



*Autorità Garante  
della Concorrenza e del Mercato*

SEGNALAZIONE

ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287

relativa

allo sviluppo delle infrastrutture di telecomunicazione fissa e mobile a banda  
ultralarga in un'ottica di promozione degli investimenti e tutela di un  
necessario gioco concorrenziale

inviata a:

Senato della Repubblica

Camera dei Deputati

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Ministero dello Sviluppo Economico

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Associazione Nazionale Comuni Italiani

*Autorità Garante  
della Concorrenza e del Mercato*

---

Rif. n. S3904

Sen. Maria Elisabetta Alberti Casellati  
Presidente del Senato della Repubblica  
Palazzo Madama  
00186 Roma  
PEC: [elisabetta.casellati@pec.senato.it](mailto:elisabetta.casellati@pec.senato.it)

On. Roberto Fico  
Presidente della Camera dei Deputati  
Palazzo Montecitorio  
00186 Roma  
PEC: [roberto.fico@certcamera.it](mailto:roberto.fico@certcamera.it)

Prof. Avv. Giuseppe Conte  
Presidente del Consiglio dei Ministri  
Palazzo Chigi  
00186 Roma  
PEC: [presidente@pec.governo.it](mailto:presidente@pec.governo.it)

Sen. Stefano Patuanelli  
Ministro dello Sviluppo Economico  
Via Veneto, 33  
00187 Roma  
PEC: [gabinetto@pec.mise.gov.it](mailto:gabinetto@pec.mise.gov.it)  
PEC: [dgscerp.dg@pec.mise.gov.it](mailto:dgscerp.dg@pec.mise.gov.it)

Prof. Angelo Marcello Cardani  
Presidente dell'Autorità per le Garanzie  
nelle Comunicazioni

Via Isonzo, 21/b  
00198 Roma  
PEC: [agcom@cert.agcom.it](mailto:agcom@cert.agcom.it)

Dott. Antonio Decaro  
Presidente dell'Associazione  
Nazionale Comuni Italiani  
Via dei Prefetti, 46  
00186 Roma  
PEC: [amministrazione@pec.anci.it](mailto:amministrazione@pec.anci.it)

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nell'adunanza del 1° luglio 2020, ha ritenuto di indirizzare a codeste istituzioni alcune considerazioni in merito alle infrastrutture di telecomunicazione fissa e mobile a banda ultralarga per garantire, in un'ottica di promozione degli investimenti e miglioramento della copertura di reti ad alta capacità, che la realizzazione delle infrastrutture di rete e l'erogazione dei servizi agli utenti finali avvenga nel rispetto di un corretto gioco concorrenziale.

Il contesto emergenziale attuale ha mostrato l'importanza di avere a disposizione infrastrutture di telecomunicazioni ad alta capacità e a prova di futuro, in grado di sostenere le esigenze di comunicazione di famiglie e imprese. La diffusione della banda ultralarga sul territorio è infatti necessaria per abilitare in modo significativo la diffusione dell'informazione, la condivisione e l'accessibilità del patrimonio pubblico, lo sviluppo e l'adozione di nuovi servizi digitali, sia nel settore pubblico che privato nonché il potenziamento dei servizi digitali.

Lo sviluppo delle reti di comunicazione elettronica appare sempre più un elemento fondamentale per la crescita dell'economia e del tessuto imprenditoriale.

Le infrastrutture a banda ultralarga, sia fisse che mobili, sono elementi essenziali per la promozione dell'inclusione e della partecipazione dei cittadini a svariati aspetti della vita sociale ed economica, come mostra l'esempio dell'accesso al lavoro e all'istruzione a distanza.

Secondo il *Digital Economy and Society Index*<sup>1</sup>, l'Italia è quart'ultima in Europa per le *performance* digitali e ricopre la diciassettesima posizione su 28 paesi europei con riferimento alla connettività, con un indice che si posiziona nella media europea.

L'emergenza sanitaria in corso può rappresentare un'occasione per incrementare l'adozione dei servizi di comunicazione elettronica a banda ultralarga da parte dei cittadini, nonché per rilanciare gli investimenti privati e pubblici in reti di comunicazione elettronica, colmando definitivamente il divario infrastrutturale e permettendo al Paese di dotarsi di reti ad altissima capacità, "a prova di futuro", funzionali alle esigenze di medio e lungo periodo.

L'Autorità, già in passato<sup>2</sup>, ha ritenuto opportuno che le amministrazioni ai vari livelli di governo, sia nazionale che locali, si adoperino per eliminare gli ostacoli all'installazione di impianti di telecomunicazione mobile e *broadband wireless access* che restringono ingiustificatamente la concorrenza nei mercati delle telecomunicazioni, con rilevanti ricadute sui livelli di servizio erogati ai consumatori e alle imprese nonché sulla competitività dell'Italia nei confronti di altri Paesi.

In particolare, in tale segnalazione si osservava che le nuove tecnologie di telefonia mobile avrebbero potuto svolgere un ruolo centrale nel processo di sviluppo del Paese, rendendo possibile l'erogazione di servizi di connettività ad alta velocità. L'Autorità auspicava, altresì, una verifica, con l'ausilio delle competenti commissioni scientifiche<sup>3</sup>, della validità degli attuali limiti elettromagnetici e degli *standard* di misurazione previsti dal D.P.C.M. 8 luglio 2003, alla luce delle nuove tecnologie e dei nuovi strumenti in via di adozione.

La definizione di un quadro normativo-regolamentare volto alla promozione degli investimenti in reti di comunicazione elettroniche appare

---

<sup>1</sup> *DESI composite index*, 2020. <https://digital-agenda-data.eu>

<sup>2</sup> Cfr. Segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, del 12 dicembre 2018, AS1551 – *Ostacoli nell'installazione di impianti di telecomunicazione mobile e broadband wireless access e allo sviluppo delle reti di telecomunicazione in tecnologie 5G*, in Bollettino n. 49/2018.

<sup>3</sup> Sul punto, si osservi, che in data 19 luglio 2019, l'Istituto Superiore di Sanità ha pubblicato il rapporto ISTISAN 19/11 - *Radiazioni a radiofrequenze e tumori: sintesi delle evidenze scientifiche*. Inoltre, il 5 aprile 2019, l'International Electrotechnical Commission ha rilasciato il report tecnico IEC TR 62669:2019 - *Case studies supporting IEC 62232 - Determination of RF field strength, power density and SAR in the vicinity of radiocommunication base stations for the purpose of evaluating human exposure*.

idoneo a stimolare gli investimenti in reti *wireless* tali da dotare il Paese di connessioni via etere che siano tecnologicamente avanzate e capaci di sostenere la domanda di servizi di connettività nel lungo periodo.

In tal senso si ribadisce, in primo luogo, l'auspicio che vengano rimossi gli ostacoli ingiustificati all'installazione di impianti di telecomunicazione mobile e *broadband wireless* e che siano modificate le restrizioni alle emissioni elettromagnetiche alla luce dei risultati delle richiamate valutazioni scientifiche.

Nel richiamare tale segnalazione, l'Autorità intende svolgere ulteriori considerazioni volte, in un contesto di incentivazione delle reti ultra-broadband ad alta capacità su rete fissa, a mantenere un *level playing field* tra operatori di comunicazione elettronica a beneficio di una concorrenza sugli investimenti e sui servizi erogati ai consumatori finali.

Lo stimolo della concorrenza tra operatori, infatti, potrebbe favorire gli investimenti in una pluralità di reti di telecomunicazione, così permettendo lo sviluppo tecnologico del Paese, e potrebbe al contempo consentire che i consumatori conseguano i giusti benefici in termini di prezzi.

Le telecomunicazioni mobili, ad esempio, hanno dimostrato che la concorrenza può comportare investimenti in diverse infrastrutture e fornire servizi di qualità a prezzi contenuti. Pertanto, anche nelle telecomunicazioni fisse, la riduzione degli oneri amministrativi e delle barriere all'entrata potrebbe permettere lo sviluppo delle infrastrutture di telecomunicazione, favorendo una concorrenza per la qualità dei servizi e per i prezzi ai consumatori.

In particolare, tali considerazioni vertono su tre punti di intervento.

In primo luogo, si individuano alcune delle criticità sperimentate nella costruzione delle infrastrutture di telecomunicazione fissa e alcuni possibili correttivi. In secondo luogo, si esprimono alcune considerazioni in merito agli interventi per lo sviluppo delle infrastrutture di telecomunicazioni a banda ultralarga. Infine, si esprimono alcune considerazioni su possibili interventi futuri di sviluppo delle reti di telecomunicazione e di miglioramento dell'accesso a *Internet* da parte dei cittadini.

## Il quadro normativo-regolamentare

Il 3 marzo 2015 il Governo italiano ha approvato la *Strategia Italiana per la Banda Ultralarga* con l'obiettivo di contribuire a ridurre il *gap* infrastrutturale e di mercato esistente, attraverso la creazione di condizioni più favorevoli allo sviluppo integrato delle infrastrutture di telecomunicazione fisse e mobili. La Strategia prevede la copertura con reti ad almeno 100 Mbps fino all'85% della popolazione, nonché delle sedi ed edifici pubblici e delle aree di maggior interesse economico e concentrazione demografica, delle aree industriali, delle principali località turistiche e degli snodi logistici; per la restante quota di popolazione, la Strategia prevede la copertura con reti ad almeno 30 Mbps<sup>4</sup>.

Con riferimento agli obiettivi di lungo periodo, la comunicazione della Commissione del 14 settembre 2016, sulla *Connettività per un mercato unico digitale competitivo: verso una società dei Gigabit europea*<sup>5</sup>, indica come obiettivo strategico per il 2025 quello di avere (i) una connettività di tipo Gigabit<sup>6</sup> per i principali motori socioeconomici (scuole, poli di trasporto e principali prestatori di servizi pubblici) e per le imprese ad alta intensità digitale e (ii) una connettività *Internet* che offra un *downlink* di almeno 100 Mbps, potenziabile a velocità Gigabit per tutte le famiglie europee, nelle aree rurali e in quelle urbane.

Gli Stati membri dovrebbero quindi combinare in modo efficace il sostegno pubblico erogato mediante sovvenzioni e strumenti finanziari per realizzare gli obiettivi a lungo termine stabiliti nella presente comunicazione.

La centralità delle infrastrutture di telecomunicazioni è riconosciuta, altresì, nel Decreto Legislativo 1° agosto 2003, n. 259, recante il "*Codice delle Comunicazioni Elettroniche*" (nel seguito, "CCE"), che assimila le infrastrutture di reti pubbliche di comunicazione e le opere di infrastrutturazione per la realizzazione delle reti di comunicazione elettronica

---

<sup>4</sup> Sul punto, si veda anche la Delibera CIPE del 6 agosto 2015, n. 65, recante "*Fondo sviluppo e coesione 2014-2020: piano di investimenti per la diffusione della banda ultra larga*", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 14 ottobre 2015, n. 239. Si veda altresì il documento della Presidenza del Consiglio dei Ministri "*Strategia Italiana per la banda ultralarga – Piano di investimenti per la diffusione della banda ultralarga*".

<sup>5</sup> 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).

<sup>6</sup> Per connettività Gigabit si intende una connettività *Internet* simmetrica e conveniente in grado di offrire un *downlink* e un *uplink* di almeno 1 Gbps.

ad alta velocità in fibra ottica in grado di fornire servizi di accesso a banda ultralarga, alle opere di urbanizzazione primaria (articolo 86, comma 3), aventi carattere di pubblica utilità (articolo 90).

La centralità delle infrastrutture di telecomunicazione per favorire la partecipazione dei cittadini alla vita sociale ed economica è confermata anche nell'articolo 82 del Decreto-Legge 17 marzo 2020, n. 18, c.d. ("Cura Italia"), convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, che ribadisce il carattere di pubblica utilità dei servizi di comunicazione elettronica e fissa l'obiettivo di potenziare le infrastrutture e di garantire il funzionamento delle reti, nonché l'operatività e continuità dei servizi di telecomunicazione.

### **Criticità nell'attività di realizzazione delle reti di telecomunicazione**

Questa Autorità ha, in diverse occasioni, espresso il proprio orientamento in merito alla necessità di sviluppare reti di nuova generazione, anche con la previsione di politiche pubbliche a sostegno degli investimenti e di promuovere, più in generale, interventi pubblici a sostegno della domanda e dell'offerta di servizi a banda ultralarga<sup>7</sup>.

L'Autorità ha ritenuto altresì opportuno che le Pubbliche Amministrazioni si adoperassero per la rimozione degli ostacoli amministrativi ingiustificati che possono rallentare la realizzazione di reti di telecomunicazioni<sup>8</sup>.

In tale ottica, si auspica che vengano adottate misure che riducano i tempi di installazione delle reti di telecomunicazioni e che semplifichino gli *iter* di autorizzazione delle opere pubbliche necessarie per la costruzione delle reti in fibra ottica previsti dall'articolo 88 del CCE.

Secondo i dati pubblicati da Infratel Italia in relazione al piano banda ultralarga<sup>9</sup>, in 533 comuni con cantieri in esecuzione (su 1.427 comuni con

---

<sup>7</sup> Cfr. Provvedimento AGCM n. 25172 del 5 novembre 2014, IC48 –  *Mercati di accesso e reti di telecomunicazioni a banda larga e ultra larga.*

<sup>8</sup> Cfr. Parere, ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, del 20 settembre 2018, AS1543 –  *Comune di Sant'Agnello (NA) – Sospensione dell'autorizzazione ad eseguire opere di scavo per la realizzazione di una rete di telecomunicazioni a banda ultralarga* in Bollettino n. 43/2018 e Segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, del 12 dicembre 2018, AS1551 –  *Ostacoli nell'installazione di impianti di telecomunicazione mobile e broadband wireless access e allo sviluppo delle reti di telecomunicazione in tecnologie 5G*, in Bollettino n. 49/2018.

<sup>9</sup> Cfr. Stato avanzamento del Piano Banda Ultralarga, dati al 10 febbraio 2020.

progettazione definitiva) risultano mancanti 786 permessi da oltre 45 giorni. Di questi 786 permessi, 115 (14,6%) sono richiesti da oltre 45 giorni, 296 (37,7%) da 46 a 90 giorni, 224 (28,5%) da 4 a 6 mesi, 121 (15,4%) da 7 a 12 mesi, 30 (3,8%) da oltre 12 mesi. Analoghe condizioni si ritrovano con riferimento ai cantieri in fase di progettazione, con 358 permessi mancanti suddivisi in 145 (40,5%) richiesti da oltre 45 giorni, 128 (35,8%) da 46 a 90 giorni, 66 (18,4%) da 4 a 6 mesi, 16 (4,5%) da 7 a 12 mesi, 3 (1,0%) da oltre 12 mesi. Gli enti che devono concedere le autorizzazioni sono ANAS S.p.A., Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. e le Soprintendenze competenti al rilascio dell'autorizzazione ai sensi dell'articolo 22 del Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante "*Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137*".

Si auspica, pertanto, che le amministrazioni competenti per l'autorizzazione delle procedure ai sensi dell'articolo 88 del CCE rendano più efficienti e celeri i procedimenti istruttori e non frappongano ostacoli ingiustificati alle opere di scavo e posa delle infrastrutture. In tal senso, un intervento, anche di natura transitoria, potrebbe riguardare la previsione di termini ridotti, per i procedimenti amministrativi di autorizzazione ai sensi dell'articolo 88 del CCE, che comprende altresì i termini per i procedimenti di cui all'articolo 22 del Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e degli oneri amministrativi necessari a tali opere. Tale semplificazione potrebbe essere di natura temporanea e limitata agli interventi di minori dimensioni.

Inoltre, si invitano tutti gli enti territoriali e tutti i soggetti che esercitano pubblici servizi a incrementare gli sforzi per la messa a disposizione degli operatori di comunicazione di tutte le infrastrutture idonee a ospitare reti di comunicazioni, che siano nella loro disponibilità ai sensi dell'articolo 88, comma 12, del CCE. Infatti, il riutilizzo e l'accesso alle infrastrutture di posa esistenti, quali i cavidotti, permettono di velocizzare e rendere più economica la realizzazione delle reti di comunicazione elettronica.

Con riferimento alle infrastrutture la cui installazione ricade necessariamente in aree in concessione – quali aree portuali, aeroportuali, autostradali e reti ferroviarie, elettriche e del gas – le norme di cui all'articolo 94 del CCE andrebbero modificate al fine di permettere la valutazione in tempi certi, da parte di tutti i concessionari di infrastrutture pubbliche, delle richieste

di installazione di reti di telecomunicazione. Tra gli interventi auspicabili potrebbero esservi la previsione di referenti, da individuare all'interno dell'organizzazione aziendale dei singoli concessionari, competenti per la gestione delle autorizzazioni all'installazione degli impianti di telecomunicazione, nonché la previsione di una procedura rapida di risoluzione delle controversie in tema di utilizzo di aree ricadenti all'interno della concessione.

In merito al Piano Banda Ultralarga, si auspica la messa in esercizio delle reti già realizzate dal concessionario ma ancora in attesa di collaudo. Infatti, a fronte di più di 289 mila unità immobiliari già realizzate e collaudabili, solo circa 61 mila (21%) sono state collaudate e attivate. A tale scopo, si auspica l'accelerazione dei processi di collaudo da parte di Infratel Italia.

Altresì, al fine di permettere una più veloce realizzazione delle reti a banda ultralarga, si potrebbe prevedere un ampliamento dei limiti al ricorso all'istituto del subappalto per il concessionario pubblico, così da superare i limiti di produzione e aprire un maggior numero di cantieri. Sul punto, si osservi che, secondo la sentenza della Corte di Giustizia del 26 settembre 2019<sup>10</sup> una normativa nazionale, come quella italiana, che vieta in modo generale e astratto il ricorso al subappalto che superi una percentuale fissa dell'appalto pubblico in parola, indipendentemente dal settore economico interessato dall'appalto, dalla natura dei lavori o dall'identità dei subappaltatori, non può essere ritenuta compatibile con la Direttiva 2014/24/UE<sup>11</sup>.

Con riguardo a interventi da realizzare in un arco temporale più esteso, si suggerisce la predisposizione di procedure e moduli uniformi, per tutti gli enti locali, in relazione ai procedimenti di cui all'articolo 88 del CCE, che già prevede una modulistica *standard* nel caso in cui gli enti locali non si siano dotati di moduli specifici. In tal modo, sarebbe possibile ridurre i costi di transazione degli operatori di telecomunicazioni che non sarebbero costretti ad applicare procedure differenziate in ciascun ambito locale. Nell'ambito dei

---

<sup>10</sup> Corte di Giustizia, sentenza del 26 settembre 2019, causa C-63/18 – Vitali S.p.A. contro Autostrade per l'Italia S.p.A.

<sup>11</sup> Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE.

progetti di digitalizzazione del Paese potrebbe, altresì, essere previsto un portale unico nazionale per tali richieste, attraverso cui gli operatori possano interfacciarsi con le Pubbliche Amministrazioni competenti. Infine, si auspica, analogamente a quanto in precedenza indicato da questa Autorità<sup>12</sup>, la valorizzazione e messa in piena operatività dello strumento del SINFI (catasto delle infrastrutture), anche mediante la creazione di un *database* delle coperture delle reti di comunicazione elettronica disponibili nel territorio nazionale secondo i principi di cui all'articolo 4 della Direttiva 2014/61/UE<sup>13</sup>.

### **Gli ulteriori interventi per lo sviluppo delle infrastrutture di telecomunicazioni a banda ultralarga**

Infine, in merito ai possibili interventi futuri di stimolo degli investimenti in infrastrutture di telecomunicazioni a banda ultralarga, si osserva che l'Autorità, insieme all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ha rilevato che le politiche di sostegno della domanda, sotto forma di *voucher*, sovvenzioni, benefici fiscali per le famiglie e/o imprese che vogliano dotarsi di una connettività a banda ultralarga, possono essere particolarmente efficaci in quanto volte a stimolare direttamente l'adozione di tali servizi<sup>14</sup>. Tali strumenti sono espressamente previsti negli orientamenti della Commissione in materia di aiuti di Stato per lo sviluppo rapido di reti a banda larga<sup>15</sup>. L'Autorità esprime il proprio apprezzamento per le annunciate misure riguardanti il sostegno all'adozione di connessioni ad alta velocità per gli istituti di istruzione e per la domanda privata di imprese e famiglie.

In tale contesto, si auspica che il piano di connettività degli istituti di istruzione sia sviluppato mediante il ricorso a procedure di assegnazione trasparenti e non discriminatorie, tali da assicurare l'utilizzo di tecnologie Gigabit in coerenza con la *Strategia Italiana per la Banda Ultralarga* e gli obiettivi di lungo periodo, presenti nella comunicazione della Commissione

---

<sup>12</sup> Cfr. Segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, del 12 dicembre 2018, AS1551 – *Ostacoli nell'installazione di impianti di telecomunicazione mobile e broadband wireless access e allo sviluppo delle reti di telecomunicazione in tecnologie 5G*, in Bollettino n. 49/2018.

<sup>13</sup> Direttiva 2014/61/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 recante misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità.

<sup>14</sup> Cfr. Provvedimento AGCM n. 25172 del 5 novembre 2014, IC48 – *Mercati di accesso e reti di telecomunicazioni a banda larga e ultra larga*.

<sup>15</sup> 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).

del 14 settembre 2016 sulla *Connettività per un mercato unico digitale competitivo: verso una società dei Gigabit europea*<sup>16</sup>.

Inoltre, si invita a prestare particolare attenzione agli aspetti relativi alla proprietà dell'infrastruttura, nonché all'utilizzo di infrastrutture condivise per la posa di reti di comunicazione di proprietà pubblica, anche ai fini dell'accesso alle infrastrutture di posa per lo svolgimento delle opere di manutenzione.

Per quanto riguarda gli annunciati interventi di sostegno della domanda privata, si ritiene che gli obiettivi di inclusione sociale e di incremento dell'adozione di servizi di comunicazione a banda ultralarga possano altresì permettere il raggiungimento degli obiettivi della *Strategia Italiana per la Banda Ultralarga*, vale a dire lo sviluppo delle reti a banda ultralarga con una copertura ad almeno 100 Mbps fino all'85% della popolazione entro il 2020, nonché gli obiettivi 2025 di copertura al 100% di connessioni a più di 100 Mbps potenziabile a velocità Gigabit<sup>17</sup>.

In tal senso, gli strumenti di sostegno alla domanda – tramite l'erogazione di *voucher* e dispositivi elettronici – per le famiglie poco abbienti che si dotano di connettività a banda ultralarga (intervento di coesione o c.d. *fase I*), sono apprezzabili nella misura in cui permettono una rapida diffusione delle reti di telecomunicazione, promuovendo al contempo l'inclusione sociale ed evitando che, soprattutto nel periodo di emergenza, tali soggetti vengano esclusi dalla vita sociale ed economica, potendo ricorrere all'insegnamento e al lavoro a distanza. Tale strumento fornisce un aiuto concreto e immediato ai soggetti che risultano maggiormente esclusi dalla vita sociale ed economica non potendo accedere ai servizi di connettività a banda ultralarga.

Gli ulteriori interventi, di natura generalizzata, destinati alle famiglie e alle imprese (interventi della c.d. *fase II*) dovrebbero essere coerenti anche con gli obiettivi della *Strategia Italiana per la Banda Ultralarga*, puntando al

---

<sup>16</sup> 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)

<sup>17</sup> 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).

finanziamento di quei servizi che consentano una connettività a più di 100 Mbps e che siano potenziabili ad una velocità Gigabit.

Tale soluzione avrebbe il vantaggio di garantire la neutralità tecnologica e, al tempo stesso, di incentivare l'adozione di connessioni ad alta capacità da parte di cittadini e imprese, nonché di dare un impulso agli investimenti in infrastrutture. Infatti, diverse tecnologie permettono di raggiungere tali *standard* qualitativi (100 Mbps), sia con riferimento a reti in fibra ottica di nuova costruzione, che con riferimento alle reti esistenti in fibra-rame, le quali possono essere adeguate con gli *standard* VDSL2 e EVDSL (che garantisce connessioni con velocità di almeno 100 Mbps), già in buona parte disponibili nel territorio italiano. Inoltre, per quanto riguarda le connessioni *fixed wireless access*, tali interventi economici potrebbero incentivare l'applicazione di sistemi di comunicazione basati su *standard* 5G, i quali potrebbero garantire connessioni superiori a 100 Mbps.

Al contrario, interventi generalizzati che includano soluzioni con velocità inferiori a 100 Mbit/s, 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<sup>18</sup>, a discapito di connessioni più veloci ma che necessitano di maggiori investimenti.

Invero, ammettendo al beneficio del *voucher* della c.d. *fase II* anche le connessioni con velocità inferiori a 100 Mbps si corre il rischio che la domanda da parte dei consumatori e delle imprese sia quasi totalmente indirizzata verso connessioni meno performanti. Infatti, poiché le connessioni ad almeno 100 Mbps sono più costose, i consumatori tenderanno a scegliere connessioni meno veloci, in quanto il loro costo sarà coperto dai *voucher* per un periodo più lungo. In questo modo si amplificherà l'inerzia di consumatori e imprese che è stata osservata fino ad oggi, a discapito dell'adozione di connessioni ad alta capacità. Infatti, sebbene la percentuale di abitazioni

---

<sup>18</sup> Infatti, a parità di sostegno economico è possibile pagare più canoni mensili e di attivazione se la connessione è meno costosa e pertanto si avrebbe una distorsione della domanda verso le reti di minore qualità.

raggiunte delle reti con velocità uguale o superiore a 100 Mbps sia del 30% nel 2020<sup>19</sup>, l'Italia è quint'ultima in Europa per tasso di adozione delle linee fisse ad almeno 100 Mbps da parte di famiglie ed imprese, con una percentuale pari al 13,4%<sup>20</sup>.

Ne consegue che un intervento di sostegno della domanda che includa anche le connessioni con velocità inferiori a 100 Mbps ricondurrebbe, per un periodo di tempo medio-lungo, parte rilevante della domanda di consumatori ed imprese a servizi a bassa potenzialità, i quali hanno dimostrato, proprio nell'emergenza sanitaria, di non essere adeguati al soddisfacimento delle esigenze di connettività del Paese, specialmente nel medio periodo.

L'intervento così definito, pertanto, avrebbe l'effetto di ritardare ulteriormente l'adozione di tecnologie più veloci, superiori a 100 Mbps, e vanificare la spesa pubblica destinata alla digitalizzazione del Paese, andando a favorire la permanenza di linee con velocità superiori a 30 Mbps ma inferiori a 100 Mbps. Tali soluzioni sub-ottimali corrispondono, nella quasi totalità del territorio italiano, a un'unica tecnologia e a un unico operatore, risultando nei fatti non neutrale dal punto di vista tecnologico e discriminatorio, poiché favorisce quegli operatori che non hanno storicamente svolto alcun investimento infrastrutturale, con pregiudizio di quelli che stanno investendo in tecnologie ad altissima capacità.

In altri termini, mettere in campo strumenti che incentivino lo sviluppo di reti non idonee a fungere da volano per una crescita economica significativa nel medio e lungo periodo rischia di determinare un *vulnus* per il sistema economico e sociale, in termini di effetti negativi sullo sviluppo infrastrutturale, sulla crescita economica e sull'innovazione tecnologica che sarebbero difficilmente reversibili. Si auspica, quindi, che le misure allo studio tengano conto della necessità di dotarsi di reti di telecomunicazione ad alta capacità e a prova di futuro, che abbiano almeno una velocità superiore a 100 Mbps.

Inoltre, l'erogazione dei *voucher* potrebbe indurre gli operatori ad acquisire i clienti grazie a offerte contrattuali particolarmente vantaggiose,

---

<sup>19</sup> *Digital Economy and Society Index*, 1b2 Fixed Very High Capacity Network (VHCN) coverage (2020).

<sup>20</sup> *Digital Economy and Society Index*, 1a2 At least 100 Mbps fixed BB take-up (2020).

incrementando al contempo i corrispettivi dovuti in caso di recesso anticipato del consumatore, tipicamente a seguito del cambio del fornitore.

La possibilità di passare ad altro operatore in tempi rapidi e senza il pagamento di corrispettivi è necessaria per garantire la libertà di scelta dei consumatori e assicurare le condizioni per un corretto funzionamento delle dinamiche concorrenziali e potrebbe generare una concorrenza virtuosa tra operatori, volta a fornire ai consumatori le tecnologie migliori.

Per tale motivo, si ritiene opportuno un intervento normativo volto ad eliminare gli effetti di *lock-in* contrattuale che rendono estremamente costosa la migrazione dei clienti per periodi estremamente lunghi, anche superiori a 30-48 mesi, paralizzando i clienti con tecnologie meno recenti. In tal senso, occorrerebbe modificare la normativa vigente<sup>21</sup> al fine di impedire agli operatori di praticare corrispettivi rilevanti in caso di recesso anticipato dei consumatori.

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.

---

<sup>21</sup> 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".

Una modifica della normativa in tema di recesso dai contratti di telefonia, volta all'eliminazione dei meccanismi di *lock-in*, potrebbe favorire il ricambio tecnologico poiché andrebbe ad incentivare la concorrenza tra operatori anche con meccanismi di *upgrade* tecnologico. Infatti, come osservato in precedenza, a fronte di un tasso copertura delle reti con velocità ad almeno 100 Mbps del 30% nel 2020<sup>22</sup>, il tasso di adozione delle medesime tecnologie è pari al 13,4%<sup>23</sup>. Inoltre, a fronte di un tasso copertura delle reti con velocità ad almeno 30 Mbps dell'88,9%<sup>24</sup>, il tasso di adozione delle medesime tecnologie è pari al 60,9%<sup>25</sup>. Ciò avviene anche in ragione del fatto che gli operatori di telefonia tipicamente non aggiornano i servizi e non applicano le migliori tariffe alla propria clientela già contrattualizzata, concentrandosi maggiormente sui nuovi clienti o sui clienti che hanno intenzione di migrare.

L'eliminazione del *lock-in* contrattuale, favorendo la concorrenza per la fornitura di servizi sempre più veloci, costituirebbe, quindi, uno strumento di sostegno agli investimenti legato alla domanda di connettività, senza alcun onere pubblico. Tale obiettivo può essere raggiunto facendo sì che agli sconti e a tutti gli altri importi a qualunque titolo richiesti in caso di recesso, debba applicarsi il principio di commisurazione ai costi reali, estendendo il campo di applicazione attuale dell'art. 1, comma 3, del Decreto-Legge 31 gennaio 2007, n. 7.

Un'ulteriore misura potrebbe consistere nella previsione che, in caso di recesso da parte dei clienti successivo al periodo di 24 mesi indicato nell'art. 1, comma 3-ter, del Decreto-Legge 31 gennaio 2007, n. 7, gli operatori non possano chiedere alcun onere e corrispettivo legato ad attivazione e alla fornitura di apparati e servizi correlati alla linea telefonica. Tale periodo di 24 mesi, infatti, è un arco temporale sufficiente a garantire agli operatori di telefonia fissa un ampio ritorno economico dall'erogazione del servizio di telefonia ai consumatori.

## Conclusioni

---

<sup>22</sup> *Digital Economy and Society Index*, 1b2 Fixed Very High Capacity Network (VHCN) coverage (2020).

<sup>23</sup> *Digital Economy and Society Index*, 1a2 At least 100 Mbps fixed BB take-up (2020).

<sup>24</sup> *Digital Economy and Society Index*, 1b1 Fast BB (NGA) coverage (2020).

<sup>25</sup> *Digital Economy and Society Index*, 1a2 1a1 Overall fixed BB take-up (2020).

In conclusione, l’Autorità – nel sollecitare nuovamente la rimozione degli ostacoli ingiustificati all’installazione di reti mobili e alla verifica della validità degli attuali limiti elettromagnetici e degli *standard* di misurazione alla luce delle nuove tecnologie e dei nuovi strumenti in via di adozione<sup>26</sup> – auspica l’adozione di provvedimenti che assicurino la riduzione degli oneri amministrativi per la creazione di reti di comunicazione elettronica e la creazione di un *level playing field* che favorisca il dispiegamento degli investimenti e il corretto svolgersi del gioco della concorrenza tra gli operatori. Infatti, lo stimolo della concorrenza tra operatori potrebbe favorire gli investimenti in una pluralità di reti di telecomunicazione, così permettendo lo sviluppo tecnologico del Paese e consentire, al contempo, che i consumatori possano conseguire benefici in termini di qualità e prezzi.

Si auspica, in particolare, un’azione volta a ridurre gli oneri amministrativi e le barriere allo sviluppo delle infrastrutture di telecomunicazione, così da favorire una concorrenza tra operatori per la fornitura di infrastrutture di qualità, con adeguati benefici in termini di prezzo. In tale ottica, un’efficace riforma di alcune procedure autorizzatorie da parte dei soggetti che esercitano funzioni pubbliche e dei concessionari pubblici dovrebbe essere finalizzata alla riduzione dei tempi di avvio delle opere di scavo e posa delle infrastrutture, eliminando gli ostacoli ingiustificati all’esecuzione di tali opere e provvedendo celermente al collaudo delle stesse. Sarebbero inoltre da modificare le norme limitative del subappalto per il concessionario pubblico, che risultano peraltro in contrasto con la normativa europea, così da superare i limiti di produzione e aprire un maggior numero di cantieri.

Si accoglie con favore la previsione di strumenti di sostegno alla domanda – tramite l’erogazione di *voucher* e dispositivi elettronici – per le famiglie poco abbienti (intervento di coesione o c.d. *fase I*), che rispondono ad un duplice obiettivo di inclusione sociale ed educazione al mondo digitale. Al contempo, si ritiene necessario che gli ulteriori interventi destinati alle famiglie e alle imprese (interventi della c.d. *fase II*) debbano essere erogati esclusivamente per connessioni con velocità di almeno 100 Mbps, nel rispetto

---

<sup>26</sup> Cfr. Segnalazione, ai sensi dell’articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, del 12 dicembre 2018, AS1551 – *Ostacoli nell’installazione di impianti di telecomunicazione mobile e broadband wireless access e allo sviluppo delle reti di telecomunicazione in tecnologie 5G*, in Bollettino n. 49/2018.

del principio di neutralità tecnologica. Infatti, un intervento indiscriminato di sostegno della domanda avrebbe l'effetto di concentrare parte rilevante della domanda di consumatori ed imprese su servizi a bassa potenzialità, che hanno dimostrato, proprio nell'emergenza sanitaria, di non essere adeguati al soddisfacimento delle esigenze di connettività del Paese.

Infine, si ritiene opportuno modificare le norme relative al diritto di recesso, al fine di limitare l'uso di strumenti contrattuali che ostacolano la mobilità degli utenti. Tale obiettivo può essere raggiunto estendendo il principio di commisurazione ai costi reali, previsto dall'art. 1, comma 3, del D.L. n. 7/2007, agli sconti e a tutti gli altri importi a qualunque titolo richiesti in caso di recesso, nonché prevedendo che, in caso di recesso da parte dei clienti successivo al periodo di 24 mesi indicato nell'art. 1, comma 3-ter, del D.L. n. 7/2007, gli operatori non possano chiedere alcun onere e corrispettivo legato ad attivazione e alla fornitura di apparati e di servizi correlati alla linea telefonica. L'eliminazione del *lock-in* contrattuale, favorirebbe la concorrenza per la fornitura di servizi sempre più veloci, soprattutto a beneficio dei clienti già contrattualizzati che restano bloccati fino a 48 mesi con tecnologie obsolete. Tale strumento sosterrrebbe gli investimenti legati alla domanda di connettività, senza alcun onere pubblico.

Si auspica, in conclusione, che tali interventi siano adottati al fine di permettere un più celere sviluppo delle infrastrutture di telecomunicazione fisse e mobili, garantendo un *level playing field* concorrenziale. La concorrenza tra operatori, a tutti i livelli della filiera dei servizi di telefonia mobile e fissa, infatti, può rappresentare il motore principale per l'ammodernamento delle reti di telecomunicazione, garantendo che i consumatori siano gli effettivi destinatari dei relativi effetti benefici, in termini di prezzi, qualità dei servizi e innovazione tecnologica.

La presente segnalazione sarà pubblicata nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*