

AS1180 - STRATEGIA ITALIANA PER LA BANDA ULTRALARGA

Roma, 10 marzo 2015

Presidenza del Consiglio dei Ministri –
Ufficio del Segretario Generale

Con riferimento alla richiesta di parere formulata da codesto Ufficio del Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, pervenuta in Autorità in data 6 marzo 2015¹, e relativa a talune previsioni connesse al documento “*Strategia italiana per la banda ultralarga*” (di seguito, anche *Strategia*), l’Autorità, ai sensi dell’articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, intende svolgere le seguenti considerazioni.

La “*Strategia italiana per la banda ultralarga*” rappresenta il progetto predisposto dal Governo per la realizzazione di una nuova infrastruttura di rete per i servizi di telecomunicazioni, idonea al raggiungimento degli obiettivi di copertura della popolazione e di penetrazione delle linee attive fissati dall’Agenda Digitale Europea. Tra le misure indicate a tal fine, è previsto l’impiego di risorse pubbliche per incentivare i piani di investimento degli operatori di telecomunicazioni nella costruzione delle reti di nuova generazione. La richiesta di parere è incentrata sulla “*opportunità di limitare l’assegnazione dei contributi o delle agevolazioni fiscali ai soli operatori che non forniscono servizi di accesso ai clienti finali*”. Nella richiesta viene precisato che “[g]li operatori verticalmente integrati che intendono concorrere all’assegnazione del contributo o agevolazione fiscale, dovranno conseguentemente impegnarsi ad effettuare una separazione societaria prima dell’avvio del progetto evitando posizioni di controllo della società concorrente e comunque non oltre sei mesi dall’assegnazione del contributo”. Si conclude evidenziando che “[l]a società che riceve i contributi o l’agevolazione fiscale non potrà, dunque, fornire servizi di accesso ai clienti finali e si impegna, a fornire parità di accesso a tutti i livelli a tutti gli operatori a condizioni economiche definite dall’Autorità di settore e senza alcuna discriminazione tra operatori”.

In generale, l’Autorità intende manifestare il suo apprezzamento per l’iniziativa governativa in parola. Infatti, 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 ultra-larga, pubblicata in data 8 novembre 2014 e realizzata congiuntamente da questa Autorità e dall’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, si raccomandava la definizione di un piano strategico nazionale per lo sviluppo delle infrastrutture che individuasse in maniera organica le aree di intervento, semplificasse le relazioni tra i diversi decisori coinvolti e svolgesse una pianificazione degli interventi sulle infrastrutture. Ciò al fine di ridurre le incertezze che possono gravare sulle scelte di investimento degli operatori privati e rallentare lo sviluppo delle infrastrutture. Si riconosceva, inoltre, che vi è un evidente spazio per l’intervento pubblico nelle aree del Paese che non risultano coperte dai piani di investimento privati. Inoltre, il

¹ Prot. n. USG 0001542 P-4.2.1.VSG del 06 marzo 2015.

raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea potrebbe richiedere interventi pubblici anche per le aree nelle quali gli operatori privati abbiano già definito dei piani di investimento. Naturalmente, era altresì evidenziata l'esigenza che l'intervento pubblico tenesse nel debito conto l'impatto sul funzionamento dei mercati e sul processo concorrenziale, sia nella sua declinazione statica che dinamica².

Con specifico riguardo alle previsioni che formano oggetto della richiesta di parere, l'Autorità rileva 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. In particolare, le società separate potrebbero assicurare un maggiore grado di trasparenza sulla effettiva attuazione dei piani di infrastrutturazione presentati nell'ambito delle procedure di gara. L'assegnazione dei contributi a società separate da quelle che erogano servizi di connettività agli utenti finali, dunque, consentirebbe di migliorare l'efficienza dell'attività di monitoraggio dell'uso dei contributi pubblici e delle agevolazioni fiscali previsti dalla Strategia.

In merito ai limiti del controllo cui sarebbe soggetta la società destinataria dei contributi – in forza dei quali l'assegnazione delle risorse pubbliche sarebbe prevista solo per operatori attivi a livello *wholesale*, ossia per società non soggette al controllo di operatori verticalmente integrati nella fornitura dei servizi di accesso agli utenti finali – si rileva che essi risultano coerenti con quanto rilevato dall'Autorità nel corso della citata indagine conoscitiva circa i benefici concorrenziali connessi alla figura dell'operatore di rete "puro".

Nel corso della già citata indagine conoscitiva, infatti, l'Autorità ha già avuto modo di valutare tre scenari ipotetici di un progetto di sviluppo di reti in fibra, che si differenziano in relazione alla diversa proprietà della rete e alla relativa *governance* e, dunque, in relazione al diverso grado e alla fisionomia dell'integrazione verticale che caratterizzerebbe il settore: (i) lo sviluppo e la gestione della rete FTTB/H da parte di un operatore di rete "puro" non verticalmente integrato; (ii) lo sviluppo e la gestione della rete FTTB/H da parte di un operatore dominante verticalmente integrato; (iii) lo sviluppo e la gestione della rete FTTB/H attraverso una *joint venture* tra più operatori.

Si rilevava, in particolare, come il modello di un operatore di rete *wholesale* puro, non integrato verticalmente nella fornitura di servizi alla clientela finale, che cede agli operatori di telecomunicazione servizi di accesso all'ingrosso in modo neutrale consente il superamento "strutturale" dell'integrazione verticale tra proprietà della rete che costituisce una *essential facility* e la fornitura di servizi che ha storicamente caratterizzato il settore di rete fissa anche dopo la liberalizzazione. La separazione proprietaria tra rete "essenziale" e servizi presenta evidenti pregi sotto il profilo concorrenziale, dal momento che rimuove *ab origine* gli incentivi ad attuare condotte discriminatorie sotto il profilo economico e tecnico da parte del gestore della rete e costituisce, dunque, la più solida base per consentire il pieno rispetto del principio della parità di trattamento, fondamentale per assicurare una piena concorrenza nella fornitura dei servizi agli utenti finali.

I limiti previsti nella richiesta di parere appaiono compatibili anche con l'ipotesi di una società assegnataria dei contributi alla quale partecipino, in posizioni non di controllo, una pluralità di operatori attivi nella fornitura di servizi agli utenti finali. Si osserva, al riguardo, che nel corso

² Cfr. "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 ultra-larga", 8 novembre 2014, Roma – Conclusioni.

dell'indagine conoscitiva erano state apprezzate, in una logica di *second best*, le opportunità offerte da forme di co-investimento che vedano coinvolti una pluralità di operatori del settore, eventualmente anche attraverso la costituzione di *joint venture*.

Al fine della tutela del processo competitivo nella fornitura dei servizi agli utenti finali, è di fondamentale importanza che gli operatori di rete che, ad esito delle procedure competitive, utilizzeranno i contributi pubblici per realizzare le nuove infrastrutture, forniscano i servizi di accesso alla propria rete a condizioni non discriminatorie; sotto tale ultimo profilo, la Strategia³ afferma opportunamente che il quadro normativo e regolamentare definito dall'Unione Europea in materia di progetti di infrastrutturazione a banda larga esclude la possibilità di “*non garantire ex-ante che le reti incentivate possano essere aperte e offerte in condizioni di parità di accesso a tutti gli operatori*”.

L'importanza della non discriminazione nell'accesso all'infrastruttura a banda ultra-larga, e il rilievo che al riguardo assume l'assenza di integrazione verticale, sono riconosciuti ampiamente anche negli *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* (Comunicazione della Commissione n. 2013/C 25). In tale documento si rileva, infatti, come “*qualora gli Stati membri optino per un modello gestionale in cui l'infrastruttura sovvenzionata offre unicamente servizi all'ingrosso a banda larga a beneficio di terzi, escludendo quindi i servizi al dettaglio, le distorsioni probabili della concorrenza risultano ulteriormente ridotte in quanto un tale modello di gestione della rete consente di evitare questioni potenzialmente complesse di prezzi predatori e forme occulte di discriminazione all'accesso*”.

Valuti il Governo, infine, se le limitazioni previste debbano riguardare le sole procedure competitive per l'assegnazione di risorse pubbliche per la realizzazione delle reti a banda ultra-larga o debbano riguardare anche la concessione di agevolazioni fiscali.

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 10 giorni dal ricevimento del presente, precisandone i motivi.

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella

³ Paragrafo “*I vincoli comunitari: cosa non è possibile fare*”, pag. 51 della Strategia.