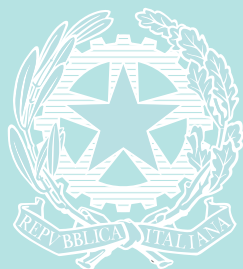


Strategia Italiana per la Banda Ultralarga

Piano degli Investimenti mediante Intervento Diretto nelle Aree a Fallimento di Mercato

Ministero dello Sviluppo Economico

*Addendum alla Consultazione Pubblica
ai sensi dei paragrafi 64 e 78 degli
"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"*



Premessa

1. La “Strategia Italiana per la banda ultra larga” (di seguito, anche Strategia) approvata dal Governo italiano in data 3 marzo 2015¹, rappresenta il quadro nazionale di riferimento nel quale si definiscono i principi alla base delle iniziative pubbliche a sostegno dello sviluppo delle reti a banda ultra larga in Italia, al fine di soddisfare gli obiettivi fissati dall’Agenda Digitale Europea entro il 2020².
2. Sulla base di tale atto del Consiglio dei Ministri, è stata adottata la delibera 6 agosto 2015, n. 65, dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE)³, che costituisce il fondamento giuridico dell’assegnazione delle risorse pubbliche per gli investimenti previsti dalla Strategia.
In data 2 marzo 2016, il Comitato per la Banda Ultra Larga (COBUL)⁴ ha adottato la decisione di focalizzare l’intervento pubblico nelle aree a fallimento di mercato mediante l’impiego del modello ad “intervento diretto”. Il regime quadro nazionale di aiuto, concernente detto intervento pubblico, definito in conformità alla normativa europea in materia di aiuti di Stato, secondo le previsioni degli “*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)⁵ (di seguito, Orientamenti), è stato notificato alla Direzione Generale della Concorrenza della Commissione Europea.
3. Con il presente documento - Addendum alla Consultazione svolta dal Governo italiano, ai sensi dei paragrafi 64 e 78 degli Orientamenti” - si intende rendere noto che, nella seduta del 1° maggio 2016, il CIPE, in linea con l’indirizzo politico espresso dal COBUL, ha stabilito che nelle aree a fallimento di mercato si proceda unicamente con lo strumento ad intervento diretto, già previsto al punto 1, lettera e) della citata delibera n. 65/2015. Di seguito, pertanto, si delineano, in sintesi, le caratteristiche di tale modello di intervento, già illustrate nel più ampio documento descrittivo della Strategia, e si invitano i soggetti interessati a presentare eventuali osservazioni - entro 30 giorni dalla data di pubblicazione - sugli aspetti di seguito illustrati.

1. Strategia Italiana per la banda ultra larga

4. L’obiettivo della Strategia Italiana per la banda ultra larga del Governo italiano e del relativo “Piano di Investimenti per la diffusione della banda ultra-larga” (di seguito, “Piano”)⁶ è quello di raggiungere una copertura ad almeno 100 Mbit/s fino all’85% della popolazione italiana; una copertura ad almeno 30 Mbit/s della totalità della popolazione italiana; una copertura ad almeno 100 Mbit/s di sedi ed edifici pubblici (scuole e ospedali in particolare), delle aree di maggior interesse economico e concentrazione demografica, delle aree industriali, delle principali località turistiche e degli snodi logistici. La Strategia trae origine da un lato dalla necessità di colmare un *gap* infrastrutturale significativo dell’Italia rispetto alla media degli altri paesi europei (c.d. “divario digitale”); dall’altro, dall’esigenza di promuovere miglioramenti tecnologici nelle aree del Paese che hanno già raggiunto un elevato grado di sviluppo digitale, per realizzare un “salto di qualità” rispetto alle infrastrutture ed ai servizi digitali esistenti, dando maggiore impulso alla crescita economica.

¹ La Strategia Italiana per la banda ultra larga è pubblicata sul sito istituzionale del Ministero dello Sviluppo Economico <http://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/comunicazioni/banda-ultralarga/progetto-strategico-banda-ultralarga>; la Strategia Italiana per la crescita digitale 2014-2020 è pubblicata sul sito istituzionale dell’Agenzia per l’Italia Digitale, che fa capo alla della Presidenza del Consiglio dei Ministri, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/desi-2016-country-profiles>.

² Obiettivo della DAE è quello di garantire l’accesso, entro il 2020 a tutti i cittadini europei a connessioni superiori a 30 Mbit/s, e di assicurare ad almeno il 50% delle famiglie europee la possibilità di abbonarsi a internet con connessioni superiori a 100 Mbit/s. Cfr. Comunicazione della Commissione «Un’agenda digitale europea» COM(2010) 245 def del 19 maggio 2010.

³ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale (GU Serie Generale n. 239 del 14 ottobre 2015).

⁴ Il COBUL è stato istituito con DPCM del 9 novembre 2015, con funzioni di coordinamento e di monitoraggio dell’attuazione della Strategia.

⁵ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea C25/01 del 26 gennaio 2013.

⁶ Il Piano di Investimenti per la diffusione della banda ultra-larga, adottato in data 10 agosto 2015, è pubblicato sul sito istituzionale del Ministero dello Sviluppo Economico <http://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/comunicazioni/banda-ultralarga/progetto-strategico-banda-ultralarga>.

5. Il divario digitale del Paese appare ben evidente in base all'indice Digital Economy and Society Index (DESI) 2016⁷, elaborato dalla Commissione Europea con riferimento ai dati del 2015, secondo cui l'Italia risulta complessivamente quartultima su 28 Paesi Membri. Dei cinque parametri principali che definiscono tale indice, la maggiore criticità dell'Italia riguarda il parametro relativo alla "connettività", attestandosi al penultimo posto nella UE; stessa posizione occupata nell'anno precedente. I fattori che hanno il maggior impatto negativo sulla "connettività" in Italia sono tre:

■ la copertura delle reti di accesso di nuova generazione (di seguito, anche "reti NGA") che risulta disponibile solo per circa il 44% delle famiglie, a fronte di una media europea del 71% (penultima posizione nella UE);

■ la percentuale di sottoscrittori al broadband fisso (soltanto il 53% delle famiglie a fronte del 72% della media europea);

■ la percentuale di sottoscrittori al fast broadband (servizi con banda superiore a 30 Mbit/s) che raggiunge appena il 5,4% a fronte di una media europea del 30% (terzultima posizione nella UE).

6. Il ritardo dell'Italia in termini sia di copertura che di velocità di connessione dei servizi trova conferma anche in una recente 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 (di seguito, Indagine Conoscitiva), svolta dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito, anche AGCM) e dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (di seguito, anche AGCom) e da esse pubblicata in data 8 novembre 2014⁸. In tale indagine si evidenzia, tra l'altro, la necessità, al fine di raggiungere gli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea, di interventi pubblici, anche nelle aree nere e grigie, per il sostegno di progetti di investimento in reti a 100 Mbit/s⁹.

7. Infine, il Governo italiano ha terminato le due fasi della consultazione annuale del 2015 (di seguito, Consultazione 2015), con l'obiettivo di acquisire anche un quadro prospettico del livello di copertura nel prossimo triennio. L'esito di tale consultazione conferma che, in assenza di ulteriori interventi pubblici, oltre il 26% di Unità Immobiliari (di seguito, anche UI) risulterebbero, al 2018, non servite da una rete che consenta il collegamento a servizi a velocità superiori a 30Mbit/s.

8. L'insieme dei dati appena indicati va interpretato anche alla luce delle specifiche caratteristiche del Paese emerse nel corso della definizione del piano "Strategia Italiana per la crescita digitale 2014-2020" e che riguardano, in particolare, la distribuzione della popolazione (elevata dispersione e concentrazione nei piccoli centri), la peculiare morfologia del territorio, l'ampia presenza di stratificazioni archeologiche che si interpongono agli investimenti infrastrutturali, una bassa alfabetizzazione digitale della popolazione nonché la mancanza di infrastrutture alternative di accesso, anche in assenza di reti via cavo per la trasmissione di contenuti audiovisivi. Si tratta di fattori che concorrono, tutti, ad incrementare i costi fissi associati ai progetti di investimento infrastrutturale e che, pertanto, ergono barriere all'ingresso di operatori privati, causando proprio quella carenza di iniziative da parte degli stessi, emersa dalla Consultazione 2015 e sottolineata altresì dall'Indagine Conoscitiva delle Autorità (AGCM ed AGCom), con il conseguente divario tra l'attuale grado di diffusione delle reti NGA e gli obiettivi DAE.

9. Da tutto quanto sin qui esposto, si conclude che in Italia occorrono ulteriori e mirati interventi pubblici per stimolare gli investimenti nelle reti NGA a banda ultralarga e a banda larga ultraveloce¹⁰ e per

⁷ Si tratta di un indice sintetico che riassume i principali indicatori rilevanti per la misurare la competitività digitale della UE e dei suoi stati membri all'interno della Digital Agenda Scoreboard, allo scopo di misurare i progressi della Digital Agenda for Europe (si veda, <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/digital-economy-and-societyindex-desi>).

⁸ Si rinvia al sito web dell'AGCM, link: http://www.agcm.it/trasp-statistiche/doc_download/4514-ic-48-testo-integrale.html.

⁹ Cfr., in particolare, le conclusioni dell'Indagine Conoscitiva, ai paragrafi 302 e 303, in cui si legge quanto segue: "Inoltre, il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea potrebbe richiedere interventi pubblici anche alle aree nelle quali gli operatori privati abbiano già definito dei piani di investimento. Potrebbe, infatti, esservi lo spazio per perseguire l'obiettivo di una infrastrutturazione in fibra del territorio più estesa e rapida di quanto realizzabile attraverso l'iniziativa privata, anche attraverso l'incentivazione e l'utilizzo di risorse pubbliche per il sostegno di progetti di investimento in reti FTTH/H nelle zone più densamente abitate del territorio".

¹⁰ Cfr. per la nozione di reti NGA a banda larga ultraveloce il paragrafo 82 degli Orientamenti.

pervenire, entro il 2020, alla massima copertura del territorio nazionale indicata dalla Strategia, consentendo un accesso diffuso alla rete da parte della popolazione e raggiungendo, pertanto, una maggiore coesione sociale, economica e territoriale. Ciò richiede di ampliare il campo di intervento rispetto al regime previsto nell'ambito del Piano digitale Banda ultra larga del 2012 autorizzato dalla Commissione europea, con riferimento alle sole aree bianche¹¹.

10. Per il perseguimento di tale obiettivo, pertanto, la Strategia prevede un complesso di interventi da parte dello Stato che forma oggetto di un regime di aiuto quadro nazionale ed interessa sia le aree bianche "a fallimento di mercato", in cui sono assenti interventi di investimento di operatori privati e manca un loro interesse ad investire nei prossimi tre anni, sia le aree nere e grigie che già hanno raggiunto una connettività di almeno 30 Mbit/s e che tuttavia risulta inferiore a 100 Mbit/s al fine di conseguire, anche in tali aree, un importante salto di qualità per la realizzazione di reti NGA ultraveloci.

11. Di conseguenza, la Strategia è volta a sviluppare un piano di interventi che coordini e metta a sistema tutte le risorse offerte dal Paese con una duplice finalità. La prima è quella di intervenire capillarmente, senza lasciare indietro parti del territorio - rischiando altrimenti di rendere sempre più difficile e costoso il recupero del *gap* di infrastrutturazione presente nelle aree bianche - assicurando così l'obiettivo dell'inclusione sociale anche in connessione con il dispiegamento delle politiche di crescita digitale previste dal citato piano "Strategia Italiana per la crescita digitale 2014-2020". La seconda finalità è quella di favorire lo sviluppo nelle aree grigie e nere di reti in banda larga ultraveloce e, conseguentemente, di servizi digitali avanzati, in relazione ai quali, come evidenziato anche dalla menzionata Indagine Conoscitiva dell'AGCM e dell'AGCom, emerge un disinteresse ad investire da parte degli operatori privati a causa degli elevati costi di realizzazione. In tal modo, il campo d'intervento pubblico, abbracciando le aree a fallimento di mercato e quelle in cui gli operatori, pur essendo presenti, non hanno interesse ad investire in progetti che migliorino significativamente la qualità delle reti e dei servizi digitali, consente di impiegare le risorse pubbliche in linea con gli obiettivi DAE, assicurando pari opportunità di crescita alle diverse aree.

12. In base a quanto sin qui emerso, il Governo italiano ritiene che per raggiungere gli obiettivi DAE, entro il 2020, sia necessario lo stanziamento di un nuovo regime quadro nazionale di aiuto definito dalla Strategia e dal Piano in un progetto unitario per la realizzazione delle infrastrutture necessarie allo sviluppo dell'economia digitale del Paese che si dimostri capace di porsi quale:

- unica cornice di riferimento per le Amministrazioni Pubbliche, le Regioni e gli Enti locali che decidano di affrontare investimenti in infrastrutture di comunicazioni elettronica;
- soluzione per ottimizzare le risorse a disposizione garantendo evidenti economie di scala;
- progetto di sistema capace di sviluppare infrastrutture in modo coordinato e interoperabile;
- unico punto di riferimento per il mercato in grado di garantire a quest'ultimo certezza del diritto unitamente a un quadro chiaro e trasparente nella gestione delle risorse pubbliche a disposizione;
- progetto di sistema capace di attrarre gli investimenti privati necessari alla sua realizzazione.

2. Modalità di attuazione della Strategia nel quadro della normativa europea

13. Le modalità di attuazione della Strategia seguono il percorso tracciato dagli Orientamenti in base al quale, con cadenza annuale, il Governo italiano acquisisce, tramite consultazione pubblica, informazioni dettagliate circa lo stato delle infrastrutture esistenti, realizzate da privati, con lo scopo di individuare le diverse tipologie di aree (bianche, grigie e nere) sull'intero territorio nazionale¹². A supporto dell'attività di

¹¹ Ci si riferisce al Piano Banda Ultra Larga - Aiuto di Stato SA.34199 - 2012/N - Italia -, approvato dalla Commissione europea in data 18.12.2012 con decisione C(2012) 9833 del 18 dicembre 2012.

¹² Come diffusamente illustrato nel testo della Strategia già pubblicato, il Governo italiano ha ritenuto necessario adottare un criterio di misurazione delle aree basato su una parcellizzazione del territorio in grado di cogliere pienamente le differenziazioni nella diffusione delle infrastrutture a banda larga, fissa e mobile, anche nell'ambito di uno stesso Comune.

Si è quindi proceduto alla mappatura delle aree in base al criterio di colorazione previsto negli Orientamenti, cioè le aree NGA nere, grigie e bianche. Per comodità di rappresentazione, le aree NGA nere (aree dove sono presenti più infrastrutture di accesso) sono state raggruppate in un insieme omogeneo denominato "cluster A", le aree NGA grigie (aree in cui è presente una sola infrastruttura di accesso) sono state riunite in un

continuo monitoraggio dello stato delle infrastrutture sul territorio nazionale, interviene un nuovo database aperto a tutti gli operatori ed amministrazioni, il Sistema Informativo Nazionale Federato delle Infrastrutture (nel prosieguo, 'SINFI')¹³. Al contempo, sono censiti gli eventuali piani d'investimento per il triennio successivo all'anno di riferimento, programmati dagli operatori privati con fondi propri.

L'insieme delle suddette iniziative consente al Governo italiano di stabilire il fabbisogno di finanziamenti pubblici per l'attuazione degli investimenti per lo sviluppo della banda ultra larga.

14. Si evidenzia inoltre che, come previsto al paragrafo 65 degli Orientamenti comunitari, al fine di minimizzare il rischio che una semplice "manifestazione d'interesse" da parte di un investitore privato possa rinviare l'investimento pubblico, il Governo italiano chiede all'investitore privato di assumere determinati impegni sugli investimenti pianificati. In particolare, è richiesto all'operatore di fornire documentazione attestante l'attendibilità dei propri piani d'investimento chiaramente riferibili a decisioni strategiche ed esecutive dell'impresa e la loro effettiva fattibilità può essere vagliata dalla stazione appaltante anche avvalendosi di soggetti esterni indipendenti. Viene conseguentemente richiesto all'operatore interessato di stipulare un contratto contenente in aggiunta agli impegni appena evidenziati, le scadenze di realizzazione del piano da rispettare nel corso del triennio, dando conto dei progressi raggiunti. Se una scadenza intermedia non è rispettata, il Governo italiano può procedere con l'esecuzione del suo piano d'intervento pubblico nell'area interessata.

15. In conformità a quanto previsto dagli Orientamenti, l'AGCom svolge un ruolo di significativo rilievo per l'attuazione della Strategia e del Piano, con riferimento alla definizione dei prezzi e delle condizioni di accesso all'ingrosso e della risoluzione delle eventuali controversie tra i richiedenti l'accesso alle infrastrutture e gli operatori delle infrastrutture sovvenzionate. In particolare, a conclusione del processo di consultazione pubblica, con delibera n. 120/16/CONS, in data 7 aprile 2016, l'AGCom ha adottato le Linee Guida che riguardano: *i)* l'individuazione dei servizi all'ingrosso che devono essere resi disponibili dai beneficiari della misura di aiuto, *ii)* l'individuazione delle condizioni tecniche di fornitura di servizi di accesso all'ingrosso alla rete in fibra ottica sussidiata e *iii)* la definizione di idonei criteri di definizione dei prezzi di tali servizi basati sui principi tariffari vigenti sui mercati della banda larga concorrenziali, così come indicato negli Orientamenti (paragrafo 78, lett. h).

3. Il modello "ad intervento diretto" nell'attuazione della Strategia

16. La Strategia rappresenta il quadro di riferimento per la politica di interventi volti alla diffusione della banda ultra larga nelle diverse aree, sull'intero territorio nazionale, secondo una pluralità di strumenti: *1)* l'intervento diretto, *2)* l'intervento mediante partnership pubblico-privato (PPP), *3)* l'intervento ad incentivo, *4)* l'intervento mediante fondo di garanzia per il prestito agevolato, *5)* l'intervento mediante agevolazioni fiscali, *6)* il voucher per l'attivazione dei servizi di connettività.

17. Come anticipato in premessa, per la prima fase di attuazione della Strategia, il Governo italiano ha deciso di selezionare, nell'ambito di tali strumenti, quello dell'intervento diretto nelle aree a fallimento di mercato. Infatti, nella seduta del 1° maggio 2016, il CIPE, in linea con l'indirizzo politico espresso dal

insieme omogeneo denominato "cluster B", le aree NGA bianche sono state infine raggruppate in due insiemi, ossia il "cluster C" ed il "cluster D". Le aree nere e grigie, rientranti, rispettivamente, nei cluster A e B includono circa il 75,4% della popolazione italiana; le aree bianche NGA (Cluster C e D) includono una popolazione complessiva pari a circa il 24,6% della popolazione italiana ed al 26% delle UI.

¹³ Al riguardo, rileva osservare che attualmente è in fase di prossima adozione lo schema di decreto ministeriale del Ministero dello Sviluppo Economico, recante le regole tecniche per la definizione del SINFI, previsto dall'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 33 che recepisce la 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. Il SINFI è istituito al fine di conseguire una mappatura particolareggiata delle infrastrutture presenti sul territorio nazionale. Il decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 33 da un lato descrive le caratteristiche e le finalità del SINFI, inteso come unico punto di ricevimento, anche per via elettronica, delle informazioni relative alle infrastrutture di tutti gli operatori di rete (sia di telecomunicazione che degli altri settori economici), dall'altro definisce gli obblighi di trasmissione delle informazioni da parte degli stessi.

COBUL¹⁴, ha stabilito che nelle predette aree si debba procedere unicamente con tale strumento, già previsto al punto 1, lettera e) della propria delibera n. 65, del 6 agosto 2015.

18. Come noto, in attuazione di quanto previsto dalla Strategia e dalla stessa delibera del CIPE, l'intervento diretto è volto a favorire gli investimenti per la diffusione delle infrastrutture passive abilitanti a un servizio di accesso alla rete NGA (di seguito, anche infrastrutture NGA o reti NGA)¹⁵ nelle sole aree bianche NGA del territorio nazionale (raggruppate nei cluster C e D), in cui si dimostri l'assenza di investimenti da parte di operatori, con capitali privati e l'assenza di un loro interesse ad investire nei tre anni successivi¹⁶. Un intervento pubblico in tali aree che stimoli l'ingresso nel mercato di nuovi operatori di reti e servizi, è ritenuto quindi necessario per correggere disuguaglianze sociali e geografiche generate dall'assenza d'iniziativa privata da parte delle imprese e consentire, pertanto, una maggiore coesione sociale e territoriale mediante l'accesso ai mezzi di comunicazione tramite la rete in banda ultra larga. Le aree bianche sono state individuate dal Governo italiano mediante l'attività di consultazione pubblica ed includono circa il 24,6% della popolazione italiana ed il 26% delle UI¹⁷. In conclusione, l'intervento diretto - in linea con l'Agenda Digitale Europea e italiana - è volto a superare il *digital divide* tra le aree a minor densità demografica e più disagiate d'Italia e le aree più dinamiche da un punto di vista concorrenziale. Ciò richiede di proseguire, come sopra rilevato, nella direzione del precedente Piano Banda Ultra Larga del 2012, non sufficiente a raggiungere, entro il 2020, gli obiettivi DAE, mediante lo stanziamento di un nuovo e mirato regime di aiuto.

19. Si precisa, al riguardo, che la su menzionata delibera del CIPE subordina l'utilizzo delle risorse pubbliche per il finanziamento pubblico degli investimenti nelle aree interessate alla previa valutazione della relativa compatibilità con la normativa in tema di aiuti di Stato da parte della Commissione europea. Il relativo regime d'aiuto è stato notificato alla Commissione Europea, ai sensi dell'art. 108, paragrafo 3, del TFUE.

4. Il Regime quadro nazionale di aiuto

20. Come indicato nella delibera del CIPE, i progetti finanziati mediante l'intervento diretto configurano un regime quadro di aiuto nazionale, nell'ambito del quale le risorse pubbliche destinate al finanziamento degli investimenti nelle aree bianche sono costituite dai fondi strutturali, Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e dal Fondo Sviluppo e Coesione (FSC).

21. A tal fine, è assicurato un coordinamento tra Ministero dello Sviluppo Economico e le amministrazioni locali tramite un accordo quadro siglato in data 11 febbraio 2016 tra il Ministero dello sviluppo economico, la Presidenza del Consiglio dei Ministri e le Regioni (di seguito, Accordo Quadro), volto ad assicurare un coordinamento sotto il profilo finanziario ed operativo¹⁸.

¹⁴ Il COBUL è stato istituito con DPCM del 9 novembre 2015, con funzioni di coordinamento e di monitoraggio dell'attuazione della Strategia.

¹⁵ In alcuni casi l'area oggetto d'intervento nella rete di accesso potrebbe essere sprovvista di un adeguato collegamento di backhauling ottico verso le principali dorsali, rendendo pertanto inutilizzabile (o economicamente non conveniente) la rete di accesso NGA finanziata sia da parte del beneficiario sia da parte di eventuali altri operatori. In tali casi (da individuare di volta in volta) può essere prevista la destinazione di parte del finanziamento pubblico anche alla realizzazione delle tratte di backhauling. A tale fine, il Governo italiano ha ravvisato l'opportunità di procedere alla rilevazione delle infrastrutture di backhauling disponibili nelle aree oggetto dell'intervento pubblico con specifica consultazione (di seguito, Consultazione backhaul). L'esito di tale consultazione è in elaborazione. Le aree che, a seguito della Consultazione backhauling, risultano sprovviste di sufficienti portanti in fibra ottica atte a collegare le stesse aree alle dorsali più vicine esistenti, possono diventare oggetto di un successivo intervento pubblico, per la realizzazione di dette infrastrutture di backhauling. A tal fine si favoriscono i progetti di infrastrutturazione che assicurino un accesso efficiente a tutti gli operatori, tenendo conto delle caratteristiche strutturali delle rispettive reti dorsali.

¹⁶ Nelle aree oggetto di consultazione nelle quali si è riscontrata una copertura parziale da parte degli operatori, l'intervento pubblico si limiterà alle porzioni di tali aree contenenti UI non coperte e nelle quali non è emerso alcun interesse ad effettuare investimenti nel prossimo triennio. Al fine di minimizzare l'impiego di finanziamenti pubblici, può rendersi necessario il passaggio delle reti NGA finanziate attraverso le 'parti grigie' di tali aree, in cui non saranno connessi utenti finali. Come anticipato nella sezione 1, le ragioni a fondamento dell'intervento pubblico in tali aree sono ravvisabili nella necessità di realizzare gli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea e della Strategia, colmando il divario digitale mediante l'intervento diretto che finanzia una infrastruttura aperta e neutra nella quale gli operatori possano competere per la fornitura dei servizi agli utenti finali.

¹⁷ Cfr. nota a piè di pagina n. 12.

¹⁸ L'Accordo Quadro risponde alla finalità di conseguire economie amministrative, minori aggravii per le amministrazioni aggiudicatrici operanti a livello locale e, conseguentemente, una maggiore celerità nel raggiungimento degli obiettivi di investimento nella banda ultra larga, dettati

22. Le Regioni impiegheranno le risorse della programmazione dei fondi strutturali comunitari, definita dall'Accordo di partenariato 2014-2020, pari a circa 1,8 miliardi di euro. Tali fondi sono garantiti nei Programmi operativi (regionali e nazionali) già approvati o in corso di approvazione da parte della Commissione Europea, tra cui 230 milioni programmati attraverso il Programma Operativo Nazionale "Imprese e Competitività" 2014-2020, approvato il 23 giugno 2015 dalla Commissione.

23. La delibera CIPE ha assegnato, subordinatamente all'autorizzazione della misura di aiuto da parte della Commissione europea, le risorse del FSC che ammontano a 2,2 miliardi di euro. Tali risorse saranno utilizzate secondo una ripartizione territoriale che tiene conto del fabbisogno stimato per gli interventi pubblici nelle aree bianche dei Cluster C e D, individuate a seguito della Consultazione pubblica 2015 in ogni Regione nel periodo 2016-2020 e tenendo conto delle altre risorse disponibili per il finanziamento del piano Banda Ultra Larga in ciascuna Regione.

24. Dall'esito finale della consultazione 2015 e dell'analisi delle risorse già stanziata per il raggiungimento degli obiettivi preposti, il fabbisogno complessivo quantificato per le aree bianche dell'intero territorio nazionale di risorse FSC è pari a circa 1,6 miliardi di euro. Nell'ambito dell'Accordo Quadro è stata quindi stabilita la ripartizione delle risorse FSC alla luce dell'effettivo fabbisogno di ciascuna regione e delle risorse comunitarie FESR e FEASR (nell'ambito della programmazione dei fondi strutturali comunitari) disponibili in ogni regione, pari a circa 1,8 miliardi di euro.

5. Selezione dei beneficiari diretti ed indiretti della misura di aiuto

25. Il modello "ad intervento diretto" prevede l'attribuzione ad uno o più soggetti, individuati in base a procedura di selezione su base competitiva, di finanziamenti pubblici per la progettazione, costruzione, manutenzione e gestione in modalità *wholesale* di infrastrutture passive e attive abilitanti a un servizio di accesso alla rete NGA nelle aree bianche presenti sull'intero territorio nazionale, aggregate in lotti geografici.

26. L'attività di costruzione previa progettazione è interamente finanziata con risorse pubbliche; mentre la gestione dei servizi *wholesale* passivi e attivi di accesso alla rete è svolta da un soggetto concessionario, con risorse proprie, a fronte di un possibile canone di concessione. Solo limitatamente ai servizi *wholesale* attivi, che il concessionario è tenuto a fornire esclusivamente in presenza di domanda ragionevole da parte di operatori terzi¹⁹, i costi relativi all'infrastruttura e apparati necessari all'attivazione della rete possono essere coperti da finanziamento pubblico²⁰. L'infrastruttura così realizzata (includendo eventuali parti di infrastruttura e relativi apparati necessari a rendere attiva la rete) è di proprietà pubblica. Le suddette attività sono messe a gara congiuntamente o disgiuntamente dal Governo italiano, in base al criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, tramite una propria società controllata che ha il ruolo di stazione appaltante. La durata degli affidamenti in concessione è di 20 anni.

27. Le procedure di selezione su base competitiva, così come delineate dal Governo italiano, nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria in materia di contratti pubblici, nonché in conformità con gli Orientamenti (paragrafo 78, lettere d), e)), garantiscono la neutralità tecnologica.

dall'Agenda Digitale Europea 2020. In particolare, l'Accordo Quadro regola i seguenti aspetti: a) fissa gli obiettivi condivisi del Piano di investimenti per la diffusione della banda ultra larga 2015; b) vincola le Regioni ad utilizzare i propri fondi e ad individuare un unico progetto realizzativo da implementare in successivi accordi di programma quadro con le singole Regioni; c) prevede che vengano individuati, nell'ambito dei singoli accordi di programma quadro tra il Ministero dello sviluppo economico e ciascuna regione, elementi premiali utili alla definizione della pianificazione temporale degli interventi per favorire i territori virtuosi. L'Accordo Quadro prevede una ripartizione delle risorse stanziata per le aree bianche tra tutte le Regioni. Il Ministero dello Sviluppo Economico svolgerà il ruolo di stazione appaltante, attraverso la propria società in house, per tutti i progetti attuati dal presente regime di aiuto.

¹⁹ In linea con quanto previsto al paragrafo 80, lettera a) degli Orientamenti.

²⁰ Le caratteristiche del servizio di attivazione della rete, nel rispetto della neutralità tecnologica, ed i costi relativi alle infrastrutture ed apparati necessari a detta attivazione sono oggetto dell'offerta nell'ambito della procedura su base competitiva per l'individuazione del soggetto concessionario.

Infatti, in ciascuna procedura di selezione su base competitiva relativa alle aree geografiche interessate, è richiesta la progettazione, costruzione, manutenzione e gestione in modalità *wholesale* di una infrastruttura abilitante:

i) nelle aree bianche raggruppate nel cluster C, servizi di connettività idonei a garantire in modo stabile, continuativo e prevedibile, ad ogni cliente nel 70% delle UI, una velocità di connessione superiore a 100 Mbit/s in downstream e ad almeno 50 Mbit/s; ad ogni cliente nel 30% delle rimanenti UI, una velocità di connessione di almeno 30 Mbit/s in downstream e almeno 15 Mbit/s in upstream;

ii) nelle aree bianche raggruppate nel cluster D, servizi di connettività idonei a garantire in modo stabile, continuativo e prevedibile ad ogni cliente, nella totalità delle UI, una velocità di connessione di almeno 30 Mbit/s in downstream e almeno 15 Mbit/s in upstream.

Tale obiettivo è in linea con la Strategia, data la necessità di assicurare il salto di qualità che le infrastrutture passive sovvenzionate devono essere in grado di indurre (cfr. Orientamenti, paragrafo 51, note 64 e 65).

L'infrastruttura è inoltre realizzata in modo da garantire caratteristiche di efficienza, assicurando per ogni area interessata almeno un punto di consegna neutro della rete di accesso, posizionato in modo da offrire una condizione favorevole alla realizzazione dell'interconnessione con le reti di *backhaul* degli operatori fissi e mobili presenti nello stesso territorio. Qualora l'infrastruttura intercetti un nodo fisso o mobile di un operatore già presente, il beneficiario del finanziamento pubblico è tenuto ad assicurarne l'accesso.

28. Ai fini della valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, nell'ambito delle procedure di selezione, l'utilizzo d'infrastrutture esistenti è positivamente valorizzato, tenuto conto che esso contribuisce ad aumentare l'efficienza degli investimenti, consentendo un contenimento dell'entità dell'intervento pubblico. Gli operatori che controllano infrastrutture di posa sono tenuti ad aggiornare i dati contenuti nel SINFI, istituito con il recente decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 33, al fine di garantire la possibilità di accesso e condivisione delle medesime infrastrutture da parte di altri operatori interessati²¹.

29. Gli obblighi del beneficiario dei finanziamenti pubblici nei confronti d'impresе che richiedono l'accesso all'ingrosso all'infrastruttura passiva (quale, l'accesso ai cavidotti, ai pali, alla fibra spenta, agli armadi; l'accesso disaggregato alla rete locale), nonché l'accesso all'ingrosso ai servizi attivi, previsti nell'ambito delle procedure di selezione competitiva sono disciplinati dagli Orientamenti comunitari e dalle Linee Guida AGCom di cui si è detto sopra.

30. In particolare, le Linee Guida AGCom prevedono che i soggetti beneficiari dei finanziamenti diano accesso pieno, effettivo e completamente disaggregato alle infrastrutture NGA di cui sono titolari, in linea con quanto previsto al paragrafo 78 lettere *g)* e *h)* e al paragrafo 80 lettera *a)* degli Orientamenti. Tali obblighi si estendono, quindi, anche alle componenti di rete già esistenti, integrate nel progetto.

Le condizioni economiche di accesso a detti servizi sono valutate dall'AGCom in coerenza con gli assunti previsti dalla propria regolazione, tenendo conto delle specificità delle aree di intervento pubblico (dimensionamenti di rete, lunghezze, densità abitativa).

31. A tutela della trasparenza, laddove le attività messe a gara siano aggiudicate da un unico soggetto, a quest'ultimo si chiede di detenere una contabilità separata in relazione a ciascuna di esse.

32. Inoltre, nel caso in cui l'aggiudicatario sia un operatore verticalmente integrato (ossia presente nel mercato dei servizi di accesso alla rete all'ingrosso e al dettaglio), ad esso è richiesta l'adozione delle misure necessarie per garantire l'applicazione del principio di non discriminazione (le c.d. misure di *equivalence*),

²¹ Nelle more della realizzazione del predetto catasto è previsto un meccanismo transitorio che includa nel bando di gara per l'assegnazione del finanziamento pubblico un'obbligazione, per ogni soggetto che intenda partecipare alla procedura di selezione, di rendere disponibile, con congruo anticipo rispetto alla scadenza del bando, l'indicazione delle infrastrutture disponibili nell'area interessata, che vuole utilizzare. Tali informazioni sono rese note, tramite la stazione appaltante, agli altri partecipanti che possono pertanto prevedere nel proprio progetto l'impiego delle medesime infrastrutture. Quanto sopra in linea con le raccomandazioni di cui al paragrafo 78 lettera *f)* degli Orientamenti.

secondo quanto previsto dagli Orientamenti comunitari e dalla regolazione dell'AGCom. Ferma restando tale previsione, al fine di ridurre il rischio di conflitti di interesse e di aumentare il grado di trasparenza da parte del concessionario e anche in linea con gli Orientamenti (paragrafo 80, lett. b), la procedura di selezione attribuisce punti supplementari all'offerente che direttamente o tramite società del medesimo gruppo opera esclusivamente nei mercati all'ingrosso²²; all'offerente che, pur operando direttamente o tramite società del medesimo gruppo sia nei mercati a monte all'ingrosso sia nei mercati a valle al dettaglio, si impegni a costituire entro un congruo periodo dall'aggiudicazione una società separata per la gestione dei servizi oggetto della concessione. Coerentemente con quest'ultima previsione, un'impresa operante esclusivamente nel mercato dei servizi di accesso alla rete all'ingrosso che si aggiudichi la concessione non può, successivamente, nel periodo di durata della concessione, svolgere attività nel mercato dei servizi al dettaglio, pena la revoca del contratto di concessione.

33. In generale, le suddette procedure di selezione sono svolte dal Governo italiano, in conformità alla normativa nazionale e comunitaria in materia di appalti pubblici ed in linea con la *best practice* internazionale rappresentata, inter alia, dal documento dell'OCSE "Linee guida per la lotta contro le turbative d'asta negli appalti pubblici" (febbraio 2009) e dal Vademecum "Individuazione di criticità concorrenziali nel settore degli appalti pubblici", adottato dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato con delibera del 18 settembre 2013 (cfr. paragrafo relativo alla "Procedura di selezione su base competitiva nel modello ad intervento diretto"). Coerentemente, la Stazione appaltante ha cura di configurare la procedura selettiva in modo da prevenire condotte collusive tra i partecipanti e, a tal fine, il bando di gara è stato previamente sottoposto all'esame dell'AGCM, per un parere ai sensi dell'articolo 22 della legge 287/1990. Analogamente, ove le offerte presentino un *fumus* di illiceità concorrenziale le stesse saranno sottoposte all'attenzione della medesima Autorità che potrà valutare l'eventuale esistenza del presunto illecito.

Il parere preventivo concernente il bando di gara è stato richiesto anche all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), all'AGCom, all'Autorità per l'Energia Elettrica il Gas ed il Sistema Idrico (AEEGSI), in relazione ai rispettivi ambiti di competenza.

6. Benefici attesi dall'intervento pubblico

34. Da tutto quanto illustrato nei precedenti paragrafi si evince che il regime di aiuto quadro ha la funzione di promuovere la concorrenza nei mercati dell'accesso all'ingrosso e al dettaglio dei servizi digitali avanzati, nelle aree del Paese in cui, per le specifiche caratteristiche orografiche, demografiche economiche e sociali, gli operatori privati non avrebbero incentivi ad operare autonomamente, ossia in assenza di finanziamenti pubblici.

35. Il beneficio che ci si attende dal regime di aiuto in esame è pertanto quello di aumentare il benessere dei consumatori presenti nelle aree di intervento - anche mediante la promozione della digitalizzazione dei servizi della pubblica amministrazione - riducendo, in tal modo, le disuguaglianze sociali generate dalle sole dinamiche di mercato, rispetto alle altre aree del Paese.

36. Come osservato, il regime di aiuto è volto a eliminare il *gap* infrastrutturale che caratterizza le aree a fallimento di mercato individuate a seguito di consultazione pubblica, contribuendo, in tal modo, a raggiungere una maggiore equità e coesione sociale, economica e territoriale mediante l'accesso ai mezzi di comunicazione tramite la rete NGA e ai servizi digitali avanzati che possono essere così offerti.

37. Ed infatti, gli interventi pubblici oggetto della presente notifica sono destinati esclusivamente ai nuovi progetti di investimento che, nelle aree bianche, assicurino un salto di qualità in termini di capacità dell'infrastruttura e, di conseguenza, la possibilità di offrire servizi avanzati su tali reti. Parimenti, i finanziamenti pubblici attivati dal regime di aiuto quadro sono erogati a condizione che i soggetti beneficiari garantiscano accesso ai servizi all'ingrosso alla rete sovvenzionata a condizioni eque e non

²² In quest'ottica, il Governo italiano ha già consultato l'AGCM, che si è espressa favorevolmente nei confronti di tale impostazione, con il citato parere del 10 marzo 2015, AS1180 - STRATEGIA ITALIANA PER LA BANDA ULTRALARGA pubblicato sul sito istituzionale dell'AGCM (www.agcm.it).

discriminatorie, in base agli Orientamenti comunitari e alla rigorosa regolazione dettata dall'AGCom nell'ambito delle recenti Linee Guida concernenti le condizioni economiche e tecniche di accesso alle reti a banda ultralarga sovvenzionate.

38. In definitiva, il regime di aiuto quadro è rivolto a finanziare i progetti di investimento che, in ragione delle esternalità negative che tipicamente caratterizzano il settore, non verrebbero effettuati da operatori privati con mezzi propri. Ciò consente di incrementare il livello generale di efficienza economica a beneficio dei consumatori finali. Infatti, gli investimenti derivanti dall'intervento pubblico da un lato garantiscono la creazione di un mercato dei servizi di accesso all'ingrosso, altrimenti assente; dall'altro consentono lo sviluppo di un mercato dei servizi digitali avanzati a valle. In quest'ottica si esclude ogni rischio che l'intervento pubblico così configurato possa produrre uno *spiazzamento* d'investimenti privati.

39. Infine, la scelta di ricondurre ogni intervento a favore di investimenti in infrastrutture NGA nell'ambito di un unico regime quadro nazionale ha il beneficio di assicurare un coordinamento tra iniziative a livello centrale e locale, di garantire la coerenza dell'uso dei fondi pubblici – quelli nazionali (FSC) e quelli regionali (FESR e FEASR) così come previsto dalla Delibera CIPE, di ridurre gli oneri amministrativi a carico degli enti locali e di accelerare l'applicazione degli aiuti individuali.