

Allegato B alla delibera n. 113/16/CONS

DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE

1	Premessa	2
2	Ambito di applicazione del procedimento	5
3	La normativa comunitaria sul servizio universale	6
4	Disposizioni nazionali in relazione al contenuto del servizio universale	10
5	Il <i>bechmark</i> internazionale	15
6	Valutazioni preliminari sulle tecnologie per un accesso “efficace” a Internet.....	16

1 Premessa

Ai sensi del Codice delle comunicazioni elettroniche (di seguito “Codice”) il servizio universale (di seguito anche “SU”) è *un insieme minimo di servizi di una qualità determinata, accessibili a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle condizioni nazionali specifiche, offerti ad un prezzo accessibile*.

Il servizio universale comprende (articoli 54, 56, 57 e 59, comma 2 del Codice):

1. La fornitura dell'accesso agli utenti finali da una postazione fissa e la fornitura di servizi telefonici. La connessione consente agli utenti finali di supportare le comunicazioni vocali, facsimile e dati, a velocità di trasmissione tali da consentire un accesso efficace a Internet tenendo conto delle tecnologie prevalenti usate dalla maggioranza dei contraenti e della fattibilità tecnologica nel rispetto delle norme tecniche stabilite nelle Raccomandazioni dell'UIT-T;
2. La fornitura del servizio di telefonia pubblica, tale da permettere anche chiamate gratuite d'emergenza;
3. La fornitura di condizioni speciali per l'accesso ai servizi telefonici per gli utenti disabili e per i consumatori a basso reddito o con esigenze sociali particolari.

Ai sensi dell'articolo 58 del Codice, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (di seguito “Autorità”) può designare una o più imprese perché garantiscano la fornitura del servizio universale, come sopra definito, in modo tale da coprire l'intero territorio nazionale. Il sistema di designazione garantisce che il servizio universale sia fornito secondo criteri di economicità. Sino alla designazione di cui sopra la società Telecom Italia continua ad essere incaricata di fornire il servizio universale sull'intero territorio nazionale.

Un tema di estremo rilievo, con riferimento al contenuto del servizio universale, riguarda l'opportunità di includervi l'obbligo di fornire, per l'impresa incaricata, un accesso, alla rete dati, a banda larga, tenuto conto delle tecnologie di accesso impiegate dalla maggioranza della popolazione. Ciò al fine di evitare che la fornitura di una modalità di accesso con prestazioni nettamente inferiori costituisca un motivo di esclusione sociale della relativa fascia di cittadini.

A tale riguardo, il pacchetto telecomunicazioni del 2009, della Commissione europea, offre agli Stati membri la possibilità, nell'ambito degli obblighi del servizio universale, di definire una velocità di trasmissione appropriata per la connessione dati, in grado cioè di offrire un “accesso efficace a Internet” in funzione delle condizioni nazionali.

In base agli orientamenti comunitari, l'inclusione delle connessioni a banda larga, con certe caratteristiche, negli obblighi di servizio universale può essere prevista nei casi in cui la suddetta modalità/velocità di connessione sia usata a livello nazionale,

- i) da almeno la metà delle famiglie e

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

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

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

Il concetto di efficacia di cui sopra è comunemente percepito, dai cittadini segnalanti, come la possibilità di disporre di un collegamento a Internet da rete fissa a banda larga, in tecnica ADSL, con una velocità minima di alcuni Mbps (almeno 7 Mbps, sulla base delle offerte commerciali principali).

Come noto, la tecnologia ADSL richiede, salvo che non ci si limiti a velocità dell'ordine dei 600 kbps come avviene ancora in casi marginali, la realizzazione di un collegamento di *backhaul* in fibra ottica, dal PoP fino alla centrale locale. Tale investimento, svolto sulla base di logiche di mercato, non viene realizzato laddove l'operatore SMP non individui le necessarie marginalità (come spesso accade in piccoli Comuni).

Considerato che la *ratio* del servizio universale è proprio quella di garantire l'inclusione sociale, appare evidente, anche senza particolari approfondimenti, come non sia possibile considerare, oggi, che un "accesso efficace a Internet" possa essere garantito mediante la connessione analogica in banda stretta (56 k).

Numerosi indicatori di mercato lasciano, a tale riguardo e come meglio illustrato di seguito, intravedere che sussistono, in Italia, le condizioni per valutarie concreteamente l'inclusione dell'ADSL tra gli obblighi del servizio universale, in relazione alla connessione dati da rete fissa.

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

La norma citata, pertanto, attribuisce all'Autorità un ruolo consultivo che può, tuttavia, essere interpretato anche come propositivo, attraverso, ad esempio, una segnalazione al MISE.

Si ritiene, a tale riguardo, nel presente contesto di mercato, opportuna una iniziativa di approfondimento e propositiva dell'Autorità.

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

Quanto sopra evidenzia il ruolo, in questo caso di competenza, dell'Autorità, nel determinare il metodo più adeguato ed efficace per garantire la fornitura del servizio universale (e, in particolare, dell'accesso a Internet) ad un prezzo accessibile. Si ritiene che la fornitura di un accesso a Internet in modalità *dial up* su rete TDM, in un momento in cui ci si approssima a completare la migrazione verso l'IP, rappresenti una modalità oltre che inefficiente, tenuto conto della bassa velocità di collegamento, anche inefficace e inadeguata per garantire un prezzo accessibile. E' evidente, infatti, che una tariffazione a consumo, tipica del contesto *dial up*, non può garantire, in presenza di elevati volumi di dati (come oggi accade laddove si volesse accedere ai servizi e contenuti della Rete che sono divenuti necessari per ogni cittadino che non volesse essere escluso socialmente) un prezzo accessibile.

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

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

In conclusione, ai sensi del Codice l'Autorità risulta competente in relazione al contenuto del servizio universale, con particolare riferimento all'accesso alla rete dati, in tre ambiti:

1. uno consultivo, nei confronti del MISE, per la revisione periodica del contenuto del SU tenuto conto delle condizioni di mercato e delle tecnologie in uso dalla maggioranza della popolazione;
2. *determina il metodo più efficace e adeguato per garantire la fornitura del servizio universale ad un prezzo accessibile*; tale potere appare strettamente connesso alla definizione del contenuto del SU di cui sopra, atteso che una definizione puntuale della modalità di accesso alla rete telefonica e dati è necessariamente preliminare alla determinazione della modalità efficace che garantisce un prezzo accessibile;
3. determina gli obiettivi qualitativi, che sono strettamente dipendenti dalla stabilità tecnologia di accesso alla rete dati di cui ai due punti precedenti.

Alla luce di quanto sopra, l’Autorità ritiene, pertanto, quanto mai opportuno e necessario un proprio ruolo proattivo ai fini di un riesame del contenuto del SU in relazione all’accesso alla rete dati.

Pertanto,

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

l’Autorità avvia un procedimento istruttorio, ad evidenza pubblica, in cui si affronta, con il contributo del mercato e di tutti i soggetti interessati, il tema dell’inclusione della banda larga tra gli obblighi del servizio universale, con la definizione di una modalità efficace di accesso alla rete dati che garantisca un prezzo accessibile e dei corrispondenti indicatori di qualità.

Ciò premesso, nel seguito si fornisce una descrizione dell’ambito di applicazione del procedimento che si propone di avviare.

Si svolge, di seguito, un richiamo alla pertinente normativa comunitaria e nazionale per poi fornire delle valutazioni preliminari in relazione al tema della tecnologia che consente un accesso “efficace” a Internet e che, tenuto conto delle indicazioni comunitarie, si ritiene possa essere inclusa nel servizio universale.

Si condividono le valutazioni dell’Autorità di cui sopra?

2 Ambito di applicazione del procedimento

Le numerose segnalazioni dirette, da anni, all’Autorità evidenziano una condizione di disagio ed esclusione sociale di una parte della popolazione residente in piccoli Comuni alla quale, a causa del mancato adeguamento delle infrastrutture di rete di trasporto in fibra ottica fino alla centrale locale, non è garantito un accesso “efficace” a Internet, inteso, per quanto evidenziato nella precedente sezione, come collegamento in ADSL.

Come sopra richiamato, ai sensi del Codice l’Autorità risulta competente in relazione al contenuto del servizio universale, con particolare riferimento all’accesso alla rete dati, in tre ambiti:

1. uno consultivo, nei confronti del MISE, per la revisione periodica del contenuto del SU, tenuto conto delle condizioni di mercato e delle tecnologie in uso dalla maggioranza della popolazione;

2. *determina il metodo più efficace e adeguato per garantire la fornitura del servizio universale ad un prezzo accessibile*; tale competenza appare strettamente connessa alla definizione del contenuto del SU di cui sopra, atteso che una definizione puntuale della modalità di accesso alla rete telefonica e dati è necessariamente preliminare alla determinazione della modalità efficace che garantisce un prezzo accessibile;
3. determina gli obiettivi qualitativi dell'accesso a Internet, che sono strettamente dipendenti dalla stabilità tecnologia di accesso alla rete dati.

Pertanto,

- considerate le competenze che il Codice attribuisce all'Autorità sul contenuto del SU, oltre che il ruolo dell'Agcom a tutela dei consumatori,
- rilevato un crescente disagio delle fasce di popolazione oggi ancora escluse dalla possibilità di un accesso efficace a Internet,

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

Esito del procedimento è una valutazione della tecnologia e della velocità di connessione, da rete fissa, alla rete dati pubblica che garantisce, a livello nazionale, un accesso “efficace a Internet”, ad un prezzo accessibile, “tenendo conto delle tecnologie prevalenti usate dalla maggioranza dei contraenti”. Parimenti il procedimento dovrà determinare i relativi obiettivi di qualità.

3 La normativa comunitaria sul servizio universale

La direttiva servizio universale 2009/136/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009¹

La Commissione europea intende garantire la disponibilità di un insieme minimo di servizi di comunicazione elettronica, definito come “servizio universale”, di una qualità determinata, accessibile a tutti gli utenti, indipendentemente dalla loro ubicazione geografica, ad un prezzo abbordabile, riducendo al minimo le distorsioni del mercato.

¹ Recante “modifica della direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica, della direttiva 2002/58/CE relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche e del regolamento (CE) n. 2006/2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa a tutela dei consumatori”.

L'obiettivo è, quindi, raggiungere un equilibrio tra l'esigenza di promuovere la concorrenza e la necessità di garantire l'inclusione sociale.

Le richieste degli utenti e le tecnologie sono in continua evoluzione, pertanto, è necessario riconsiderare periodicamente la portata degli obblighi di servizio universale.

Al riguardo, l'articolo 15 della Direttiva servizio universale 2009/136/CE (che modifica la Direttiva servizio universale 2002/22/CE) disciplina il riesame del contenuto del servizio universale.

Tale disposizione normativa prevede che la Commissione europea proceda, periodicamente, alla revisione della portata degli obblighi di servizio universale al fine di proporre al Parlamento europeo ed al Consiglio la modifica o la ridefinizione del contenuto stesso.

Il riesame è effettuato alla luce degli sviluppi sociali, economici e tecnologici, tenendo conto, tra l'altro, della mobilità e della velocità dei dati alla luce delle tecnologie prevalenti adottate dalla maggioranza degli abbonati.

Il processo di riesame avviene conformemente alla procedura stabilita nell'Allegato V alla Direttiva servizio universale 2002/22/CE.

Il processo di riesame della portata del servizio universale

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

- i) sviluppi sociali ed evoluzione del mercato per quanto riguarda i servizi utilizzati dai consumatori;
- ii) sviluppi sociali ed evoluzione del mercato per quanto riguarda la disponibilità e la scelta dei servizi offerti ai consumatori;
- iii) progressi tecnologici nella fornitura dei servizi ai consumatori.

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

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

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

Emerge chiaramente, quindi, che i servizi, per essere inclusi nella portata degli obblighi di servizio universale, dovrebbero già essere accessibili alla larga maggioranza della popolazione, l'impossibilità di utilizzo di tali servizi da parte di una minoranza risulta causa di esclusione sociale e, pertanto, si osserva un beneficio collettivo che giustifica un intervento qualora tali servizi non siano forniti al pubblico secondo normali condizioni commerciali.

La Comunicazione della Commissione del 23 novembre 2011² sul riesame del contenuto del servizio universale

Come noto, tra gli obblighi di servizio universale rientra la fornitura dell'accesso alla rete pubblica di comunicazioni elettroniche da una postazione fissa (articolo 4 della Direttiva servizio universale 2002/22/CE).

Tale connessione deve consentire agli utenti finali di effettuare e ricevere chiamate telefoniche locali, nazionali ed internazionali, facsimile e comunicazioni di dati, a velocità di trasmissione tale da consentire un “accesso efficace a Internet”.

Mentre la Direttiva servizio universale del 2002 limitava l’“accesso efficace a Internet” alle trasmissioni di dati in banda stretta (si veda la “Nota” al termine del paragrafo), il pacchetto telecomunicazioni del 2009 ha offerto agli Stati membri la possibilità di ampliare la portata degli obblighi di servizio universale accordando la flessibilità di definire, alla luce delle circostanze nazionali, le velocità di trasmissione di dati e, quindi, di includere, se del caso, anche le velocità di trasmissione dati consentite dalla banda larga (si veda, per dettagli, la Nota riportata al termine di questa sezione).

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

Nella Comunicazione del 23 novembre 2011 (COM/2011/0795) al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, la Commissione europea ha riportato i risultati dell'attività svolta. Sul punto la

² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 23 novembre 2011 recante “Il servizio universale nelle comunicazioni elettroniche: relazione sui risultati della consultazione pubblica e del terzo riesame periodico del contenuto del servizio universale conformemente all'articolo 15 della direttiva 2002/22/CE”.

Commissione non ritiene che vi sia bisogno di modificare l'architettura di base ed i principi del servizio universale come strumento di prevenzione dell'esclusione sociale.

La Commissione prosegue sostenendo che non sarebbe opportuno includere la mobilità o rendere obbligatoria la banda larga ad una data velocità a livello dell'Unione europea.

Ne deriva, pertanto, che gli Stati membri hanno la possibilità, ma non l'obbligo, di includere l'accesso a connessioni in banda larga nella portata degli obblighi nazionali di servizio universale.

La Commissione, con la citata Comunicazione del novembre 2011, ritiene che sia opportuno chiedere agli Stati membri di prevedere l'inclusione delle connessioni a banda larga negli obblighi di servizio universale nei casi in cui la suddetta velocità di connessione sia usata a livello nazionale *i*) da almeno la metà delle famiglie e *ii*) da almeno l'80% delle famiglie che dispongono di una connessione alla banda larga.

In virtù di tale possibilità, accordata agli Stati Membri, si fa osservare che paesi quali la Svizzera, la Spagna, la Svezia, la Finlandia e Malta hanno adottato una legislazione nazionale che include la connessione a Internet a banda larga negli obblighi di servizio universale, seppur garantendo velocità minime di connessione differenti.

Nota

Il riferimento alla velocità di accesso a banda stretta (quale ad esempio 56Kbit/s) è contenuto nella Direttiva servizio universale 2002/22 al Considerando 8:

Una delle esigenze fondamentali del servizio universale consiste nel garantire agli utenti che ne fanno richiesta un allacciamento alla rete telefonica pubblica in postazione fissa ad un prezzo abbordabile. *L'obbligo concerne un'unica connessione in banda stretta alla rete la cui fornitura può essere limitata dagli Stati membri alla prima postazione/residenza dell'utente finale e non riguarda la rete digitale dei servizi integrati (ISDN) che fornisce due o più connessioni in grado di funzionare simultaneamente.*

Non dovrebbero esistere limitazioni per quanto riguarda i mezzi tecnici utilizzati ai fini di tale allacciamento, affinché possano essere utilizzate tecnologie con filo o senza filo, né per quanto riguarda gli operatori designati ad assumersi la totalità o parte degli obblighi di servizio universale. Il collegamento alla rete telefonica pubblica in posizione fissa dovrebbe essere in grado di garantire la trasmissione voce e dati ad una velocità tale da permettere l'accesso a servizi elettronici on line quali quelli forniti sulla rete Internet pubblica. La rapidità con la quale un determinato utente accede a Internet può dipendere da un certo numero di fattori, ad esempio dal o dai fornitori dell'allacciamento ad Internet o dall'applicazione per la quale è stabilita una connessione. La velocità di trasmissione dati di una singola connessione in banda stretta alla rete telefonica pubblica dipende dalla capacità del terminale dell'abbonato e dal tipo di connessione. Per tali motivi non è opportuno rendere obbligatoria su scala comunitaria una determinata velocità di trasmissione dati o di flusso di bit. Gli attuali modem in banda vocale presentano di norma una velocità di trasmissione dati di 56 kbit/s ma, essendo dotati di dispositivi di adattamento automatico del flusso in funzione delle variazioni di qualità della linea, possono in effetti presentare velocità di trasmissione inferiori ai 56 kbit/s.

Una certa flessibilità è necessaria, da un lato, per permettere agli Stati membri di prendere, se del caso, le misure necessarie affinché le connessioni possano sopportare una siffatta

velocità di trasmissione e, dall'altro, per permettere agli Stati membri, se del caso, di autorizzare velocità di trasmissione inferiori al suddetto limite di 56 kbit/s al fine, ad esempio, di sfruttare le capacità delle tecnologie senza fili (comprese le reti senza fili cellulari) per fornire un servizio universale ad una parte più ampia di popolazione. Questo può essere particolarmente rilevante in taluni paesi in via di adesione in cui il numero di nuclei familiari collegato alla rete telefonica tradizionale è relativamente basso. In casi specifici in cui la connessione alla rete telefonica pubblica in postazione fissa è manifestamente insufficiente a consentire un accesso ad Internet di qualità soddisfacente gli Stati membri dovrebbero poter esigere che la connessione sia portata al livello di cui fruisce la maggior parte degli abbonati, affinché la velocità di trasmissione sia sufficiente per l'accesso ad Internet.

La Direttiva servizio universale 136/2009 (nuovo pacchetto telecom) non rende obbligatoria una determinata velocità di connessione, ma fa riferimento ad una velocità tale da consentire un accesso funzionale a Internet.

In particolare il Considerando 5 prevede:

I collegamenti dati alla rete pubblica di comunicazione in posizione fissa dovrebbero essere in grado di supportare la trasmissione dati ad una velocità tale da permettere l'accesso a servizi elettronici on line quali quelli forniti sulla rete Internet pubblica. La rapidità con la quale un determinato utente accede a Internet può dipendere da un certo numero di fattori, ad esempio dal fornitore o dai fornitori dell'allacciamento ad Internet o dall'applicazione per la quale è stabilita una connessione. La velocità di trasmissione dati che può essere supportata da una connessione alla rete pubblica di comunicazione dipende dalla capacità dell'apparecchiatura terminale dell'abbonato e dalla connessione stessa. Per tali motivi non è opportuno rendere obbligatoria su scala comunitaria una determinata velocità di trasmissione dati o di flusso di bit. Una certa flessibilità è necessaria per permettere agli Stati membri di adottare, se del caso, le misure necessarie affinché una connessione dati possa supportare velocità di trasmissione soddisfacenti e sufficienti ai fini di un accesso funzionale a Internet, così come definito dagli Stati membri, tenendo debitamente conto di circostanze specifiche nei mercati nazionali, come ad esempio la larghezza di banda utilizzata dalla maggioranza degli abbonati in un dato Stato membro e la fattibilità tecnologica, sempre che tali misure mirino a ridurre al minimo le distorsioni del mercato. Qualora tali misure comportino un onere indebito per un'impresa designata, tenuto conto dei costi e dei benefici economici nonché dei vantaggi immateriali derivanti dalla fornitura dei servizi in questione, questo può essere incluso nel calcolo del costo netto degli obblighi di servizio universale.

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

4 Disposizioni nazionali in relazione al contenuto del servizio universale

Appare, in primo luogo, opportuno richiamare l'articolo 13 del Codice inerente agli *Obiettivi e principi dell'attività di regolamentazione*.

Ai sensi del comma 4 dell'articolo 13, il MISE e l'Autorità promuovono la concorrenza nella fornitura delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica, nonché delle risorse e servizi correlati:

- a) assicurando che gli utenti, compresi gli utenti disabili, quelli anziani e quelli che hanno esigenze sociali particolari ne traggano il massimo beneficio in termini di scelta, prezzi e qualità;*
- b) garantendo che non abbiano luogo distorsioni e restrizioni della concorrenza nel settore delle comunicazioni elettroniche, anche per la trasmissione di contenuti.*

Ai sensi del comma 5 dell'articolo 13, il MISE e l'Autorità, nell'ambito delle rispettive competenze, contribuiscono allo sviluppo del mercato rimuovendo gli ostacoli residui che si frappongono alla fornitura di reti di comunicazione elettronica, di risorse e servizi correlati e di servizi di comunicazione elettronica sul piano europeo.

Il comma 6 dell'articolo 13 dispone che il MISE e l'Autorità, nell'ambito delle rispettive competenze, promuovono gli interessi dei cittadini garantendo a tutti i cittadini un accesso al servizio universale, come definito dal Capo IV del Titolo II.

Gli obiettivi generali dell'attività di regolazione, pertanto, indicano un ruolo determinante dell'Autorità in relazione alla promozione della concorrenza e della tutela delle fasce di cittadini con minori garanzie, ed all'accesso al SU.

Il comma 6-bis dell'articolo 13 aggiunge che il MISE e l'Autorità, nel perseguire le finalità programmatiche di cui ai commi 4, 5 e 6, applicano, nell'ambito delle rispettive competenze, principi regolamentari obiettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionati tenendo debito conto delle differenti condizioni attinenti alla concorrenza e al consumo, nelle diverse aree geografiche all'interno del territorio nazionale.

Come già richiamato, l'obbligo di fornitura del servizio universale che l'impresa incaricata è tenuta a rispettare comprende la:

- i) fornitura di un accesso ad una rete di comunicazione pubblica da postazione fissa (articolo 54 del Codice) che consenta di effettuare e ricevere chiamate, comunicare via fax e trasmettere dati, con una velocità tale da garantire un “accesso efficace a Internet”;
- ii) fornitura di un servizio di telefonia pubblica (articolo 56 del Codice), tale da permettere anche chiamate gratuite d'emergenza;
- iii) fornitura di un servizio a condizioni speciali per categorie agevolate (soggetti in condizioni di particolare disagio economico o sociale ed utenti disabili) (articolo 59, comma 2 ed articolo 57 del Codice).

Ai sensi dell'articolo 53 del Codice (*Disponibilità del servizio universale*),

1. *Sul territorio nazionale i servizi elencati nel presente Capo (cioè il contenuto del SU già richiamato) sono messi a disposizione di tutti gli utenti finali ad un livello*

qualitativo stabilito, a prescindere dall'ubicazione geografica dei medesimi. Il Ministero vigila sull'applicazione del presente comma.

2. *L'Autorità determina il metodo più efficace e adeguato per garantire la fornitura del servizio universale ad un prezzo accessibile, nel rispetto dei principi di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità. L'Autorità limita le distorsioni del mercato, in particolare la fornitura di servizi a prezzi o ad altre condizioni che divergano dalle normali condizioni commerciali, tutelando nel contempo l'interesse pubblico.*

Ai sensi dell'articolo 54 (Fornitura dell'accesso agli utenti finali da una postazione fissa e fornitura di servizi telefonici),

1. *Qualsiasi richiesta ragionevole di connessione in postazione fissa a una rete di comunicazione pubblica è soddisfatta quanto meno da un operatore. Il Ministero vigila sull'applicazione del presente comma.*
2. *La connessione consente agli utenti finali di supportare le comunicazioni vocali, facsimile e dati, a velocità di trasmissione tali da consentire un accesso efficace a Internet tenendo conto delle tecnologie prevalenti usate dalla maggioranza dei contraenti e della fattibilità tecnologica nel rispetto delle norme tecniche stabilite nelle Raccomandazioni dell'UIT-T.*
- 2-bis. *Qualsiasi richiesta ragionevole di fornitura di un servizio telefonico accessibile al pubblico attraverso la connessione di rete di cui al primo comma che consente di effettuare e ricevere chiamate nazionali e internazionali è soddisfatta quanto meno da un operatore. Il Ministero vigila sull'applicazione del presente comma.*

Ai sensi dell'articolo 61 (Qualità del servizio fornito dalle imprese designate),

1. *L'Autorità provvede affinché tutte le imprese designate soggette agli obblighi previsti dagli articoli 54, 55, 56, 57 e 59, comma 2, pubblichino informazioni adeguate ed aggiornate sulla loro efficienza nella fornitura del servizio universale, basandosi sui parametri di qualità del servizio, sulle definizioni e sui metodi di misura stabiliti nell'allegato n. 6. Le informazioni pubblicate sono comunicate anche all'Autorità.*
2. *L'Autorità può inoltre specificare, previa definizione di parametri idonei, norme supplementari di qualità del servizio per valutare l'efficienza delle imprese nella fornitura dei servizi agli utenti finali disabili e ai consumatori disabili. L'Autorità provvede affinché le informazioni sull'efficienza delle imprese in relazione a detti parametri siano anch'esse pubblicate e messe a sua disposizione.*
3. *L'Autorità specifica, con appositi provvedimenti, contenuto, forma e modalità di pubblicazione delle informazioni, in modo da garantire che gli utenti finali e i*

consumatori abbiano accesso a informazioni complete, comparabili e di facile impiego.

4. *L'Autorità fissa obiettivi qualitativi per le imprese assoggettate ad obblighi di servizio universale. Nel fissare tali obiettivi, l'Autorità tiene conto del parere dei soggetti interessati, applicando in particolare le modalità stabilite all'articolo 38 e nel rispetto delle norme tecniche stabilite nelle Raccomandazioni dell'UIT-T e della normativa CEPT.*
5. *L'Autorità controlla il rispetto degli obiettivi qualitativi da parte delle imprese designate.*
6. *L'Autorità adotta, a fronte di perdurante inadempimento degli obiettivi qualitativi da parte dell'impresa, misure specifiche a norma del Capo II del presente Titolo. L'Autorità può esigere una verifica indipendente o una valutazione dei dati relativi all'efficienza, a spese dell'impresa interessata, allo scopo di garantire l'esattezza e la comparabilità dei dati messi a disposizione dalle imprese soggette ad obblighi di servizio universale.*

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

Ai sensi dell'articolo 58 (Designazione delle imprese),

1. *L'Autorità può designare una o più imprese perché garantiscano la fornitura del servizio universale, quale definito agli articoli 54, 55, 56, 57 e 59, comma 2, in modo tale da coprire l'intero territorio nazionale. L'Autorità può designare più imprese o gruppi di imprese per fornire i diversi elementi del servizio universale o per coprire differenti parti del territorio nazionale.*
2. *Nel designare le imprese titolari di obblighi di servizio universale in tutto il territorio nazionale o in parte di esso, l'Autorità applica un sistema di designazione efficace, obiettivo, trasparente e non discriminatorio in cui nessuna impresa è esclusa a priori. Il sistema di designazione garantisce che il servizio universale sia fornito secondo criteri di economicità e consente di determinare il costo netto degli obblighi che ne derivano conformemente all'articolo 62.*
3. *Sino alla designazione di cui al comma 1, la società Telecom Italia continua ad essere incaricata di fornire il servizio universale quale definito agli articoli 54, 55, 56, 57 e 59, comma 2, sull'intero territorio nazionale.*

4. *Fatti salvi l'articolo 59, comma 2 e l'articolo 60, l'Autorità non applica i meccanismi di controllo al dettaglio di cui al comma 1 in mercati geografici o tipologie di utenza per i quali abbia accertato l'esistenza di una concorrenza effettiva, anche mediante l'analisi dinamica di cui all'articolo 19, comma 5.*

Si richiama, infine, quanto riportato in Allegato 11, al Codice, all'articolo 2 (*Principi generali*),

1. *Per obblighi di servizio universale si intendono gli obblighi imposti dall'Autorità nei confronti di un'impresa perché questa fornisca una rete o un servizio sull'intero territorio nazionale o su parte di esso, applicando in tale territorio, se necessario, tariffe medie per la fornitura del servizio in questione o proponendo formule tariffarie speciali per i consumatori a basso reddito o con esigenze sociali particolari.*
2. *L'Autorità considera tutti i mezzi adeguati per incentivare le imprese (designate o non) ad assolvere gli obblighi di servizio universale in modo efficiente rispetto ai costi. Ai fini del calcolo, il costo netto degli obblighi di servizio universale consiste nella differenza tra il costo netto delle operazioni di un'impresa designata quando è soggetta ad obblighi di servizio universale e il costo netto delle operazioni in assenza di tali obblighi. Particolare attenzione va riservata alla corretta valutazione dei costi che le imprese designate avrebbero scelto di evitare se non fossero state soggette a tali obblighi. Il calcolo del costo netto deve tener conto anche dei vantaggi, compresi quelli intangibili, che gli obblighi di servizio universale comportano per l'impresa esercente tale servizio.*

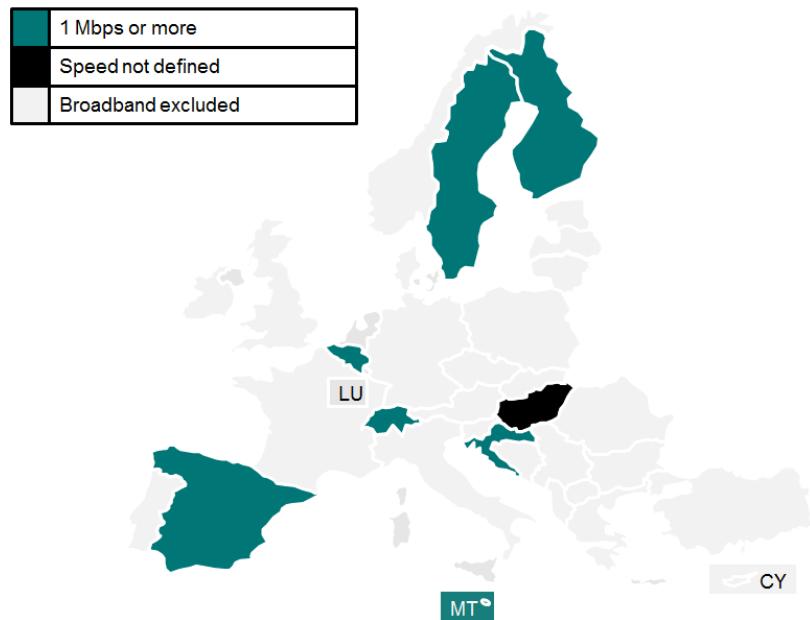
I richiami normativi nazionali di cui sopra confermano il determinante ruolo dell'Autorità nella definizione, nell'ambito del contenuto del servizio universale, di una modalità di accesso a Internet che tenga conto della tecnologia utilizzata dalla maggioranza degli abbonati, che sia efficace, tenuto conto dei contenuti disponibili sulla Rete, che garantisca un prezzo accessibile e determinati obiettivi di qualità. A ciò fa seguito un ruolo di vigilanza e di intervento in caso di inottemperanza.

Da ultimo rileva il compito dell'Autorità nel definire criteri per la designazione di imprese per la fornitura del SU. Va da sé che tali criteri potranno essere definiti solo una volta riesaminato il contenuto del SU.

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

5 Il benchmark internazionale

Nei paesi in cui la banda larga è inclusa nel servizio universale, la velocità fissata è almeno pari a 1 Mbps. Il grafico e la tabella seguente riportano, nello specifico, i paesi in cui l'obbligo di accesso a banda larga è stato incluso nel SU.



fonte Cullen International

Nation	Telephony Access	Broadband	Directories	Directory enquiry services	Public Pay Phone	Social Tariff	Measures for disabled	Other
DK	Yes	No	Yes	Yes	No	No	Yes	Yes
ES	Yes	Yes	Yes	No	Yes	Yes	Yes	No
FR	Yes	No	No	No	Yes	Yes	Yes	No
IT	Yes	No	No	No	Yes	Yes	Yes	No
UK	Yes	No	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes

fonte Cullen International

Si prega di fornire ogni utile elemento in relazione al confronto internazionale esposto al paragrafo 5

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

Come sopra richiamato, tra gli obblighi di fornitura del servizio universale rientra la fornitura dell’accesso, agli utenti finali e da una postazione fissa, alla rete telefonica e dati pubblica (art. 54, comma 2, del Codice).

Nel dettaglio *“La connessione consente agli utenti finali di supportare le comunicazioni vocali, facsimile e dati, a velocità di trasmissione tali da consentire un accesso efficace a Internet tenendo conto delle tecnologie prevalenti usate dalla maggioranza dei contraenti e della fattibilità tecnologica nel rispetto delle norme tecniche stabilite nelle Raccomandazioni dell’UIT-T”*.

E’ previsto, pertanto, che venga garantito a tutti gli utenti, a prescindere dalla loro localizzazione geografica, un accesso a Internet che sia “efficace”, “tenendo conto delle tecnologie prevalenti usate dalla maggioranza dei contraenti”.

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

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

Le numerose segnalazioni che pervengono all’Autorità evidenziano una condizione di disagio ed esclusione sociale di una parte della popolazione alla quale non è garantita la possibilità di un accesso “efficace” ad Internet. Tale concetto è oggi percepito come la possibilità di disporre di un accesso a banda larga, con una velocità minima di alcuni Mbps. Il tema della inclusione dell’accesso a Internet a banda larga tra gli obblighi del servizio universale diviene sempre più attuale e importante, tenuto conto dell’evoluzione dell’offerta di contenuti e servizi.

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

Numerosi indicatori di mercato lasciano intravedere che sussistono, in Italia, le condizioni per l’inclusione dell’ADSL tra gli obblighi del servizio universale.

Infatti, come riportato anche al punto 76, pag. 32 della delibera n. 623/15/CONS di analisi dei mercati dell’accesso, *“il mercato italiano dei servizi a banda larga (residenziale e business) è prevalentemente basato su tecnologie ADSL/SDSL”*.

La copertura con tecnologie ADSL/SDSL è prossima al 96% della popolazione (con tecnologie fixed wireless broadband si arriva al 99%), con un livello di penetrazione, secondo i dati del Digital Agenda Scoreboard della Commissione, del 23% della popolazione”.

In termini di percentuale di accessi a larga banda per classe di velocità, i dati riportati nella tabella che segue, tratti dall’Osservatorio Trimestrale sulle telecomunicazioni elaborato dall’Autorità, aggiornato al mese di settembre 2015, mostrano l’evoluzione del grado di diffusione delle diverse classi di velocità di connessione dati.

Accessi a larga banda per classe di velocità (%)	set-11	set-12	set-13	set-14	dic-14	mar-15	giu-15	set-15
≥ 144 kbps; < 2 Mbps	13,1	2,1	1,6	1,4	1,2	1,2	1,1	1,0
= 2 Mbps	0,7	10,0	8,6	7,1	6,7	6,3	5,8	5,4
= 2 Mbps; < 10 Mbps	80,2	76,6	75,2	71,9	70,1	70,1	68,5	67,0
= 10 Mbps; < 30 Mbps	5,8	11,2	14,2	17,0	18,4	18,2	19,5	20,7
= 30 Mbps; < 100 Mbps	0,0	0,0	0,4	2,3	3,1	3,4	4,2	4,9
≥ 100 Mbps	0,0	0,0	0,0	0,4	0,4	0,8	0,9	1,0
Totale	100	100,0						

Si osserva, da una parte che la percentuale di accessi a velocità inferiore a 2 Mbps (a banda stretta) è ormai residuale (1%). Di contro, circa l’94% delle linee di accesso dati garantiscono una velocità superiore a 2 Mbps. E’ possibile assumere, tenuto conto delle offerte commerciali in circolazione, che buona parte di tali linee disponga di una velocità superiore a 7Mbps (valore minimo a cui fanno riferimento le offerte ADSL in circolazione).

Il numero di accessi xDSL è dell’ordine di 14,8 mln, su un totale di unità abitative pari a circa 24 milioni. Ne segue che circa il 61% delle famiglie, quindi nettamente più della metà del totale, dispone di una connessione a banda larga.

Nell’ambito delle famiglie che dispongono di un accesso fisso a banda larga (14,8 milioni circa), buona parte (circa il 94%, ossia 13,8 milioni, nettamente superiore all’80% del totale delle famiglie che hanno una connessione) dispone di una velocità di accesso superiore a 2 Mbps (come mostrato nella tabella precedente).

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

Laddove tale preliminare analisi fosse confermata, potrebbero risultare, pertanto, soddisfatti, in Italia, i requisiti che gli orientamenti comunitari pongono per l’inclusione delle connessioni a banda larga (presumibilmente almeno a 7Mbps) negli obblighi di servizio universale. Infatti la suddetta velocità di connessione è usata a livello nazionale, *i*) da almeno la metà delle famiglie e *ii*) da buona parte (da verificare se almeno l’80%) delle famiglie che dispongono di una connessione alla banda larga.

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