

# Senato della Repubblica

Commissioni riunite

8<sup>a</sup> (Lavori pubblici, comunicazioni)

e

10<sup>a</sup> (Industria, Commercio, Turismo)

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE

DELL' AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

PROF. ANGELO MARCELLO CARDANI

*Recenti sviluppi del piano di realizzazione della banda larga e  
ultra larga, anche sotto i profili della competitività del Paese  
e della concorrenza*

Martedì 18 luglio 2017

ore 15:00

Palazzo Carpegna

Via degli Staderari, 2 – Roma

Signori Presidenti, Onorevoli Senatori,

ringrazio le Commissioni per aver invitato in Audizione l'Istituzione da me rappresentata e per l'opportunità che mi viene data di partecipare al dibattito in merito allo sviluppo delle reti di accesso ultraveloce di nuova generazione (c.d. NGA) e, come recita l'oggetto della convocazione, degli effetti del Piano del Governo del 2015 sulla competitività del Paese e la concorrenza.

Il recente dibattito, anche a mezzo stampa, oggetto delle Vostre precedenti audizioni ha riguardato, in particolare, la questione relativa all'annuncio di Telecom Italia di voler investire nella realizzazione di reti a banda ultra larga in zone potenzialmente rientranti nelle cosiddette "aree bianche" interessate dalle gare predisposte dal soggetto attuatore Infratel.

La questione vede sovrapporsi l'azione di diversi organismi pubblici competenti dell'attuazione del Piano Banda Ultra Larga - BUL (il MISE e Infratel, ndr). Per tale ragione, nel rispetto dei rispettivi profili di competenza, ritengo opportuno entrare nel merito della vicenda esclusivamente per quanto concerne i profili di stretta attinenza all'intervento dell'Agcom nella sua veste di regolatore *super partes*.

Preliminarmente, ritengo opportuno fornire un quadro riepilogativo del sistema dei contributi pubblici destinati dalle Autorità italiane allo sviluppo delle reti di accesso a Banda Ultra Larga, focalizzandomi sulle condizioni preliminari alla concessione (la Commissione UE ha previsto specifici Orientamenti per derogare al divieto di concessione di aiuti di Stato in mercati concorrenziali) e sugli obiettivi raggiunti.

Successivamente passerò ad illustrare il ruolo concreto svolto in tale ambito dall'Autorità che presiedo, per concludere con l'illustrazione degli effetti prodotti congiuntamente dall'azione pubblica, tramite gli aiuti di Stato, e dall'azione privata spinta - tra l'altro - dalla regolazione pro concorrenziale e di promozione degli investimenti svolta dall'Agcom.

## **1. Il quadro normativo alla base della concessione di Aiuti di Stato**

Il quadro normativo in cui si inserisce il tema degli aiuti di Stato non può prescindere da un richiamo della Comunicazione della Commissione europea

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*”<sup>1</sup>”.

Ai fini della valutazione dell’aiuto, tali orientamenti distinguono tra reti a banda larga di base e reti NGA.

- Tra le reti a banda larga di base si possono considerare varie piattaforme tecnologiche, comprese le soluzioni ADSL (fino alle reti ADSL2+), le reti via cavo non-*enhanced* (non presenti in Italia), le reti mobili di terza generazione (UMTS) e sistemi satellitari.
- Nell’attuale fase di mercato e di sviluppo tecnologico, le reti NGA sono reti d’accesso che si basano in tutto o in parte su elementi ottici e in grado di fornire servizi d’accesso a banda larga con caratteristiche più avanzate rispetto alle attuali reti a banda larga di base.

Le reti NGA dovrebbero presentare almeno le seguenti caratteristiche: i) fornire servizi in modo affidabile a una velocità molto elevata per abbonato attraverso una rete di *backhauling* in fibra ottica (o di tecnologia equivalente) sufficientemente vicino ai locali dell’utente per garantire una effettiva trasmissione a velocità elevata; ii) sostenere una serie di servizi digitali avanzati, compresi servizi convergenti esclusivamente basati sull’infrastruttura e i protocolli Internet; iii) avere velocità sostanzialmente maggiori (c.d. salto tecnologico) rispetto alle reti a banda larga di base.

Nella attuale fase di sviluppo delle tecnologie e dei mercati dei servizi di accesso, sono considerate reti NGA: i) le reti di accesso in fibra ottica (FTTx); ii) le reti via cavo potenziate e iii) le reti di accesso senza fili avanzate in grado di garantire un’affidabile trasmissione ad alta velocità per singolo utente.

La possibilità o meno di concedere aiuti di Stato da parte di un’Autorità pubblica, secondo quanto previsto dagli Orientamenti europei in materia, richiede l’analisi preliminare delle aree geografiche a cui destinare i contributi e in particolare la verifica di un c.d. “fallimento del mercato” in tali aree. Vengono a tal fine identificate aree bianche, grigie e nere: l’autorità che concede gli aiuti deve verificare se esistono infrastrutture di accesso a banda larga nell’area interessata. Al fine di garantire che l’intervento pubblico non perturbi gli investimenti privati, le autorità che concedono l’aiuto dovrebbero inoltre verificare se gli investitori

---

<sup>1</sup> Commissione europea, *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).

privati hanno progetti concreti di estendere progressivamente la propria infrastruttura nel prossimo futuro. Per «prossimo futuro» si deve intendere un periodo di tre anni<sup>2</sup>. Se l'autorità che concede l'aiuto decide di prevedere tempi più lunghi per la realizzazione dell'infrastruttura sovvenzionata, le medesime scadenze dovrebbero essere applicate anche per valutare l'esistenza di piani d'investimento commerciali.

Per verificare che nessun investitore privato stia programmando di realizzare la propria infrastruttura nel prossimo futuro, l'autorità che concede l'aiuto è tenuta a pubblicare una sintesi del progetto di aiuto invitando le parti interessate a presentare osservazioni (punto 64 degli Orientamenti citati). E ciò è quanto è stato fatto nel caso dei recenti bandi BUL.

La stessa Commissione europea riconosce che esiste il rischio che una semplice «manifestazione di interesse» da parte di un investitore privato possa ritardare la fornitura di servizi a banda larga nell'area interessata qualora, successivamente, tale investimento non venga realizzato e nel frattempo l'intervento pubblico sia stato sospeso.

L'autorità che concede l'aiuto potrebbe pertanto chiedere all'investitore privato di assumere determinati impegni prima di rinviare l'intervento pubblico<sup>3</sup>.

Gli impegni devono essere tali da garantire che siano realizzati notevoli progressi in termini di copertura nell'arco di tre anni, o entro il periodo più lungo previsto per l'investimento sovvenzionato.

L'autorità che concede l'aiuto può inoltre chiedere all'operatore interessato di stipulare un contratto che descriva come saranno attuati i corrispondenti impegni. Il contratto potrebbe prevedere una serie di «scadenze», che devono essere rispettate nel corso del triennio nonché un obbligo di rendicontazione dei progressi raggiunti. Se una scadenza intermedia non viene rispettata, l'autorità che concede l'aiuto può procedere con l'esecuzione del suo piano d'intervento pubblico. Questo principio vale sia per le reti di base che per le reti NGA<sup>4</sup>.

Ciò detto ci si limita a richiamare che, ai fini della valutazione degli aiuti di Stato a sostegno delle reti NGA, sono ritenute «aree bianche NGA» le aree attualmente sprovviste di reti di questo tipo e nelle quali è improbabile che, nei prossimi tre

---

<sup>2</sup> Punto 63 degli Orientamenti, *cit.*

<sup>3</sup> Punto 65 Orientamenti, *cit.*

<sup>4</sup> Sempre punto 65 degli Orientamenti, *cit.*

anni, investitori privati provvederanno a svilupparle. Tale area è ammissibile agli aiuti di Stato a sostegno delle reti NGA a condizione che siano soddisfatte altre condizioni di compatibilità previste nella Comunicazione della Commissione.

Va considerata «area grigia NGA» quella in cui è presente o verrà sviluppata nei tre anni successivi un'unica rete NGA e dove nessun altro operatore ha in progetto di sviluppare una rete NGA nei tre anni successivi. La Commissione dovrà effettuare un'analisi più dettagliata per verificare se l'intervento dello Stato è necessario, dato che l'intervento pubblico in questi settori comporta un rischio elevato di spiazzare gli investitori esistenti e falsare la concorrenza.

È considerata «area nera NGA», in linea di principio, quella in cui sono presenti o verranno sviluppate nei tre anni successivi almeno due reti NGA di operatori diversi. La Commissione riterrà che il sostegno dello Stato a una rete NGA supplementare, equivalente e finanziata con fondi pubblici in queste aree rischia di provocare gravi distorsioni della concorrenza ed è incompatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea - TFUE.

Si osserva che il periodo di riferimento, in relazione ai piani di investimento privati ai fini di individuare le aree bianche, è di tre anni, laddove non sia stato preventivamente stabilito un periodo più lungo. In relazione alla volontà di realizzare una rete NGA la Commissione europea, infine, rileva che non è sufficiente una generica manifestazione di interesse, bensì un impegno effettivo da parte dell'operatore, al fine di rinviare la realizzazione del progetto e il conseguimento dell'obiettivo di interesse pubblico (Agenda digitale 2020) sottostante alla concessione dell'aiuto di Stato.

In tema di aiuti di Stato, come evidenziato dalla stessa Comunicazione della Commissione del 2013, assumono particolare importanza gli obblighi di accesso alle reti sovvenzionate.

L'effettivo accesso all'ingrosso da parte di terzi all'infrastruttura sovvenzionata di banda larga è un elemento indispensabile per qualsiasi misura di aiuto volta a sostenere la banda larga.

In particolare, l'accesso all'ingrosso consente ad operatori terzi di concorrere con l'aggiudicatario (in special modo quando questi opera anche al dettaglio) garantendo così maggiore scelta e più concorrenza nelle aree interessate dalla

misura ed evitando, al tempo stesso, la creazione di servizi monopolistici a livello regionale.

I tipi di obblighi relativi alla fornitura dell'accesso all'ingrosso imposti a una rete sovvenzionata devono essere resi conformi agli obblighi previsti dalla normativa settoriale.

Il prezzo di accesso all'ingrosso dovrebbe basarsi sui principi tariffari stabiliti dall'Autorità Nazionale di Regolamentazione – ANR, sui valori di riferimento e dovrebbe tener conto dell'aiuto ricevuto dall'operatore di rete. Come parametri di riferimento valgono i prezzi medi all'ingrosso pubblicati e in vigore in altre aree comparabili, ma più competitive, del Paese o dell'Unione, oppure, in assenza di dati pubblicati, i prezzi già stabiliti o approvati dall'ANR per i mercati e i servizi interessati.

Se per alcuni prodotti di accesso all'ingrosso non sono disponibili prezzi pubblicati o prezzi regolamentati da utilizzare come valori di riferimento, tali parametri vanno stabiliti con altri mezzi in applicazione dei principi di orientamento al costo e secondo la metodologia stabilita nella regolamentazione settoriale. La complessità dell'analisi comparativa non può che avere come conseguenza la centralità del ruolo ricoperto dalla ANR, chiamata a fornire consulenza tecnica in materia all'autorità che concede l'aiuto. A tal fine, una descrizione particolareggiata del progetto di aiuto deve essere inviata all'ANR almeno 2 mesi prima della notifica, in modo che questa disponga di un periodo di tempo ragionevole per elaborare il suo parere. Se l'ANR è stata investita di tale competenza, l'autorità che concede l'aiuto deve consultare l'ANR nel fissare i prezzi e le condizioni di accesso all'ingrosso.

Le condizioni stabilite dall'ANR, dipendono - come vedremo di seguito - dagli strumenti utilizzati nel piano pubblico di intervento, condizionati, a loro volta, dall'ampiezza, dal modello di intervento e dalle misure di sostegno decise a livello governativo.

## **2. I piani nazionali per lo sviluppo della banda larga e ultra larga e la concessione di contributi pubblici**

Prima di passare a descrivere il ruolo dell'Autorità è opportuno fornire una descrizione degli interventi pubblici già realizzati e di quelli in fase di

realizzazione. Quello del 2015, infatti, non è il primo, bensì il terzo Piano nazionale dedicato allo sviluppo delle reti a banda larga e ultra larga in Italia negli ultimi 10 anni.

Il Piano 2015 si integra e non si sovrappone alle precedenti due misure quadro nazionali volte a colmare il *digital divide* nell'area dei servizi a banda larga di base: il piano per la banda larga nelle aree rurali (Decisione aiuto di Stato N 646/2009 - Italia<sup>5</sup>) e il piano nazionale banda larga (Decisione aiuto di Stato n. SA.33807 (2011-N) – Italia<sup>6</sup>), esaminati e autorizzati dalla Commissione nel 2010 e 2012 e in fase di ultimazione da parte delle amministrazioni regionali e locali con interventi nei rispettivi territori di competenza. Tali piani prevedono, tra l'altro, il potenziamento delle reti di *backhaul*, indispensabile per poter fornire non solo i servizi di base in banda larga ma anche i servizi in banda ultralarga.

### 2.1. Piano Nazionale Banda Larga 2009

Si tratta del primo obiettivo dell'Agenda digitale europea “*garantire a tutti i cittadini una copertura del servizio di connettività a banda larga (almeno 2 Mbps)*” ed attua quanto previsto dall'art. 1 della legge 18 giugno 2009, n. 69, che attribuisce al Ministero dello Sviluppo Economico il coordinamento di tutti i programmi d'intervento per lo sviluppo di reti a banda larga sul territorio nazionale.

#### *Obiettivi del Piano:*

- eliminare il *digital divide* di prima generazione: garantire al 100% della popolazione una disponibilità di connettività di base  $\geq 2\text{Mbit/s}$ ;
- Porre le basi per lo sviluppo di infrastrutture a banda ultra larga.

#### *Principali attività del Piano:*

Realizzare infrastrutture di *backhaul* in fibra ottica nelle aree attualmente sprovviste e realizzare interventi in *rete di accesso* al fine di abilitare la fruizione di servizi a banda larga di base. Nella realizzazione sono comprese: opere di ingegneria civile quali cavidotti o altri elementi della rete, ricorrendo ove possibile ad altre infrastrutture esistenti e riutilizzabili in modo da evitare inutili

---

<sup>5</sup> Approvato dalla Commissione europea con Decisione C(2010) 2956 del 30 aprile 2010.

<sup>6</sup> Approvato dalla Commissione europea con Decisione C(2012) 3488 del 24 maggio 2012.

duplicazioni delle infrastrutture e spreco di risorse; posa di fibra ottica spenta o di tralicci; l'acquisizione dei diritti d'uso delle infrastrutture esistenti (cavidotti, in particolare) per la posa di fibra ottica spenta.

*Modalità di intervento previste dal Piano:*

- diretto: costruzione di una infrastruttura di proprietà pubblica messa a disposizione degli operatori privati attraverso la cessione di diritti d'uso (*Indefeasible Rights of Use - IRU*) delle infrastrutture realizzate (tipicamente fibra spenta).
- incentivo: selezione e finanziamento di progetti d'investimento presentati da operatori commerciali rivolti alla diffusione di servizi a banda larga nei territori in *digital divide*, tramite il miglioramento della capacità di trasmissione del tratto di accesso alla rete.

*Stato di avanzamento:*

Attualmente meno del 2% della popolazione non è raggiunto da reti di accesso ad almeno 2 Mbps; nel 2008, prima dell'avvio del piano, la percentuale era del 12,5%.

*Risorse economiche Impiegate:*

I fondi pubblici complessivamente impiegati sono stati pari a 800 milioni di euro così ripartiti:

- a) 434,18 Milioni di euro con fondi statali di cui 13% circa con contributo ad intervento ad incentivo ed il restante con intervento diretto;
- b) 377,45 Milioni di euro da fonti di finanziamento regionali e comunitari di cui 12% circa impiegati con modello di intervento ad incentivo.

Il modello diretto è quindi prevalente.

La quota di fondi complessivamente impiegati è di circa il 90%, tenuto conto che alcuni interventi sono tuttora in corso d'opera<sup>7</sup>.

Per effetto di tali finanziamenti sono stati realizzati 15.300 Km di infrastrutture di posa di cavi in fibra; sono stati realizzati 36.500 Km di collegamenti in fibra ottica; sono stati ceduti a terzi 1000 Km di minitubi; è stato coinvolto il 5% della popolazione italiana.

---

<sup>7</sup> Ultime aggiudicazioni dei bandi nel 2016: Fonte Infratel.



## *2.2. Progetto Strategico Banda Ultra Larga 2012*

Il Progetto strategico banda ultra larga del 2012 nasce dall'esigenza di avere un'unica strategia nazionale per sviluppare le infrastrutture necessarie allo sviluppo dell'economia digitale del Paese.

Il Piano, in linea con gli obiettivi di connettività al 2020 stabiliti dall'Agenda digitale europea, ne ribadisce gli orientamenti prefiggendosi di:

- garantire una connettività ad almeno 30 Mbps in tutto il Paese;
- assicurare, ad almeno il 50% della popolazione, la possibilità di passare a connessioni superiori a 100 Mbps grazie a tecnologie a maggiori prestazioni, quali la FTTH.

*Le principali attività connesse al Piano BUL 2012:*

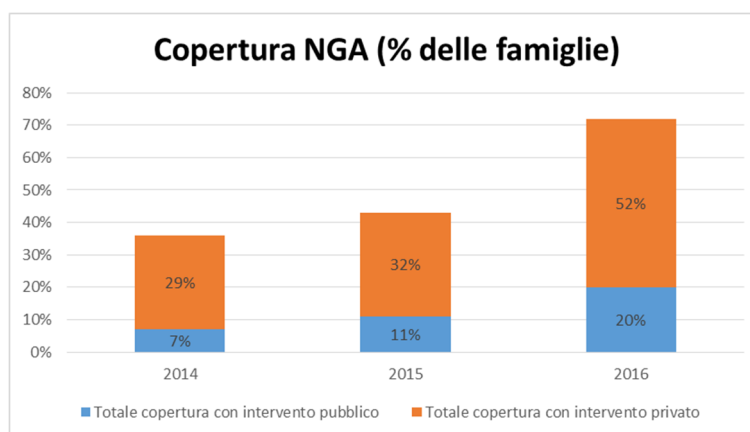
Nell'ambito del Piano si preventiva la realizzazione di infrastrutture passive in rete di accesso, quali la posa dei cavidotti multi operatori e della fibra spenta, al fine di garantire il collegamento delle sedi dell'amministrazione pubblica, oltre che delle utenze private.

Le infrastrutture di accesso oggetto del finanziamento riguardano, in particolare, interventi che comprendono sia il segmento "rete primaria", fino a un punto di flessibilità a cui si potranno connettere diverse tecnologie, sia il segmento "rete secondaria", fino agli edifici degli utenti finali.

*Le Modalità di finanziamento previste dal Piano BUL 2012 sono:*

- ad incentivo: selezione dell'operatore a cui destinare un finanziamento degli investimenti sino al 70% del totale. Il beneficiario manterrà la proprietà delle infrastrutture finanziate.
- diretto: costruzione di una infrastruttura di proprietà pubblica attraverso la concessione (tramite gara) ad operatori privati della realizzazione e gestione pluriennale dell'infrastruttura realizzata.

Per quanto riguarda lo Stato di avanzamento del Piano BUL 2012, si stima che, dell'attuale copertura NGA (circa il 72% delle famiglie), circa il 20% derivi dagli interventi pubblici ad incentivo sopra citati.



Vale la pena ricordare che la copertura minima prevista dai bandi era di circa 3 Milioni di Unità Immobiliari (UI). La copertura raggiunta è stata di 4,7M di UI.

Il grosso di tali interventi incide sui *Cluster A* e *B* dei successivi piani BUL 2015, di cui andrò a dire di seguito, in misura minoritaria sui *Cluster C* e *D*<sup>8</sup>.

*Risorse economiche Impiegate dal Piano BUL 2012 (intervento a incentivo):*

Le risorse pubbliche attualmente spese ammontano a circa 360 Milioni di Euro, a cui si aggiungono circa 200 Milioni di Euro di corrispondenti risorse private.

Le regioni oggetto dei finanziamenti 2012 (BUL) sono Campania, Molise, Calabria, Puglia, Sicilia, Lazio, Basilicata.

L'aggiudicatario è stato sempre Telecom Italia. La quota di intervento pubblico varia tra il 40 e il 70%.

### 2.3. *Strategia italiana per la banda ultralarga (2015)*

<sup>8</sup> Di seguito le principali caratteristiche dei quattro Cluster:

- Cluster A: si caratterizza per il migliore rapporto costi-benefici, dove è più probabile l'interesse degli operatori privati a investire. Include le 15 città principali, dove è o sarà presente più di un operatore di rete. Vi risiede il 15% della popolazione nazionale;
- Cluster B: è formato dalle aree in cui gli operatori hanno realizzato o realizzeranno reti con collegamenti ad almeno 30 Mbps, ma le condizioni di mercato non sono sufficienti a garantire ritorni accettabili a condizioni di solo mercato per investire in reti a 100 Mbps. Include 1120 Comuni in aree nere e grigie e vi risiede circa il 45% della popolazione;
- Cluster C: si tratta di aree marginali attualmente a fallimento di mercato, incluse aree rurali, per le quali si stima che gli operatori possano maturare l'interesse a investire in reti con più di 100 Mbps soltanto grazie a un sostegno statale. Include 2650 Comuni e vi risiede circa il 25% della popolazione;
- Cluster D: sono aree tipicamente a fallimento di mercato per le quali solo l'intervento pubblico può garantire alla popolazione residente un servizio di connettività a più di 30 Mbps. Include i restanti 4300 Comuni e vi risiede il 15% della popolazione.

La Strategia italiana per la banda ultra larga nasce, nel 2015, dall'esigenza di aggiornare la precedente pianificazione per lo sviluppo delle infrastrutture digitali del paese introducendo più sfidanti obiettivi di copertura. La stessa è stata approvata dalla commissione Europea con decisione SA.41647 (2016/N).

*Gli Obiettivi di tale strategia sono:*

- offrire una connettività ad almeno 100 Mbps fino all'85% della popolazione (+25% rispetto all'obiettivo UE), garantendo al contempo una copertura ad almeno 30 Mbps in *download* a tutti entro il 2020;
- garantire una copertura ad almeno 100 Mbps di sedi ed edifici pubblici (scuole e ospedali in particolare) nonché nelle aree industriali.

Tale piano si differenzia dal precedente per l'esclusivo impiego di un modello d'intervento diretto basato sulla concessione attraverso procedure ad evidenza pubblica della costruzione e gestione delle infrastrutture, che rimangono di proprietà pubblica.

Il progetto prevede Bandi di gare pubbliche volte ad individuare uno o più soggetti concessionari che si occupino della costruzione, gestione e manutenzione. Sono stati stanziati 5 miliardi di fondi pubblici, di cui 2,2 miliardi già assegnati con la delibera CIPE 65/15, che stabilisce la pianificazione delle risorse.

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

- Il primo bando di gara riguarda le seguenti 6 regioni: Abruzzo e Molise – lotto 1, Emilia Romagna – lotto 2, Lombardia – lotto 3, Toscana – lotto 4 e Veneto – lotto 5. L'ammontare complessivo messo a disposizione dal Governo è di 1,45 miliardi di Euro. Per l'appalto relativo al primo banda di gara è risultato vincitore l'operatore Open Fiber con un finanziamento aggiudicato di circa 675 milioni di Euro. I comuni coinvolti sono 3.043. Questo bando include circa 4,6 milioni di Unità Immobiliari (UI), coinvolge 7,2 milioni di cittadini. L'offerta di Open Fiber prevede che circa il 91% delle UI siano coperte in FTTH e l'8,3% in FTTN, per un totale di copertura del 99,3%.

- Il secondo bando di gara, sempre per la concessione di costruzione e gestione di infrastrutture passive nelle aree bianche di 11 regioni italiane, riguarda il Piemonte, la Valle D'Aosta, la Liguria, il Friuli Venezia Giulia, l'Umbria, le Marche, il Lazio, la Campania, la Basilicata, la Sicilia e la Provincia autonoma di Trento. L'importo messo a disposizione dal Governo è di oltre 1,2 miliardi di Euro. I comuni coinvolti sono circa 3700. Sono interessate circa 5,1 milioni di Unità Immobiliari.
- Il terzo bando coinvolgerà le rimanenti 3 regioni (Puglia, Calabria, Sardegna).

Al 2020 si prevede la copertura di circa 36 milioni di Unità Immobiliari, di cui 6,2 milioni di UI per effetto dei bandi BUL Eurosud 2012, 4,6 milioni di UI grazie al primo bando BUL 2015, 4,7 milioni UI per il secondo bando BUL 2015; 0,6 milioni di UI dal terzo bando BUL (da effettuare) e 19,5 milioni di UI derivanti dallo sviluppo delle reti tramite investimenti privati.

### **3. Il ruolo dell'Agcom nella regolamentazione delle reti finanziate con contributi pubblici e nella regolamentazione del mercato nazionale dei servizi di accesso all'ingrosso**

Le autorità nazionali di regolamentazione svolgono un ruolo particolarmente importante nella definizione delle misure di sostegno alla realizzazione di reti a banda larga, come evidenziato dagli stessi Orientamenti europei (punto 42).

L'Agcom è stata chiamata ad esprimere parere sui Piani BUL del 2012 e del 2015 e successivamente sui progetti o sul bando di gara. Relativamente al Piano BUL 2015, l'Autorità ha definito le tariffe e le condizioni di accesso all'ingrosso all'infrastruttura finanziata. L'Autorità è, infine, stata chiamata in causa nella risoluzione di controversie riguardanti l'accesso alle infrastrutture fisiche alternative da parte di operatori di comunicazioni elettroniche.

La stessa strategia italiana del marzo 2015 assegna all'Autorità due importanti ruoli.

Il primo ruolo consiste nella definizione delle condizioni economiche e tecniche di accesso all'infrastruttura finanziata così da garantire prezzi efficienti e *standard* qualitativi ottimali dei servizi di accesso all'ingrosso. Prezzi efficienti e garanzia di qualità sono funzionali a favorire la concorrenza nel mercato dei servizi finali

e a stimolarne la domanda (considerando che gli obiettivi dell'Agenda europea prevedono l'utilizzo da parte di famiglie e imprese e non solo la realizzazione delle reti sul territorio).

Tale compito è stato portato a termine con l'approvazione, ad aprile del 2016, delle Linee guida per l'accesso alle infrastrutture finanziate in cui l'Autorità ha definito prezzi e condizioni tecniche di accesso alle infrastrutture finanziate sia con il modello diretto, verso cui poi si è indirizzato il Governo italiano, sia con il modello ad incentivo<sup>9</sup>.

Le linee guida di cui alla delibera n. 120/16/CONS forniscono indicazioni sulle condizioni di accesso *wholesale* alle reti a banda ultra larga destinate di contributi pubblici.

In particolare, è individuato il *set* minimo di servizi di accesso *wholesale* da offrire in caso di finanziamento. È ribadito, poi, il principio di massima apertura della rete, realizzato soprattutto attraverso obblighi, in capo al concessionario, di offrire servizi passivi e attivi più ampi di quelli attualmente previsti nell'ambito dell'offerta regolamentata dell'operatore SMP. Ciò in coerenza con le disposizioni previste dagli orientamenti comunitari.

Sono previsti, inoltre, obblighi di *unbundling* della fibra.

Nelle stesse linee guida sono individuate le condizioni economiche di offerta da applicare per tenere conto del finanziamento.

Altre previsioni riguardano:

- l'introduzione del principio secondo cui debba essere presente nel listino delle offerte all'ingrosso del concessionario anche una modalità di *pricing* di tipo «*pay per use*»;
- la remunerazione in tariffa delle sole componenti non finanziate (i.e. *opex* di esercizio della rete);
- il meccanismo di recupero degli eventuali extra profitti del concessionario attraverso la possibilità per la stazione appaltante di introdurre un onere concessorio già previsto in tariffa;
- le modalità di applicazione del principio di non discriminazione.

---

<sup>9</sup> Agcom, *Linee guida per le condizioni di accesso wholesale alle reti a banda ultra larga destinate di contributi pubblici*, approvate con la Delibera n. 120/16/CONS del 7 aprile 2016.

Il secondo ruolo riguarda la vigilanza sull'effettiva qualità dei servizi erogati e la massimizzazione della loro penetrazione sul territorio. A tal fine, l'Agcom ha realizzato un sistema denominato “*Broadband Map*”, mediante il quale si rileva la disponibilità delle reti di servizi di accesso ad Internet su tutto il territorio nazionale.

L'Agcom svolge un ruolo fondamentale di promozione della concorrenza e degli investimenti attraverso la regolamentazione del mercato. Come evidenziato anche nella presentazione della Relazione Annuale alla Camera dei Deputati dell'11 luglio scorso, la regolamentazione precede o asseconda l'innovazione tecnologica.

Gli effetti sia degli aiuti di Stato che dell'intervento regolamentare, sempre sinergici, hanno dato i loro frutti.

A fine 2016, su un totale di circa 16 milioni di linee a banda larga (su un totale di circa 20 milioni di linee di accesso alla rete fissa), oltre il 50% ha velocità pari o superiore a 10 Mbit/s.

Su base annua, le linee con velocità pari o superiore a 30 Mbit/s crescono di 1,1 milioni di unità, arrivando oggi a superare i 2,3 milioni di accessi.

Gli accessi con velocità compresa tra 10 e 30 Mbit/s sono aumentati di 2 milioni di unità, arrivando a superare i 5,7 milioni di accessi. Gli accessi con velocità inferiore a 10 Mbps, sono diminuiti di oltre 2,5 milioni.

Occorre aggiungere che:

- la nascita di reti FTTC multiple ha favorito la competizione infrastrutturale e la nascita di offerte *wholesale* alternative (VULA).
- Ai fini dell'ulteriore avanzamento verso le reti FTTH non deve trascurarsi la migrazione di una base clienti già *ultrabroadband* e il riuso delle infrastrutture di rete primaria in fibra ottica.
- Le caratteristiche della sottorete locale in rame Italiana (lunghezza del *sub-loop*) e l'innovazione hanno permesso offerte FTTC con prestazioni sempre in crescita: dagli iniziali 30 Mbps in *download* (*Very High-speed Digital Subscriber Line-VDSL*) si è arrivati ad offerte oggi in commercio a 200 Mbps (*Enhanced VDSL*).

- Alle iniziali offerte VULA-FTTH 100/10 Mbps oggi si affiancano offerte FTTH a 1Gbps/100Mbps, 1 Gbps/500Mbps
- L’Autorità è impegnata a favorire l’innovazione e lo sviluppo della concorrenza attraverso le attività di regolamentazione e vigilanza.

É in corso l’analisi di mercato che dovrà portare alla determinazione delle misure regolamentari per il nuovo ciclo 2018-2020; all’interno dell’analisi si terrà conto dei futuri investimenti nella realizzazione delle infrastrutture e dello sviluppo del mercato dei servizi di accesso all’ingrosso e al dettaglio.

Il settore privato attraversa una fase positiva di rilancio degli investimenti infrastrutturali:

- ▶ TIM annuncia investimenti per *5 miliardi* di euro nella rete fissa e mobile in Italia, nel triennio 2017-2019, con l’obiettivo di coprire il territorio con connessioni *ultrabroadband*<sup>10</sup>.
- ▶ Open Fiber annuncia una copertura in FTTH di circa 9,5 milioni di unità immobiliari in 250 città, per un investimento pari a *3,7 miliardi* di euro entro il 2021<sup>11</sup>.
- ▶ Fastweb prevede una espansione del piano *ultrabroadband* per il 2020, con il fine di raggiungere 13 milioni di famiglie ed imprese in banda ultralarga in 500 città (8 milioni con tecnologia FTTC e 5 milioni con FTTH a velocità di 1 giga in 29 città italiane<sup>12</sup>).
- ▶ Fastweb e TIM hanno realizzato una *joint venture* - Flash Fiber - per lo sviluppo congiunto di reti (la società realizza le opere civili e di posa delle fibre ottiche lungo la rete secondaria).

In tale contesto, l’Agcom deve tener conto - tra l’altro - dell’evoluzione dei rimedi esistenti, dell’operatività di rimedi nuovi, nonché dei nuovi rimedi derivanti dalla situazione e dalle dinamiche concorrenziali nel mercato. Aspetti significativi di cui tener conto sono:

- il nuovo modello di *Full Equivalence* di TIM, approvato con delibera n. 652/16/CONS, ed il suo impatto sul mercato;

---

<sup>10</sup> Fonte: sito web TIM.

<sup>11</sup> Fonte: sito web Open Fiber.

<sup>12</sup> Fonte: sito web Fastweb.

- la presenza di offerte all'ingrosso da parte di più operatori, che vanno ad aggiungersi a quelle di TIM, quali Fastweb ed Open Fiber (quest'ultima anche per effetto della regolazione nelle aree finanziate da fondi pubblici);
- la valutazione del diverso grado di sviluppo della concorrenza e dell'innovazione sul territorio;
- l'evoluzione delle regole e delle procedure di interazione tra operatori e tra imprese e consumatori nei processi di migrazione, di attivazione o di manutenzione delle linee.

I risultati finora ottenuti sono incoraggianti. Con riferimento alla Connettività (DESI - Digital Economy and Society Index), i rapporti ufficiali europei riportano che:

*“I risultati dell'Italia per quanto concerne la diffusione della banda larga mobile sono leggermente superiori alla media dell'UE (85 abbonati per 100 persone), ma i progressi realizzati nell'ultimo anno in materia di connettività sono dipesi principalmente dai miglioramenti della copertura NGA, passata dal 41% della popolazione nel 2015 al 72% nel 2016, in particolare nelle zone urbane, percentuale che tuttavia resta inferiore alla media dell'UE”.*

Tuttavia, l'Italia continua a essere in ritardo, leggero nella media nazionale (72% contro il 76%), ma elevato nelle aree rurali (16% contro il 40% EU).

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

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

Il piano del Governo per lo sviluppo della banda ultralarga del 2015 si pone l'obiettivo di raggiungere entro il 2020 la copertura fino all'85% della popolazione con una connettività ad almeno 100Mbps, unica considerata “*Ultra Fast Broadband*” nell'accezione dell'Agenda Digitale Europea. Per il restante 15% della popolazione, invece, l'obiettivo è di garantire servizi con velocità pari ad almeno 30 Mbps in *download* (*Fast Broadband*). La strategia, in termini di realizzazione delle infrastrutture, consentirebbe con una più alta probabilità di



raggiungere l'obiettivo dell'uso di una qualità dell'accesso ad Internet in *Ultrabroadband* (più di 100 Mbps in *download*) da parte del 50% della popolazione entro il 2020 (come previsto dall'Agenda Digitale Europea).

L'Agcom intende dedicare le proprie energie e il massimo sforzo per proseguire nella direzione intrapresa, contribuendo - con la propria attività di regolamentazione e in sinergia con le politiche pubbliche di sostegno al mercato - al perseguimento degli obiettivi dell'Agenda digitale europea sulla connettività a reti a banda ultra larga (100% della popolazione uso accesso Internet almeno 30 Mbps e 50% almeno 100 Mbps entro il 2020).