione del principio di non discriminazione.

⁴ Cfr. Orientamenti europei 2013, punto 78, lett. g) "*Gli obblighi relativi alla fornitura dell'accesso devono trovare applicazione indipendentemente da qualsiasi eventuale cambio di proprietà, gestione o funzionamento delle infrastrutture sovvenzionate*"

⁵ Cfr. Orientamenti europei 2013, punto 80, lett. a) "*L'effettivo accesso all'ingrosso dovrà essere garantito per almeno sette anni e il diritto di accesso ai cavidotti o tralicci non dovrebbe essere limitato nel tempo.*"

3. INDIVIDUAZIONE DEL SET MINIMO DI SERVIZI DI ACCESSO WHOLESALE

In conformità con gli Orientamenti europei 2013⁶ in caso di accesso a reti finanziate, al fine di garantire la massima disaggregazione dell'offerta, deve essere prevista in linea di principio, una gamma di prodotti di accesso all'ingrosso più ampia rispetto a quella imposta dall'Autorità di regolazione nell'ambito dei procedimenti di analisi dei mercati agli operatori che godono di significativo potere di mercato (cd. operatore SMP).

Da tale indicazione discende che, inevitabilmente, le linee guida debbano fare riferimento alle architetture FTTN e FTTB/H, in quanto ad oggi rappresentano le soluzioni tecnologiche più diffuse per l'offerta di servizi a banda ultra larga nonché quelle implementate dall'operatore SMP. I servizi offerti su tali architetture possono essere di tipo punto – punto (quando vengono impiegate risorse di rete in modo esclusivo tra la sede d'utente ed il punto di consegna della rete di accesso) ovvero di tipo punto-multipunto (quando parte delle risorse di rete sono condivise tra più sedi d'utente ad es. tramite soluzioni GPON).

Alla luce del principio di neutralità tecnologica già richiamato non è, altresì, esclusa per il soggetto partecipante alla gara la possibilità di proporre architetture e tecnologie differenti, purché siano in grado di garantire i livelli di servizio e le prestazioni di connettività indicate dal bando. In tali casi, l'Autorità potrà esaminare la congruità dei servizi *wholesale* offerti dal soggetto proponente ai principi generali contenuti nelle presenti linee guida, su richiesta della Stazione appaltante anche durante le fasi di valutazione dell'offerta.

L'operatore concessionario deve, come già ricordato, in linea di principio offrire un più ampio set di servizi di accesso all'ingrosso rispetto a quelli individuati dal regolatore in un contesto SMP. A tal proposito, dalla consultazione con il mercato nazionale è emerso che l'attuale set di servizi di accesso offerto dall'operatore SMP⁷ (prevalentemente basato su servizi di rete attivi ed accessi alle infrastrutture passive con contratti per fornitura in IRU) risulta già abbastanza articolato e, pertanto, può essere considerato in prima battuta un riferimento anche per i servizi che il concessionario deve rendere disponibili agli operatori terzi.

Purtuttavia, considerando che nel modello diretto i capitali utili alla realizzazione dell'infrastruttura sono interamente pubblici, risulta pienamente sostenibile per il gestore della rete anche un modello di accesso alternativo a quello previsto per l'operatore SMP, che includa servizi di accesso disaggregato alla rete locale in fibra ottica quali l'*unbundling* della fibra su reti GPON (in particolare il mercato italiano si sta orientando verso lo sviluppo di tali offerte mediante la realizzazione di reti multi-GPON). Tali servizi di accesso, affiancati a meccanismi di *pricing* basati su modelli *pay per use*, consentono di abbattere in modo significativo le barriere all'accesso al mercato da parte anche degli

⁶ Cfr. Orientamenti europei 2013, punto 78, lettera g) *“Le imprese sovvenzionate dovrebbero, in linea di principio, offrire una gamma più ampia di prodotti di accesso all'ingrosso rispetto a quelli imposti dalle ANR nel contesto della regolamentazione settoriale agli operatori che godono di significativo potere di mercato, in quanto il beneficiario utilizza non solo risorse proprie, ma anche il denaro dei contribuenti per installare la propria infrastruttura”*.

⁷ Cfr. delibera n. 623/15/CONS.

operatori più piccoli e incentivano lo sviluppo di una concorrenza sostenibile anche nelle aree a minore densità abitativa.

Ciò premesso, l'Autorità ritiene opportuno chiarire che il concessionario è tenuto a fornire ai terzi richiedenti i seguenti servizi *wholesale* passivi:

- Servizio di accesso alle infrastrutture di posa di nuova realizzazione⁸: il concessionario dovrà concedere, senza limiti di tempo, il diritto di uso delle infrastrutture di posa realizzate con finanziamenti pubblici;
- Servizio di accesso alla fibra spenta;
- Servizio di accesso disaggregato alla rete locale in fibra ottica (cd. *end to end*), consistente nella fornitura congiunta e unitaria di tutti i servizi passivi - dalla centrale locale fino all'utente finale - necessari a garantire ad un operatore alternativo l'offerta di un servizio di connettività a banda ultra larga al cliente finale, indipendentemente dall'architettura di rete sviluppata;
- Servizio di *unbundling* della fibra su reti multi-GPON⁹;
- Servizi di co-locazione ai PoP (*Point of Presence*), nel rispetto del principio di neutralità tecnologica.

Gli Orientamenti europei 2013 prevedono esplicitamente la necessità di selezionare infrastrutture tecnologicamente neutrali, per consentire agli interessati l'uso di una qualsiasi delle tecnologie disponibili per la fornitura di servizi agli utenti finali¹⁰. Alla luce di tale principio, le architetture di tipo FTTN potranno prevedere oltre alla connessione di *cabinet* (FTTC) anche quella di nodi di rete di tipo *Fixed Wireless Access* (FWA) purché siano in grado di garantire i livelli di servizio e le prestazioni di connettività indicate dal bando.

Nel caso di architetture FTTC, il concessionario dovrà predisporre *cabinet* in modalità multi-operatore, secondo un meccanismo di annuncio equivalente alle indicazioni di cui alle delibere nn. 747/13/CONS e 155/14/CONS. Tale meccanismo rappresenta una soluzione scalabile che prevede in una prima fase, data la natura modulare di tali armadi di strada, l'installazione del numero di *cabinet* multi-operatore risultanti dalle "manifestazioni di interesse" impegnative acquisite durante la fase di *roll out* della rete. Potranno essere previste dalla Stazione appaltante altre fasi di richiesta di manifestazione di interesse, successive al *roll-out* della infrastruttura, che saranno soggette a studio di fattibilità.

⁸ Per le eventuali infrastrutture di posa già esistenti si applicheranno le previsioni della direttiva 61/2014/UE così come recepita dal decreto legislativo n. 33/2016.

⁹ Con tale soluzione viene messa a disposizione di un operatore un cd. Ramo di GPON che consiste in una tratta di fibra condivisa tramite uno splitter da più utilizzatori (il rapporto di concentrazione classico è 1:8).

¹⁰ Orientamenti europei 2013, punto 23, nota 35 e punto 78, lett. e) "Atteso che esistono diverse soluzioni tecnologiche per fornire i servizi a banda larga, l'offerta non dovrebbe favorire o escludere alcuna tecnologia o piattaforma di rete particolare. Gli offerenti dovranno poter proporre la fornitura dei servizi a banda larga richiesti avvalendosi delle soluzioni tecnologiche che ritengono più adeguate o di una combinazione di tali tecnologie."

Conformemente a quanto previsto dagli Orientamenti europei del 2013 (cfr. punto 80, lett. a), l'Autorità ritiene giustificato l'obbligo in capo all'operatore aggiudicatario di fornire i servizi attivi, qualora non sia previsto diversamente dal bando, ovvero servizi *wholesale* di tipo VULA e *bitstream* Ethernet (o servizi equivalenti se realizzati mediante altre soluzioni architetture differenti in grado di garantire i livelli di servizio e le prestazioni di connettività indicate dal bando).

A tal proposito, gli Orientamenti europei 2013 evidenziano¹¹ che *“può accadere che nelle aree rurali, a scarsa densità di popolazione, in cui sono disponibili limitati servizi a banda larga, o per imprese locali di piccole dimensioni, imporre la presenza di tutti i tipi di prodotti di accesso possa aumentare i costi d'investimento in modo sproporzionato, senza produrre benefici significativi in termini di aumento della concorrenza”*. Laddove si dovesse verificare tale circostanza, l'Autorità ritiene applicabile quanto previsto dagli Orientamenti europei 2013 in base ai quali è *“in tali situazioni lecito prevedere che i prodotti di accesso che richiedono costosi interventi sull'infrastruttura sovvenzionata non altrimenti previsti (ad esempio la co-locazione in punti di distribuzione intermedia) siano offerti soltanto in presenza di una domanda ragionevole da parte di un operatore terzo. La domanda è considerata ragionevole se i) il richiedente l'accesso fornisce un coerente piano aziendale che giustifica lo sviluppo del prodotto sulla rete sovvenzionata e ii) non è già offerto alcun comparabile prodotto di accesso nella stessa area geografica da un altro operatore, a prezzi equivalenti a quelli delle zone più densamente popolate”*.

La valutazione di un onere sproporzionato rispetto ai benefici sulla concorrenza e l'indicazione dei parametri utili a misurare quando una domanda può qualificarsi come “ragionevole” potranno essere oggetto di specifica valutazione da parte dell'Autorità su richiesta di una delle parti interessate ovvero dalle Stazioni appaltanti.

In tutti i casi che rientrano in tale fattispecie, gli operatori terzi che accedono alla infrastruttura sussidiata usufruiranno della fornitura efficace ed efficiente dei servizi all'ingrosso almeno alle medesime condizioni tecniche richieste all'operatore notificato come SMP per l'accesso alle infrastrutture NGA proprietarie dalla regolamentazione vigente.

4. CRITERI GENERALI DI VALUTAZIONE DELLE CONDIZIONI ECONOMICHE DI ACCESSO

Il modello ad intervento diretto ha l'obiettivo di finanziare, nel rispetto del principio di neutralità tecnologica, la rete di accesso in fibra ottica comprendente almeno le infrastrutture di posa a completamento di quelle già esistenti e disponibili e la posa di cavi in fibra nella rete di accesso primaria e secondaria. Fermo restando che il dettaglio degli elementi finanziabili sarà in ogni caso definito dal bando, potranno essere oggetto di finanziamento integrale:

- le infrastrutture civili di nuova realizzazione con il relativo cablaggio in fibra ottica, che si diramano dai nodi di presenza locale (POP) sino ai punti di distribuzione individuati sul territorio (cd. rete primaria);

¹¹ Cfr. Orientamenti europei 2013, punto 80, lett. a)

- nel caso di architetture FTTB/H, le infrastrutture civili di nuova realizzazione con il relativo cablaggio in fibra ottica dai punti di distribuzione sino alla base degli edifici/abitazioni (rete secondaria);
- nel caso di architetture FTTB/H - GPON, gli *splitter* necessari per il dispiegamento di almeno quattro rami di GPON;
- nel caso di architetture FTTN/C il basamento per la predisposizione del nodo di distribuzione e l'eventuale cabinet in modalità multi-operatore;

Gli apparati necessari a rendere la rete attiva potranno essere, invece, a carico dei soggetti privati (concessionario ovvero operatori terzi) secondo le indicazioni del bando.

Ai fini della individuazione dei prezzi di accesso *wholesale* alle infrastrutture finanziate con il modello diretto occorre considerare, dunque, che il concessionario non investe capitali propri per la realizzazione della parte di rete finanziata da dover recuperare, ma deve coprire i soli costi di esercizio derivanti dalla manutenzione della rete e dalla sua gestione per la commercializzazione di servizi di accesso all'ingrosso (cd. costi di gestione). Il prezzo di accesso *wholesale* che ne consegue risulta inevitabilmente più basso rispetto al corrispondente valore applicato nelle aree competitive.

Laddove un operatore terzo dovesse domandare accesso a servizi (attivi o passivi) la cui fornitura richieda interventi a carico del concessionario sull'infrastruttura sovvenzionata, il relativo onere potrà essere remunerato incrementando il prezzo dei servizi *wholesale* P_{ws} di un'entità determinata sulla base di condizioni eque e ragionevoli che tenga conto del relativo costo di realizzazione e di un ragionevole margine di profitto¹². Tale prezzo di accesso risultante sarà verificato dall'Autorità.

Occorre rilevare che se i prezzi di accesso *wholesale* fossero orientati ai soli costi di gestione della rete, gli operatori terzi¹³, che acquistano i servizi all'ingrosso, potrebbero realizzare profitti in eccesso nei mercati al dettaglio. Questi operatori potrebbero avere, infatti, un incentivo a praticare nelle aree a fallimento di mercato gli stessi prezzi al dettaglio praticati nelle aree competitive del Paese¹⁴, pur avendo costi per i servizi *wholesale* più bassi rispetto ai valori equivalenti praticati nelle aree competitive.

D'altra parte, prezzi *wholesale* equiparabili alle aree competitive potrebbero non essere sostenibili nelle aree a fallimento di mercato, caratterizzate da scarsi livelli di domanda.

¹² Nel caso dei servizi attivi i prezzi saranno fissati dal concessionario sulla base di condizioni eque e ragionevoli tenendo conto dell'extra costo derivante dagli investimenti specifici. In questo caso come indicazione del rendimento atteso potrà essere impiegato il valore di WACC riconosciuto dall'Autorità nel determinare i prezzi dei servizi di accesso all'ingrosso dell'operatore SMP.

¹³ Come previsto nell'Allegato 1 agli Orientamenti europei 2013 anche gli operatori terzi che chiedono l'accesso all'ingrosso alla rete sono considerati beneficiari dell'aiuto.

¹⁴ Come emerge chiaramente dalle analisi dei mercati dei servizi di accesso il mercato di riferimento ha una dimensione nazionale (cfr. delibera n. 623/15/CONS).

Pertanto, i prezzi all'ingrosso dovrebbero essere stabiliti tenendo conto sia della possibilità per il concessionario di remunerare i costi di gestione (incluso un ragionevole margine di guadagno) sia dell'obiettivo di minimizzare ogni eventuale profitto in eccesso, ingiustificato, che potrebbe realizzarsi sui mercati al dettaglio.

A tal fine sarebbe opportuno che la Stazione appaltante fissasse, per ogni servizio di accesso all'ingrosso, un prezzo di accesso nel rispetto della seguente formula:

$$P_{WS} = P_G + x\% \cdot (P_{OR} - P_G)$$

dove:

P_{WS} è il prezzo *wholesale* che il concessionario dovrà praticare;

P_G è il prezzo che remunera i costi di gestione;

$x\%$ è un valore compreso tra 0% e 100% determinato dalla Stazione appaltante¹⁵;

P_{OR} è il prezzo fissato dall'Offerta di Riferimento dell'operatore notificato per servizi equivalenti.

L'Autorità supporterà le Stazioni appaltanti che ne facciano richiesta nella determinazione del valore di x che consenta lo sviluppo di un'offerta all'ingrosso in condizioni concorrenziali eque e sostenibili.

Dal momento che al concessionario compete la sola remunerazione dei costi di gestione (comprensiva di un opportuno margine di guadagno), la differenza tra il prezzo *wholesale* (P_{WS}) e il prezzo che remunera i costi di gestione (P_G), sarà retrocessa alla Stazione appaltante, sotto forma di onere concessorio. Le entrate derivanti potranno essere reinvestite in ulteriori misure di incentivo all'offerta o alla domanda, considerando che nelle aree in cui sarà attuato il modello diretto sussiste tipicamente una disponibilità di spesa inferiore rispetto alla media nazionale.

Per individuare il valore massimo del prezzo P_G occorre considerare che le reti di accesso nel settore delle telecomunicazioni sono caratterizzate dalla presenza di rilevanti economie di densità (legate ad un'alta densità abitativa), che misurano variazioni del costo unitario generale in relazione a variazioni della domanda esistente sul mercato di riferimento. Le azioni da adottare nella circostanza di bassa densità abitativa (come le aree bianche NGA), al fine di essere efficaci nella diffusione di servizi a banda ultra larga agli utenti finali, possono essere identificate, oltre che nel finanziamento pubblico alla realizzazione della infrastruttura, anche nella definizione di un quadro regolamentare specifico in grado di facilitare il raggiungimento di uno scenario concorrenziale analogo alle aree territoriali più densamente popolate.

¹⁵ Laddove la stazione appaltante determini un onere concessorio non espresso in percentuale ma in valore assoluto, ai fini della determinazione del prezzo di accesso *wholesale* esso andrà riparametrato in termini percentuali sulla base della domanda attesa.

L'Autorità ritiene che la sola imposizione di obblighi di accesso passivi e attivi, secondo le modalità sopra descritte, non sia di per sé sufficiente a garantire lo sviluppo di un *level playing field*, che possa incentivare l'ampia diffusione dei servizi agli utenti finali, se non associato con modalità di *pricing*, come il modello *pay per use*, alternativi al pagamento *una tantum* anticipato ed estremamente oneroso dei diritti d'uso (modalità IRU). Il modello *pay per use*, al contrario, ha l'effetto di rendere variabile il costo che l'operatore terzo sostiene in fase di accesso alle risorse di rete in una determinata area, facilitando in tal modo la massima penetrazione possibile dei servizi a banda ultra larga al fine di eguagliare rapidamente le aree più competitive del paese.

L'assenza¹⁶ o in ogni caso l'abbattimento significativo dei costi di realizzazione, oggetto di finanziamento pubblico, da recuperare tramite il prezzo dei servizi di accesso rende particolarmente adeguata l'applicazione di un modello di prezzo "*pay per use*", che prevede il recupero dei costi del concessionario attraverso canoni mensili legati all'effettivo utilizzo delle risorse da parte dell'operatore terzo (*building* connessi, clienti attivi). Tale formulazione del prezzo consente di massimizzare la propensione all'accesso nelle diverse aree del paese da parte di più operatori, senza che questi debbano affrontare gli ingenti costi *una tantum* legati all'IRU il quale rappresenta un'evidente barriera all'accesso, essendo esso stesso, per natura, funzionale alla condivisione del rischio di impresa tra il soggetto cedente ed il soggetto acquirente.

Come già evidenziato, in presenza di un'unica infrastruttura di proprietà pubblica ricorre la necessità, in capo al concessionario che offre i servizi *wholesale*, di recuperare – nel caso di integrale finanziamento pubblico – i soli costi di gestione derivanti per lo più dalla manutenzione, attivazione e commercializzazione dei prodotti di accesso offerti sulla rete sovvenzionata, che risultano di natura operativa.

La valorizzazione dei prezzi massimi dei servizi per tale quota di costi in capo all'operatore concessionario deve essere dunque effettuata in coerenza con gli assunti previsti nei modelli BU-LRIC predisposti nell'ambito delle analisi di mercato ed approvazione delle offerte di riferimento e tenendo conto delle specificità delle aree oggetto della concessione. Nello specifico il modello predisposto dall'Autorità individua l'ammontare complessivo dei costi sulla base del numero di risorse necessarie a svolgere ciascuna delle attività operative incluse nella tariffa *wholesale* (modello FTE, *Full Time Equivalent*) tra cui la manutenzione, la fornitura e la commercializzazione dei servizi.

Una volta stimati i costi nello scenario di riferimento tipico delle aree territoriali coinvolte dal modello di intervento diretto (afferenti ai "*cluster*" C e D) è possibile individuare il livello dei prezzi di gestione, applicando metodologie di attualizzazione DCF (*Discount Cash Flow*) su un arco temporale di 15 anni ed un WACC nominale *pre-tax* pari a quello applicato all'operatore SMP. Pertanto, i principali *driver* necessari per la stima dei costi sono:

¹⁶ Si ricorda che i finanziamenti riguardano le parti della rete definite nel bando.

- il livello di SLA (*Service Level Agreement*) da garantire¹⁷,
- il livello di domanda atteso¹⁸,
- i tassi di guasto o di fornitura¹⁹,
- i tempi di servizio per svolgere ciascuna delle attività²⁰.

La quantità complessiva di personale derivante da tali *driver* va quindi moltiplicata per il costo²¹ unitario medio annuale del personale. Si evidenzia che, rispetto al modello BU-LRIC proposto in consultazione che faceva riferimento alla stima di un costo comprensivo di oneri di realizzazione e gestione, il modello da applicare nell'intervento diretto ipotizza il dimensionamento delle specifiche attività operative, che dovrebbero essere incluse all'interno della tariffe, senza imputare i valori di investimento relativi alla realizzazione dell'infrastruttura, che risultano integralmente finanziati, e prendendo a riferimento un concessionario che opera nell'area oggetto del bando.

Stante il modesto livello di domanda delle aree dei *cluster* C e D, ben inferiore rispetto agli scenari considerati nell'ambito dell'analisi di mercato, che individuano invece livelli delle tariffe per i servizi NGA su scenari di copertura relativi alle aree più densamente popolate e coerenti con le previsioni di investimenti privati degli operatori nel periodo regolamentare di riferimento, condizioni di prezzo *wholesale* superiori a quelle definite dall'Autorità potrebbero non consentire uno spazio economico sufficiente affinché la presenza di due operatori infrastrutturati in tali aree risulti profittevole.

Come già evidenziato in precedenza, per consentire un'equa remunerazione dei servizi attivi e passivi da parte del concessionario, l'Autorità ritiene utile prevedere la valutazione sulla base del modello economico dei prezzi solo per i servizi di accesso alla fibra (inclusendo le due modalità: IRU mensilizzato e *unbundling* della fibra su rete GPON), lasciando invece al concessionario la determinazione di prezzi equi e ragionevoli per l'accesso alle infrastrutture di posa di nuova realizzazione²². La valutazione dei prezzi massimi sarà fornita, su richiesta, dall'Autorità alla Stazione appaltante una volta noti i parametri tipici dell'area oggetto di intervento.

¹⁷ Il livello di servizio minimo da garantire per le attività di *provisioning* e *assurance* deve essere coerente con i livelli di servizio previsti dall'operatore SMP per servizi equivalenti.

¹⁸ L'ipotesi di base prevede una curva di domanda che porta in 15 anni tutta l'utenza delle aree finanziate a migrare sulla nuova infrastruttura, in coerenza con le ipotesi effettuate nella delibera di analisi dei mercati dell'accesso (punto 636 della delibera 623/15/CONS) con un take up medio nei 15 anni di circa il 50%-60%. Variazioni dei livelli di take up possono dipendere dalle caratteristiche delle singole aree oggetto di intervento.

¹⁹ Si ipotizza un tasso di guasto pari al 5% per FTTB/H e 2% per FTTC ed un tasso di fornitura pari al 12% per FTTB/H e 14% per FTTC.

²⁰ È possibile ipotizzare valori coerenti con i tempi medi utilizzati nell'ambito delle delibere di approvazione delle offerte di riferimento per la fissazione degli *una tantum*.

²¹ In linea con indicazioni pervenute da alcuni operatori in consultazione è possibile utilizzare un valore di costo efficientato rispetto al valore usato nell'ambito delle analisi di mercato. Il costo orario da considerare in ogni caso è un costo pieno che include sia i costi diretti che i costi indiretti della manodopera, in conformità con le stime effettuate dall'Autorità nell'ambito delle approvazioni delle offerte di riferimento.

²² Si evidenzia che in tali casi i prezzi dell'Offerta di Riferimento dell'operatore SMP rappresentano in ogni caso un riferimento massimo di prezzo.

In funzione dell'architettura che sarà oggetto di aggiudicazione a valle della pubblicazione dei bandi di gara, è possibile individuare le condizioni economiche di riferimento, distinguendole in funzione dell'architettura finanziata FttH/B (connessioni $\geq 100M$) ed FttC/N (connessioni $< 100M$) come riportate nella tabella seguente.

Condizioni economiche	
Accesso alle infrastrutture di posa (rete di accesso)	• <u>Per le infrastrutture di posa di nuova realizzazione</u> => condizioni economiche definite dal concessionario eque e ragionevoli. Le infrastrutture sono rese disponibili alle condizioni definite dal d.lgs. n. 33/2016, di recepimento della Direttiva n. 2014/61/UE • <u>Per le infrastrutture di posa esistenti</u> => tali infrastrutture sono rese disponibili dai rispettivi proprietari alle condizioni definite nella citata norma di recepimento della Direttiva n. 2014/61/UE
Accesso alla fibra spenta (rete di accesso)	Sono previste due modalità di offerta; 1) Le condizioni economiche di accesso si basano su livelli di prezzo di IRU a 15 anni con la possibilità di corrisponderlo attraverso un canone mensilizzato sulla base di un valore unitario per metro 2) Viene prevista una modalità alternativa, <i>pay per use</i>, in cui viene messa a disposizione una tratta di primaria (ed eventualmente i cabinet per reti FTTC) remunerata sulla base del numero di clienti retail attivati dall'operatore terzo.
Unbundling della fibra ottica (rete multi-GPON)	Il servizio sarà fornito in modalità <i>pay per use</i> ossia come canone per utente attivato nella modalità FTTB (connessione fino al building) e/o FTTH (connessione fino all'unità immobiliare) individuata in fase di aggiudicazione.
Fibra ottica end to end (PtoP fino al building)	Tale servizio sarà fornito in modalità <i>pay per use</i> ossia come canone per edificio attivato
CO-locazione al PoP (Point of Presence) ed altri servizi accessori	Le condizioni di accesso sono equivalenti ai corrispondenti servizi regolati presenti nell'Offerta di Riferimento per i servizi basati su oneri ricorrenti (energia, condizionamenti, ...). Laddove sono presenti degli investimenti specifici (ad esempio per gli impianti di condizionamento di nuova realizzazione) le condizioni economiche sono definite dal concessionario come eque e ragionevoli. Su richiesta Agcom fornirà parere per definire tali prezzi di riferimento sulla base degli investimenti impiegati.

Nel caso di finanziamenti destinati alle infrastrutture FTTB/H, le condizioni economiche agevolate sono applicabili esclusivamente se l'operatore terzo impiega tali infrastrutture per realizzare reti a capacità superiore a 100 Mbps (in linea con l'obiettivo del finanziamento pubblico). L'accesso alla fibra spenta sarà offerto alle condizioni previste dall'Offerta di Riferimento SMP in tutti i casi in cui l'operatore terzo la impieghi per altre finalità.

5. PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE NELL'ACCESSO ALLE INFRASTRUTTURE FINANZIATE

Il concessionario offrirà agli operatori terzi i servizi di accesso *wholesale* nel rispetto del principio di non discriminazione. Nel caso di operatore verticalmente integrato ciò determina la necessità di prevedere misure atte a realizzare la parità di trattamento interno-esterno.

Per l'operatore notificato come SMP si prevede l'impiego della medesima strumentazione definita dalle analisi di mercato dei servizi di accesso nell'ambito delle misure di *Equivalence*.

Nel caso di operatore verticalmente integrato non SMP si ritiene giustificato, come modalità di applicazione dell'obbligo, che il modello di *Equivalence* venga identificato caso per caso sulla base di una proposta avanzata dal concessionario ed approvata dall'Autorità.

Anche per tale fattispecie dovrà essere, altresì prevista una specifica separazione contabile che renda evidenti le partite contabili relative ai servizi finanziati, onde impedire fenomeni di sussidio a vantaggio delle proprie direzioni commerciali.

Al fine di garantire una reale equivalenza di accesso, l'Autorità ritiene giustificata l'implementazione di un sistema di misurazione in termini comparativi delle prestazioni svolte dall'operatore beneficiario. Per coerenza con le indicazioni della Raccomandazione 2013/466/UE, relativa agli obblighi di non discriminazione, il paniere degli indicatori di performance dovrebbe coprire almeno il processo di *delivery*, il processo di *assurance*, la disponibilità dei servizi e l'indisponibilità dei sistemi *wholesale* prevedendo indicatori almeno in relazione a: i) il processo di ordinazione; ii) la fornitura del servizio; iii) la qualità del servizio, compresi i guasti; iv) i tempi di riparazione dei guasti; v) la migrazione tra diversi servizi all'ingrosso delle reti sussidiate soggetti all'obbligo di accesso.

L'operatore verticalmente integrato dovrà inoltre comunicare con opportuno preavviso agli operatori terzi l'avvio di nuovi servizi necessari a replicare le proprie offerte al dettaglio. In particolare si ritengono congrui i tempi definiti per l'operatore SMP nella delibera n. 623/15/CONS.

6. ALTRE CONDIZIONI

Per garantire la trasparenza sul mercato, il concessionario comunicherà all'Autorità il proprio listino contenente la descrizione delle offerte ed prezzi effettivamente praticati.

In caso di soluzioni tecnologiche / infrastrutturali differenti da quelle incluse nelle linee guida, l'Autorità interviene su richiesta della Stazione appaltante per valutarne la congruità rispetto alle linee guida. Il parere sarà reso nel termine di trenta giorni.

Rientra, ad ultimo, tra le competenze di vigilanza dell'Autorità, la gestione delle controversie insorte tra i proprietari/gestori di infrastrutture esistenti e gli operatori di rete per la concessione dell'accesso ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo n. 33 del 15 febbraio 2016 di recepimento della Direttiva n. 2014/61/UE.

Ogni eventuale controversia fra l'operatore aggiudicatario ed altra impresa che fornisce reti o servizi di comunicazione elettronica in materia di definizione e rispetto degli obblighi e degli SLA di *provisioning* ed *assurance* può essere rimessa alla competenza dell'Autorità.

Si osserva, infine, che le presenti linee guida sono applicabili al caso di interventi diretti che hanno come oggetto la realizzazione di una rete di accesso in fibra ottica. È evidente che perché tale rete di accesso possa essere utilizzata dagli operatori terzi sarà necessario disporre nell'area oggetto dell'intervento di un cd. collegamento di *backhauling*, utile a rilegare la rete di accesso di nuova realizzazione con un punto di presenza della rete dell'operatore richiedente. La disponibilità – o meno – in prossimità delle aree oggetto dell'intervento di infrastrutture riutilizzabili per il *backhauling* determinerà, dunque, l'eventuale necessità che la realizzazione di quest'ultimo sia anch'esso oggetto di un finanziamento.

Pertanto, risulta necessario che, in una fase preliminare alla definizione della gara, la Stazione appaltante acquisisca la disponibilità nell'area delle infrastrutture utili alla realizzazione dei collegamenti di *backhauling* (sia con le reti dorsali esistenti sia con i nodi della rete finanziata) al fine di inquadrare la dotazione infrastrutturale minimale per soddisfare la massima copertura possibile nel rispetto della neutralità tecnologica.

Qualora non fosse presente alcuna infrastruttura passiva (cavidotto o fibra spenta), la Stazione appaltante dovrebbe aver cura di raccogliere le manifestazioni di interesse da parte del mercato per poter essere in grado di avviare la fase di progettazione della rete in modo efficace, prevedendo la possibilità di finanziare la realizzazione di questa parte di infrastruttura (finanziamento pubblico) o in alternativa di lasciarla all'iniziativa del concessionario (investimento privato).

Qualora siano già presenti, nell'area oggetto del finanziamento per la rete di accesso, infrastrutture utili alla realizzazione dei collegamenti di *backhauling* queste saranno messe a disposizione dell'operatore concessionario (o dell'operatore terzo) al fine di garantire la rapida attivazione dei servizi nell'area interessata e l'inutile duplicazione di infrastrutture.

Le condizioni di accesso alle infrastrutture di posa preesistenti sono soggette in linea generale a quanto disciplinato dal decreto legislativo n. 33/2016 (che recepisce la direttiva 2014/61/UE), mentre nel caso di infrastrutture di proprietà dell'operatore SMP saranno applicate le condizioni economiche previste dall'ultima Offerta di Riferimento approvata per l'accesso alle infrastrutture di posa ed alla fibra di *backhauling*²³.

²³ Ai sensi dell'art. 10 comma 5 della delibera n. 623/15/CONS.