ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

AS1301 - BANDO DI GARA PER LA COSTRUZIONE, MANUTENZIONE E GESTIONE DELL'INFRASTRUTTURA DI RETE PASSIVA A BANDA ULTRALARGA NELLE AREE BIANCHE

Roma, 13 maggio 2016

Ministro dello Sviluppo Economico
Infratel Italia S.p.A.

Con riferimento alla richiesta di parere formulata da codesta Società, pervenuta in data 28 aprile 2016, e relativa allo schema di bando di gara per procedura ristretta finalizzata alla "*concessione di costruzione e gestione di una infrastruttura passiva a banda ultralarga nelle aree bianche*", l'Autorità, ai sensi dell'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, intende svolgere le seguenti considerazioni.

Lo schema di bando in oggetto si riferisce alla prima fase della procedura ristretta per la scelta di un soggetto concessionario, incaricato della progettazione e costruzione dell'infrastruttura a banda ultralarga nelle aree interessate, nonché della gestione della medesima, garantendo parità di accesso interno-esterno tra tutti gli operatori che offrono servizi nei mercati al dettaglio, secondo condizioni eque e non discriminatorie.

L'Autorità ritiene che l'iniziativa sia meritevole di apprezzamento in quanto, nel favorire l'infrastrutturazione digitale di aree del territorio caratterizzate dalla scarsità di investimenti da parte di soggetti privati, appare suscettibile di produrre un notevole impatto sulla concorrenza nei mercati all'ingrosso e al dettaglio dei servizi di telecomunicazioni nelle c.d. aree bianche. L'Autorità, inoltre, rileva che lo schema di bando, fondato su un modello di intervento diretto, appare – sulla base degli esiti delle gare finora svolte nell'ambito della strategia BUL – idoneo a garantire un confronto concorrenziale più intenso e funzionale ad un'efficiente realizzazione dell'infrastruttura.

I requisiti soggettivi economico-finanziari previsti dal bando appaiono idonei a consentire un ampio confronto concorrenziale in sede di gara, consentendo anche la partecipazione di operatori nuovi entranti, che non hanno necessariamente svolto in passato attività di fornitura di servizi di accesso all'ingrosso a reti in fibra ottica.

Con riguardo ai criteri di aggiudicazione di massima indicati nel bando, si rileva come tra gli stessi figurino anche le misure che il concessionario si impegna ad adottare per garantire la non discriminazione tra i diversi operatori *retail* che utilizzeranno l'infrastruttura realizzata ad esito dell'intervento ("*misure adottate per regolare* equivalence *rispetto agli operatori*"). A tal proposito, l'Autorità ritiene auspicabile che la proposizione di un modello all'ingrosso o esclusivamente passivo, oltre che il diverso grado di efficacia delle misure di *equivalence* adottate

dai partecipanti, siano tenuti in adeguata considerazione e opportunamente valorizzati secondo un criterio di proporzionalità[1].

L'Autorità si riserva di esprimere ulteriori valutazioni in ordine ai possibili impatti sulla concorrenza derivanti dall'iniziativa in questione allorché saranno definiti nel dettaglio i criteri di gara.

Il presente parere sarà pubblicato sul bollettino di cui all'articolo 26 della legge n. 287/90. Eventuali esigenze di riservatezza dovranno essere manifestate all'Autorità entro dieci giorni dal ricevimento del presente, precisandone i motivi.

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella

---

[1] Cfr., sul punto, Indagine conoscitiva congiunta dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e dell'Autorità per le Garanzie elle Comunicazioni, pubblicata in data 8 novembre 2014.

AS1302 - DOCUMENTAZIONE INTEGRATIVA DEL BANDO DI GARA PER LA COSTRUZIONE, MANUTENZIONE E GESTIONE DELL'INFRASTRUTTURA DI RETE PASSIVA A BANDA ULTRALARGA NELLE AREE BIANCHE

Roma, 5 agosto 2016

Ministro dello Sviluppo Economico
Infratel Italia S.p.A.

Con riferimento alla richiesta di parere formulata da codesta Società, pervenuta in Autorità in data 15 luglio 2016, in merito alla documentazione integrativa relativa alla procedura di gara indetta per la costruzione, manutenzione e gestione di una infrastruttura di rete passiva a banda ultralarga nelle aree bianche del territorio di sei Regioni (Abruzzo, Molise, Emilia Romagna, Lombardia, Toscana, Veneto), l'Autorità, ai sensi dell'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, intende svolgere le seguenti considerazioni.

L'Autorità ribadisce l'apprezzamento per l'iniziativa in oggetto, volta a favorire l'infrastrutturazione con reti a banda ultralarga di aree del territorio nazionale dove gli investimenti dei soggetti privati non avrebbero garantito, nel breve-medio periodo, un adeguato livello di copertura della popolazione con connessioni digitali di nuova generazione.

L'Autorità rileva che, sotto diversi aspetti, l'impianto dello schema di gara sottoposto a parere appare funzionale a promuovere un'efficace concorrenza sia nella gara in questione sia nella fornitura dei servizi di telecomunicazioni agli utenti finali che saranno offerti utilizzando l'infrastruttura pubblica oggetto del bando.

È in tale direzione che, ad esempio, si colloca la previsione secondo cui il concessionario dovrà realizzare l'infrastruttura di accesso a banda ultralarga collegando la nuova rete fino al cosiddetto Punto di Consegna Neutro. Quest'ultimo dovrà essere posizionato e realizzato in modo da non generare situazioni di indebito vantaggio per alcuno degli operatori interessati a comprare servizi di accesso, attivi e passivi, all'ingrosso.

Altrettanto apprezzabile appare la previsione secondo cui, qualora nell'area oggetto della realizzazione della nuova rete sia presente già un'infrastruttura di terzi o di proprietà del concessionario medesimo, di tali *asset* dovrà essere trasferita all'Amministrazione concedente o la proprietà oppure un diritto d'uso. Tali reti, quindi, dovrebbero essere integrate con la nuova infrastruttura di accesso, in modo da evitare duplicazioni, purché si tratti di infrastrutture che non siano caratterizzate da obsolescenza o scarsa capacità di rete. Sul punto, analogamente meritevole di apprezzamento va considerata la valorizzazione dei progetti che prevedono il riutilizzo di infrastrutture già esistenti, anche non consistenti in reti di telecomunicazioni; tale elemento sembra

idoneo a perseguire un obiettivo di efficienza nella realizzazione dell'infrastruttura, nell'ottica di minimizzare i costi dell'investimento[1].

Come evidenziato specificamente nella richiesta di parere, "*in conformità con quanto stabilito dalla Decisione della Commissione Europea n. SA. 41647 (2016 N), del 30 giugno 2016, al fine di stimolare la concorrenza nei mercati al dettaglio, nello schema di lettera di invito è prevista, nell'ambito dei criteri tecnici di aggiudicazione, una differenziazione di punteggio che valorizza, tra i diversi modelli di gestione presentati dai partecipanti, quelli che contemplano la sola offerta all'ingrosso dei servizi di accesso alla infrastruttura finanziata*."

L'Autorità condivide tale previsione, sulla quale aveva già avuto modo di esprimersi in precedenti occasioni. In particolare, nel parere dell'11 maggio 2016, l'Autorità aveva proprio ritenuto "*auspicabile che nella valutazione delle offerte il minore grado di integrazione verticale dell'operatore partecipante riceva una opportuna valorizzazione*", rendendo allo stesso tempo possibile la partecipazione alla gara di soggetti verticalmente integrati mediante "*l'inclusione del modello di* equivalence *tra i criteri di valutazione delle offerte*".

Infatti, in presenza di un'infrastruttura di rete non replicabile, lo sviluppo di un'effettiva concorrenza nella fornitura di servizi di telecomunicazione agli utenti finali richiede che sia garantita una piena parità di trattamento nell'accesso all'ingrosso all'infrastruttura.

In linea generale, i rischi di discriminazione sono strettamente connessi con l'integrazione verticale dell'operatore di rete: un operatore di rete attivo anche nei mercati al dettaglio ha sia la capacità che l'incentivo a porre in essere forme di discriminazione per ricercare un (indebito) vantaggio competitivo nella vendita dei servizi finali agli utenti.

In più occasioni, proprio nel settore delle telecomunicazioni, l'Autorità è intervenuta accertando condotte discriminatorie che integravano un abuso di posizione dominante. Da ultimo, si veda la decisione relativa al caso *A428 - WIND-FASTWEB/CONDOTTE TELECOM ITALIA*[2].

Ciò posto, l'Autorità condivide la previsione di considerare, nell'ambito dei criteri tecnici di aggiudicazione, una differenziazione di punteggio che valorizzi, tra i diversi modelli di gestione presentati dai partecipanti, quelli che offrono maggiori garanzie per il rispetto del principio di non discriminazione, attribuendo il punteggio massimo all'operatore attivo solo nell'offerta dei servizi di accesso all'ingrosso alla infrastruttura finanziata.

Infatti, da un lato, l'operatore verticalmente integrato può far valere eventuali efficienze, ma anche eventuali futuri indebiti vantaggi competitivi, derivanti da tale assetto organizzativo in sede di predisposizione dell'offerta economica. Dall'altro lato, appare opportuno valorizzare le offerte che meglio perseguono l'interesse pubblico connesso ad un efficiente funzionamento dei mercati, limitando il rischio che la gestione di un'infrastruttura essenziale (e finanziata con risorse pubbliche) possa essere fonte di un'alterazione del confronto competitivo.

L'Autorità ritiene altresì che la modulazione del punteggio tecnico in funzione delle diverse soluzioni comportamentali e strutturali per il rispetto del principio di non discriminazione prevista dal bando sia coerente con le diverse garanzie che tali soluzioni offrono.

In particolare, il punteggio più elevato attribuito alle offerte che prevedono il modello organizzativo dell'operatore di rete puro appare coerente con il salto di qualità che la separazione proprietaria presenta rispetto ad altre soluzioni. Si tratta, infatti, dell'unico modello organizzativo

---

[1] Su tale aspetto, la Commissione ha rilevato che "*Italy has paid particular attention to fostering competition among the operators benefiting from the subsidized networks. The decision to design the network in a way that creates, where reasonable, neutral interconnection points* […] *is expected to create a level playing field for competition ultimately favouring business and consumers end-users.*" Decisione n. SA. 41647 (2016/N) della Commissione Europea del 30 giugno 2016, paragrafo (114).

[2] Si veda Bollettino n. 20/2013.

che rimuove strutturalmente gli *incentivi* a intraprendere condotte discriminatorie da parte dell'impresa che gestisce la rete.

Si rammenta, in proposito, quanto già espresso dall'Autorità nell'Indagine *conoscitiva sulla concorrenza statica e dinamica nel mercato dei servizi di accesso e sulle prospettive di investimento nelle reti di telecomunicazioni a banda larga e ultralarga*[3], nonché nel parere reso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri nel 2015[4]. Nella stessa direzione si è espressa anche la Commissione Europea, la quale ha sostenuto che "*by favouring a wholesale only model Italy is encouraging non-discriminatory treatment of all access seekers favouring competition at retail level*"[5].

Infine, circa la differenziazione di punteggio prevista tra il partecipante che si presenta con una società integrata verticalmente e che adotta un modello "comportamentale" di parità di trattamento di tipo *Equivalence of Input* (EoI) e un partecipante integrato a valle con società separata, l'Autorità intende esprimere le seguenti considerazioni. Posto che la separazione societaria non rimuove alla radice gli incentivi alla discriminazione, l'Autorità ritiene che affinché al modello organizzativo con separazione societaria sia attribuito un punteggio più alto rispetto a una società verticalmente integrata che adotta l'Equivalence *of Input*, occorrerebbe richiedere che la separazione societaria sia abbinata all'adozione di quest'ultimo modello di equivalenza nell'accesso. In tal modo, la gradualità della distribuzione dei punteggi in funzione del modello di separazione verticale, prevista dalla lettera di invito, sarebbe maggiormente valorizzata.

Sul punto, si evidenzia che la Commissione Europea ha ritenuto che l'EoI "*sia in linea di principio il sistema più sicuro per ottenere una protezione efficace dalla discriminazione, poiché i richiedenti l'accesso potranno competere con le divisioni a valle dell'operatore SMP verticalmente integrato utilizzando esattamente gli stessi prodotti all'ingrosso regolamentati, agli stessi prezzi e con gli stessi processi per le operazioni. Inoltre, rispetto al principio di «equivalence of output» (EoO), l'EoI è più adatta a garantire trasparenza e permette di affrontare il problema delle asimmetrie informative*"[6]. Inoltre, la Commissione ha reputato l'Equivalence *of Input* particolarmente efficace proprio per le garanzie di non discriminazione nella gestione dei servizi di accesso alle reti di nuova generazione[7].

---

[3] Indagine conoscitiva congiunta dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, pubblicata in data 8 novembre 2014. L'Autorità ha sostenuto che "*la realizzazione di un assetto di mercato caratterizzato dall'esistenza di un unico operatore non verticalmente integrato nella fornitura di servizi agli utenti finali costituirebbe la soluzione che appare preferibile sotto il profilo concorrenziale*".

[4] Parere AS1180, pubblicato nel Bollettino dell'Autorità n. 10 del 30 marzo 2015. L'Autorità ha rilevato che "*la separazione verticale degli operatori che beneficiano di finanziamenti pubblici al fine della realizzazione delle reti di nuova generazione, unitamente all'ulteriore limite di precludere il controllo della società che concorre ai finanziamenti, costituiscono misure idonee a ridurre il rischio che le risorse pubbliche siano utilizzate per finanziare forme di sussidio incrociato ai servizi offerti in concorrenza nei mercati a valle e dunque ad alterare le condizioni competitive*".

[5] Decisione n. SA. 41647 (2016/N) della Commissione Europea, paragrafo (113).

[6] Raccomandazione della Commissione dell'11 settembre 2013 relativa all'applicazione coerente degli obblighi di non discriminazione e delle metodologie di determinazione dei costi per promuovere la concorrenza e migliorare il contesto per gli investimenti in banda larga (2013/466/UE), paragrafo (13).

[7] In tale occasione, la Commissione ha sostenuto che "*obbligando l'operatore SMP a fornire secondo il principio dell'EoI input all'ingrosso NGA, che in molti casi si appoggiano su sistemi nuovi, è probabile che si creino benefici netti sufficienti; quest'obbligo risulterebbe quindi proporzionato, in considerazione dei costi incrementali di adattamento relativamente inferiori* [rispetto a quelli ipotizzabili per la rete in rame, *ndr*] *da sostenere per garantire l'adattamento dei sistemi di nuova costruzione al principio dell'EoI*". Raccomandazione della Commissione dell'11 settembre 2013 relativa all'applicazione coerente degli obblighi di non discriminazione e delle metodologie di determinazione dei costi per promuovere la concorrenza e migliorare il contesto per gli investimenti in banda larga (2013/466/UE), paragrafo (15).

Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino di cui all'articolo 26 della legge n. 287/90, salvo che non vengano rappresentate, entro trenta giorni dal ricevimento della presente comunicazione, eventuali ragioni ostative alla pubblicazione.

f.f. IL PRESIDENTE
Gabriella Muscolo