

## ALLEGATO 3 ALLA DELIBERA N. 120/16/CONS

### SINTESI DELLA CONSULTAZIONE PUBBLICA DI CUI ALLA DELIBERA N. 575/15/CONS

#### 1. Identificazione delle condizioni di accesso alle infrastrutture finanziate con investimenti pubblici.

1. Il presente allegato riporta la sintesi dei contributi dei partecipanti alla consultazione pubblica nazionale inviati in risposta alle domande poste nella delibera n. 575/15/CONS e le relative valutazioni dell'Autorità.

D. 1. Si condividono le valutazioni espresse circa la necessità di linee guida che regolino l'accesso alle infrastrutture finanziate? Quali elementi dovrebbero essere presi in considerazione per identificare le condizioni di accesso più idonee?

#### *Le osservazioni dei soggetti intervenuti*

2. La maggioranza dei soggetti rispondenti alla consultazione concorda sostanzialmente sulla previsione di un set minimo di regole a livello *wholesale* che garantisca a tutti gli operatori che richiedono l'accesso a dette infrastrutture condizioni di accesso tali da preservare la competizione nei mercati c.d. a valle senza pregiudicare l'investimento effettuato dall'operatore beneficiario del sussidio pubblico.

3. E' opinione ampiamente condivisa che il quadro di regole da definire e implementare dovrebbe riguardare non solo i soggetti aggiudicatari delle risorse oggetto dei vari bandi, ma anche quei soggetti, pubbliche amministrazioni e non, che hanno già realizzato reti in fibra ottica in specifiche aree territoriali, disponendo del contributo pubblico o che forniscono i servizi ai clienti finali. A tal fine, alcuni operatori chiedono l'adozione di linee guida generali che siano operative anche per i finanziamenti già erogati al fine di avere un trattamento omogeneo di situazioni identiche.

4. Tra gli elementi da prendere in considerazione per identificare le condizioni di accesso più idonee, alcuni di essi ritengono che non si possa prescindere dalla corretta valutazione delle condizioni economiche di ciascuno degli elementi di accesso offerto, anche in funzione della natura del soggetto che realizzerà e gestirà l'infrastruttura di rete (es. verticalmente integrato o meno) e degli eventuali servizi che saranno offerti (VULA, Bitstream ETH, *backhauling*, ecc.) con la possibilità di acquistare anche singoli elementi intermedi.

5. Alcuni operatori, pur condividendo la posizione dell'Autorità, sottolineano la necessità che in questo ambito vengano sanate alcune situazioni distorsive e anticoncorrenziali che si sono verificate in fase di aggiudicazione delle gare fino a qui svolte.

6. La maggioranza dei soggetti intervenuti condivide le valutazioni espresse dall'Autorità in merito alla realizzazione, da parte del beneficiario del finanziamento pubblico, di un cabinet multioperatore ex-novo, il cui costo di realizzazione crea una situazione di discriminazione nei confronti degli operatori alternativi che non possono usufruire delle medesime agevolazioni alle quali accede l'operatore incumbent.

7. Condivide altresì la necessità che i collegamenti di *backhaul* (terminanti in un punto di rete neutrale per tutti gli operatori e non necessariamente corrispondente alla pre-esistente configurazione di rete di Telecom Italia) devono essere oggetto delle linee guida del presente procedimento.

8. Suggerisce inoltre la definizione di lotti di gara non particolarmente estesi dal punto di vista geografico o di importo rilevante al fine di non creare una significativa barriera alla partecipazione degli operatori alternativi con diversa e minore capacità di investimento, ma focalizzati su aree di specifico interesse.

9. E' stata infine proposta l'introduzione di un divieto, in capo al beneficiario verticalmente integrato, di commercializzare offerte *retail* non prima di sei mesi rispetto alla disponibilità sul mercato di una corrispondente offerta *wholesale* per il medesimo servizio.

10. Alcuni operatori ritengono che il modello di finanziamento diretto presenti maggiori benefici rispetto agli altri modelli, in particolare rispetto al modello ad incentivo, maggiormente utilizzato fino ad oggi.

11. Un primo beneficio è costituito dal fatto che, in tale tipologia di intervento, pur riutilizzando le infrastrutture esistenti, è possibile effettuare un disegno e una pianificazione della rete tale da limitare le asimmetrie infrastrutturali tra gli operatori e l'incumbent permettendo a tutti i soggetti interessati di competere al medesimo *level playing field*, principalmente grazie alla disponibilità per tutti gli operatori di servizi di co-locazione al cabinet (per le architetture di tipo FTTC) e la possibilità di minimizzare gli investimenti per gli operatori alternativi per collegare la nuova rete di accesso NGA alle proprie dorsali nazionali. Tali caratteristiche, unite ad un politica di tariffe *wholesale* di tipo variabile legata alla reale consistenza dei clienti attivi (c.d. *pay per use*), permetterebbero una partecipazione piena e non discriminatoria da parte di tutti gli operatori del mercato, operatori alternativi inclusi, all'evoluzione delle reti di accesso ed incentiverebbe una pluralità di operatori ad investire in aree tipicamente a fallimento di mercato.

12. Nel modello ad intervento diretto, inoltre, l'ente pubblico mantiene la proprietà dell'infrastruttura, garantendo un maggior livello di concorrenzialità, garanzie di parità di trattamento e non discriminazione.

13. La finalità di condizioni di *pricing* certe è di garantire stabilità al *business plan* dell'operatore beneficiario e il recupero degli investimenti in un periodo congruo al fine di non scoraggiare la partecipazione alle gare, oltre che allineare i prezzi tra le varie aree finanziate e tra queste e quelle sviluppate da soggetti privati per conseguire una perequazione tariffaria ed un uniforme sviluppo del mercato al dettaglio nelle diverse aree.

#### *Le valutazioni dell'Autorità*

14. Per quanto concerne l'adozione di linee guida specificatamente operative anche per le gare già aggiudicate, l'Autorità rileva che le valutazioni previste dalla Commissione europea in caso di interventi di aiuto di Stato per lo sviluppo delle reti a banda ultra larga sono state già affrontate nel merito in occasione dei pareri prodotti sui singoli bandi già assegnati. Essendo espressi in conformità agli Orientamenti della Commissione europea 2013<sup>1</sup> così come le emanande linee guida essi saranno naturalmente coerenti. Si evidenzia che tali pareri riguardano principalmente modalità

---

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione recante "Orientamenti dell'Unione europea per 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 gli Orientamenti europei 2013),

di cofinanziamento di reti private realizzate mediante il ricorso al modello di finanziamento ad incentivo e pongono come *benchmark* di prezzo massimo i prezzi dell’Offerta di Riferimento (OR) dell’operatore SMP, come previsto dalla Decisione della Commissione del 18.12.2012 C(2012) 9833 Aiuto di Stato SA.34199 (2012/N) – Italia Piano digitale – Banda ultra larga.

15. Alla luce dei contributi alla consultazione pubblica ricevuti, l’Autorità condivide l’importanza di adottare, per le reti private cofinanziate con contributi pubblici, modelli di *pricing* i quali, seppur debbano tenere conto del contributo pubblico, vanno fissati in modo da non influenzare negativamente il mercato degli stessi servizi in aree competitive (anche limitrofe), preservando in tal modo coerenza tra le condizioni applicate nei diversi casi e, in ultima analisi, tutelando l’investimento già sostenuto dai privati.

16. Tenendo nella massima considerazione le valutazioni degli operatori in risposta alla domanda D1, l’Autorità considera opportuno fissare condizioni di accesso anche in funzione della natura del soggetto che realizzerà e gestirà l’infrastruttura di rete (es. verticalmente integrato o meno), nel rispetto del principio di proporzionalità e non discriminazione. A tal proposito si ritiene validamente utile configurare la facoltà per il beneficiario, qualora applicabile in funzione della *governance* della rete, di commercializzare offerte *retail* solo dopo un opportuno periodo di disponibilità sul mercato di una corrispondente offerta *wholesale* per il medesimo servizio.

17. L’Autorità valuta, altresì, tra gli elementi di rilievo l’opportunità di mettere a disposizione in modo trasparente un’offerta che comprenda le condizioni tecniche, economiche ed amministrative relative ai servizi di accesso alla rete evidenziando la necessità di un’opportuna disaggregazione.

18. In merito all’osservazione riguardante la necessità di non assegnare lotti di gara particolarmente estesi, specificamente con riferimento al modello di finanziamento ad incentivo, l’Autorità ritiene di accogliere la richiesta da sottoporre, in ogni caso alle istituzioni incaricate della modellizzazione dei bandi, come indicazione finalizzata a massimizzare la partecipazione dei soggetti interessati attraverso la riduzione significativa della barriera alla partecipazione degli operatori alternativi con diversa e minore capacità di investimento, ma focalizzati su aree di specifico interesse. È utile purtuttavia evidenziare la necessità di evitare eccessive parcellizzazioni delle realizzazioni che oltre ad incrementare i costi amministrativi del processo di selezione del beneficiario potrebbero annullare i benefici derivanti da economie di scala.

19. Infine, accogliendo la richiesta della maggioranza dei soggetti intervenuti, l’Autorità conferma la necessità di permettere a tutti gli operatori presenti sul mercato di gareggiare a parità di condizioni sia nelle gare che nella fase successiva al *roll-out* delle reti in termini di contendibilità del mercato *retail*. A tal fine si ritiene opportuno prevedere per tutti gli operatori la disponibilità di servizi di co-locazione ai nodi di rete che saranno dispiegati (ad es. al cabinet per le architetture di tipo FTTC) e la possibilità di minimizzare gli investimenti necessari per l’utilizzo della rete per gli operatori alternativi attraverso la disponibilità di tratte di *backhaul* per collegare la rete di accesso NGA finanziata alle diverse dorsali nazionali. A tal fine andrà svolta in occasione delle procedure di selezione del beneficiario una verifica delle infrastrutture esistenti onde valutare se esse siano disponibili per gli operatori terzi ovvero debbano essere realizzate (ed in tal caso occorre determinare se tale onere vada posto in capo al beneficiario ovvero sia oggetto di un intervento pubblico).

D. 2. Si condividono le valutazioni che portano a ipotizzare una possibile differente modulazione delle condizioni di accesso applicabili in funzione della “*governance*” della infrastruttura

sovvenzionata (nello specifico *wholesale only* passivo, *wholesale only* attivo, verticalmente integrato)?

*Le osservazioni dei soggetti intervenuti*

20. In linea generale quasi tutti i soggetti intervenuti ritengono sia plausibile oltre che necessaria una differente declinazione degli obblighi che saranno imposti all'operatore aggiudicatario, a seconda che si tratti di un soggetto verticalmente integrato - o meno - o attivi i servizi, fermo restando l'obbligo di consentire l'accesso all'infrastruttura realizzata a condizioni trasparenti e non discriminatorie. Essi sottolineano che il caso che pone maggiori criticità è quello del soggetto verticalmente integrato e, pertanto, sarebbe opportuno prevedere l'introduzione di adeguate misure di salvaguardia per evitare l'insorgere di pratiche anti competitive o escludenti che possono conseguire dall'essere titolare dell'infrastruttura di rete finanziata.
21. Alcuni operatori rimarcano che la gestione della rete da parte di un operatore *wholesale only* dovrebbe essere accompagnata da forme di *soft regulation* che conducano a condizioni economiche e tecniche determinate su base equa e ragionevole, allo scopo di favorire il *deployment* delle infrastrutture a banda ultra larga. In relazione alle condizioni economiche, in particolare, ritengono infatti che l'attività di monitoraggio dell'Autorità per verificare l'eventuale sovra-compensazione del capitale investito e l'applicazione del *claw back* siano misure sufficienti a garantire il soddisfacimento delle condizioni richieste dalla normativa comunitaria in tema di aiuti di stato per reti BUL.
22. Mentre la posizione di alcuni tra i soggetti intervenuti, basandosi prevalentemente sulle indicazioni formulate dalla Direttiva 2014/61/UE, ritiene auspicabile la possibilità per gli operatori *wholesale only* di scegliere tra l'obbligo di accesso all'infrastruttura di posa (cavidotti, condotto, canaletta, tralicci) o l'obbligo di accesso alla fibra ottica spenta, un altro gruppo di operatori sostiene, al contrario, che non solo l'accesso ai nuovi elementi della infrastruttura di rete finanziata debba riguardare anche cavidotti e tralicci, ma che dovrebbe essere concesso senza limitazioni temporali, come previsto dalle indicazioni comunitarie.
23. Alcuni operatori ritengono che un operatore di tipo *wholesale only* passivo, a meno che non sia disponibile a modificare la propria offerta di servizi, non possa partecipare - da solo - a bandi ad aiuto pubblico ma debba eventualmente consociarsi con uno o più operatori in grado di fornire servizi *wholesale* di tipo attivo. La partecipazione ai bandi pubblici è una scelta e non un obbligo e pertanto gli operatori che desiderano partecipare hanno tutte le possibilità di trovare soluzioni per soddisfare i requisiti di partecipazione.
24. Tale valutazione deriva dal fatto che nelle aree a fallimento di mercato la disponibilità di servizi *wholesale* di tipo attivo è fondamentale per permettere agli operatori diversi dal beneficiario dell'aiuto un punto di ingresso nel mercato anche a fronte di una *customer base* particolarmente limitata. A ciò si aggiunge che la presenza di servizi *wholesale* di tipo attivo costituisce la più agevole possibilità per ipotizzare una risalita della scala degli investimenti verso soluzioni più infrastrutturate, poiché gli operatori diversi dall'incumbent non sono in possesso, in generale, di collegamenti di *backhaul* e, in questa situazione, la disponibilità di servizi *wholesale* attivi, quali il *bitstream* NGA, costituisce l'unica possibilità realistica per fornire i servizi a banda ultra larga a clienti dislocati in aree a scarsa densità abitativa e quindi contribuire ad aumentare il *take up* di tali servizi nelle aree bianche NGA.
25. Diversa è la situazione se nell'area si investe in infrastrutture con modelli di finanziamento di tipo diretto. In tali modelli, infatti, l'assenza di un'offerta *wholesale* di tipo attivo – che deriva

direttamente dalla struttura del bando – non costituisce un limite particolarmente critico per l’adozione del servizio da parte degli operatori del mercato, anche per quelli di piccola-media dimensione, in quanto, non essendo previsto l’obbligo di completa remunerazione del capitale investito, le offerte *wholesale* di tipo passivo presenteranno dei valori economici particolarmente contenuti rispetto ai prezzi *wholesale* per gli analoghi servizi che ci si può aspettare nel contesto di modelli ad incentivo.

#### *Le valutazioni dell’Autorità*

26. Gli Orientamenti europei 2013 prevedono espressamente, in sede di valutazione delle offerte, la possibilità di un punteggio incrementale in favore degli operatori all’ingrosso “puri”, cogliendo i benefici in termini competitivi che tale tipologia di *governance* può apportare al sistema. Eventuali differenziazioni di misure in capo a tali soggetti rispetto a quanto previsto per gli operatori verticalmente integrati vanno, altresì, adeguatamente valutate e motivate, onde evitare discriminazioni non proporzionate all’obiettivo perseguito.
27. Nell’ambito delle riflessioni qui proposte, si ritiene, pertanto, di confermare quanto espresso dalla Commissione europea la quale sostiene che le procedure di gara previste dalle autorità italiane debbano essere conformi allo “spirito” e ai “principi” della disciplina europea sugli appalti pubblici, dovendo: (a) tener conto del principio generale che lo Stato membro deve garantire “*la più ampia partecipazione possibile*”, evitando indebite discriminazioni e prevenendo scelte predeterminate del beneficiario e (b) sottoporre al test di proporzionalità ogni misura che, pur perseguendo il legittimo obiettivo di evitare “*conflitti di interesse, indebite discriminazioni nei confronti dei richiedenti l’accesso o dei fornitori di contenuti ed eventuali altri vantaggi indiretti occulti*”<sup>2</sup>, possa discriminare alcuno dei partecipanti alla procedura selettiva, esaminando in ogni caso se essa eccede quanto strettamente necessario per raggiungere l’obiettivo.
28. Nel caso il beneficiario sia un soggetto verticalmente integrato, è necessario prevedere l’introduzione di adeguate misure di salvaguardia per evitare l’insorgere di pratiche anti competitive o escludenti, di *margin o price squeeze*, o di eventuali altri vantaggi indiretti che possono conseguire dall’essere titolare dell’infrastruttura di rete finanziata, nonché l’introduzione di livelli di servizio che assicurino la parità interna-esterna. Le misure di salvaguardia devono prevedere, in particolare, l’obbligo di una contabilità separata, di disaggregazione, di trasparenza e l’obbligo di non discriminazione a danno degli altri operatori che si trovassero a concorrere con la divisione *retail* dell’aggiudicatario. Tali condizioni andranno verificate dall’Autorità tramite un sistema di monitoraggio delle *performance*.

D. 3. Si condividono le valutazioni espresse circa la necessità di affiancare, nel caso di aggiudicazione del finanziamento ad un operatore *wholesale only*, anche interventi a sostegno della domanda?

#### *Le osservazioni dei soggetti intervenuti*

29. Pur sottolineando la delicatezza con cui intervenire su tale materia, onde evitare che questo sostegno sia da interpretare come sussidio economico che rischia di alterare il punto di equilibrio delle curve della domanda e dell’offerta, la maggioranza dei soggetti intervenuti condivide le valutazioni dell’Autorità, considerando gli interventi a sostegno della domanda misure fondamentali le quali possono essere individuate in dettaglio tramite opportuna consultazione pubblica. La sostenibilità dei piani di infrastrutturazione è direttamente legata al tasso di adozione

<sup>2</sup> Orientamenti europei 2013 par. 80, lettera b

dei servizi a banda ultralarga da parte dei clienti degli operatori a valle del mercato. L'assenza di tale domanda, specie in aree caratterizzate da bassa penetrazione dei servizi può, quindi, pregiudicare la domanda di servizi *wholesale* e rallentare la realizzazione di un'infrastruttura BUL, soprattutto per un operatore che operi come "*wholesale only*".

30. In linea con il documento del Governo del 3 marzo 2015 "Strategia italiana per la banda ultralarga", la maggioranza degli operatori ritiene che gli interventi a sostegno della domanda (ad es. i voucher o il credito di imposta) debbono essere previsti in maniera trasversale per favorire la migrazione dei clienti verso le offerte a banda ultralarga in maniera neutrale rispetto alle architetture di rete (fisse o mobili) o ai modelli di business degli operatori che realizzano (operatori verticalmente integrati) o concorrono a realizzare (operatori *wholesale only*) le reti di nuova generazione, purché le condizioni di accesso garantiscano la massima parità competitiva con gli altri soggetti (ivi compreso il *time to market* allineato).

#### *Le valutazioni dell'Autorità*

31. L'Autorità, stante la posizione condivisa da parte di tutti i soggetti intervenuti, considera essenziale indirizzare le Istituzioni pubbliche ad un approccio sinergico e contestuale tra il sostegno alla realizzazione delle reti e il sostegno alla domanda di servizi a banda ultralarga.
32. Le azioni di sostegno economico individuate dal Governo nel documento di "Strategia" del 3 marzo 2015 e già parzialmente avviate in alcune porzioni del territorio su iniziativa di Enti Locali e Regionali, dimostrano la necessità di combinare gli effetti generati dalla implementazione delle reti e la loro effettiva e diffusa fruizione da parte dei cittadini.
33. L'Autorità ritiene, in ogni caso, necessario che tali misure siano adottate in conformità al principio di neutralità tecnologica, indipendentemente dal modello di business adottato e con l'obiettivo di massimizzare la diffusione di servizi a banda ultralarga soprattutto nelle aree a bassa concentrazione di domanda o con un profilo orografico non favorevole a reti di accesso di tipo *wired*, purché siano in grado di garantire i livelli di servizio e le prestazioni di connettività indicate dal bando.

D. 4. In quale misura, ad avviso del rispondente, l'appartenenza dell'area oggetto dell'intervento pubblico ad uno specifico <i>cluster</i> oppure il modello di finanziamento applicato possono influire sulla determinazione delle condizioni di accesso alle infrastrutture finanziate?
--

#### *Le osservazioni dei soggetti intervenuti*

34. Alcuni tra i soggetti intervenuti sono della opinione che le condizioni tecniche ed economiche di accesso alle infrastrutture sussidiate non debbano essere differenziate né per *cluster* di appartenenza, né per modello di finanziamento e debbano consentire sempre la massima disaggregazione possibile di accesso per gli altri soggetti che operano a livello *wholesale*.
35. Secondo tali soggetti, sebbene sia evidente che i costi di realizzazione delle infrastrutture intesi come costi unitari possono risultare anche molto diversi fra i vari *cluster*, il finanziamento pubblico ha come principale finalità di riportare i *cluster* più "svantaggiati" in un alveo di realizzabilità e sostenibilità in linea con le altre aree del paese. Pertanto, fermi restando gli evidenti razionali a favore del modello ad incentivo (certezza sull'offerta di servizi attivi oltre che passivi, semplicità di gestione, garanzia di tempi rapidi e certi, possibilità di clausole di *claw back*, etc.) rispetto al modello diretto e soprattutto al modello PPP, non si rintracciano motivazioni valide per una differenziazione delle condizioni di accesso.

36. Al contrario, alcuni operatori ritengono che le condizioni di accesso vadano determinate in funzione dei seguenti elementi:

- a) il modello di *governance*
- b) la tipologia di infrastruttura realizzata (FTTN e FTTH/B)
- c) il modello di finanziamento; ovvero, in altri termini, sarà la modalità e la misura dell'intervento pubblico (finanziamento al 100%, al 70%, al 50% o credito d'imposta o defiscalizzazione, come misure sia a favore degli operatori, sia dei clienti finali) ad incidere in maggior misura sulle condizioni di accesso, soprattutto dal punto di vista delle condizioni economiche (che dovrebbero essere orientate ai costi delle infrastrutture, al netto dei finanziamenti ricevuti, tenuto conto che solo in caso di intervento pubblico al 100% la proprietà della rete non sarà privata).

*Le valutazioni dell'Autorità*

37. L'Autorità rileva che, sebbene vi siano posizioni divergenti sulla suddivisione in *cluster* e sul modello di *governance*, la totalità dei soggetti intervenuti ritiene che il modello di finanziamento adottato dal Governo possa oggettivamente costituire un *driver* per differenziare le condizioni di accesso alle reti sussidiate.

38. Mentre la *governance* della rete non può costituire in sé un autonomo strumento di analisi delle condizioni di accesso, i *cluster* di appartenenza sono in realtà partizioni territoriali dinamiche, tendenti a equipararsi nel tempo a livello nazionale proprio in virtù dei citati finanziamenti.

39. Alla luce dei contributi alla consultazione pubblica ricevuti, dunque, ed in linea con la posizione già espressa nel testo di consultazione, l'Autorità prende atto che le condizioni di accesso alle reti sussidiate con finanziamenti pubblici dovrebbero essere differenziate pressoché esclusivamente sulla base del modello di finanziamento.

40. In altri termini, deve essere la modalità e la misura dell'intervento pubblico il *driver* principale della determinazione delle condizioni di accesso, soprattutto dal punto di vista delle condizioni economiche che dovrebbero essere orientate ai costi delle infrastrutture, al netto dei finanziamenti ricevuti, tenuto conto che solo nel caso di intervento pubblico al 100% (ovvero intervento diretto in cui l'infrastruttura realizzata rimane di proprietà pubblica) non vi sarà necessità di recuperare, se non in minima parte, il capitale investito.

41. Pertanto, l'Autorità ritiene opportuno diversificare le linee guida in considerazione del modello di finanziamento applicato, prendendo in particolare considerazioni i modelli ad incentivo e quello diretto.

**2. Condizioni di accesso all'ingrosso alla rete sussidiata – investimento diretto.**

D. 5. Nel caso di interventi diretti in aree "bianche NGA", quali condizioni di accesso si ritengono applicabili al concessionario che gestirà le infrastrutture finanziate, offrendo i relativi servizi all'ingrosso?

*Le osservazioni dei soggetti intervenuti*

42. Nell'ambito del modello di finanziamento diretto, un gruppo di operatori ritiene che, qualora il concessionario sia l'operatore notificato o comunque un operatore verticalmente integrato, il livello minimo di obblighi debba essere almeno equivalente a quello previsto per l'operatore SMP, al massimo livello di disaggregazione, prevedendo anche obblighi di offrire accesso

almeno alle stesse componenti di rete presenti nell'Offerta di Riferimento di Telecom Italia, a canone mensile, oltre che in modalità IRU. La disponibilità di servizi attivi con adeguati SLA e penali in capo al soggetto beneficiario (sia o meno operatore SMP) e l'implementazione di fluide modalità di cambio operatore, sono tutte condizioni che contribuiscono a replicare nelle aree bianche NGA condizioni di mercato pari a quelle che si riscontrano in aree maggiormente competitive del Paese. Tali operatori sostengono, inoltre, la necessità di prevedere la cessione di fibra spenta di tipo "end to end" a canone mensile indipendente dall'architettura di rete realizzata.

43. Alcuni operatori propongono inoltre l'introduzione di obblighi di fornitura in modalità efficiente attraverso la previsione di:
- Meccanismi di misurazione delle performance, oggettivi e facilmente verificabili
  - Penali effettivamente deterrenti
  - Livelli di servizio migliorativi rispetto agli attuali previsti in capo all'operatore notificato.
44. Altri operatori ritengono che la definizione puntuale delle condizioni di accesso dovrebbe essere determinata fra l'amministrazione aggiudicatrice e gli operatori interessati nell'ambito delle procedure di selezione del gestore della rete, ferma la condizione di realizzare una rete adeguatamente disaggregata e l'obiettivo di incentivare all'utilizzo della stessa tutti gli operatori di telecomunicazione interessati.
45. Alcuni operatori ritengono che anche per tale modello di investimento, nell'area coperta dalla rete sussidiata, dovrebbe essere imposto un obbligo di separazione contabile per garantire l'effettiva applicazione di prezzi orientati ai costi (dedotti i finanziamenti percepiti), e introdotto anche un meccanismo di test di prezzo sui prodotti *retail* offerti, a garanzia della non discriminazione nei mercati a valle.
46. La maggioranza degli intervenuti evidenzia che le condizioni di accesso dovranno in ogni caso essere stabilite in modo tale da consentire all'operatore concessionario la piena remunerazione dei costi, una-tantum e ricorrenti, associati alla gestione delle infrastrutture, con un margine di remunerazione equiparabile a quello previsto in altri modelli, considerando l'assenza di ammortamenti collegati alla realizzazione della rete.

#### *Le valutazioni dell'Autorità*

47. Dalle osservazioni dei partecipanti alla consultazione pubblica emerge la necessità che le condizioni economiche delle reti sussidiate tengano conto, oltre che dell'intensità dell'intervento, anche della modalità con cui lo stesso è attuato. Da ciò, come anticipato, l'esigenza di individuare metodologie di *pricing* differenziate tra i modelli ad intervento diretto, rispetto a quelle previste per quanto riguarda il modello ad incentivo oppure nel caso di partnership pubblico privata.
48. Come noto, funzione primaria del contributo pubblico è di creare le condizioni per lo sviluppo delle reti in aree dove il profilo di rischio e le prospettive di redditività allontanano gli investitori privati, modulandone l'intensità in modo da riposizionare la sostenibilità degli investimenti privati allo stesso livello riscontrabile nelle aree del Paese dove gli operatori investono in reti a banda ultralarga in piena autonomia.
49. Le condizioni di accesso individuate dall'Autorità per le aree a fallimento di mercato sono finalizzate dunque ad agevolare tali modulazioni al fine di accelerare in tale aree il superamento del fallimento di mercato.

50. Nel caso di intervento ad incentivo, l'infrastruttura sovvenzionata rientra pienamente nel patrimonio dell'operatore aggiudicatario, il quale, qualora si tratti di un operatore verticalmente integrato potrebbe operare in maniera discriminatoria, adottando le pratiche tipiche di un operatore SMP integrato. Nel caso di intervento diretto, invece, l'operatore beneficiario dell'aiuto non risulta proprietario dell'infrastruttura sussidiata, che rimane di proprietà pubblica, mentre lo stesso operatore utilizza l'infrastruttura in qualità di concessionario esercitandone i pieni diritti d'uso. È evidente che qualora il concessionario sia un operatore *wholesale only* vengono meno le problematiche competitive legate alle pratiche discriminatorie tipiche degli operatori integrati.
51. In tale fattispecie, in presenza di un'unica infrastruttura di proprietà pubblica ricorre la necessità, in capo all'aggiudicatario della concessione, di recuperare i soli costi di esercizio derivanti dalla manutenzione della rete e dalla sua gestione per la commercializzazione di servizi di accesso all'ingrosso.
52. Risulta dunque 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).
53. Resta confermato che in osservanza delle indicazioni fornite dagli Orientamenti europei 2013, "*gli operatori terzi devono avere accesso anche alle infrastrutture di rete passive e non solo a quelle attive*<sup>3</sup>, nel rispetto di adeguati SLA e penali.
54. Il concessionario dovrà comunicare all'ente aggiudicatore, all'Autorità e agli operatori richiedenti un listino di servizi all'ingrosso, ai quali potranno accedere gli operatori abilitati.
55. Per quanto riguarda i prezzi di accesso si ritiene opportuno che il concessionario fissi sulla base di condizioni eque e ragionevoli i prezzi di accesso alle infrastrutture di posa (in coerenza con le disposizioni regolamentari previste per legge in capo ad operatori di rete sulla base del decreto legislativo n. 33/2016, di recepimento della direttiva comunitaria 2014/61/UE), mentre per ciò che riguarda i servizi di accesso alla fibra spenta si ritiene opportuno prevedere prezzi di riferimento orientati ai costi secondo le modalità che saranno descritte nei paragrafi successivi.
56. In particolare, in continuità con le indicazioni già fornite nell'ambito della consultazione pubblica, le modalità di *pricing* della fibra spenta per i modelli di investimento diretto prevedranno anche ipotesi alternative a quelle in modalità IRU generalmente adottate nel contesto SMP, e saranno basate sul modello "*pay per use*".
57. Tutto ciò premesso l'Autorità ritiene che per stabilire le condizioni economiche dei servizi all'ingrosso per l'intervento diretto non sia opportuno impiegare la metodologia di valutazione dei costi adottata per la regolamentazione SMP, utilizzabile invece per la valutazione dei prezzi dei servizi all'ingrosso per le infrastrutture sovvenzionate tramite intervento ad incentivo.
58. La definizione delle tariffe dei servizi per tale quota di costi in capo all'operatore concessionario è effettuata in coerenza con gli assunti previsti nei modelli BU-LRIC predisposti nell'ambito delle analisi di mercato ed approvazione delle offerte di riferimento utilizzando però un modello che individui 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.

<sup>3</sup> Cfr. Orientamenti europei 2013, punto 80, lett. a)

59. Una volta stimati i costi nello scenario di riferimento tipico delle aree territoriali afferenti ai “cluster” C e D è possibile individuare il livello del prezzo legato ai costi gestionali, 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 utilizzati per la stima dei costi sono:
- il livello di SLA (*Service Level Agreement*) da garantire<sup>4</sup>,
  - il livello di domanda atteso<sup>5</sup>,
  - i tassi di guasto o di attivazione<sup>6</sup>,
  - i tempi di servizio per svolgere ciascuna delle attività<sup>7</sup>.
60. La quantità complessiva di personale derivante da tali *driver* va quindi moltiplicata per il costo unitario medio annuale del personale.
61. La previsione di tale modello, affiancato a modalità di *pricing* più tradizionali quali le modalità in IRU pluriennale, e tenuto conto dell’assenza di costi di realizzazione da recuperare tramite il prezzo dei servizi di accesso, appare infatti particolarmente opportuna. Come illustrato nel documento di consultazione pubblica, il principale vantaggio di tale soluzione - in un’area di mercato in cui ragioni strutturali rendono difficile la presenza di più operatori di rete - è che, una volta realizzata, l’infrastruttura di proprietà pubblica venga impiegata da più operatori, sulla base dell’effettivo utilizzo, senza che questi debbano affrontare gli ingenti costi legati al pagamento anticipato di un contributo in IRU, che rappresenta un’evidente barriera all’accesso al mercato. Come indicato nell’ambito della consultazione pubblica, infatti, dall’analisi preliminare delle condizioni di domanda di un’area a totale fallimento di mercato, il business case di un operatore che deve offrire i servizi al dettaglio sulla base di prezzi regolamentati in modalità IRU difficilmente potrebbe essere sostenibile, e ciò proprio per gli elevati capitali iniziali che lo stesso deve investire.
62. Al fine di evitare profitti in eccesso ingiustificati e vanificare l’obiettivo di diffusione dei servizi a banda ultra larga, le condizioni economiche agevolate di accesso all’*unbundling* della fibra ottica, previste in caso di reti finanziate con modello diretto (modalità *pay per use* ossia come canone per utente attivato) 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.

- D. 6. Si condividono le valutazioni espresse in materia di obblighi di accesso ai servizi passivi?
- D. 7. Si ritiene proporzionato e completo l’elenco dei servizi passivi al variare delle diverse architetture realizzate?

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Si ipotizza un tasso di guasto pari al 5% per FTTB/H e 2% per FTTC ed un tasso di attivazione pari al 12% per FTTB/H e 14% per FTTC.

<sup>7</sup> Coerenti con i tempi medi utilizzati nell’ambito delle delibere di approvazione delle offerte di riferimento per la fissazione degli *una tantum*.

### *Le osservazioni dei soggetti intervenuti*

63. Alcuni operatori concordano con le soluzioni proposte, riconoscendo che nella declinazione delle condizioni di accesso assume centralità il tema della modulazione degli obblighi in funzione del modello di *governance* del gestore della rete. Il Legislatore comunitario riconosce che le reti NGA sovvenzionate dovrebbero offrire una gamma più ampia di prodotti di accesso all'ingrosso, ma gli Orientamenti del 2013 esplicitamente prevedono che questo debba avvenire «in linea di principio».
64. Dal momento che le soluzioni tecnologiche che gli operatori metteranno in campo potranno essere sostanzialmente diverse da quelle offerte oggi da Telecom Italia, ritengono che l'obbligo debba riferirsi in ogni caso a servizi almeno equivalenti, in termini di disaggregazione, punti di accesso (o consegna) e condizioni tecniche ed economiche, a quelli offerti sulle reti già oggetto di regolamentazione e sarà necessario prevedere un congruo periodo (almeno sei mesi dalla disponibilità effettiva dell'offerta *wholesale*) in cui l'operatore aggiudicatario non potrà offrire servizi *retail* alla propria clientela finale.
65. Alcuni operatori, pur nella convinzione che la tecnologia FTTH sia l'unica in grado di massimizzare l'investimento realizzando un'architettura di rete pienamente aperta con fibre dedicate (P2P) a tutte le risorse utilizzabili, è consapevole che qualora il finanziamento riguardi invece aree remote come il cluster D, dove l'unica architettura sub-ottimale sia FTTC, occorre rafforzare l'obbligo di accesso al nodo dell'operatore beneficiario, quando questo coincida con l'incumbent.
66. Per il cabinet multi-operatore infine la maggioranza dei soggetti intervenuti ritiene necessario attuare la modalità di annuncio, in parte peraltro già prevista dalla regolamentazione vigente, in base alla quale realizzare moduli di dimensioni necessarie a garantire tutti gli operatori richiedenti, compreso la stessa Telecom, senza alcun costo aggiuntivo. Tale realizzazione e predisposizione deve essere compatibile con l'effettivo dispiegarsi delle dinamiche concorrenziali.
67. Sul *backhauling*, vi è condivisione piena della proposta dell'Autorità, soprattutto in aree *bitstream*, in cui gli OLO per competere devono usufruire necessariamente di servizi attivi offerti all'ingrosso dove hanno limitata marginalità economica e dove la realizzazione di *backhauling* da parte del beneficiario potrebbe superare il problema.

### *Le valutazioni dell'Autorità*

68. L'Autorità, anche sulla base degli elementi raccolti in fase di consultazione, conferma le proprie valutazioni svolte ai punti 59 e seguenti dell'allegato B alla delibera n. 575/15/CONS in merito al set minimo di servizi passivi di accesso all'ingrosso, integrandole come segue:
- a. accesso alle infrastrutture di posa - di nuova realizzazione o esistenti - utilizzate per completare l'infrastruttura;
  - b. accesso alla fibra spenta;
  - c. accesso disaggregato alla rete locale in fibra ottica (cd. *end to end*);
  - d. *unbundling* della fibra ottica nel caso di infrastruttura di tipo GPON- FTTB/H;
  - e. co-locazione ai PoP (Point of Presence) del beneficiario, nel rispetto del principio di neutralità tecnologica ed altri servizi accessori.
69. Si specifica inoltre per entrambi i modelli di finanziamento che, laddove il beneficiario per la realizzazione della rete NGA finanziata utilizzi una nuova tecnologia o una architettura di rete

non valutata dalle vigenti analisi di mercato, è necessario che lo stesso pubblichi un'offerta di accesso *wholesale* all'infrastruttura finanziata che contenga servizi almeno equivalenti, in termini di disaggregazione, punti di accesso (o consegna) e condizioni tecniche ed economiche, a quelli offerti sulle reti già oggetto di regolamentazione. Tale offerta sarà valutata dall'Autorità su richiesta della Stazione appaltante.

70. Nel caso di infrastruttura di rete finanziata di tipo FTTB/H che può essere realizzata secondo un'architettura punto-punto oppure punto-multipunto (GPON), ai fini della fornitura del servizio di accesso al segmento di terminazione, l'operatore beneficiario dovrà prevedere l'installazione di un idoneo ripartitore nel punto di terminazione di edificio (PTE) in ottemperanza agli obblighi simmetrici in materia di accesso alle infrastrutture fisiche di rete disciplinati dalla delibera n. 538/13/CONS.
71. Infine, l'Autorità conferma la necessità di definire la dotazione infrastrutturale essenziale per permettere a tutti gli operatori presenti sul mercato di competere a parità di condizioni sia nelle gare che nella fase successiva al *roll-out* delle reti in termini di contendibilità del mercato *retail*. A tal fine si ritiene di garantire principalmente la disponibilità, per tutti gli operatori, di servizi di co-locazione al nodo (ad es. il cabinet per le architetture di tipo FTTC) e la possibilità di minimizzare gli investimenti per gli operatori alternativi attraverso la realizzazione di tratte di *backhaul* per collegare la nuova rete di accesso NGA alle proprie dorsali nazionali.

D. 8. Si condivide la necessità di una soluzione scalabile per la realizzazione del *cabinet multi-operatore*?

*Le osservazioni dei soggetti intervenuti*

72. La maggioranza dei soggetti intervenuti ritiene corretto che il progetto iniziale preveda l'installazione del solo primo modulo necessario per ospitare gli apparati attivi del beneficiario oppure del primo operatore richiedente. Nel caso di successive richieste di co-locazione da parte di altri operatori nella medesima area cabinet, l'installazione del modulo autonomo dovrebbe avvenire a cura del beneficiario, con rimborso degli oneri da parte dell'operatore richiedente. Tale soluzione garantisce che la responsabilità rimanga in capo all'operatore beneficiario, che avrà piena autonomia nella gestione operativa per garantire i necessari SLA, prevenendo così eventuali contenziosi che potrebbero insorgere a causa della molteplicità degli interventi.
73. Alcuni operatori tuttavia ritengono necessario aggiungere che in conseguenza di apposite richieste da parte di successivi operatori, questi ultimi debbano partecipare per quota parte ai costi comuni e per l'intero ai maggiori costi ad essi direttamente imputabili.
74. Essi ritengono in particolare che questa soluzione debba essere implementata indipendentemente dalla tipologia del territorio presso il quale è finanziato l'intervento e che debba costituire parametro di merito nella valutazione progettuale.

*Le valutazioni dell'Autorità*

75. L'Autorità, anche sulla base degli elementi raccolti in fase di consultazione, conferma la necessità per i nuovi bandi di attuare la modalità di annuncio per il *cabinet* multi-operatore, come indicato ai punti 50 e seguenti dell'allegato B alla delibera n. 575/15/CONS, in base alla quale realizzare moduli di dimensioni necessarie a garantire tutti gli operatori richiedenti, compreso l'operatore SMP, senza accollare alcun costo aggiuntivo.
76. Stante l'impegno di risorse pubbliche, al fine di ottemperare ai predetti requisiti tecnici e al contempo evitare costi altrimenti ingiustificati, sarà opportuno prevedere nei bandi l'obbligo per

l'aggiudicatario di 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.

77. 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.
78. Il modulo base dovrà essere progettato e installato in modo che possa essere facilmente espanso mediante i suoi moduli addizionali. Questo significa che il basamento deve essere dimensionato per permettere tale ampliamento e che la co-locazione sul suolo pubblico non deve precludere tale operazione.
79. E' necessario, altresì, che il beneficiario realizzi tanto le infrastrutture a corredo del *cabinet*, ossia i pozzetti e le infrastrutture per il raccordo, che le infrastrutture necessarie per il rilegamento elettrico. Quest'ultimo elemento deve permettere il collegamento tra il *cabinet* e un punto di presenza della rete del fornitore di energia elettrica che possa essere utilizzato dagli operatori che dovessero decidere di installare i propri apparati in un secondo momento rispetto al beneficiario che realizza l'infrastruttura.
80. Nel caso di bandi con modello di finanziamento diretto, l'installazione del *cabinet* può rientrare nel perimetro del progetto finanziato e consta di un numero di moduli in linea con la manifestazione di interesse vincolante espressa dagli operatori per ogni specifica area, mediante la stessa modalità citata ai punti che precedono, che può essere espletata dalla Stazione appaltante o dal concessionario.
81. Specificamente per le infrastrutture realizzate con modelli di investimento diretto, 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.

D. 9. Si condivide l'opportunità di prevedere nel progetto di infrastruttura finanziata la realizzazione dei collegamenti di <i>backhauling</i> anche grazie alla condivisione di infrastrutture terze pre-esistenti?
---

*Le osservazioni dei soggetti intervenuti*

82. La maggioranza dei soggetti intervenuti condivide pienamente questa opportunità di infrastrutturazione che parte dalla ipotesi che la rete si sviluppi estendendo l'attuale e che quindi ne reimpieghi le parti già realizzate.
83. Una parte di essi sostiene che si debba garantire all'operatore richiedente l'accesso all'infrastruttura locale, al *backhauling* di *short haul* (come definito al precedente punto D.2.) e, se richiesto, al collegamento di *backhauling* di *long haul*, al fine di evitare il rischio di "isolamento" dell'infrastruttura realizzata. Deve però essere chiarito il criterio con cui deve essere stabilito il nodo operatore da collegare, se tale collegamento debba essere in *dark fibre* (entro una determinata distanza) oppure in capacità, e quali condizioni commerciali e di SLA devono di volta in volta essere previste. Tale collegamento potrebbe essere offerto in alternativa dall'operatore beneficiario tramite la propria rete oppure tramite rete di terzi, ma sotto la propria responsabilità, a condizioni commerciali predefinite nel bando gara ed adeguate nel tempo al variare delle condizioni di mercato.
84. Un operatore non ritiene, tuttavia, praticabile tale soluzione che dovrebbe essere perseguita solo in caso di accordo con gli operatori richiedenti l'accesso.

85. Va inoltre tenuto conto che, qualora la realizzazione dei collegamenti di *backhauling* venga finanziata anch'essa tramite le risorse messe a disposizione per l'infrastrutturazione del Paese a banda ultralarga, l'estensione dei collegamenti di *backhauling* tra il nodo di consegna dell'operatore beneficiario ed il nodo di presenza di altri operatori potrebbe essere notevolmente significativa, richiedendo lo stanziamento di ingenti risorse che sarebbero sottratte all'obiettivo di estendere il più possibile la rete di accesso NGA sotteso alla strategia governativa.
86. Quasi unanimemente si concorda che gli eventuali elementi di rete già esistenti, utili alla realizzazione di tale collegamento, debbano essere obbligatoriamente messi a disposizione del beneficiario dell'aiuto per la realizzazione della rete.
87. Se da una parte l'inclusione del collegamento di *backhaul* all'interno del perimetro finanziato riduce il divario competitivo tra l'incumbent e gli operatori alternativi nella realizzazione del servizio a banda ultralarga mediante gli elementi finanziati, dall'altra, la proprietà di infrastrutture già esistenti utili per la realizzazione dei collegamenti di *backhaul* non deve costituire un vantaggio troppo significativo per il proprietario nell'aggiudicazione del bando stesso. Su questo punto si invita quindi l'Autorità a esprimersi in merito alla modulazione del punteggio di gara per bilanciare tale situazione.

*Le valutazioni dell'Autorità*

88. L'Autorità ritiene sia utile, per i nuovi bandi, che la Stazione appaltante si accerti dell'esistenza di infrastrutture utili a realizzare tratte di reti di *backhauling* tra il nodo di consegna dell'operatore beneficiario ed il nodo di presenza di altri operatori, come già indicato ai punti 52 e seguenti dell'allegato B alla delibera n. 575/15/CONS, ovvero ne individui la modalità di realizzazione (in caso di indisponibilità).
89. I collegamenti oggetto del finanziamento pubblico hanno lo scopo di raccogliere il traffico dalle centrali locali e consegnarlo in un punto opportuno che possa essere prossimo a punti di presenza delle reti nazionali degli operatori che hanno mostrato interesse per una determinata area. In quest'ottica è sicuramente importante che le centrali più remote ed isolate appartenenti al piano finanziato vengano aggregate e collegate da elementi di rete in modo da agevolare la raccolta del traffico per operatori che non possiedono già collegamenti diretti verso ogni centrale e minimizzare i collegamenti di *backhauling* necessari al raggruppamento di tutte le centrali.
90. In merito alle osservazioni poste con riferimento alle condizioni tecniche a cui deve sottostare la condivisione delle tratte di reti di *backhauling*, si ritiene che il beneficiario dovrà indicare agli operatori i punti di consegna dei servizi di accesso attivi e passivi della rete NGA finanziata. Tale indicazione dovrà essere riportata nell'ambito dell'offerta del beneficiario, la quale dovrà anche prevedere l'offerta tecnico-economica dei collegamenti di *backhauling* finanziati, ancorché realizzati attraverso la condivisione di infrastrutture terze pre-esistenti siano esse di proprietà pubblica o privata.
91. L'Autorità chiarisce che in merito alle modalità e condizioni di accesso alle tratte di infrastruttura esistenti, sia con riferimento alle infrastrutture di proprietà pubblica che privata, si rinvia al Decreto Legislativo n. 33/2016, attuativo della Direttiva 2014/61/UE – che prevede l'obbligo di “accesso alla infrastruttura fisica secondo condizioni eque e ragionevoli, anche riguardo al prezzo, ai fini dell'installazione di elementi di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità”.

<p>D. 10. Nel caso di infrastrutture FTTH, si ritiene opportuno prevedere obblighi di accesso disaggregato alla rete locale in fibra ottica basati su metodi di <i>unbundling</i> quali quelli che</p>
--

impiegano le tecnologie *Wavelength Division Multiplexing* (WDM) ovvero condivisione o accesso a reti GPON?

*Le osservazioni dei soggetti intervenuti*

92. Per la massimizzazione dei benefici dell'intervento pubblico, alcuni operatori ritengono sia necessario che l'operatore beneficiario dell'intervento, qualora verticalmente integrato, metta a disposizione un'ampia gamma di servizi, mediante l'imposizione di obblighi di accesso disaggregato alla rete locale in fibra ottica, ad esempio con le tecnologie WDM oppure la condivisione di reti xPON; tuttavia ritengono tale misura regolamentare non opportuna per un operatore *wholesale only*, potendo rappresentare, in tale circostanza, una barriera all'ingresso e limitare lo sviluppo del mercato *wholesale*, poiché l'applicazione della tecnologia WDM richiede la presenza di elementi attivi ed una organizzazione operativa molto differente da quanto richiesto per la gestione di una rete passiva.
93. Alcuni operatori pur accogliendo con favore la previsione di poter integrare l'attuale offerta di servizi di accesso all'ingrosso passivi prevista per l'operatore SMP con servizi di accesso disaggregato alla rete locale in fibra ottica basati su metodi alternativi all'ULL, evidenziano la necessità di non sottovalutare l'onere economico di tale soluzione in aree a fallimento di mercato, che, quantunque consenta di limitare significativamente gli effetti distortivi sul mercato, potrebbe essere prevista tuttavia solo in una fase evolutiva della rete, limitando invece l'accesso, in una prima fase, alla sola predisposizione degli spazi per le infrastrutture necessarie.
94. Un altro gruppo di operatori giudica ancora prematuro parlare di WDM, non essendo una soluzione al momento disponibile, ma, come indicato alla nota 118 degli Orientamenti del 2013, dovrebbe essere previsto un preciso obbligo di fornire la disaggregazione effettiva tramite WDM non appena tale tecnologia diventi disponibile alla commercializzazione. Nell'attesa, l'aggiudicatario potrebbe essere tenuto a fornire ai richiedenti accesso un prodotto virtuale di disaggregazione (ad es. il VULA), che assomigli quanto più possibile alla disaggregazione fisica.

*Le valutazioni dell'Autorità*

95. L'Autorità conferma, come indicato al punto 69 dell'allegato B alla delibera n. 575/15/CONS, la fissazione delle condizioni tecniche di fornitura dei servizi *wholesale* passivi su rete NGAN disciplinate nell'ambito dei provvedimenti di analisi di mercato vigenti in capo all'operatore notificato, ove applicabili.
96. Il soggetto beneficiario dovrà comunicare all'ente aggiudicatore, all'Autorità e agli operatori interessati, il listino per servizi su rete NGAN (punto- multipunto e punto – punto) sulla base delle linee guida definite dall'Autorità.
97. Nel caso di infrastrutture FTTB/H, l'Autorità ritiene necessario prevedere un servizio di *unbundling* della fibra ottica su rete GPON indipendentemente dal modello di finanziamento adottato. Nel caso di modello ad incentivo su richiesta degli operatori terzi, il beneficiario dovrà dunque formulare un'offerta di *unbundling* della GPON a condizioni economiche eque e ragionevoli, fissate sulla base di benchmark di mercato. In caso di controversia le condizioni economiche potranno, su richiesta di una delle parti interessate, essere oggetto di valutazione da parte dell'Autorità.
98. Nel caso di modello diretto l'offerta di *unbundling* della GPON mediante modalità di *pricing pay per use*, consentirà la massima diffusione dei servizi in un regime competitivo. I criteri per

l'individuazione dei relativi livelli di prezzo di riferimento sono dunque identificati dalle linee guida.

D. 11. Quali valutazioni si esprimono in merito alla previsione di collegare l'obbligo di offerta di taluni servizi alla dimostrazione di una domanda ragionevole, onde evitare costosi investimenti non richiesti? Come si potrebbero individuare modalità e processi che consentano di dar seguito in modo efficace ed efficiente a tale condizione?

*Le osservazioni dei soggetti intervenuti*

99. La quasi totalità degli operatori intervenuti condivide il principio alla base della proposta di subordinare gli obblighi di offerta alla dimostrazione di una domanda ragionevole. Come rilevato negli Orientamenti del 2013, la presenza di tutti i tipi di prodotto potrebbe aumentare i costi di investimento decretando l'insostenibilità dei piani di copertura, soprattutto nel caso di reti NGA che comportano costi fissi, specifici e non recuperabili (c.d. costi *sunk*).
100. Essi evidenziano come sia nell'interesse del mercato, principalmente dei consumatori, evitare di introdurre obblighi sproporzionati che minino le capacità di investimento dell'operatore aggiudicatario e che determinino barriere tecniche ed economiche. È quindi necessario accedere ai servizi *wholesale* che il mercato realmente richiede nelle diverse realtà territoriali.
101. Un altro gruppo di operatori ritiene che l'obbligo di offrire servizi *wholesale* da parte di soggetti beneficiari di finanziamenti pubblici debba valere sempre, indipendentemente dalla dimostrazione di una domanda ragionevole.
102. Tuttavia onde evitare investimenti difficilmente recuperabili a causa di una eventuale domanda insufficiente, tali operatori propongono che l'operatore aggiudicatario renda pubblico il piano delle aree di copertura e delle relative tempistiche di *deployment* dei servizi *wholesale* della rete finanziata soggetti all'obbligo, sul cui rispetto ritengono essenziale l'attività di vigilanza dell'Autorità al fine di evitare l'insorgere di comportamenti illecitamente dilatori da parte dell'aggiudicatario.

*Le valutazioni dell'Autorità*

103. Alla luce dei contributi alla consultazione pubblica ricevuti, l'Autorità ritiene che, al fine di garantire l'uniformità delle condizioni concorrenziali su tutto il territorio nazionale, l'obbligo di offrire servizi passivi *wholesale* da parte di soggetti beneficiari di finanziamenti pubblici debba valere indipendentemente dalla dimostrazione di una domanda ragionevole, anche nelle aree a scarsa densità di popolazione o in cui vi sia una bassa penetrazione di servizi a banda larga e imprese locali di piccole dimensioni.
104. Con riguardo alle osservazioni raccolte in merito alla necessità di applicare all'operatore *wholesale only* condizioni di accesso meno stringenti rispetto all'operatore verticalmente integrato, si considera quanto di seguito riportato.
105. Dagli Orientamenti emerge chiaramente che, poiché le infrastrutture sono finanziate (in tutto o in parte) con denaro dei contribuenti, i beneficiari dovrebbero offrire una gamma più ampia di prodotti di accesso rispetto a quelle imposte agli operatori notificati come SMP<sup>8</sup>.
106. Ad oggi i finanziamenti pubblici per la realizzazione di infrastrutture a Banda ultra larga sono disciplinati dalle condizioni previste nella Decisione della Commissione del 18.12.2012

---

<sup>8</sup> Paragrafo 78, lettera g).

C(2012) 9833 Aiuto di Stato SA.34199 (2012/N) – Italia Piano digitale – Banda ultra larga, che in particolare al paragrafo 48, relativamente all’accesso all’ingrosso, prevede: “*Indipendentemente dal modello scelto, per poter beneficiare degli aiuti previsti dal presente regime quadro dovrà essere garantito per almeno 7 anni l’accesso all’ingrosso alle infrastrutture. L’accesso dovrà essere garantito a diversi livelli: cavidotti, fibra spenta, disaggregazione della rete ad anello locale nonché, se del caso, della sottorete, disaggregazione virtuale o altri prodotti di accesso equivalenti disponibili per la tecnologia scelta. Gli obblighi si estendono anche alle parti della rete che utilizzano infrastrutture esistenti, vale a dire infrastrutture non realizzate ex novo con il sostegno pubblico. Gli elementi della rete di nuova costruzione dovranno essere progettati in modo da consentire effettivamente l’accesso e garantire la disaggregazione, ad esempio prevedendo opportune soluzioni per lo spazio nei cavidotti, il numero di fibre, lo spazio negli armadietti di distribuzione o in altri elementi della rete. L’accesso agli elementi dell’infrastruttura passiva deve essere garantito senza limiti di tempo.*”

107. Infine, si evidenzia altresì che il Regolamento generale di esenzione n. 651/2014<sup>9</sup>, ai sensi dell’art. 52, nell’esentare dall’obbligo di notifica alla Commissione e dichiarare compatibili gli aiuti di Stato per le infrastrutture a banda larga (che non superino la soglia di 70 milioni di Euro), prevede tra le condizioni per poter godere dell’esenzione, che l’operatore aggiudicatario debba, ai sensi del comma 5, comunque consentire l’accesso, senza limiti di tempo, a cavidotti e tralacci
108. Conseguentemente, si ritiene proporzionato prevedere che il beneficiario, indipendentemente dalla *governance* della rete, fornisca tutti i servizi *wholesale* individuati entro un termine di 6 mesi dal completamento dei lavori di *deployment*.
109. Relativamente alle condizioni economiche di accesso alle infrastrutture di posa di nuova realizzazione, finanziate con contributi pubblici, l’Autorità ritiene che il beneficiario possa fissare prezzi sulla base di condizioni eque e ragionevoli, che saranno valutate alla luce degli effettivi investimenti effettuati, con una indicazione di prezzo massimo, stabilita per le infrastrutture realizzate con modello ad incentivo e identificata nel prezzo definito nell’OR dell’operatore SMP approvato. Per l’accesso alle infrastrutture di posa esistenti, restano applicabili le norme di recepimento della Direttiva 61/2014<sup>10</sup>.

- D. 12. Si ritiene proporzionato l’obbligo in capo all’operatore aggiudicatario che attiva l’infrastruttura di fornire un servizio *wholesale* di tipo VULA per l’accesso alla propria rete?
- D. 13. Si ritiene proporzionato l’obbligo in capo all’operatore aggiudicatario che attiva l’infrastruttura di fornire il servizio *bitstream* Ethernet?

*Le osservazioni dei soggetti intervenuti*

110. La maggioranza dei soggetti intervenuti ritiene che presso le aree del cluster D, in assenza di dinamiche competitive tra gli operatori, questo tipo di servizio debba essere sempre presente.

<sup>9</sup> REGOLAMENTO (UE) N. 651/2014 del 17 giugno 2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del TFUE.

<sup>10</sup> Decreto Legislativo n. 33 del 15 febbraio 2016.

Si ritiene che costituisca un fattore positivo l'offerta di tali servizi anche in territori diversi da quelli di interesse.

*Le valutazioni dell'Autorità*

111. In linea con gli Orientamenti europei l'Autorità conferma, come indicato al punto 71 e seguenti dell'allegato B alla delibera n. 575/15/CONS, la necessità che il beneficiario renda disponibili agli operatori terzi non solo i servizi attivi (VULA e *bitstream* Ethernet o servizi equivalenti se realizzati mediante altre soluzioni infrastrutturali diverse) ma anche i servizi passivi.
112. A tal proposito, gli Orientamenti europei 2013 evidenziano<sup>11</sup> 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 collocazione 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*”.
113. Per le condizioni tecniche di fornitura dei servizi *wholesale* attivi su rete NGAN sussidiate si adottano quelle disciplinate nell'ambito dei provvedimenti di analisi di mercato vigenti in capo all'operatore notificato, ove applicabili.

D. 14. Come potrebbe essere declinato l'obbligo di servizi attivi nel caso di aggiudicatario <i>wholesale only</i> passivo?
---

*Le osservazioni dei soggetti intervenuti*

114. Alcuni operatori non ritengono proporzionato l'obbligo in capo ad un operatore *wholesale only* passivo di fornire servizi attivi regolati secondo gli obblighi di accesso proposti nel documento sottoposto a consultazione, in quanto tale richiesta potrebbe risultare troppo invasiva rispetto al piano di business dell'azienda. In tal caso, tuttavia, per garantire che sia colmato il *digital divide* delle aree bianche e che le risorse pubbliche spese per la realizzazione di infrastrutture di rete passive siano ottimizzate, sarebbe necessaria la previsione, sin dal bando di gara per l'installazione di una rete passiva, di un obbligo per il primo operatore attivo che intenda fornire al pubblico i propri servizi, di procedere previamente con una offerta di servizi attivi *wholesale*. In questo modo tutti i costi degli apparati installati dall'operatore beneficiario, che sono costi fissi e comuni (e nell'ipotesi di clientela ridotta si traducono in costi unitari elevati),

<sup>11</sup> Cfr. Orientamenti europei 2013, punto 80, lett. a)

sarebbero ripartiti sulla clientela effettiva e potenziale dell'intera area in questione e non solo sulla *market share* del primo operatore che attiva.

115. In alternativa, l'operatore *wholesale only* passivo aggiudicatario potrebbe essere chiamato a offrire dei servizi attivi nel caso in cui qualsiasi operatore manifesti l'impegno, entro l'inizio dei lavori, di volersi avvalere dei servizi attivi, fra quelli richiamati dagli obblighi di accesso oggetto della presente delibera, impegnando contrattualmente l'aggiudicatario a offrire tali servizi.
116. In questa ipotesi, però, è importante prevedere che l'Autorità vigili sulla realizzazione della rete affinché essa risulti facilmente "ampliabile" con gli eventuali servizi *wholesale* richiesti successivamente dagli operatori. In ogni caso, è opportuno che sia imposto l'obbligo, in capo all'aggiudicatario, di fornire tutti i servizi *wholesale* individuati (e quindi sostenere tutti i relativi investimenti a proprie spese) entro un certo termine dal completamento dei lavori di *deployment*. Anche in questo caso l'attività di vigilanza dell'Autorità sarà estremamente rilevante al fine di evitare l'insorgere di comportamenti illecitamente dilatori da parte dell'aggiudicatario.
117. La maggioranza dei soggetti intervenuti ritiene proporzionato l'obbligo di fornire almeno un servizio di tipo VULA (nelle diverse velocità) così come l'obbligo di fornire anche un servizio di tipo *bitstream* NGA (realizzato con tecnologia Ethernet) per quanto riguarda i mercati d'accesso agli operatori che forniscono servizi attivi. Se l'operatore aggiudicatario utilizzerà i finanziamenti per fornire ai propri clienti *retail* servizi in fibra di tipo trasmissivo a capacità dedicata, quali i circuiti *terminating* e GEA, dovranno essere previsti obblighi *wholesale* anche nel contiguo mercato. L'Autorità dovrà vigilare sul fatto che la qualità del trasporto fornita agli altri operatori sia la medesima fornita ai clienti *retail* dell'operatore aggiudicatario.
118. Una parte dei soggetti intervenuti ritiene al contrario che, al fine di rendere omogenee le condizioni competitive su tutto il territorio nazionale, in capo agli operatori aggiudicatari dei contributi pubblici debbano essere posti gli stessi obblighi di fornitura vigenti sull'operatore SMP nel resto del territorio, sia per i servizi di accesso *wholesale* passivi che per quelli attivi, e che il modello di offerta (verticalmente integrato, *wholesale only*, solo passivo) scelto dall'operatore partecipante al bando di gara non possa costituire una discriminante rispetto a tali obblighi. Gli operatori non verticalmente integrati potranno comunque partecipare ai bandi di gara se di loro interesse, come già proposto da altri soggetti ai punti che precedono, costituendo opportune joint venture o RTI con altri soggetti che operano nei mercati a valle.

#### *Le valutazioni dell'Autorità*

119. La gamma dei servizi *wholesale* che il beneficiario del contributo deve rendere disponibili al mercato è ampiamente descritta negli Orientamenti europei 2013 ai punti 78 lettera g) e 80 lettera a), per garantire gli stessi livelli di competitività sul mercato *retail* disponibili sul resto del territorio.
120. L'Autorità ritiene altresì opportuno condividere la proposta, formulata da alcuni operatori, di incentivare la fornitura di servizi attivi attraverso l'assegnazione di punteggi superiori per coloro che si impegnano ad offrire una gamma più ampia di quanto previsto dal bando, fornendo il giusto incentivo ad innescare una sana concorrenza sulla propria infrastruttura.
121. Viene confermato l'obbligo di applicazione di prezzi dei servizi attivi di accesso differenziati in funzione del modello di investimento adottato. In caso di modello ad incentivo tali prezzi sono determinati a condizioni eque e ragionevoli fissate sulla base di benchmark di mercato (e comunque non superiori agli attuali prezzi OR dei servizi VULA FTTH – i quali contengono anche elementi attivi di rete) e prendendo a riferimento il WACC regolamentare. Nel caso di modello ad investimento diretto, il servizio sarà fornito invece in modalità *pay per*

use 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.

122. E' in entrambi i modelli previsto l'obbligo di non discriminazione verso i soggetti esterni che acquistano i servizi all'ingrosso (attivi o passivi), ribadendo che ogni eventuale controversia fra l'operatore aggiudicatario ed altra impresa che fornisce reti o servizi di comunicazione elettronica in materia di definizione dei prezzi può essere rimessa alla competenza dell'Autorità.

D. 15. Si condivide la previsione in materia di Service Level Agreements e penali, almeno equivalenti alle condizioni previste dalla regolamentazione SMP?

*Le osservazioni dei soggetti intervenuti*

123. Per una parte dei soggetti intervenuti, i livelli di servizio di *provisioning* e *assurance* applicati all'operatore SMP per i servizi NGA, determinati avendo come riferimento le aree competitive, non sono sempre applicabili alle aree rurali, a bassa densità di popolazione e a scarsa urbanizzazione, quali possono essere le aree del cluster C e D (ad es. il tempo di ripristino del servizio potrà essere maggiore in aree rurali) e pertanto suggerisce, soprattutto nel caso di operatore *wholesale* puro, che gli SLA siano determinati secondo i principi di ragionevolezza ed equità.

*Le valutazioni dell'Autorità*

124. Alla luce anche dei contributi pervenuti in esito alla consultazione, l'Autorità ritiene di confermare quanto indicato ai punti 77 e seguenti dell'allegato B alla delibera n. 575/15/CONS, prevedendo di applicare, anche per le reti a banda ultralarga sussidiate, indipendentemente dal modello di finanziamento adottato, SLA e penali di riferimento almeno equivalenti a quelli disciplinati nell'ambito dei provvedimenti di analisi di mercato vigenti in capo all'operatore notificato, ove applicabili.

D. 16. Si condivide la previsione di introdurre misure di controllo sul rispetto dei Service Level Agreements?

*Le osservazioni dei soggetti intervenuti*

125. La maggioranza dei soggetti intervenuti condivide la posizione espressa dall'Autorità, ovvero che la previsione di Service Level Agreements e penali sia necessaria al fine di garantire che l'accesso all'infrastruttura finanziata sia fornito in maniera effettivamente non discriminatoria. Nel fornire accesso alla rete sovvenzionata, infatti, l'operatore aggiudicatario potrebbe sfruttare la propria integrazione nei mercati a valle ed ostacolare la concorrenza in questi ultimi, agendo tanto sulle condizioni economiche quanto sulle condizioni e modalità tecniche di fornitura.
126. Pertanto la proposta dell'Autorità di prevedere per l'operatore aggiudicatario degli SLA di *provisioning* ed *assurance* almeno equivalenti a quelli imposti in capo a Telecom Italia appare, in generale, pienamente condivisibile nel caso di operatore verticalmente integrato al fine di assicurare un adeguato livello di qualità del servizio ai richiedenti l'accesso.
127. Un operatore ritiene tuttavia opportuno che il quadro regolatorio relativo agli SLA tenga in considerazione le caratteristiche tecniche della nuova rete in fibra che si intende realizzare, nonché l'assetto di *governance* dello sviluppatore.

128. In particolare un gruppo di operatori ritiene necessario precisare che i livelli di servizio indicati nel quadro regolatorio debbano essere considerati come minimi. Si propone, a tal scopo, il richiamo a *best practice* sul mercato per tali tipologie di reti finanziate. L'adeguatezza delle penali costituisce un valido disincentivo alla condotta dell'operatore beneficiario che non troverebbe conveniente non rispettare gli SLA. Infatti, la maggiore criticità rilevata sotto il profilo pratico, consiste proprio nella inefficacia delle tempistiche di intervento previste. Pertanto, sotto tale profilo, si valuta con favore, oltre a quanto sopra rappresentato, l'introduzione di misure di controllo volte alla verifica dell'effettivo rispetto dello SLA previsto.
129. La Raccomandazione n. 466/13/UE ha come obiettivo l'applicazione coerente degli obblighi di non discriminazione per promuovere la concorrenza e migliorare il contesto per gli investimenti in banda larga. Dunque l'obbligo di non discriminazione nei suoi aspetti applicativi deve garantire tanto l'equivalenza di accesso quanto la replicabilità tecnica ed economica delle nuove offerte al dettaglio dell'operatore beneficiario dei contributi pubblici.

*Le valutazioni dell'Autorità*

130. Alla luce di quanto emerso nell'ambito della consultazione pubblica l'Autorità ritiene di confermare quanto previsto nello schema di provvedimento, disponendo di applicare anche per le reti a banda ultralarga sussidiate indicatori chiave di prestazioni (KPI) e la previsione di SLA pertinenti, almeno equivalenti a quelli previsti nelle rispettive Offerte di Riferimento dell'operatore SMP per i medesimi servizi aventi l'obiettivo di:
- a. misurare le performance relative dell'intero processo di fornitura dei servizi *wholesale*;
  - b. misurare la qualità dei processi *wholesale*.
131. L'Autorità ritiene, altresì, necessario estendere tale disposizione anche ai corrispondenti Key Performance Outputs (KPO), e le relative penali, legate alle tempistiche di intervento di *provisioning* e *assurance*.

D. 17. Si condivide l'opportunità di applicare obblighi di non discriminazione in capo all'operatore beneficiario?

*Le osservazioni dei soggetti intervenuti*

132. La maggioranza degli operatori intervenuti ritengono condivisibile, allo scopo di garantire un accesso effettivo alle infrastrutture di rete sovvenzionata, che gli operatori beneficiari siano soggetti altresì all'obbligo di non discriminazione e che pertanto praticino condizioni equivalenti per servizi equivalenti.
133. Gli obblighi di trasparenza e non discriminazione sono volti innanzitutto a garantire una effettiva parità di trattamento interna-esterna all'infrastruttura di rete finanziata e a evitare che l'operatore che ne detiene il controllo ostacoli lo sviluppo della concorrenza a livello *retail*.
134. Pertanto, nel caso di operatore verticalmente integrato, essi ritengono pienamente condivisibile la proposta di prevedere un obbligo di praticare condizioni trasparenti e non discriminatorie corredate dall'implementazione di sistemi che garantiscano l'*equivalence (output vs input)*. Il modello *wholesale only*, al contrario, evita forme di discriminazione interna-esterna a svantaggio dei concorrenti attivi nel mercato al dettaglio, assicurando assoluta parità di condizioni di accesso alla rete, rispettando intrinsecamente il principio di "*equivalence of input*".
135. Con riferimento all'obbligo di non discriminazione verso i soggetti che acquistano servizi *wholesale*, tale principio, pur se pienamente condivisibile, non dovrebbe in alcun modo compromettere la possibilità per un operatore *wholesale* di applicare ai prezzi di accesso definiti

su base negoziale meccanismi quali, ad esempio, sconti a volume o accordi a lungo termine in base alle circostanze di mercato.

136. Conformemente a quanto previsto dalla Raccomandazione comunitaria 2013/466/UE «*gli sconti a volume e/o gli accordi a lungo termine sui prezzi di accesso sono uno strumento importante per favorire gli investimenti in NGA, in particolare dove la penetrazione (take up) presso i consumatori è ancora su livelli bassi*» (cfr., considerando 19). Ciò risulta particolarmente vero per gli operatori *wholesale only*, per i quali la sostenibilità economica dell'investimento dipende soltanto dall'utilizzo dell'infrastruttura da parte degli operatori verticalmente integrati. La previsione di sconti a volume e/o contratti di lungo periodo renderebbe l'infrastruttura accessibile al più ampio numero di operatori attivi nel mercato al dettaglio, fermo restando che le medesime condizioni di accesso agevolato verrebbero garantite a tutti gli operatori richiedenti i medesimi servizi.

137. La maggioranza degli intervenuti propone di istituire un'attività di monitoraggio in capo all'Autorità.

#### *Le valutazioni dell'Autorità*

138. Anche alla luce delle osservazioni raccolte nel corso della consultazione pubblica, l'Autorità conferma quanto indicato al punto 93 e seguenti dell'allegato B alla delibera n. 575/15/CONS.

139. Pertanto, nel caso dell'operatore SMP, l'Autorità ritiene appropriata la declinazione dell'obbligo di non discriminazione mediante l'applicazione del modello di *equivalence*, già ritenuta proporzionata e sufficiente per contrastare comportamenti discriminatori da parte dell'operatore SMP in esito alle analisi di mercato.

140. Nel caso di operatore verticalmente integrato non SMP si ritiene, invece, proporzionato lasciare all'operatore stesso la proposta del modello di *equivalence* che valuterà più appropriato a garantire la replicabilità tecnica ed economica dei servizi offerti nel mercato al dettaglio, proposta che sarà sottoposta alla valutazione dell'Autorità.

D. 18. Nel caso di operatore verticalmente integrato, appare proporzionato lasciare all'operatore la scelta del modello di *equivalence*? Quali misure andrebbero introdotte per garantire la replicabilità tecnica ed economica dei servizi offerti nel mercato al dettaglio?

#### *Le osservazioni dei soggetti intervenuti*

141. In generale, tutti i soggetti intervenuti condividono la posizione dell'Autorità.

142. Tra le misure da introdurre per garantire la replicabilità tecnica ed economica dei servizi offerti nel mercato al dettaglio si suggerisce la previsione di un test di prezzo ex-ante, integrato da una fase ex-post di verifica delle ipotesi effettuate nella fase ex-ante, a cura dell'autorità di regolamentazione che sia in grado di rilevare comportamenti abusivi anche transitori da parte dell'operatore verticalmente integrato.

143. A tal proposito, si fa presente che le vigenti norme (delibera n. 499/10/CONS e delibera n. 604/13/CONS) che disciplinano gli aspetti procedurali e metodologici della verifica di replicabilità economica delle offerte di Telecom Italia, in qualità di operatore dominante, possono rappresentare un utile riferimento anche per la verifica di replicabilità delle offerte degli operatori che risultino beneficiari di eventuali contributi pubblici.

144. L'applicazione, invece, del prezzo medio *wholesale* uniforme a livello nazionale, garantisce il diritto di partecipazione in contesti competitivi in cui è assicurata la conoscenza preventiva di tutte le condizioni tecniche economiche per la predisposizione dell'offerta.

*Le valutazioni dell'Autorità*

145. L'Autorità conferma quanto indicato al punto 93 e seguenti dell'allegato B alla delibera n. 575/15/CONS. Tuttavia, al fine di garantire una reale equivalenza di accesso, si dispone l'implementazione di un sistema di misurazione in termini comparativi delle prestazioni svolte dall'operatore beneficiario soggetto all'obbligo 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.

146. Per coerenza con le indicazioni della Raccomandazione 2013/466/UE, relativa agli obblighi di non discriminazione, quindi, 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*.

147. L'insieme di indicatori utili a monitorare il rispetto degli obblighi, ovvero i *Key Performance Indicator* (KPI), sulle nuove infrastrutture a banda ultralarga vanno calcolati in modo separato per ciascuno dei servizi considerati e, specificamente per un operatore verticalmente integrato, assumendo la relazione di corrispondenza tra servizi *retail* e *wholesale* dell'operatore soggetto all'obbligo.

D. 19. Si condivide la necessità di introdurre un set di KPI per valutare la non discriminazione?
---

*Le osservazioni dei soggetti intervenuti*

148. La quasi totalità dei soggetti intervenuti condividono la posizione dell'Autorità.

149. Secondo alcuni operatori, già nei bandi di gara, per garantire la effettiva applicazione dell'obbligo di non discriminazione, qualora aggiudicatari dei sussidi siano operatori verticalmente integrati notificati come aventi SPM anche su altri servizi e su altri mercati geografici, si ritiene che dovrebbe essere espressamente previsto un obbligo di separazione strutturale del soggetto aggiudicatario rispetto al soggetto avente SPM.

150. Si ritiene che l'adozione, a livello regolamentare, di una modalità attuativa di tale obbligo basata sul principio di *equivalence of input* sia più opportuna e giustificata per salvaguardare l'effettiva struttura competitiva del mercato che viene creata a seguito degli investimenti pubblici.

*Le valutazioni dell'Autorità*

151. La maggior parte degli operatori ha sostanzialmente condiviso quanto proposto dall'Autorità nella delibera n. 575/15/CONS in merito alla necessità di introdurre un set di KPI per valutare la non discriminazione.

152. Ciò premesso, si conferma quanto previsto nello schema sottoposto a consultazione circa l'obbligo di non discriminazione declinato con modalità differenti in funzione del modello di *governance* utilizzato per la gestione della rete.

153. E' necessario però che i KPI, nel caso di operatore verticalmente integrato, siano definiti successivamente all'identificazione dei processi adottati per la fornitura alle divisioni interne e sia stabilito che questi siano effettivamente equivalenti a quelli adottati verso i concorrenti.
154. Come indicato nelle valutazioni dell'Autorità in risposta alla domanda D.18, al fine di garantire una reale equivalenza di accesso, sarà introdotto un sistema di monitoraggio a cura dell'Autorità cui sarà demandata la vigilanza ed il rispetto degli obblighi di non discriminazione da parte dell'operatore beneficiario fissati nelle linee guida, incluso il diritto di richiedere la modifica dei processi utilizzati per le divisioni interne al fine di garantire una piena e significativa confrontabilità dei KPI.

D. 20. Si condividono le valutazioni in merito all'imposizione, in capo ai beneficiari del finanziamento, degli obblighi di trasparenza e separazione contabile?

*Le osservazioni dei soggetti intervenuti*

155. Gran parte dei soggetti intervenuti concordano in merito agli obblighi di separazione contabile e trasparenza proposti dall'Autorità per il beneficiario dell'aiuto di Stato.
156. In merito agli obblighi di trasparenza, un operatore, in particolare, ritiene essenziale che le medesime informazioni sugli elementi di rete, la loro localizzazione, il loro stato e i servizi su di essi implementati disponibili al beneficiario dell'aiuto siano resi disponibili agli operatori terzi (ad es. punti di accesso, procedura annuncio, comunicazione piani di sviluppo, accesso ai data base di rete). L'introduzione di obblighi di trasparenza e separazione contabile è tra l'altro alla base della attuazione del principio di *claw back*.
157. Per quanto concerne l'obbligo di separazione contabile un operatore ritiene che l'estensione al soggetto beneficiario degli obblighi di contabilità separata previsti in capo agli Operatori SMP possa offrire le più ampie garanzie di tutela sia in fase di rendicontazione che di monitoraggio tanto più se: a) le infrastrutture sussidiate sono destinate a finalità d'uso diverse da quelle della fornitura dei servizi di comunicazione elettronica; b) operatori di comunicazione elettronica partecipano a joint venture beneficiarie dell'aiuto.

*Le valutazioni dell'Autorità*

158. L'Autorità, tenuto conto anche delle osservazioni dei soggetti intervenuti alla consultazione pubblica, ribadisce quanto previsto nello schema di provvedimento di cui alla delibera n. 575/15/CONS ai punti 100 e seguenti.
159. In particolare l'obbligo di separazione contabile è essenziale affinché l'Autorità e l'amministrazione aggiudicatrice abbiano contezza in merito ai reali dati economici del progetto, sia nella sua fase di realizzazione che in quella di gestione da parte del beneficiario.
160. Indipendentemente dal modello di finanziamento adottato, un adeguato sistema di rendicontazione dei costi sostenuti dal soggetto beneficiario per la realizzazione dell'opera aggiudicata ha il vantaggio di rendere agevole per la stazione appaltante che concede l'aiuto e per l'Autorità stessa il controllo della corretta attuazione del programma e gli eventuali extraprofiti generati ai fini della applicazione del *claw back*, oltre a permettere, *inter alia*, di verificare la congruità dei prezzi attribuiti dall'applicazione dei modelli di *pricing* identificati a fronte dei modelli di finanziamento onde impedire fenomeni di sussidio a vantaggio delle proprie direzioni o partner commerciali nella fase successiva di gestione operativa dell'infrastruttura.

161. Specificamente in merito all'obbligo di trasparenza l'Autorità ritiene congrui i tempi definiti per l'operatore SMP nella delibera 623/15/CONS per la comunicazione preventiva della commercializzazione di nuovi servizi *wholesale* ovvero di modifiche tecniche o economiche di servizi *wholesale* esistenti.
162. Sempre in attuazione del principio di trasparenza, il soggetto beneficiario del finanziamento dovrà comunicare all'ente aggiudicatore, all'Autorità e agli operatori interessati, il listino per servizi su rete NGAN (punto – multipunto e punto – punto) cui dovrà fornire accesso nella fase di gestione operativa. Tale listino dovrà essere redatto sulla base delle linee guida definite dall'Autorità, comprendendo le condizioni tecniche, economiche ed amministrative relative ai servizi passivi di accesso alla rete e agli eventuali servizi che vi saranno attivati e la possibilità di acquistare singoli elementi intermedi. L'Autorità ritiene giustificato che il beneficiario indichi agli operatori i punti di consegna dei servizi di accesso attivi e passivi della rete NGA finanziata. Tale indicazione dovrà essere riportata nell'ambito dell'offerta proposta dal beneficiario, la quale dovrà anche prevedere l'offerta tecnico-economica dei collegamenti di *backhauling* finanziati, realizzati attraverso la condivisione di infrastrutture terze pre-esistenti siano esse di proprietà pubblica o privata.

D. 21. Quale regime di trasparenza si ritiene opportuno adottare, in relazione alla diffusione delle informazioni relative alle condizioni di accesso applicabili localmente?

*Le osservazioni dei soggetti intervenuti*

163. Gran parte dei soggetti intervenuti concordano in merito agli obblighi di trasparenza proposti dall'Autorità per il beneficiario dell'aiuto di Stato. Nella previsione di realizzare interventi finanziati dallo Stato, ritengono che la trasparenza delle informazioni debba essere completa e disponibile all'Ente regolatore che ne pubblica costantemente gli aggiornamenti.
164. Le società ritengono opportuno prevedere la pubblicazione delle informazioni relative alle reti finanziate, in forma georeferenziata, dei servizi offerti e delle condizioni applicate in formato cd. aperto e tramite sito internet pubblico e accessibile a tutti gli operatori TLC.
165. Alcuni operatori ritengono invece che sia sufficiente adottare gli obblighi di trasparenza analoghi a quelli imposti all'operatore SMP, con la pubblicazione di un'offerta di riferimento con un livello di disaggregazione analogo a quello imposto all'operatore SMP ed una struttura analoga al portale *wholesale* che Telecom mette a disposizione degli operatori alternativi.

*Le valutazioni dell'Autorità*

166. L'Autorità, tenuto conto anche delle osservazioni dei soggetti intervenuti alla consultazione pubblica, ribadisce quanto previsto nello schema di provvedimento di cui alla delibera n. 575/15/CONS ai punti 101 e seguenti, ovvero che in conformità alle indicazioni fornite dagli Orientamenti 2013<sup>12</sup>, i servizi di accesso all'ingrosso alle reti NGA realizzate mediante finanziamenti pubblici sono soggetti a contabilità separata.
167. La rete di accesso a banda ultra larga, oggetto del finanziamento pubblico, dovrà essere realizzata nel rispetto del principio di "architettura neutra". La progettazione di dettaglio delle infrastrutture di rete dovrà pertanto 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.

<sup>12</sup> Punto 78, lettera i) degli Orientamenti europei 2013

D. 22. L’Autorità invita gli operatori a fornire considerazioni ed ulteriori valutazioni in relazione all’imposizione di tali obblighi.

*Le osservazioni dei soggetti intervenuti*

168. Tra le osservazioni dei soggetti intervenuti i quali concordano con le valutazioni dell’Autorità, si segnala la posizione di alcuni operatori i quali in particolare, in relazione alla separazione contabile, sottolineano la necessità di valutare la possibilità di assoggettare il controllo contabile del beneficiario alla certificazione di un revisione contabile indipendente.
169. La quasi totalità dei soggetti intervenuti dichiara adeguate le tempistiche di comunicazione preventiva della commercializzazione di nuovi servizi *wholesale* ovvero di modifiche tecniche o economiche di servizi *wholesale* esistenti indicate dall’Autorità, pari rispettivamente a 120 e 90 giorni.

*Le valutazioni dell’Autorità*

170. L’Autorità, tenuto conto anche delle osservazioni dei soggetti intervenuti alla consultazione pubblica in relazione alla separazione contabile, ritiene validamente utile evidenziare la necessità di assoggettare il controllo contabile del beneficiario alla certificazione di un revisione contabile indipendente.

D. 23. Si condividono le valutazioni in merito all’applicabilità alle reti finanziate dei parametri di input, opportunamente dimensionati, del modello di stima dei costi realizzato per le aree competitive NGA?

*Le osservazioni dei soggetti intervenuti*

171. Diversi operatori, in particolare, fanno osservare che i driver individuati nel documento e articolati nella tabella 1 per stimare i costi medi unitari dei servizi di accesso all’ingrosso rispetto ai prezzi definiti nell’OR, non sono significativi per gli operatori che intendano sviluppare infrastrutture FTTB/H che prevedano soluzioni tecniche alternative al riutilizzo della rete esistente dalla centrale al cliente finale. Inoltre, in merito all’individuazione di parametri, prevista dall’Autorità, riferiti alla dimensionalità della centrale e alla densità di linea al fine di individuare il prezzo differenziato per geotipi territoriali, si ritiene che tale modello risulti di difficile gestione (la composizione dei geotipi potrebbe modificarsi costantemente con aggravio di costi per la stazione appaltante e/o l’Autorità) e difficilmente possa tener conto di architetture di reti differenti da quelle dell’incumbent, proprio perché il modello è realizzato tenendo conto degli stadi di linea di Telecom e densità sottese.
172. Un operatore ritiene, invece, che i risultati del modello di *pricing* realizzato dall’Autorità per le aree competitive NGA, debbano essere considerati (per loro stessa definizione) gli unici in grado di assicurare che nelle aree ad intervento pubblico siano riprodotte le condizioni di mercato che prevalgono nelle aree del paese dove gli investitori privati trovano profittevole la realizzazione in piena autonomia di reti di accesso a banda ultralarga.
173. La funzione primaria del contributo pubblico è di creare le condizioni per lo sviluppo delle reti NGN in aree dove il profilo di rischio e le prospettive di redditività allontanano gli investitori privati.
174. L’obiettivo del contributo pubblico deve intendersi pertanto raggiunto allorché l’intensità del finanziamento deve essere “modulata” in modo tale da riposizionare la sostenibilità degli investimenti privati allo stesso livello riscontrabile nelle aree del Paese dove gli operatori investono in reti NGA in piena autonomia. Solo in tal modo si rende possibile l’estensione – alle

aree finanziate- delle regole concorrenziali in essere nel resto del Paese, ivi compresi i prezzi di accesso wholesale dei servizi regolamentati.

175. Va inoltre aggiunto che qualora si decidesse di applicare prezzi variabili in base ai diversi geotipi interessati dal bando ovvero in base al tipo di intervento pubblico previsto, gli attori del mercato che intendono partecipare alle gare si troverebbero a dover gestire all'interno dei propri business plan la gestione di una molteplicità di prezzi differenziati per area, di difficile applicazione, rendendo ancora più rischiosa la partecipazione alla gara.
176. Di avviso contrario è, invece, un altro gruppo di operatori intervenuto, il quale ritiene che il modello di costo per le aree sussidiate non debba prendere a riferimento la rete di Telecom ma una rete di nuova realizzazione, basandosi sullo specifico modello di architettura scelto in fase di progettazione e sui costi effettivi in modo da non creare indebite rendite e vantaggi per il beneficiario. Le ragioni della inadeguatezza risiedono nel fatto che il modello adottato per il *pricing* dell'Offerta di Riferimento, oltre a traslare sulla rete sovvenzionata le inefficienze dell'incumbent, non prende in considerazione tutte le infrastrutture esistenti nell'area di riferimento, come le infrastrutture di Enti Locali o di altre tipologie di operatori distribuite capillarmente e spesso completamente ammortizzate, contenendo così i costi di realizzazione.
177. Ciò appare ancora più vero se si passa a valorizzare i costi degli apparati attivi. Il tasso di penetrazione preso a misura dall'Autorità è inoltre estremamente conservativo e mal si concilia con gli obiettivi del piano strategico.
178. Essi riscontrano tra l'altro finalità diverse alla base del modello di costo regolato per le aree sussidiate, dirette a garantire il maggior tasso di adozione della rete sovvenzionata, rispetto al modello adottato per l'incumbent.
179. L'utilizzo dei parametri D ed L proposti dall'Autorità non è idoneo a riflettere gli effettivi costi legati alla costruzione di reti in fibra ottica da parte di un generico operatore efficiente, così come la percentuale di riutilizzo delle infrastrutture esistenti che per esperienza diretta si avvicina al 70%, conducendo a costi di realizzazione all'interno di piccoli comuni a bassa densità abitativa anche inferiori rispetto a quelli sostenuti nei grandi, soprattutto nelle attività di scavo.

#### *Le valutazioni dell'Autorità*

180. L'Autorità prende atto delle divergenti posizioni espresse dai soggetti intervenuti. Ritiene in conclusione che, vista la materia controversa legata alla definizione di meccanismi di *pricing* appropriati per le infrastrutture di rete finanziate con investimenti pubblici e tenuto conto della finalità delle linee guida, i risultati del modello di *pricing* realizzato dall'Autorità per le aree competitive NGA debbano essere considerati (per loro stessa definizione) gli unici in grado di assicurare che limitatamente alle aree ad intervento pubblico con modello di finanziamento ad incentivo, dove le reti vengono cofinanziate con fondi pubblici ma rimangono di proprietà del beneficiario, siano riprodotte le condizioni di mercato che prevalgono nelle aree del paese dove gli investitori privati trovano profittevole la realizzazione in piena autonomia di reti di accesso a banda ultra larga.
181. Tali prezzi, infatti, sono costruiti dall'Autorità stessa con l'obiettivo di:
- assicurare il corretto svolgimento delle dinamiche competitive in una qualsiasi area del territorio nazionale dove l'operatore SMP realizza in proprio le nuove reti di accesso;
  - promuovere la concorrenza infrastrutturale sul mercato *retail* attraverso l'incentivo alla risalita della scala degli investimenti da parte degli altri operatori;

- c. preservare gli investimenti privati di tutti gli operatori che realizzano le nuove reti;
- d. essere applicabili uniformemente su tutto il territorio nazionale così da consentire offerte indifferenziate su base nazionale.

D. 24. Si ritiene tale approccio soddisfacente? In alternativa si prega di fornire indicazioni su modalità che possano semplificare il proposto modello di valorizzazione dei progetti infrastrutturali a banda ultra larga oggetto di finanziamenti pubblici.

*Le osservazioni dei soggetti intervenuti*

182. Alcuni operatori sottolineano l'importanza di definire criteri di accesso idonei a promuovere la più ampia partecipazione ai bandi di gara da parte dei soggetti interessati, garantendo al contempo l'ottimizzazione dell'utilizzo dei fondi pubblici stanziati e, a tal fine, la corretta fissazione dei prezzi dei servizi di accesso all'ingrosso assume un'importanza fondamentale, in quanto determina le scelte strategiche degli operatori (beneficiari e terzi) ed il relativo successo di business. I parametri di input del modello di stima dei costi realizzato per le aree competitive NGA possono costituire un primo riferimento ma, condividendo quanto evidenziato dall'Autorità, essi ritengono sia necessario tener conto del diverso contesto in termini di densità della popolazione, opportunità di mercato, infrastrutturazione del territorio ed altri parametri che dovranno essere considerati per l'applicazione dei correttivi.
183. Alcuni soggetti intervenuti concordano con l'Autorità nel ritenere che gli aspetti sui quali occorre prestare la massima attenzione sono la scelta del modello di tariffazione e l'eventuale adozione di un meccanismo *pay per use*.
184. Pur comprendendo le ragioni che hanno condotto alla necessità di correggere il modello BULRIC attraverso parametri riferiti alla dimensionalità della centrale e alla densità di linea e la geotipizzazione, gli operatori osservano che le caratteristiche geografiche ed orografiche di molte "aree bianche" associate al *cap* rappresentato dal prezzo dell'offerta di riferimento dell'operatore incumbent, rischierebbero di tradursi in barriere all'ingresso e molti bandi potrebbero andare deserti per il timore degli operatori di non poter realizzare i legittimi ritorni economici. Per questo, la quasi totalità dei soggetti intervenuti ritiene opportuna l'adozione di un prezzo uniforme fissato a livello nazionale che, in una prima fase di emancipazione del mercato, permetta di remunerare gli investimenti e, conseguentemente, di stimolare la competizione fra gli operatori.
185. In relazione al *pay per use*, come modello incentivante per le aree bianche, gli intervenuti condividono l'idea di disciplinare un modello alternativo al sistema di tariffazione tradizionale legato all'IRU pluriennale. Nello specifico, è assolutamente condivisibile l'idea di sostituire un IRU pluriennale con un canone mensile al fine di ridurre gli ingenti oneri all'ingresso, tuttavia non tutti condividono l'ipotesi di adottare un modello *pay per use*, la cui metodologia di fissazione dei prezzi di accesso viene riferita alla singola utenza attivata. Tale ipotesi comporterebbe degli oneri di gestione e complessità operative particolarmente gravose in capo al beneficiario del bando il quale, fornendo il servizio di accesso all'ingrosso non necessariamente di tipo end to end, non può in alcun modo avere evidenza – e quindi esercitare il controllo - sul numero di utenze attivate da parte dell'operatore richiedente il servizio di accesso all'ingrosso alla propria rete finanziata.
186. Secondo alcuni operatori, le tariffe di servizi wholesale su infrastrutture realizzate mediante aiuti di Stato dovrebbero essere più correttamente definite a partire dal reale esborso economico sostenuto dal beneficiario dell'aiuto per la realizzazione dell'infrastruttura, ricorrendo ad

esempio ad un modello di costo di tipo RAB (*Regulatory Asset Base*), grazie anche alla rendicontazione del progetto in grado di fornire dati chiari ed inequivocabili in merito al reale costo sostenuto dal beneficiario. Tale approccio, ad avviso degli operatori, avrebbe anche il vantaggio di eliminare alcuni fattori di incertezza e di complessità quali la stima *a priori* dei costi dei parametri di input del modello BULRIC e la loro declinazione in diversi contesti geografici e competitivi.

187. Dal punto di vista regolamentare, essi ritengono l'utilizzo del modello RAB particolarmente indicato per valutare congiuntamente il costo di infrastrutture di nuova realizzazione ed il riutilizzo di elementi di rete già esistenti, opzione già prevista nei bandi, come anche i collegamenti di *backhaul*. In questo modo i ricavi *wholesale* sarebbero stimabili da ogni singolo partecipante al bando con certezza in fase di presentazione del bando, demandando all'Autorità il compito di verifica della congruità di tali tariffe *wholesale* nella fase di valutazione delle offerte per l'assegnazione del bando.
188. Le tariffe *wholesale* valorizzate mediante l'utilizzo di modelli di costo di tipo BULRIC potrebbero al più costituire un *cap* sotto al quale le tariffe definite mediante l'approccio RAB debbano rimanere, lasciando la possibilità ad ulteriori sconti anche negoziabili tra le parti.
189. Alcuni operatori rilevano che nel testo in consultazione non c'è alcuna menzione in merito alle tariffe per i servizi *wholesale* di tipo FTTH. Nonostante la soluzione FTTC sia quella più largamente adottata nei progetti di finanziamento per la realizzazione di reti ultra-broadband per le sue caratteristiche di penetrazione, velocità e costo contenuto di realizzazione e di performance significative, i collegamenti in fibra ottica fino alla sede utente coprono normalmente le sedi dell'amministrazione pubblica, gli ospedali, le scuole e in alcuni bandi una parte non trascurabile delle unità abitative (per esempio il bando BUL per la regione Campania). Per questo motivo è essenziale che anche per questa tipologia di collegamenti, sia per quanto riguarda i servizi passivi che quelli attivi, l'Autorità definisca, seguendo i medesimi principi regolamentari definiti per i collegamenti di tipo FTTC, regole chiare e certe per la definizione delle relative tariffe *wholesale*.

#### *Le valutazioni dell'Autorità*

190. Alla luce delle considerazioni raccolte in merito dai soggetti intervenuti alla consultazione pubblica, emerge che, per quanto unanimemente si ritenga che il prezzo delle aree sussidiate con modello di finanziamento ad incentivo debba essere uniforme a livello nazionale, si ritiene che l'approccio che si è tentato di proporre in consultazione non sia applicabile ad una fattispecie complessa e suscettibile di ampia variabilità di condizioni al contorno, da valutare specificatamente caso per caso, come la valutazione delle condizioni economiche dei servizi di accesso alle reti NGA sovvenzionate.
191. Se si volesse migliorare l'affidabilità di tale modello e l'applicabilità al caso di specie occorrerebbe rivalutare gli input considerando aree del Paese più prossime a quelle oggetto dei bandi di gara, ossia le cosiddette aree "bianche" NGA. Per far ciò occorrerebbe una rinnovata analisi sia dei dimensionamenti (lunghezze e dimensioni) che dei costi unitari dei singoli elementi (per esempio il costo di scavo a metro lineare).
192. La proposta di utilizzo del modello RAB avrebbe il vantaggio di eliminare alcuni fattori di incertezza e di complessità, quali la stima *a priori* dei costi dei parametri di input del modello BULRIC e la loro declinazione in diversi contesti geografici e competitivi. Tuttavia essa risulta di difficile applicazione in un contesto parcellizzato in cui gli investimenti privati sono individuati nelle singole aree del paese, bando per bando.

193. Tuttavia, ad avviso dell’Autorità, anche l’utilizzo del modello RAB suggerito da alcuni operatori non si presenta idoneo sia alla definizione dei prezzi *wholesale* di accesso alle reti NGA sia alla definizione dei prezzi delle aree sussidiate; tale modello, mutuato dai settori delle utilities tradizionali, sarebbe di difficile trasposizione nel settore delle telecomunicazioni per la natura verticalmente integrata dell’operatore SMP e di alcuni operatori di settore. Ed anche in assenza di integrazione verticale sarebbe comunque in contrasto con l’obiettivo che intendono perseguire le concessioni di aiuti di Stato ovvero la massima penetrazione dei servizi NGA forniti su rete sovvenzionata.
194. L’applicazione del modello RAB garantisce, infatti, il ritorno sugli investimenti attraverso il ribaltamento dei costi, all’interno di un arco temporale, sulle tariffe al consumo e, in caso di eventuali perdite di *overcharging* a livello *retail*, queste verrebbero compensate aumentando il margine garantito a livello *wholesale* con conseguenti distorsioni della concorrenza.
195. Peraltro tale approccio, applicato a fattispecie complesse e suscettibili di ampia variabilità di condizioni al contorno, condurrebbe a dover effettuare valutazioni caso per caso, ampliando irragionevolmente la complessità e i tempi degli interventi degli Enti Appaltanti e dell’Autorità cui spetterebbe in ultima analisi la verifica e l’approvazione delle condizioni di accesso.
196. In conclusione, l’Autorità ritiene che le condizioni economiche dei servizi nelle aree sovvenzionate dovrebbero basarsi almeno sui seguenti criteri:
- Pieno rispetto del principio dei costi effettivamente sostenuti, attraverso una verifica della congruità delle tariffe *wholesale* valorizzate dal beneficiario nella fase di valutazione delle offerte per l’assegnazione del bando mediante l’applicazione di un modello di *pricing ex ante* differenziato per modello di investimento;
  - Valorizzazione di cavidotti e infrastrutture esistenti sulla base regolazione vigente (sulla tematica si rinvia al d. lgs 33/2016 di recepimento della Direttiva 61/2014);
  - Valorizzazione dei cavidotti e infrastrutture costruite *ex novo*, scontando il valore del finanziamento ricevuto;
  - Valorizzazione del ritorno economico derivante dall’utilizzare la rete in fibra sovvenzionata anche per i servizi di *backhauling* della rete mobile;
  - Impiego del WACC regolamentare.

D. 25. Quale modello di definizione del prezzo si ritiene che sia più indicato per ottimizzare l’utilizzo dei Fondi pubblici ai fini del raggiungimento degli obiettivi di copertura?

*Le osservazioni dei soggetti intervenuti*

197. Nel caso di operatore verticalmente integrato la posizione espressa da diversi operatori sottolinea come la definizione di prezzi differenziati a livello nazionale, in base al geotipo di appartenenza e al modello di finanziamento adottato, rischi di comportare oneri di gestione e complessità operative: a parere degli operatori, sarebbe più opportuno un modello che definisca un prezzo uniforme a livello nazionale, ottenuto come una media dei prezzi in funzione del geotipo. Concludono dunque ritenendo che nei territori a fallimento di mercato (c.d. aree “bianche NGA”) un modello di prezzi uniforme a livello nazionale inferiore al livello dei prezzi regolati, anche mediante il ricorso al *pay per use*, e indipendente dal geotipo e dal modello di

intervento di riferimento sia il modello più incentivante alla diffusione rapida del servizio e garantisca un contesto realmente competitivo.

198. Appare tra l'altro fondamentale che il *pricing* sia di facile implementazione per il regolatore e per gli utilizzatori all'ingrosso della rete al fine di incoraggiare lo sviluppo di servizi *retail* competitivi e il *take up* da parte dei clienti finali.
199. Il *claw back* dovrebbe essere calcolato a livello complessivo, andando a compensare le differenze createsi nelle aree in perdita ovvero dove il prezzo non compensa i costi.
200. La maggioranza degli operatori si mostra favorevole all'utilizzo *pay per use*, in particolare sul modello ad investimento diretto, dove gli unici costi a carico dell'operatore sarebbero i costi di gestione e, marginalmente, di manutenzione e non di investimento.

#### *Le valutazioni dell'Autorità*

201. L'Autorità ritiene che nel caso di modello ad incentivo l'adozione di prezzi unici a livello nazionale sia la soluzione che garantisce la minimizzazione del finanziamento pubblico (erogato a fondo perduto a vantaggio del beneficiario selezionato) e pertanto comporta la minima distorsione delle condizioni di mercato rispetto alle aree competitive ed il massimo vantaggio per lo Stato che può impiegare i fondi residui per ulteriori interventi a favore di domanda o offerta.
202. La differenziazione di prezzi su base geografica, in funzione del contributo ricevuto mostra diversi svantaggi, tra cui una variabilità dei prezzi all'ingrosso dipendente dalla suddivisione dell'area in geo-tipi all'interno della stessa area geografica finanziata, una riduzione dei prezzi in parte non preventivabili (situazione concorrenziale nella procedura di selezione su base competitiva), né gestibili (valutazione della concorrenza per singolo geo-tipo interessato) ai fini della loro applicazione.
203. In merito alle osservazioni poste da alcuni operatori sulla proposta di adottare prezzi inferiori all'Offerta di Riferimento, l'Autorità ritiene tale soluzione non percorribile in quanto non riproduce le condizioni di mercato che prevalgono nei mercati concorrenziali della banda larga ed ultra larga nazionale né in una fase transitoria né tanto meno a regime, configurandosi quindi come misura non proporzionata e potenzialmente distorsiva della concorrenza. Essa costringerebbe la stazione appaltante ad erogare finanziamenti superiori a quelli necessari con il rischio di profitti eccessivi non giustificati, nel caso in cui l'operatore terzo che usa i servizi di accesso *wholesale* non trasferisca il beneficio nel mercato al dettaglio.
204. Gli stessi Orientamenti del 2013 suggeriscono l'applicazione di prezzi di accesso all'ingrosso che serviranno a riprodurre le condizioni di mercato che prevalgono in altri mercati della banda larga concorrenziali. Tra l'altro nel contesto europeo, accanto all'obbligo di fornitura di un set variegato di input attivi e passivi senza differenziazione geografica, sono stati imposti obblighi di orientamento al costo, con variazioni limitate rispetto ai prezzi dell'OR dell'operatore notificato (caso francese) ovvero solo se adeguatamente giustificate (caso UK).
205. Ciò premesso, l'Autorità ritiene, per i modelli di finanziamento pubblico ad incentivo, lo scenario con prezzi per le infrastrutture sussidiate pari ai prezzi medi dell'OR ultima approvata quello maggiormente appropriato alla finalità specifica di ottimizzazione dell'utilizzo dei fondi pubblici ai fini del raggiungimento degli obiettivi di copertura e di penetrazione dei servizi.
206. Ai fini della individuazione dei prezzi di accesso *wholesale* alle infrastrutture finanziate con il modello diretto occorre considerare, invece, 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.

207. 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 fissata sulla base di condizioni eque e ragionevoli che tenga conto del relativo costo di realizzazione e di un ragionevole margine di profitto<sup>13</sup>. Tale prezzo di accesso risultante sarà verificato dall'Autorità.

208. Occorre rilevare che se i prezzi di accesso *wholesale* fossero orientati ai soli costi di gestione della rete, gli operatori terzi<sup>14</sup>, 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 Paese<sup>15</sup>, pur avendo costi per i servizi *wholesale* più bassi rispetto ai valori equivalenti praticati nelle aree competitive.

209. 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.

210. Pertanto, i prezzi all'ingrosso dovrebbero essere stabiliti tenendo conto sia del diritto del concessionario di vedersi remunerati 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.

211. 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 appaltante<sup>16</sup>;

---

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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).

<sup>16</sup> 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.

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

212. 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.
213. 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.

D. 26. Nel caso di utilizzo del *claw back* per misurare l'eventuale sovrastima dei costi di realizzazione, si ritiene condivisibile la proposta di certificare la rendicontazione dei costi effettivi di realizzazione della infrastruttura mediante un soggetto indipendente?

*Le osservazioni dei soggetti intervenuti*

214. La quasi totalità degli operatori condivide la proposta di certificare la rendicontazione dei costi effettivi di realizzazione della infrastruttura mediante un soggetto indipendente purché tale previsione non comporti un onere di spesa in capo al beneficiario e non riduca l'importo complessivo destinato alla realizzazione dell'infrastruttura in banda ultra larga. Se tale certificazione venisse comunque richiesta, potrebbe ipotizzarsi di far rientrare i relativi costi come ammissibili al finanziamento e che le procedure di rendicontazione nei confronti del soggetto concedente siano snellite.

*Le valutazioni dell'Autorità*

215. Come già chiarito in merito all'obbligo di separazione contabile (§170), l'Autorità ritiene opportuno che l'operatore beneficiario degli aiuti di Stato predisponga, a sostegno della misura di controllo dei prezzi, un sistema di contabilità dei costi sostenuti per la realizzazione dell'opera aggiudicata tale da rendere agevole per l'autorità che concede l'aiuto controllare l'attuazione del programma e gli eventuali profitti in eccesso generati ai fini della applicazione del *claw back*. La separazione contabile dei servizi oggetto di finanziamento consentirà di valutarne gli effettivi costi di realizzazione e gestione.
216. Per limitare il rischio di errore nella stima dei costi (e quindi di inutili extra finanziamenti a vantaggio del beneficiario), potrebbe risultare utile l'introduzione di un controllo ex-post dei costi mediante la previsione della loro verifica e certificazione da parte di un organismo indipendente dal beneficiario, il cui onere rientri tra i "costi ammissibili".
217. Tale obbligo consentirà, *inter alia*, all'Autorità di verificare la correttezza della rendicontazione e della quantificazione del *claw back* nonché la congruità dei prezzi di accesso.

D. 27. Si condivide l'individuazione dei fattori che determinano l'eventuale extrafinanziamento? Indicare se sussistano elementi più idonei a valutare e quantificare l'extraprofitto

*Le osservazioni dei soggetti intervenuti e le valutazioni dell'Autorità*

218. La maggior parte degli operatori concorda sui fattori che determinano l'eventuale extrafinanziamento proposti dall'Autorità. Il meccanismo di *claw back* prevede di misurare lo scostamento tra i costi e ricavi effettivamente conseguiti ed i corrispondenti valori previsti in

fase di progetto. Il beneficiario sarà chiamato a restituire la quota di marginalità eccedente la soglia determinata dalla seguente equazione:

$$F_{target} = \Delta \text{costi} + \Delta \text{ricavi}$$

219. Vengono di conseguenza confermati dall'Autorità i due fattori che principalmente influenzano tale scostamento: essi sono rappresentati dai costi effettivi di sviluppo da confrontare con i relativi costi previsionali, dall'effettivo *take-up* dei servizi a banda ultralarga sulla nuova rete misurato dai ricavi effettivi di vendita di servizi realizzati mediante l'impiego della rete oggetto di finanziamento.

D. 28. Si condividono le valutazioni in merito alla modalità applicativa del meccanismo di *claw back* in due fasi?

*Le osservazioni dei soggetti intervenuti*

220. La posizione della quasi totalità dei soggetti intervenuti è a favore del meccanismo di *claw back* in due fasi, ad eccezione di un operatore il quale segnala che se l'individuazione dell'eventuale extraprofitto nella prima fase deriva, come sembra dalle indicazioni dell'Autorità, dalla differenza tra costi effettivamente sostenuti e ricavi stimati, qualora a consuntivo i ricavi fossero inferiori ci si troverebbe per assurdo ad una perdita contabile avendo restituito più di quanto realmente ricavato a consuntivo.

*Le valutazioni dell'Autorità*

221. A fronte della perplessità sollevata dai partecipanti, derivante evidentemente da una non corretta interpretazione del meccanismo di *claw back* esposto nel documento di consultazione, l'Autorità ritiene di dover fornire i necessari chiarimenti in merito.
222. In una prima fase il *claw back* sarà attivato solo mediante una verifica sui costi effettivi di realizzazione, confrontati con i costi stimati a progetto, verifica che potrà essere condotta al termine della implementazione e del completamento di tutta la infrastruttura, quando cioè sono stati sostenuti gli ultimi costi di sviluppo (cd. fase di *roll out*). Il *claw back* in questa prima fase si attiverà sui soli costi "ammessi al finanziamento", comportando una restituzione dell'extra profitto sui costi finanziati.
223. Nella seconda fase, la verifica sul *take-up* e sui ricavi da servizi all'ingrosso forniti mediante l'infrastruttura sussidiata (necessariamente essere condotta al termine del periodo di vincolo o, alternativamente, a intervalli di tempo concordati all'atto della stipula del contratto tra l'ente appaltante e il beneficiari) consentirà di riscontrare che il risultato economico di gestione non abbia determinato un eccesso di finanziamento e dunque margini di profitto in eccesso rispetto al rendimento fissato.
224. L'Autorità propone di destinare l'eventuale extra-profitto da retrocedere all'ente aggiudicatore al reinvestimento, previo accordo con il medesimo ente, nell'ampliamento della copertura infrastrutturale o nell'upgrade delle performance.

D. 29. Quale modello di definizione del prezzo si ritiene che sia più indicato nel caso di soluzioni infrastrutturali non previste nell'ambito degli obblighi SMP?

*Le osservazioni dei soggetti intervenuti*

225. La quasi totalità dei soggetti intervenuti ritiene che nel caso di soluzioni architetture non previste nell'ambito degli obblighi SMP, ovvero non del tipo *wired* tradizionali, sia opportuno l'applicazione di prezzi equi ragionevoli e non discriminatori, ovvero orientati ai prezzi medi del mercato di riferimento. Ogni diversa soluzione, infatti, risulterebbe sproporzionata oltre che di difficile applicazione. Ciò premesso le società ritengono corretto definire un modello di *pricing* ad hoc, considerata la peculiare struttura di rete, al fine di garantire sia un equo ritorno sugli investimenti che la condivisione delle efficienze produttive con gli operatori utilizzatori.
226. Alcuni operatori ritengono opportuno definire il prezzo su base commerciale tra le parti seguendo quindi criteri di mercato, indipendentemente dai vincoli regolatori basati sull'orientamento al costo, fermo restando il rispetto, da parte dell'operatore aggiudicatario, degli obblighi di non discriminazione.
227. Qualora il beneficiario intendesse realizzare una infrastruttura di accesso diversa da quelle realizzate dall'operatore notificato, ovvero con punti di accesso e consegna diversi da quelli della rete di accesso dell'operatore notificato, si ritiene essenziale assicurare nell'area territoriale di riferimento della gara l'offerta di tutti i servizi di accesso *wholesale* previsti dalla regolamentazione vigente con la previsione dei medesimi punti di accesso e di consegna, nonché con applicazione di prezzi equivalenti a quelli definiti dall'Autorità per l'Offerta di Riferimento di Telecom Italia. L'Autorità dovrebbe avere in ogni caso il compito di vigilare su tali tariffe e certificarle in fase di approvazione del bando stesso.
228. Pertanto si chiede all'Autorità che vengano definiti chiari e robusti modelli di *claw back* da includere nei bandi di gara che prevedano delle verifiche sia *ex-ante* che *ex-post* da parte della stessa Autorità e della stazione appaltante, con controlli in particolare alla fine della fase di *roll-out* della rete e al termine del periodo di vincolo.

*Le valutazioni dell'Autorità*

229. Come già chiarito in risposta alle domande che precedono, ad avviso dell'Autorità l'utilizzo del modello RAB (*Regulatory Asset Base*), suggerito da alcuni operatori, non si presenta idoneo sia alla definizione dei prezzi *wholesale* di accesso alle reti NGA sia alla definizione dei prezzi delle aree sussidiate.
230. L'applicazione del modello RAB garantisce, infatti, il ritorno sugli investimenti attraverso il ribaltamento dei costi, all'interno di un arco temporale, sulle tariffe al consumo e, in caso di eventuali perdite di *overcharging* a livello *retail*, queste verrebbero compensate aumentando il margine garantito a livello *wholesale* con conseguenti distorsioni della concorrenza.
231. Tale approccio, tra l'altro, applicato a fattispecie complesse e suscettibili di ampia variabilità di condizioni al contorno, condurrebbe a dover effettuare valutazioni caso per caso, ampliando irragionevolmente la complessità e i tempi degli interventi degli enti appaltanti e dell'Autorità cui spetterebbe in ultima analisi la verifica e l'approvazione delle condizioni di accesso.
232. Pertanto l'Autorità ritiene che l'applicazione, nel caso di modelli di finanziamento ad incentivo, di un modello di *pricing* teorico, come quello testato ed in vigore per il regime

regolatorio fissato in capo all'operatore SMP, rappresenti lo strumento più idoneo applicabile al caso di specie.

D. 30. Si condividono le valutazioni in merito alla estensione del WACC di rete fissa in vigore per l'operatore SMP nel periodo di riferimento anche alle reti sussidiate?

*Le osservazioni dei soggetti intervenuti*

233. Una parte dei soggetti intervenuti sostiene che ad ogni operatore corrisponde il suo specifico costo di finanziamento a debito e a *equity* e la propria struttura di capitale (mix debito/patrimonio netto) e pertanto non apparirebbe corretto utilizzare quello dell'operatore SMP. Viene pertanto proposta come soluzione quella di riferirsi alla media di mercato nel settore degli operatori di telecomunicazioni infrastrutturati, certificata da un *advisor* terzo.
234. Alcuni operatori concordano con la posizione dell'Autorità sulla quota di capitale cui applicare il WACC. Tuttavia non condividono l'utilizzo del WACC in vigore per Telecom, basato su parametri tipici della sua struttura finanziaria, quali il costo del debito o il beta calcolato su un operatore efficiente che opera sul mercato prevalentemente mediante il ricorso a risorse pubbliche.
235. Infatti, nell'ambito di un progetto di creazione o di ampliamento di una rete a banda larga, un'eventuale componente di rischiosità legata all'incertezza di un adeguato ritorno economico che veda remunerati gli investimenti iniziali, è "annegata" proprio nella quota dell'investimento finanziato pubblicamente. Pertanto nessun costo operativo, ammortamento o costo del capitale derivanti da finanziamenti pubblici potrà essere considerato nel perimetro di riferimento per la determinazione dei costi dell'accesso.

*Le valutazioni dell'Autorità*

236. In merito alle valutazioni sul valore del WACC di rete fissa in vigore per l'operatore notificato come SMP e sulla sua estensione nel periodo di riferimento anche alle reti sussidiate, tenuto conto delle osservazioni degli operatori, non si ritiene vi siano elementi di novità rispetto alla valutazione riportata in consultazione pubblica che giustifichino una modifica dei valori proposti.
237. Si ritiene pertanto che il WACC riconosciuto dall'Autorità nel determinare i prezzi dei servizi di accesso all'ingrosso dell'operatore SMP possa rappresentare un utile riferimento per la redditività attesa da qualsiasi operatore che risulterà aggiudicatario del finanziamento pubblico, potendosi oggettivamente considerare un valore non strettamente specifico dell'operatore SMP.

D. 31. Si condivide l'opportunità di estendere anche alle reti NGA sussidiate il valore di *risk premium* ultimo approvato e adottato per l'operatore SMP, rimodulandolo sulla base del modello di investimento pubblico adottato? Indicare se sussistano elementi più idonei ad identificarne la variabilità.

*Le osservazioni dei soggetti intervenuti*

238. Secondo un operatore la presenza di finanziamenti pubblici non muta il profilo di rischio dell'attività; l'attività resta nel suo complesso caratterizzata da un rendimento molto incerto e

variabile e da un profilo di rischio più elevato della norma. Anzi deve ritenersi che il premio di rischio degli investimenti NGAN in aree a fallimento di mercato sia maggiore di quello “ultimo approvato” e adottato per l’operatore SMP. In altri termini si ritiene che l’asserito azzeramento dei premi di rischio non sussista per i modelli di prezzo tradizionali (IRU) e che la proposta adozione di un modello *pay per use* comporti un rischio maggiore in ragione della minore durata contrattuale.

239. Lo stesso operatore sottolinea che la presenza di agevolazioni/finanziamenti sul lato del capitale investito può rappresentare una diminuzione della quota onerosa dell’investimento ma non deve confondersi con il costo del capitale (%) e con la necessaria maggiorazione di questo per i rischi dell’investimento NGA, certamente non inferiori alla media in quanto inerenti aree a fallimento di mercato. Per tale ragione si ritiene che il valore di *risk premium* ultimo approvato per l’operatore SMP possa essere esteso quale valore minimo/soglia ai progetti finanziati, prendendo in considerazione la quantità acquistata e la durata dell’impegno di acquisto.

240. La quasi totalità degli operatori intervenuti concordano con la posizione espressa dall’Autorità. Sul *risk premium* delle reti FTTH due operatori in particolare ritengono tuttavia che tale valore dovrebbe essere ulteriormente rivisto al ribasso, in quanto in tali aree non ci sarebbe incertezza della domanda essendo l’unica rete NGA presente.

#### *Le valutazioni dell’Autorità*

241. L’Autorità, alla luce delle osservazioni raccolte in sede di consultazione, ritiene di rivalutare l’indicazione di estendere anche alle reti NGA il valore di *risk premium* ultimo approvato e adottato per l’operatore SMP.

242. Conclusivamente, per il *risk premium* associato tanto alle reti di tipo FTTC che alle reti di tipo FTTH, tenuto conto del ridotto valore riconosciuto a tale parametro su tale tipologia di architettura dalla regolamentazione vigente per l’operatore SMP, preso dall’Autorità a riferimento, tale valore può considerarsi pressoché annullato in presenza di finanziamenti pubblici.

D. 32. Si ritiene condivisibile l’opportunità di introdurre meccanismi di *pricing* c.d. “*pay per use*” nelle aree “bianche NGA” o in ogni caso laddove previsto un meccanismo di finanziamento diretto?

#### *Le osservazioni dei soggetti intervenuti*

243. La maggioranza dei contributi ricevuti nel corso della consultazione esprimono condivisione sulla posizione proposta dall’Autorità per l’adozione, nei casi di finanziamento diretto, di meccanismi di prezzo prevalentemente di tipo *pay per use* o comunque a canone mensile.

244. Ciò a maggior ragione se si considera che nelle aree bianche il modello di realizzazione più efficiente delle reti a banda ultra larga potrebbe differire in modo significativo da quello relativo all’architettura di rete ipotizzata nelle aree dove il finanziamento è stato assegnato con modello ad incentivo. In aree caratterizzate da basse economie di densità è estremamente probabile che il modello di business economicamente più efficace sia quello dell’*unbundling* della fibra, che al momento non è previsto nell’Offerta di Riferimento di Telecom Italia e che dovrebbe prevedere costi mensili equivalenti se non inferiori all’*unbundling* in rame per favorire una

rapido *take up* dei servizi offerti. In ogni caso si ritiene di suggerire la previsione nel provvedimento finale che tale criterio di *pricing* dovrà essere adottato da qualunque beneficiario, indipendentemente dal modello di business e dall'architettura e tecnologia impiegata allo scopo di assicurare pari condizioni di accesso ai bandi e di salvaguardare la neutralità tecnologica.

245. Per alcuni operatori, al contrario, tale modello di *pricing* nelle aree bianche potrebbe scoraggiare gli operatori a proporsi come concessionari della rete passiva in quanto tale ruolo non offrirebbe alcun vantaggio rispetto agli altri operatori. Questi ultimi infatti potrebbero limitarsi ad acquistare a soli costi variabili i servizi nelle aree di mercato che offrono opportunità di remunerazione, penalizzando la clientela di fascia più bassa e di conseguenza vanificando gli obiettivi dell'intervento. Tra le criticità, si segnala anche che non sempre il servizio reso dall'aggiudicatario (come nel caso di servizi passivi) può monitorare il numero di clienti finali attivati dal secondo operatore, trattandosi della fornitura di una infrastruttura e non di un accesso, con il rischio che l'operatore terzo sarebbe lo stesso che certifica, senza contraddittorio, il numero di utenti attivi per riconoscere la remunerazione della rete dovuta all'aggiudicatario.

#### *Le valutazioni dell'Autorità*

246. L'Autorità, ricordando che tale meccanismo di prezzo risulta già adottato da altri operatori per la fornitura del servizio di rete ottica *end to end* FTTH su GPON per gli operatori *retail* in alcune realtà metropolitane, evidenzia che il modello *pay per use* è stato disegnato seguendo le richieste del mercato di garantire una maggior flessibilità commerciale all'operatore acquirente, non imponendo né il vincolo temporale dei 15 anni dell'IRU di Telecom Italia, né gli ingenti investimenti iniziali del pagamento anticipato.

247. Considerate le osservazioni degli operatori intervenuti e date le caratteristiche dell'area assunta a riferimento e, soprattutto, il livello della domanda, si ritiene di poter concludere che, al fine di stimolare l'ingresso di più operatori e garantire il massimo livello di diffusione dei servizi al dettaglio a banda ultra larga in tutte le aree del paese, in linea con gli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea, è possibile, certamente nelle aree finanziate con modello ad investimento diretto, introdurre un sistema di tariffazione alternativo al tradizionale prezzo IRU pluriennale anticipato per ciascuna tratta di fibra spenta in rete primaria acquistata.

248. A tal proposito si ritiene giustificata, per i servizi di accesso *wholesale* forniti su reti sussidiate, l'adozione di un modello di *pricing* come il *pay per use*, in particolare per le aree finanziate con modello ad investimento diretto, confermando quanto proposto in consultazione con la delibera n. 575/15/CONS, ossia l'applicazione di tale modello di *pricing* per le aree caratterizzate da investimenti pubblici diretti.

D. 33. Si ritiene condivisibile l'opportunità di estendere l'introduzione del meccanismo di *pricing* c.d. "*pay per use*" anche nei casi di finanziamento ad incentivo? Quali parametri economico-finanziari dovrebbero essere presi in considerazione per la determinazione dei prezzi c.d. "*pay per use*" a partire dai prezzi IRU?

#### *Le osservazioni dei soggetti intervenuti*

249. La quasi totalità degli operatori ritiene fondamentale che la modalità a canone *pay per use* sia una misura resa disponibile nei bandi per tutte le tipologie di finanziamento, potendo indirizzare efficacemente la presenza infrastrutturata di più di un operatore nelle aree

particolarmente disagiate, abbassando le barriere all'ingresso per tutti gli operatori e ridurre sensibilmente l'effetto delle ridotte economie di scala tipiche di tali aree.

250. Per realizzare appieno i benefici indicati, essi ritengono che il canone corrisposto al beneficiario per cliente attivo al mese debba includere, oltre all'accesso alla fibra spenta in primaria relativa al cabinet di competenza del cliente, altri due elementi essenziali per la realizzazione del servizio non esplicitamente previsti nello schema di provvedimento: il collegamento di *backhaul* e i servizi di co-locazione. La mancata inclusione di tali elementi nel servizio a canone vanifica irrimediabilmente l'efficacia della misura stessa.
251. In entrambe le tipologie di bando, più operatori sono concordi nel ritenere necessaria una fase preliminare alla definizione della gara in cui la stazione appaltante raccolga le manifestazioni di interesse da parte del mercato in modo da essere in grado di avviare la fase di progettazione della rete in modo efficace, in particolare per i punti di consegna del collegamento di *backhaul* e per gli spazi di co-locazione.
252. Il canone mensile *pay per use* dovrebbe, evidentemente, avere una valorizzazione diversa in base al modello di finanziamento. Nel caso di modello diretto, il fatto che non sia strettamente necessario che i canoni mensili remunerino interamente l'investimento nella sua componente CAPEX, è possibile che la valorizzazione economica del canone mensile presenti valori inferiori rispetto al caso di modello ad incentivo, dove invece la parte di investimento effettivamente imputabile al beneficiario dell'aiuto deve essere interamente remunerata. Il secondo motivo risiede nell'inclusione all'interno del perimetro del canone mensile nel caso a finanziamento diretto dei servizi di co-locazione, non necessariamente inclusi nel caso di modello ad incentivo.
253. Tuttavia la posizione espressa da alcuni operatori sottolinea la necessità di affiancare e non sostituire la modalità *pay per use* a quella tradizionale di tipo IRU. La disponibilità di tali strumenti mette di fatto l'operatore entrante nella condizione di poter risalire la scala degli investimenti iniziando, per esempio, con soluzioni di tipo a canone *pay per use* e passando successivamente ad una più infrastrutturata mediante l'opzione IRU laddove si verificassero nel tempo opportune economie di scala. Si ritiene, infatti, che la modalità a canone *pay per use* sia particolarmente interessante come soluzione iniziale nelle aree particolarmente disagiate tra quelle oggetto di finanziamenti pubblici.
254. Un'altra posizione espressa nel corso della consultazione evidenzia che nel modello ad incentivo, date le sue caratteristiche e la presenza di una rete di proprietà privata, sia piuttosto necessario puntare alla realizzazione di una sola rete attiva, che offra servizi di tipo VULA e *bitstream* a tutti gli operatori, prospettando da un lato un concreto ritorno dell'investimento per il beneficiario e dall'altro un migliore incentivo all'iniziativa dei singoli operatori.
255. Nel caso FTTCab, tra l'altro, il modello *pay per use* introdurrebbe uno scollamento tra il servizio fornito dall'aggiudicatario, consistente in una fibra di rete primaria, ed il parametro sul quale si basa il pagamento del servizio da parte del secondo operatore, che è basato sul numero di clienti finali attivi. La quota fatturata dall'aggiudicatario sarebbe in definitiva scorrelata rispetto all'entità del servizio reso da quest'ultimo, che prescinde dal numero di clienti finali.

*Le valutazioni dell'Autorità*

256. Alla luce delle osservazioni esposte dagli operatori intervenuti e per le considerazioni già offerte in relazione alle domande che precedono, l'Autorità ritiene ragionevole lasciare alla negoziazione tra le parti la possibilità di estendere il meccanismo *pay per use* anche al modello di finanziamento ad incentivo. Il beneficiario formulerà un'offerta sulla base dei principi di equità e ragionevolezza.
257. In caso di controversia, su richiesta di una delle parti, l'Autorità potrà intervenire per definire le condizioni di accesso.