

AS1805 - PIANO ITALIA A 1 GIGA

Roma, 3 dicembre 2021

Ministro per l'Innovazione Tecnologica e la Transizione Digitale

Ministro dello Sviluppo Economico

L'Autorità, nell'adunanza del 30 novembre 2021, ha deliberato di esprimere un parere ai sensi dell'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, relativamente al Piano di intervento "Italia a 1 Giga" in attuazione della Strategia Italiana per la Banda Ultralarga "Verso la Gigabit Society".

In via preliminare, si esprime apprezzamento in merito alla presenza di un piano organico di intervento basato su differenti pilastri (sostegno all'offerta, sostegno alla domanda, connettività pubblica) che possono congiuntamente sostenere il progetto di infrastrutturazione del Paese. Ciò appare necessario in ragione sia degli obiettivi della strategia europea di connettività per un mercato unico competitivo¹ – che prevedono che entro il 2025 tutte le famiglie europee, nelle aree rurali e in quelle urbane, abbiano accesso a connettività Internet che offra un *downlink* di almeno 100 Mbps, potenziabile a velocità Gigabit² – sia dei nuovi obiettivi strategici europei enunciati il 9 marzo 2021³ – in base ai quali entro il 2030 tutte le famiglie europee dovranno essere raggiunte da connessioni Gigabit.

Non può, dunque, che valutarsi positivamente la nuova strategia di Governo che intende garantire entro il 2026 una velocità di connessione delle reti fisse ad almeno 1 Gbit/s su tutto il territorio nazionale, in anticipo rispetto agli obiettivi europei, fissati al 2030.

In tale contesto, l'Autorità ritiene necessario che il piano sia strutturato adeguatamente al fine di evitare rischi per la concorrenza, nonché in conformità con gli Orientamenti dell'Unione Europea per l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga⁴.

Le pregresse esperienze, difatti, portano a ritenere che si possa correre il rischio di distorcere la concorrenza, senza determinare un effettivo sviluppo dell'infrastrutturazione del Paese, non raggiungendo al contempo il requisito del "salto di qualità"⁵.

Pertanto, l'Autorità ritiene opportuno svolgere alcune considerazioni in merito al prospettato Piano Italia a 1 Giga e, in particolare, in merito: (i) alla possibilità di destinare eventuali risorse residue a misure volte a incentivare la domanda di connettività a banda ultra-larga o ad altre misure o iniziative idonee a favorire l'adozione, da parte dell'utenza, dei servizi basati sulla tecnologia più avanzata e performante; (ii) alla scelta della soglia di intervento prestazionale pari a 300 Mbit/s stabile in *download* e alle tecnologie utilizzate; (iii) al numero e al dimensionamento dei lotti di gara e alla presenza di eventuali vincoli all'aggiudicazione; (iv) ai prodotti attivi e passivi resi disponibili dall'operatore aggiudicatario; (v) ai meccanismi ritenuti idonei a garantire il rispetto dei tempi da parte dell'aggiudicatario e per la realizzazione degli investimenti privati dichiarati in sede di mappatura.

Incentivazione della domanda

Quanto alla possibilità di destinare eventuali risorse residue a misure volte a incentivare la domanda di connettività a banda ultra-larga, l'Autorità evidenzia di aver espresso alcune riserve⁶ sul Piano Voucher, in merito alla previsione di

¹ [Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, "Connettività per un mercato unico digitale competitivo: verso una società dei Gigabit europea" (COM(2016)587).]

² [Per connettività Gigabit si intende una connettività Internet simmetrica e conveniente in grado di offrire un *downlink* e un *uplink* di almeno 1 Gbps.]

³ [Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Busola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale* (COM(2021) 118 final).]

⁴ [Cfr. Comunicazione della Commissione, 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), la quale prevede che ogni misura di aiuto, per essere compatibile con il mercato interno, debba soddisfare le seguenti condizioni: i) contributo al raggiungimento di obiettivi di interesse comune; ii) incapacità del mercato di fornire il servizio a causa di fallimenti del mercato o significative disparità; iii) adeguatezza dell'aiuto di Stato come strumento politico; iv) esistenza dell'effetto di incentivazione; v) limitazione dell'aiuto al minimo necessario; vi) effetti negativi limitati; e vii) trasparenza.]

⁵ [Cfr., ancora, Comunicazione della Commissione, 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).]

un requisito di velocità di 30 Mbps che, in ragione della struttura dei costi e della già estesa presenza di connessioni che garantivano tale qualità, avrebbe determinato un vantaggio per una singola tecnologia e per un singolo operatore, scoraggiando la concorrenza dinamica basata sugli investimenti⁷.

Gli esiti parziali della fase I del suddetto *Piano Voucher* appaiono confermare che il requisito di qualità è un elemento dirimente, sia per raggiungere gli obiettivi di infrastrutturazione, sia per determinare una reale concorrenza tra tecnologie e operatori, nel rispetto di un principio sostanziale di neutralità tecnologica. Infatti, secondo i dati Infratel al 30 aprile 2021, oltre l'80% dei fondi erogati o prenotati hanno riguardato una tecnologia FTTC. Inoltre, più del 70% dei *voucher*, sono andati a beneficio di un singolo operatore.

Si auspica, quindi, che gli eventuali interventi di sostegno generalizzato alla domanda di famiglie e imprese siano modificati prevedendo, come requisito per accedervi, velocità superiori a 100 Mbps o – al fine di conformarsi ai nuovi orientamenti del *Piano Italia a 1 Giga* – una velocità superiore a 300 Mbps. La misura di sostegno della domanda potrebbe prevedere altresì un importo differenziato a seconda della velocità (100 o 300 Mbps) per tenere conto della differenza di costi per la fornitura di reti a maggiore capacità.

Sempre con riferimento alla domanda, si osserva che un ulteriore auspicabile intervento, che non avrebbe peraltro alcuna incidenza sulla spesa pubblica, attiene alla riduzione delle barriere alla mobilità degli utenti: la concorrenza per l'acquisizione dei clienti è difatti un significativo strumento per l'incremento della qualità.

L'Autorità, al riguardo, ha già auspicato⁸ un intervento normativo volto a eliminare gli effetti di *lock-in* contrattuale che rendono estremamente costosa la migrazione dei clienti per periodi eccessivamente lunghi, anche superiori a 30-48 mesi, paralizzando i clienti con tecnologie meno recenti, mediante la modifica della normativa vigente⁹, al fine di impedire agli operatori di praticare corrispettivi rilevanti in caso di recesso anticipato dei consumatori¹⁰.

Si ritiene altresì auspicabile la standardizzazione delle procedure di portabilità dei numeri fissi, posto che, nella prassi, taluni operatori non permettono la migrazione del numero telefonico e/o richiedono che siano gli utenti a comunicare all'operatore di provenienza il recesso dal contratto di telefonia. La definizione di regole e tempi certi per la migrazione dei numeri telefonici fissi potrebbe determinare un abbassamento delle barriere amministrative alla mobilità degli utenti.

Soglia di intervento

Quanto alla scelta della soglia di intervento del Piano, come detto, la nuova strategia di Governo intende garantire entro il 2026 una velocità di connessione delle reti fisse ad almeno 1 Gbit/s su tutto il territorio nazionale, in anticipo rispetto agli obiettivi europei, fissati al 2030.

⁶ [Cfr. Segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, del 1° luglio 2020, AS1683 – Criticità in merito allo sviluppo delle infrastrutture di telecomunicazione fissa e mobile a banda ultralarga in Bollettino n. 28/2020; Parere, ai sensi dell'art 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, del 1° settembre 2020, n. AS1696 – Piano Voucher per la connettività in banda ultra larga, in Bollettino n. 37/2020.]

⁷ [Cfr. Parere, ai sensi dell'art 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, del 1° settembre 2020, n. AS1696 – Piano Voucher per la connettività in banda ultra larga, in Bollettino n. 37/2020: "Interventi generalizzati che includano soluzioni con velocità inferiori a 100 Mbps, rischierebbero di pregiudicare i rapporti di concorrenza dinamica tra operatori – avvantaggiando soggetti che non effettuano investimenti e fanno leva sulla posizione detenuta storicamente sulla rete in rame – e comprometterebbero il processo di ammodernamento delle reti di comunicazione elettronica in Italia. Invero, l'erogazione di un sostegno economico per connessioni inferiori a 100 Mbps porterebbe all'adozione privilegiata di connessioni con tali velocità, a discapito di connessioni più veloci ma che necessitano di maggiori investimenti. Infatti, le tecnologie meno performanti hanno un minor costo all'ingrosso e, pertanto, gli operatori potrebbero privilegiare tali tecnologie che – a parità di prezzo al dettaglio – garantiscono margini più elevati. Ciò comporterebbe l'adozione da parte dei consumatori di connessioni meno veloci, in quanto il loro costo sarà coperto dai voucher per un periodo più lungo. In questo modo si amplificherebbe il processo inerziale che attualmente si osserva in Italia, consistente nella circostanza che il tasso di adozione di tali tecnologie a banda ultralarga è inferiore rispetto alla percentuale di unit à immobiliari raggiunte".]

⁸ [Cfr. Segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, del 1° luglio 2020, AS1683 – Criticità in merito allo sviluppo delle infrastrutture di telecomunicazione fissa e mobile a banda ultralarga in Bollettino n. 28/2020.]

⁹ [In particolare, con l'art. 1 del Decreto-Legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito con modificazioni dalla legge 2 aprile 2007, n. 40, è stata per la prima volta prevista "la facoltà del contraente di recedere dal contratto o di trasferire le utenze presso altro operatore senza vincoli temporali o ritardi non giustificati e senza spese non giustificate da costi dell'operatore". La legge 4 agosto 2017, n. 124 (di seguito "Legge concorrenza"), che integra la disciplina sui costi di recesso inizialmente prevista dal predetto decreto, ha aggiunto un nuovo paragrafo all'articolo 1, comma 3, nonché il nuovo comma 3-ter. Con la Legge concorrenza, il legislatore ha: i) confermato il principio generale secondo cui non possono essere imputate agli utenti "spese non giustificate da costi degli operatori" (articolo 1, comma 3); ii) specificato che le spese di recesso devono essere "commisurate al valore del contratto e ai costi realmente sopportati dall'azienda, ovvero ai costi sostenuti per dismettere la linea telefonica o trasferire il servizio". Tuttavia, secondo la Delibera AGCOM n. 487/18/CONS, alla restituzione degli sconti in caso di recesso "non può applicarsi (anche nei casi in cui sia tecnicamente possibile, ad esempio per i dispositivi e per le operazioni di attivazione della linea) il principio di commisurazione ai costi reali sopportati dall'azienda, in quanto dal testo del Decreto emerge che tale principio si riferisce esclusivamente ai costi sostenuti dall'operatore per dismettere la linea telefonica o trasferire il servizio".]

¹⁰ [Infatti, si osserva che è prassi di mercato imporre oneri di attivazione e di fornitura di apparati ben al di sopra dei reali costi sopportati. Tali oneri vengono poi scontati e/o rateizzati imponendo contestualmente ai consumatori un obbligo di permanenza contrattuale che arriva fino a 48 mesi, pena l'applicazione di corrispettivi a compensazione di tali sconti o a saldo di tali rate. Poiché tali oneri di attivazione non corrispondono ai reali costi di fornitura dei servizi di attivazione, assistenza e degli apparati necessari, tali meccanismi tariffari impediscono di fatto ai consumatori di recedere dal contratto senza spese non giustificate da costi dell'operatore. Sarebbe quindi opportuno l'introduzione di un limite temporale (ad esempio, 12 mesi) e un limite economico (ad esempio, una mensilità) all'applicazione dei costi per i servizi e gli apparati forniti con la linea.]

Al riguardo va osservato che, allo stato, in Italia, su 19,88 milioni di linee, gli accessi *broadband* e *ultra-broadband* ammontano a 18,4 milioni¹¹. Le tecnologie DSL rappresentano il 25% circa¹² del totale delle linee a banda larga e ultra-larga, mentre la rimanente parte degli accessi è rappresentata da linee FTTC (53%), FTTH (12%) e FWA (9%)¹³. Le tecnologie DSL hanno subito una riduzione della loro consistenza del 25,5% su base annua, mentre le tecnologie FTTH hanno osservato un incremento di più del 50% nella loro adozione nel medesimo periodo. Inoltre, come noto, ampia parte delle aree bianche è o sarà coperta da connessioni FTTH in virtù del progetto pubblico di infrastrutturazione delle aree bianche.

Alla luce di tale contesto e, in generale, degli obiettivi della Strategia italiana sopra richiamati, l'Autorità ritiene che la soglia di intervento debba essere attentamente valutata al fine di evitare che l'intervento favorisca tecnologie meno performanti e con minore resilienza al futuro, ma meno costose. Infatti, come osservato per la fase I del *Piano Voucher*, la previsione di una soglia più bassa di velocità premierebbe solo le tecnologie meno costose (come le tecnologie FWA e misto rame-fibra) e meno reattive ai cambiamenti futuri. Tale circostanza, tuttavia, frustrerebbe la concorrenza dinamica, in quanto premierebbe soggetti che possono far leva sulle infrastrutture storiche e distorcerebbe anche la concorrenza statica, in quanto conferirebbe un vantaggio a taluni operatori senza un reale beneficio in termini di infrastrutturazione di qualità, in quanto tali tecnologie più economiche verrebbero adottate anche senza intervento pubblico.

L'Autorità concorda, dunque, con l'individuazione di una soglia prestazionale di 300 Mbps e osserva che potrebbe essere, in ogni caso, opportuno prevedere, ai fini della valutazione delle offerte, l'attribuzione di un punteggio tecnico che premi: i) la disponibilità ad offrire velocità superiori a 1 Gbps già da subito; ii) la possibilità che la tecnologia presenti già *standard* in grado di supportare velocità superiori ai 2,5 Gbps; iii) il grado di resilienza della rete – in termini di mantenimento dei livelli di servizio – all'aumentare della densità nell'adozione della rete.

Inoltre, con specifico riferimento alle tecnologie FWA, l'Autorità auspica il raggiungimento di un elevato grado di dettaglio sui piani di investimento, in ragione della circostanza che la velocità stabile dipende da svariati elementi, quali le caratteristiche orografiche del territorio, la densità di utilizzo, la banda di frequenza utilizzata, le condizioni atmosferiche prevalenti nel territorio, la presenza di ostacoli alla trasmissione elettromagnetica.

Lotti di gara

Con riferimento al numero e alla dimensione dei lotti di gara, l'Autorità auspica una ragionevole pianificazione che tenga conto delle specifiche caratteristiche del mercato interessato (ovverosia un mercato concentrato con asimmetria dimensionale tra i due principali operatori e gli altri concorrenti), della conformazione del territorio e del numero di unità abitative da raggiungere, individuando un numero e una dimensione di lotti idonei a consentire la più ampia partecipazione anche a operatori più piccoli, che tuttavia possono esprimere un'adeguata capacità di investimento nei territori locali in cui sono radicati.

Allo scopo di incentivare la più ampia partecipazione alla gara, potrebbe essere individuato un adeguato limite al numero di lotti che ciascun operatore potrà aggiudicarsi. In tal modo, si eviterebbe una eccessiva parcellizzazione dei lotti, a salvaguardia della concorrenza infrastrutturale nelle aree oggetto di intervento.

Prodotti da rendere disponibili

Quanto ai prodotti da rendere disponibili, si ritiene utile sottolineare l'importanza di un accesso passivo *end-to-end* disaggregato, in cui gli operatori possano gestire in autonomia anche i servizi di attivazione e manutenzione.

Sarebbe, altresì, opportuno che le condizioni di accesso tecnico e economico, una volta definite dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, siano in ogni caso oggetto di confronto competitivo in sede di gara, mediante l'attribuzione di uno specifico punteggio tecnico per le proposte degli operatori con il miglior profilo tecnico-economico, così da permettere di esprimere la concorrenza anche su tali variabili.

Occorrerebbe, infine, definire uno *standard* dei *database* relativi alle risorse di rete dei civici coperti e disponibili per la vendita all'ingrosso, per permettere agli operatori che accedono all'infrastruttura finanziata di acquisire agevolmente i servizi di accesso all'ingrosso in maniera uniforme, così riducendo i rischi di incremento dei costi amministrativi dovuti alla presenza di svariati aggiudicatari.

Ritardi nella realizzazione dei piani di investimento

Al fine di garantire la realizzazione delle opere previste dal Piano, sarebbe auspicabile inserire nei contratti di appalto stringenti penali nel caso di reiterati ed estesi ritardi (che, a mero titolo esemplificativo, interessino una determinata soglia delle unità da cablare) imputabili all'aggiudicatario.

Sempre in tale prospettiva, nei suddetti contratti, potrebbero essere introdotte clausole risolutive espresse, riferite all'inadempimento di specifiche prestazioni oggetto del contratto.

Infine, sarebbe opportuno prevedere nei contratti di aggiudicazione la possibilità di estendere l'esecuzione del contratto a prestazioni ulteriori nelle aree contigue a quelle di aggiudicazione, per un massimo di 1/5 delle unità da

¹¹ [Cfr. *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni – Osservatorio delle Comunicazioni n. 3/2021.*]

¹² [Gli accessi attivi con tecnologie DSL ammontano a 4,68 milioni di linee.]

¹³ [Le linee FTTC ammontano a 9,79 milioni, le linee FTTH sono pari a 2,27 milioni e le linee FWA sono pari a 1,65 milioni.]

connettere, al medesimo costo. Con tale opzione sarebbe possibile, in caso di inadempimento di altro aggiudicatario e/o di mancata attuazione del piano di investimento da parte degli operatori interpellati nella consultazione pubblica, provvedere al completamento della copertura senza ulteriori ritardi riconducibili alla necessità di indire una nuova procedura di erogazione dei contributi del Piano.

In questo senso, pare opportuno altresì introdurre meccanismi di monitoraggio continuo delle infrastrutturazioni delle reti, mediante un *database* standardizzato in cui ciascun operatore, per ogni unità immobiliare censita, inserisca costantemente le informazioni relative, tra l'altro, alle reti raggiunte, alla tipologia, alla pianificazione di eventuali nuovi reti e allo stato di realizzazione.

Ed invero, un flusso di dati continuo e standardizzato consentirebbe un più agevole monitoraggio dello stato degli investimenti e permetterebbe di adottare tempestivamente i dovuti correttivi. Si tratta, peraltro, di strumenti di celere e agevole implementazione, posto che i principali operatori all'ingrosso dispongono già di *database* idonei ad essere impiegati come modello di avvio del *database* standardizzato.

Con riferimento all'attività di ricognizione dei piani di investimento degli operatori di telecomunicazioni, si concorda con l'utilizzo di strumenti che riducano il rischio che tali piani di investimento non siano effettivamente realizzati. Al fine di evitare un utilizzo distorto del processo di mappatura dei civici oggetto di investimento da parte degli operatori di telecomunicazioni, come già avvenuto nelle aree bianche, si ritiene opportuno rendere vincolanti i piani degli operatori di telecomunicazione attraverso la stipula di accordi quadro che prevedano adeguate penali ovvero attraverso l'introduzione di specifiche previsioni normative.

Per ciò che concerne la mancata realizzazione dei piani di investimento annunciati da parte degli operatori di telecomunicazione, tenuto conto del proposto meccanismo di estensione dell'esecuzione del contratto di appalto, si potrebbe individuare, quale penale per il mancato rispetto del piano di investimenti indicato in sede di mappatura, un importo direttamente collegato al maggior onere economico pubblico sostenuto per la copertura delle aree aggiuntive. La quantificazione di tale onere potrebbe essere eventualmente correlata alla maggiore spesa derivante dal ricorso al meccanismo di estensione della prestazione a un massimo di 1/5 delle aree aggiuntive. Altresì, i meccanismi di monitoraggio continuo delle infrastrutturazioni delle reti, indicati *supra*, potrebbero costituire un significativo strumento per monitorare l'eventuale mancata realizzazione degli investimenti indicati in sede di mappatura.

Conclusioni

In conclusione, l'Autorità apprezza gli obiettivi del *Piano Italia a 1 Giga* e auspica che i correttivi proposti possano essere un utile spunto per contribuire a identificare la strategia di gara più idonea a garantire il confronto competitivo. In particolare, si ritiene opportuna un'attenta definizione della soglia di intervento e delle soluzioni tecnologiche che meglio garantiscano una concorrenza statica e dinamica nei mercati delle telecomunicazioni, sia al dettaglio che all'ingrosso.

È inoltre auspicabile l'adozione di interventi volti a favorire la mobilità degli utenti, in questo modo sostenendo il ricambio tecnologico mediante un processo concorrenziale.

Il presente parere sarà pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli