

**SVILUPPO DELLA LARGA BANDA:  
SERVIZIO UNIVERSALE E FINANZIAMENTO PUBBLICO**

## Classificazione del documento:

<b>Titolo:</b>	<b>“Sviluppo della larga banda”</b>
<b>Autore/i:</b>	<b>Gruppi di Lavoro 3 e 4</b>
<b>Versione N.:</b>	<b>Finale</b>
<b>Data di distribuzione:</b>	<b>3/05/2012</b>
<b>Livello di accesso:</b>	<b>Riservato al Consiglio dell’Autorità</b>
<b>Data inizio lavoro:</b>	<b>26/03/2011</b>
<b>Data conclusione lavoro:</b>	<b>4/04/2012</b>
<b>Approvazione</b>	<b>Prof. Francesco Vatalaro, Presidente</b>

## Partecipanti ai GdL3 (Servizio Universale) e GdL4 (Finanziamento Pubblico):

<b>Partecipanti</b>	<b>Ente</b>	<b>GdL</b>
Dino Bortolotto	Assoprovider	
Ciro Campagna	H3G	
Francesco Castelli	Telecom Italia	
Giovanni Cazora (Coordinatore)	Comitato NGN Italia	
Leopoldo Cicala	Telecom Italia	
Antonello Conte	PosteMobile	
Erika Gagliardi	Trentino Network	
Marco Liss	Assoprovider	
Saverio Macchioni (Coordinatore)	Telecom Italia	
Paolo Nuti	AiIP	
Giancarlo Porcu	ANFoV	
Sonia Romano	Poste Mobile	
Nicola Vastarella	Trentino Network	

**Nota:** I documenti classificati con livello di accesso “Comitato NGN Italia” hanno distribuzione limitata ai soli Membri del Comitato e si intendono destinati ad uso interno alle organizzazioni autorizzate per i soli fini di partecipazione al Comitato stesso. Questi documenti non possono essere diffusi all’esterno né integralmente, né parzialmente, né sotto forma di sintesi. I soggetti aderenti al Comitato a cui i documenti sono destinati sono tenuti al rispetto del vincolo di riservatezza: eventuali deroghe dovranno essere autorizzate per iscritto dall’Agcom e ogni violazione potrà essere sanzionata.

© AGCOM - Comitato NGN Italia (Tutti i diritti riservati)



## Contenuti

1	Introduzione .....	1
2	Le Comunicazioni della Commissione europea del 2005 e del 2008.....	3
3	La Direttiva n. 2009/136/CE .....	5
4	Il Report del BEREC .....	6
5	La Consultazione pubblica della Commissione europea .....	7
6	Il Working Document del CoCom.....	9
7	La proposta di Raccomandazione presentata al CoCom.....	10
8	Il Report della Commissione del Parlamento europeo per il mercato interno e la protezione dei consumatori .....	11
9	La Comunicazione della Commissione .....	12
10	Banda larga e servizio universale: le specificità italiane.....	13
10.1	La copertura del territorio .....	13
10.2	Distribuzione delle linee per velocità .....	14
10.3	Penetrazione per cento abitanti.....	15
10.4	Percentuale di famiglie che hanno accesso a internet.....	16
10.5	Percentuale di accessi a Internet a larga banda.....	18
10.6	Percentuale di famiglie con connessione a larga banda.....	19
10.7	Presenza di computer .....	19
10.8	Conclusioni degli operatori.....	20
11	Conclusioni della Presidenza Comitato NGN.....	21
11.1	Risultati degli studi condotti da UIT .....	22
11.2	Risultati degli studi condotti da INSEAD per il WEF .....	27
11.3	Considerazioni conclusive sulle cause del ritardo .....	33
12	I due possibili progetti di finanziamento pubblico dal lato della domanda .....	35
13	Normativa europea sugli aiuti di Stato per la banda larga.....	36
14	Esperienza italiana .....	41
14.1	Incentivi statali connessioni internet ADSL e “chiavette” .....	41
14.2	Incentivi ai decoder TV .....	43
14.3	Incentivi ai decoder TV .....	45
14.4	Esperienza internazionale.....	46
14.5	Sussidi per l’acquisto di apparati d’utente e per la fruizione di abbonamenti per connessioni broadband .....	46

15	Considerazioni della Presidenza del Comitato su norme sugli aiuti di Stato e esperienze di incentivi pubblici.....	47
16	Posizioni degli operatori sulle alternative di finanziamento pubblico .....	51
16.1	Vantaggi del finanziamento di collegamenti non inferiori a 30Mbit/s secondo Telecom Italia	51
16.2	Vantaggi del finanziamento di collegamenti fino a 20 Mbit/s secondo H3G.....	53
16.3	Vantaggi del finanziamento di collegamenti fino a 30 Mbit/s secondo PosteMobile.....	53
16.4	Vantaggi del finanziamento di collegamenti fino a 100 Mbit/s secondo Trentino Network	54
16.5	Vantaggi del finanziamento di collegamenti fino a 100 Mbit/s secondo AIIP, Anfov, Assoprovider .....	56
17	Considerazioni della Presidenza del Comitato.....	57
18	Simulazione sull’impatto delle entrate statali derivanti dall’erogazione del finanziamento pubblico delle linee a 100 Mbit/s .....	59



# 1 Introduzione

Questo documento tratta due distinti strumenti finanziari volti, l'uno, a tutelare l'inclusione sociale e, l'altro, a promuovere la realizzazione di reti di ultima generazione con il fine, in entrambi i casi, di diffondere rapidamente su tutto il territorio nazionale i servizi a banda larga e ultralarga. Tali strumenti sono riconducibili agli obblighi di Servizio Universale (SU) per tutelare fasce specifiche di utenti e all'erogazione di incentivi pubblici per favorire l'uso da parte degli utenti finali delle tecnologie disponibili per diffondere la banda larga e ultralarga. Il presente lavoro è pertanto articolato in due Parti distinte, la prima indirizzata a considerare la possibilità di includere i servizi a banda larga nel servizio universale e la seconda volta ad esaminare i costi-benefici di un finanziamento pubblico della domanda degli utenti finali di collegamenti a banda ultralarga.

La revisione degli obblighi di SU è stata oggetto di un ampio dibattito – in materia di politica economica europea – che ha visto coinvolti sia organismi istituzionali che *stakeholder* di mercato, a partire dal 2005, proprio con l'inizio della diffusione degli accessi a larga banda. Il dibattito è tuttora finalizzato a trovare soluzioni riconducibili all'intervento pubblico per promuovere una più rapida e universale diffusione di accessi alla rete internet ad alta velocità, rispetto alle attuali performance fornite dai soggetti di mercato. È necessario pertanto comprendere se sussistono le condizioni economiche per includere tali tipologie di accesso alla rete nel novero del servizio universale e se questo è lo strumento che massimizza i benefici per gli utenti e minimizza le distorsioni di mercato. Dai lavori di diverse istituzioni europee, fra cui il Parlamento, la Commissione europea, il BEREC e il CoCom emerge un orientamento generale volto a non estendere gli obblighi di fornitura del servizio universale anche all'accesso a banda larga. Difatti, secondo l'orientamento prevalente il contenuto del servizio universale dovrebbe essere definito con la massima flessibilità dalle singole Autorità nazionali di regolamentazione (NRA), in ordine alle specifiche caratteristiche nazionali, in termini di tecnologie e di domanda prevalenti, tenendo conto che gli obblighi di fornitura devono essere imposti minimizzando le possibili distorsioni di mercato e avendo come fine ultimo la prevenzione dell'esclusione sociale di particolari fasce di utenti finali.

Si osserva poi una sostanziale convergenza di tutti gli *stakeholder*, compresi gli operatori di settore, circa la necessità di utilizzare strumenti di finanziamento del servizio universale diversi dall'attuale meccanismo di ripartizione del costo netto tra gli operatori di settore (Fondo del SU).

Gli esiti delle analisi hanno indotto tutti gli operatori del Comitato NGN Italia a confermare la validità dell'approccio seguito fino ad ora in Europa e a sostenere che le caratteristiche italiane in termini di diffusione della rete a banda larga (versante dell'offerta) e le caratteristiche quantitative e qualitative della domanda di servizi da parte degli utenti in Italia costituiscono presupposti tecnici ed economici per non estendere i confini del contenuto degli obblighi di servizio universale. Difatti, la rete fissa in Italia è attualmente in grado di soddisfare la quasi totalità di richieste di servizi a banda larga, sebbene una percentuale rilevante di utenti finali, in base a libere scelte sui modelli di consumo, non dispone di un accesso alla rete Internet ad alta velocità da rete fissa.

Quando non sussistono le condizioni dell'esclusione sociale, la promozione di un servizio ritenuto produttivo per il sistema economico, dovrebbe avvenire attraverso strumenti diversi dal servizio universale. Uno di questi è rappresentato dagli incentivi pubblici alla banda larga a favore degli operatori (offerta) o degli utenti finali (domanda).

È stato dunque esaminato un possibile finanziamento pubblico a fondo perduto a favore degli utenti finali che intendessero attivare un collegamento trasmissivo con velocità superiore a 100 Mbit/s per utente.

Nel corso dei lavori alcuni operatori hanno ritenuto opportuno proporre soglie differenziate sulla velocità dei collegamenti, rispetto ai 100 Mbit/s previsti dal programma di lavoro, giacché una velocità di 100 Mbit/s è stata ritenuta non neutrale da un punto di vista tecnologico.

In particolare, Telecom Italia e PosteMobile hanno ritenuto tecnologicamente neutra una velocità trasmissiva per utente non superiore a 30 Mbit/s, mentre H3G ha considerato neutra una velocità non superiore a 20Mbit/s.

Differentemente dai due posizionamenti elencati, altri operatori e associazioni quali, AIP, Assoprovider, Anfov, Trentino Network hanno sostenuto la validità di un finanziamento a favore degli utenti finali per l'attivazione di collegamenti trasmissivi superiori a 100 Mbit/s per utente.

In considerazione delle posizioni differenziate tra operatori, in materia di finanziamento pubblico dei collegamenti trasmissivi ad alta velocità, la Presidenza del Comitato ha verificato la normativa in materia di aiuti di Stato e gli esiti delle considerazioni espresse da tutti gli operatori nell'ambito delle attività del Gruppo di Lavoro.



La Presidenza non ha riscontrato la sussistenza di profili di incompatibilità di un finanziamento pubblico a favore degli utenti finali per l'attivazione di collegamenti trasmissivi superiori a 100 Mbit/s, così come era previsto in origine dal programma di lavoro 2011 affidato al Comitato dal Consiglio AGCOM. Da un esame preliminare della normativa, tale finanziamento potrebbe non possedere i requisiti necessari per essere qualificato come aiuto di Stato. Se tale conclusione fosse confermata, l'impianto del finanziamento non necessiterebbe di una verifica di compatibilità con la normativa in materia di aiuti di Stato.

Al di là dei profili normativi, gli esiti del lavoro evidenziano che l'erogazione di finanziamenti pubblici a favore degli utenti finali per collegamenti con velocità per utente non inferiori a 100 Mbit/s potrebbe dare luogo a notevoli vantaggi per gli stakeholder in termini di:

- sensibilizzazione degli utenti sull'esistenza e utilità delle reti a banda ultralarga;
- riduzione dei costi di realizzazione a carico degli operatori;
- incremento delle entrate statali derivanti dai maggiori ricavi generati dall'attivazione di linee a banda ultralarga.

## **PARTE A - BANDA LARGA E SERVIZIO UNIVERSALE**

### **2 Le Comunicazioni della Commissione europea del 2005 e del 2008**

La Commissione europea deve riesaminare il contenuto del servizio universale ogni tre anni alla luce degli sviluppi tecnologici, sociali ed economici, tenendo conto in particolare della mobilità e della velocità di trasmissione dei dati in base alle tecnologie prevalentemente usate dalla maggioranza degli utenti.

La prima valutazione concernente una possibile revisione degli obblighi di servizio universale è stata effettuata dalla Commissione nel 2005 con la Comunicazione sulla portata del servizio universale in conformità all'art. 15 della Direttiva 2002/22/CE.

Con la Comunicazione del 24 maggio 2005, la Commissione ha espresso il proprio orientamento circa i criteri per una possibile modifica dell'insieme minimo dei servizi soggetti ad obblighi di fornitura del servizio universale.



In particolare, la Commissione ha ribadito che il principale strumento politico per la creazione di una Società della conoscenza, socialmente partecipativa, è la creazione di mercati concorrenziali, uniti ad una rete di sicurezza (*safety net*) garantita dal servizio universale a coloro che, a causa del basso reddito o della loro collocazione in aree ad elevato costo, hanno difficoltà ad accedere a quei servizi di base che sono già disponibili e utilizzati dalla grande maggioranza dei cittadini e che sono considerati essenziali per la partecipazione alla vita sociale.

La Comunicazione ha poi specificato che gli obblighi di connessione in postazione fissa alla rete telefonica pubblica e di accesso ai servizi telefonici non prevedono prescrizioni per determinate velocità trasmissive dati e che il requisito della connessione, legato ad un accesso efficace a internet, deve tenere conto delle tecnologie prevalenti usate dalla maggioranza degli abbonati e della fattibilità tecnologica.

In ordine alle prescrizioni contenute nella Direttiva servizio universale, la Commissione ha ritenuto di determinare due criteri per modificare la portata degli obblighi.

Il primo criterio richiede che una minoranza di consumatori non possa fruire di servizi specifici (utilizzati invece dalla grande maggioranza della popolazione) e che in ragione di tale limite, la minoranza rischi l'esclusione sociale.

Il secondo criterio prevede che l'inserimento di servizi nel contenuto degli obblighi di servizio universale debba implicare per l'insieme dei consumatori un vantaggio generale netto rispetto al caso in cui tali servizi non siano forniti al pubblico secondo normali condizioni commerciali. È richiesto pertanto che l'inclusione della minoranza nella fruizione di determinati servizi comporti esternalità positive di rete.

La Comunicazione sottolinea altresì che la modifica della portata degli obblighi di servizio universale non debba comportare "un onere finanziario sproporzionato per le imprese del settore (mettendo in tal modo a repentaglio l'evoluzione del mercato e l'innovazione) e (...) trasferisca ingiustamente l'onere del finanziamento sui consumatori a più basso reddito" (considerando 25). Conseguentemente, il servizio universale non deve essere inteso come un meccanismo in base al quale si finanzia l'introduzione di nuove tecnologie e di nuovi servizi, aumentando i costi per tutti gli utenti, quanto piuttosto un insieme di obblighi volti a garantire una sicurezza dell'offerta in grado di soddisfare la domanda evitando l'esclusione.

Le analisi quantitative delle Comunicazioni del 2005 e del 2008 hanno mostrato che, per ragioni socio-economiche, la maggior parte degli utenti europei non fruiva di





servizi a banda larga nonostante la copertura della rete sia in grado di soddisfare la domanda di connessioni a banda larga nel 90% dei casi.

Le conclusioni dell'analisi della Commissione hanno evidenziato come la banda larga non fosse ancora un servizio necessario per la normale partecipazione alla vita sociale in misura tale da provocare l'esclusione sociale. Conseguentemente, le condizioni necessarie per inserire i servizi a banda larga nella portata del servizio universale (in base alla definizione contenuta nella Direttiva) non sono state giudicate rispettate.

### **3 La Direttiva n. 2009/136/CE**

Il 25 novembre 2009 il Parlamento europeo ha adottato la Direttiva n. 2009/136/CE (di seguito "la Direttiva") che, com'è noto, annovera una serie di modifiche alla Direttiva servizio universale n. 2002/22/CE.

Per quanto attiene alle relazioni esistenti tra obblighi di servizio universale e la diffusione della banda larga tra gli utenti finali, la Direttiva specifica che non è opportuno rendere obbligatoria su scala comunitaria la fornitura di una determinata velocità trasmissiva, giacché tale velocità dipende da una serie di fattori tecnici tra cui il tipo dei collegamenti trasmissivi, gli apparati in centrale e in sede di utente. Pertanto la Direttiva ritiene opportuna una certa flessibilità nel permettere agli Stati membri di adottare, se del caso, le misure necessarie affinché una connessione dati possa supportare velocità di trasmissione sufficienti ai fini di un *accesso funzionale a Internet*, tenendo debitamente conto di circostanze specifiche nei mercati nazionali, come ad esempio la larghezza di banda utilizzata dalla maggioranza degli abbonati e la fattibilità tecnica.

Rispetto alla normativa preesistente, la Direttiva ha rimosso la previsione di una specifica velocità minima (56 kbit/s) per i collegamenti ad Internet, per permettere agli Stati membri la più ampia flessibilità nello sviluppo della banda larga.<sup>1</sup> Inoltre la Direttiva lascia ampia autonomia agli Stati membri circa la definizione del perimetro degli obblighi di servizio universale in funzione delle specifiche circostanze nazionali.

La discrezionalità degli Stati membri nell'estendere gli obblighi di servizio universale anche alle connessioni a banda larga sembra vincolata, da un lato, alle caratteristiche nazionali tra cui la fattibilità tecnica e la larghezza di banda prevalentemente utilizzata degli utenti e, dall'altro, alla minimizzazione delle distorsioni di mercato.

---

<sup>1</sup> Difatti il paragrafo 5 non menziona più tale velocità trasmissiva minima per l'accesso a internet.

La Direttiva lascia invece invariato il sistema di finanziamento del costo netto del servizio universale, il quale prevede due fattispecie:

- meccanismo di ripartizione del costo netto tra gli operatori di settore;
- finanziamento pubblico.<sup>2</sup>

## 4 Il Report del BEREC

Nell'ambito delle attività istituzionali in materia di revisione del servizio universale, in giugno 2010 il BEREC ha pubblicato, un rapporto relativo allo stato degli obblighi di servizio universale in Europa e sulla loro possibile evoluzione in relazione alla diffusione dei servizi a larga banda. Tale documento riporta le posizioni espresse dalle Autorità nazionali di settore nell'ambito di un questionario sottoposto dal BEREC sui principali temi afferenti la revisione della portata del servizio universale.

*I risultati dell'indagine del BEREC mostrano che solo una minoranza di Paesi ha effettuato un'estensione del contenuto del servizio universale anche alla fornitura di connessioni a banda larga.*

La disamina dello stato di applicazione della Direttiva servizio universale negli Stati Membri mette in luce che gli strumenti economici più utilizzati per promuovere la diffusione dei servizi a banda larga sull'intero territorio nazionale sono rappresentati prevalentemente da forme di finanziamento riconducibili al settore pubblico.

In ordine a quanto previsto dalla Direttiva Servizio Universale, circa la modifica del minimo insieme dei servizi soggetti ad obblighi di fornitura, il BEREC ha esaminato innanzitutto il tipo di tecnologie a larga banda prevalenti e la loro diffusione sul territorio, riscontrando un uso maggiore delle tecnologie xDSL rispetto a quelle di rete wireless e in fibra ottica. Sebbene nella maggior parte dei Paesi BEREC il servizio universale sia considerato soddisfatto solo attraverso l'impiego di tecnologie di rete fissa, in alcuni Paesi le iniziative per promuovere la larga banda sono destinate, a parità di circostanze, indifferentemente alle reti fisse o alle reti wireless.

Il report mostra che, dal lato della domanda, nella maggior parte dei Paesi BEREC il 60-70% degli utenti finali fruisce di servizi a banda larga ad una velocità trasmissiva compresa tra 2 Mbit/s e 10 Mbit/s. Inoltre, gli interventi pubblici volti alla promozione della banda larga si concentrano su velocità comprese nell'intervallo 512 kbit/s – 2 Mbit/s, se si escludono gli incentivi alle reti NGA.

---

<sup>2</sup> Nella normativa italiana è presente anche lo strumento delle aste competitive per acquisire singoli servizi e/o singole aree di fornitura dei servizi oggetto dell'obbligo (pay or play) che peraltro è stato ripreso anche nella proposta di Direttiva presentata al CoCom in maggio 2011.



Come parte degli obiettivi del Report, il BEREC ha esaminato anche le strategie in atto nei vari Paesi per fornire servizi a banda larga su tutto il territorio. Da tale osservazione è emerso che la maggior parte degli interventi pubblici sono indirizzati a fornire incentivi sul versante della domanda, per esempio promuovendo l'acquisto di PC, piuttosto che alla modifica del perimetro del Servizio universale con l'inclusione delle connessioni a banda larga nel minimo insieme di servizi.

Dall'esame degli orientamenti espressi dai Paesi BEREC emerge un orientamento maggioritario circa il fatto che le forze di mercato da sole non sono sufficienti ad assicurare un accesso universale alla banda larga e che per tale ragione risulta necessario un intervento del settore pubblico. Gli interventi pubblici analizzati dal Report del BEREC si articolano nell'inclusione della banda larga nel servizio universale e/o nelle politiche di intervento (finanziamenti) dell'Unione Europea, dei singoli Stati o Enti territoriali. Solo una minoranza di Paesi BEREC ritiene che la diffusione della banda larga debba essere interamente lasciata ai meccanismi di mercato.

La maggioranza dei Paesi BEREC (tra cui Belgio, Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Danimarca, Finlandia, Irlanda, Italia, Lituania, Malta, Olanda, Polonia, Svezia, Regno Unito, Ungheria) ritiene appropriati i criteri definiti nell'allegato 5 alla Direttiva servizio universale, per includere le connessioni a banda larga nel servizio universale. In particolare alcuni Paesi BEREC, tra cui l'Italia, raccomandano l'inclusione delle connessioni a banda larga nel contenuto del servizio universale. L'Italia ha, inoltre, espresso una posizione favorevole all'introduzione nella direttiva di una definizione chiara di "banda larga" o di "efficace accesso a Internet".

Infine, molti Paesi BEREC condividono la necessità di riesaminare il sistema di finanziamento del servizio universale nel caso di estensione del minimo insieme di servizi alle connessioni a banda larga.

## **5 La Consultazione pubblica della Commissione europea**

Il 2 marzo 2010 la Commissione europea ha adottato un questionario nell'ambito di una consultazione pubblica – concernente le principali tematiche legate ad una possibile revisione della portata degli obblighi di servizio universale – per stimolare il dibattito ed acquisire osservazioni dagli stakeholder del settore delle comunicazioni elettroniche.

Nel corso della consultazione pubblica, la Commissione ha acquisito un numero considerevole di contributi dalle parti interessate, tra cui figurano le osservazioni

istituzionali dell'AGCOM e del BEREC, quelle delle principali associazioni degli operatori di telecomunicazioni (ECTA e ETNO), nonché quelle degli operatori di interesse del mercato italiano come Telecom Italia, Linkem, H3G (Belgio) e Vodafone (UK).

Dalle osservazioni espresse dalle parti emerge una linea comune sui principali temi relativi alla portata del contenuto del servizio universale. In particolare, l'ETNO, l'ECTA, Telecom Italia, H3G (Belgio) e Vodafone (UK) hanno espresso un orientamento comune sulla necessità di non estendere la diffusione della banda larga agli obblighi di fornitura del servizio universale. L'ECTA in particolare ritiene che *“negli odierni mercati in continua evoluzione, una concorrenza efficace, in combinazione con aiuti di Stato mirati, è più adatta a fornire una velocità elevata e un ambiente inclusivo per i cittadini e le imprese europei, e, a sua volta porterà maggiori vantaggi per i consumatori, ampliando la scelta e riducendo i prezzi”*.

L'AGCOM e Linkem ritengono, al contrario, che gli obiettivi di copertura della larga banda debbano essere perseguiti attraverso un ampliamento del contenuto del servizio universale. Su questo tema, il BEREC, in ragione delle differenti caratteristiche socio-geo-economiche dei vari paesi, ritiene necessaria la massima flessibilità nella definizione del minimo insieme di servizi da assoggettare ad obblighi di fornitura.

In merito al sistema di finanziamento del servizio universale, tutti i rispondenti alla consultazione pubblica hanno manifestato l'esigenza di abbandonare l'attuale meccanismo di ripartizione del costo netto del servizio universale disciplinato dalla Direttiva (Fondo). Come detto in precedenza, le alternative a tale meccanismo di ripartizione sono riconducibili essenzialmente a forme di finanziamento pubblico.

Gli stessi rispondenti, ad eccezione di AGCOM, hanno espresso l'orientamento di fare prevalere l'obiettivo della flessibilità normativa dei requisiti del servizio universale in ordine alle specifiche circostanze nazionali, rispetto all'obiettivo di una generale armonizzazione degli obblighi di servizio universale a livello europeo.

La posizione di AGCOM prevede che il contenuto del servizio universale debba essere esteso ai servizi a banda larga (non solo alle connessioni) i quali dovrebbero essere forniti su basi di neutralità tecnologica (reti fisse e wireless). AGCOM ritiene altresì necessaria una definizione chiara del Servizio universale con particolare riferimento al significato di efficace accesso ad internet, con l'indicazione della velocità trasmissiva minima. Il finanziamento del costo netto del servizio universale dovrebbe essere effettuato, nelle forme possibili, attraverso mezzi finanziari pubblici.



## 6 Il Working Document del CoCom

Superati i termini della consultazione pubblica, in data 10 gennaio 2011, il CoCom ha adottato un documento di lavoro (di seguito “Working Document”) che può essere inquadrato come una prima proposta di indirizzo interpretativo delle prescrizioni contenute nella Direttiva in ordine alla modifica del perimetro del servizio universale.

In particolare, il Working Document vuole fornire un’interpretazione all’art. 4 della Direttiva, articolata nei seguenti due punti:<sup>3</sup>

- il primo relativo alla definizione di una data velocità trasmissiva per un efficace accesso a internet;
- il secondo relativo alla definizione del contenuto del servizio universale e, in particolare, se questo sia limitato alla fornitura di una connessione alla rete per permettere l’accesso a internet oppure sia esteso anche ai servizi internet.

Come parte dell’interpretazione della Direttiva, il Working Document identifica i criteri per fissare una determinata velocità trasmissiva per garantire l’accesso universale a internet. In ordine a tali criteri, gli Stati Membri dovrebbero, in primo luogo, tenere conto delle specifiche circostanze nazionali in termini di velocità prevalente nel mercato (ovvero quella utilizzata dalla maggior parte degli utenti) e, in secondo luogo, valutarne la fattibilità tecnica.

Secondo il Working Document, l’applicazione di questi criteri per la definizione della velocità trasmissiva deve essere subordinata al rispetto del principio della minima distorsione di mercato. Ciò vale a dire che ogni misura nazionale, volta a modificare il contenuto del servizio universale, deve essere in grado di minimizzare scostamenti dei prezzi dai livelli ottimali di mercato derivanti dall’incontro della domanda e dell’offerta, oppure di limitare il formarsi di posizioni di dominanza. In tal senso, difatti, il Working Document sottolinea che allo stato attuale, un’eventuale inclusione delle connessioni a larga banda nell’insieme minimo di servizi soggetti ad obblighi di fornitura, comporterebbe elevati investimenti che verosimilmente potrebbero essere sostenuti solo da quegli operatori che dispongono di una capillare rete di accesso a

---

<sup>3</sup> Article 4 “Provision of access at a fixed location and provision of telephone services”

1. Member States shall ensure that all reasonable requests for connection at a fixed location to a public communications network are met by at least one undertaking.

2. The connection provided shall be capable of supporting voice, facsimile and data communications at data rates that are sufficient to permit functional Internet access, taking into account prevailing technologies used by the majority of subscribers and technological feasibility.

3. Member States shall ensure that all reasonable requests for the provision of a publicly available telephone service over the network connection referred to in paragraph 1 that allows for originating and receiving national and international calls are met by at least one undertaking.

livello nazionale. Per questo si propone di riesaminare il sistema di finanziamento del costo netto qualora sia stata fissata una velocità trasmissiva minima soggetta ad obblighi di fornitura universale.

Ai fini della definizione della velocità trasmissiva minima, il Working Document indica il criterio per l'inclusione della banda larga nel servizio universale, ovvero se esiste per tale velocità una massa critica di utenza, ovvero se almeno il 50% delle unità abitative nazionali sono connesse a servizi a banda larga aventi velocità pari a quella scelta e se l'80% delle unità abitative con connessioni a banda larga (di qualsiasi tecnologia) utilizza una velocità almeno pari a quella scelta.

## **7 La proposta di Raccomandazione presentata al CoCom**

La Commissione a maggio 2011 ha presentato al CoCom una bozza di Raccomandazione ove si forniscono alcune linee guida per la possibile estensione dell'obbligo di servizio universale al broadband. Il testo evidenzia il possibile ruolo del SU per la promozione della larga banda, ma ribadisce che l'inclusione della fornitura di accesso a larga banda nel SU non rappresenta un obbligo a livello UE ma una scelta del singolo regolatore nazionale.

Tra le tematiche in discussione, si segnalano le seguenti:

- 1) i requisiti per l'inclusione del broadband ad una data velocità nel SU a livello nazionale; da rilevare l'indicazione della velocità di 2 Mbit/s come bit rate di base europeo, dato finora mai definito in modo ufficiale;<sup>4</sup>
- 2) i meccanismi di designazione dell'operatore incaricato di fornire il SU (meccanismi comparativi o competitivi);
- 3) la revisione delle metodologie per il calcolo del costo netto e la valutazione dell'inequità dell'onere;
- 4) la previsione di una soglia minima di fatturato per escludere l'operatore dalla contribuzione al Servizio Universale e l'introduzione di una soglia massima sui contributi individuali al fondo per il Servizio Universale; in particolare la Commissione ritiene che gli operatori chiamati a contribuire al finanziamento del SU non debbano corrispondere importi superiori ad una certa percentuale (0,40%-0,65%) del fatturato;

---

<sup>4</sup> "It must be borne in mind that on average more than 80% of EU fixed broadband subscribers use broadband speeds above 2 Mbit/s today, which is a reasonable proxy for overall broadband usage by households".



5) la durata massima per il periodo di designazione dell' operatore incaricato.

## **8 Il Report della Commissione del Parlamento europeo per il mercato interno e la protezione dei consumatori**

In data 1 giugno 2011, la Commissione del Parlamento europeo per il mercato interno e la protezione dei consumatori (di seguito IMCO)<sup>5</sup> ha pubblicato un Report sul servizio universale, per valutare, da un lato, i recenti sviluppi del dibattito europeo in materia e, dall'altro, per suggerire il coordinamento dei diversi approcci seguiti dagli Stati membri.

Con la mozione per una risoluzione del Parlamento europeo sul servizio universale, la IMCO ha essenzialmente stabilito che il servizio universale deve essere considerato uno strumento di sicurezza dell'offerta della rete, per garantire l'inclusione sociale laddove i meccanismi di mercato falliscono. La IMCO ha inoltre sottolineato il fatto che il servizio universale non è l'unico strumento, né il più appropriato, per perseguire gli obiettivi di politica economica europea sulla diffusione dell'accesso a larga banda ("broadband for all"), dati gli elevati costi legati agli investimenti di rete, a fronte di un incerto sviluppo della domanda di servizi a larga banda. Proprio a causa delle incertezze sul versante della domanda, il Report considera la necessità di rinforzare gli strumenti di incentivo agli utenti per l'uso di servizi ad alta velocità, rispetto alla promozione di connessioni a larga banda sull'intero territorio. In tal senso, la IMCO invita la Commissione a fornire un più ampio supporto finanziario ai progetti locali che forniscono accesso a banda larga ai gruppi di utenti che si trovano in condizioni di svantaggio sociale, economico o di dislocazione geografica. La IMCO invita altresì la Commissione ad adottare delle linee guida su come implementare a livello nazionale le prescrizioni della Direttiva al fine di contemperare gli obiettivi di revisione del servizio universale, secondo le specifiche circostanze nazionali, e al contempo di minimizzare le distorsioni di mercato derivanti dagli obblighi di fornitura e finanziamento dell'insieme minimo di servizi.

Infine la IMCO sostiene la necessità di revisionare periodicamente la portata degli obblighi di servizio universale, in ordine agli sviluppi sociali, economici e tecnologici tipici dei paesi di riferimento, i quali sono chiamati ad introdurre definizioni appropriate nella normativa nazionale in grado di riflettere l'evolvere dei reali bisogni, espressi dalla domanda e di migliorare la qualità dei servizi.

---

<sup>5</sup> Internal market and consumer protection.

Nel maggio 2011 la Commissione ha richiesto un parere formale al BEREC sulla proposta di Raccomandazione presentata al CoCom e nel mese di luglio il BEREC ha fornito la propria risposta che appare critica nei confronti dell'intera procedura adottata dalla Commissione.

Il BEREC ha chiaramente affermato che il testo sottoposto alla sua attenzione non era sufficientemente chiaro e definitivo e che la pubblicazione di un parere a questo stadio dell'analisi sarebbe stata del tutto prematura. Il BEREC inoltre non intendeva in alcun modo interferire nel dibattito fra la Commissione e gli Stati Membri.

## 9 La Comunicazione della Commissione

La Commissione ha abbandonato l'idea di pubblicare una Raccomandazione per privilegiare lo strumento meno coercitivo della Comunicazione. Tale Comunicazione, pubblicata il 23.11.2011, ha escluso l'inclusione della larga banda fra gli obblighi del Servizio Universale sulla base delle seguenti considerazioni. Innanzi tutto, la Commissione indica che *“rendere prematuramente obbligatoria la banda larga a livello UE o a livello nazionale rischia di distorcere i mercati e di tenere lontani gli investimenti privati dalla banda larga”*.

Inoltre, anche i servizi mobili restano esclusi: infatti lo sforzo finanziario che alcuni paesi dovrebbero intraprendere per adeguare la rete a uno standard capace di supportare l'accesso alla larga banda nei termini di copertura fissati dalla Commissione comporterebbe un ampio uso dei fondi di settore<sup>6</sup> con conseguenti sussidi incrociati fra diversi servizi, ripercussioni sugli investimenti nelle nuove tecnologie e distorsioni di mercato.

La Comunicazione rileva che estendere gli obblighi del SU alla banda larga comporterebbe inoltre che gli oneri sostenuti da un solo settore andrebbero a beneficio dell'intera Società “for society as a whole” (problema delle esternalità positive), ragione per la quale molti osservatori ritengono che l'eventuale inclusione della larga banda debba essere finanziata da fondi pubblici;

La Commissione non indica neanche un data-rate minimo di riferimento per l'inclusione della larga banda nel SU. Rimangono però invariati i criteri in termini di penetrazione e velocità per un'eventuale estensione del SU al broadband che erano stati illustrati dal CoCom: velocità utilizzata almeno dal 50% delle famiglie e che rappresenta l' 80% delle famiglie con connessione a larga banda.

---

<sup>6</sup> In 22 paesi il SU è finanziato da un fondo di settore.





Qualora decidessero di inserire la larga banda nel SU, gli Stati membri devono dimostrare che vi sono necessità oggettive e giustificate per l'inclusione della larga banda fra gli obblighi di SU.

## 10 Banda larga e servizio universale: le specificità italiane<sup>7</sup>

Relativamente banda alla larga l'Italia presenta una situazione che deve essere interpretata in una doppia chiave di lettura.

Da un lato si analizzeranno le caratteristiche dell'attuale offerta di connettività a larga banda in tecnologia xDSL. Tale tecnologia si basa sull'impiego del doppino in rame di Telecom Italia, che, per motivi legati alla capillarità del servizio telefonico di base, risulta diffuso e disponibile su tutto il territorio nazionale e su una quota quasi totalitaria della clientela (sia di T.I. sia degli operatori concorrenti).

Dall'altro lato si dovranno analizzare le caratteristiche della domanda di banda che proviene della clientela finale. Sul versante della domanda di servizi l'Italia si dimostra in ritardo in termini di alfabetizzazione digitale e di diffusione dei mezzi informatici, e al contempo il mercato della telefonia fissa è molto influenzato dalle alternative di servizio dati offerte dalla telefonia mobile. A tale ultimo riguardo vale la pena di sottolineare che i dati resi disponibili a settembre 2010 indicano che il numero di abbonati ai servizi ADSL retail sono diminuiti di 180.000 unità (osservatorio AGCOM), in controtendenza rispetto ai dati UE e a favore della larga banda mobile.

### 10.1 La copertura del territorio

In termini di copertura territoriale (*offerta*), i servizi a larga banda che impiegano la tecnologia xDSL risultano ampiamente diffusi e disponibili sulla quasi totalità del territorio e per la quasi totalità degli utenti telefonici (dati 2010):<sup>8</sup>

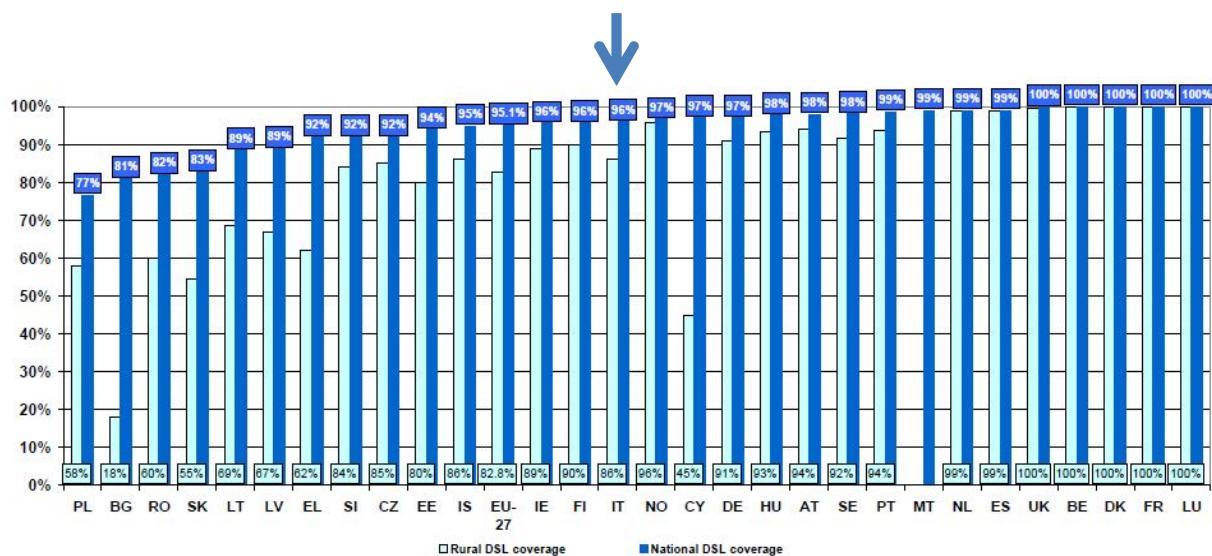
- Copertura lorda della popolazione telefonica: 97%
- Copertura netta della popolazione telefonica: 95%.

A livello europeo la situazione è quella descritta nella figura seguente.

---

<sup>7</sup> L'interpretazione dei dati riportati in questa sezione è di fonte Telecom Italia; nella sezione che segue vengono riportati i commenti e le interpretazioni ulteriori della Presidenza del Comitato.

<sup>8</sup> Copertura lorda: utenti attestati in aree di centrale ove è stato installato un DSLAM; Copertura netta: utenti effettivamente raggiungibili dal servizio (lunghezza del doppino inferiore ai 1500 mt).



**Figura 1: Copertura DSL (fonte: Comunicazione della Commissione del 23.11.2011)**

Al momento attuale il digital divide (DD) riguarda la differenza fra il dato di copertura lorda (utenti in aree servite da DSLAM) e quello della copertura netta (utenti tecnicamente raggiungibili, ovvero utenti connessi alla centrale locale con un doppino di lunghezza inferiore ai 1.500 metri); questo indica un 3% di popolazione telefonica che attualmente non accede a servizi adeguati a larga banda.

A tale quota si deve aggiungere la parte mancante per raggiungere il 100% (circa un altro 3% di utenza esclusa).

Si tratta degli utenti situati in aree remote in cui sarebbe necessario installare una nuova centrale, mentre l'esiguo numero di clienti servibili non giustifica un investimento a carico della sola Telecom Italia.

Il piano Romani aveva individuato nella cifra di € 800 mio stanziati dallo Stato l'importo necessario a colmare il DD. Il piano, che ha subito un fermo a causa del mancato finanziamento, al momento viene surrogato dai piani posti in essere da alcune amministrazioni locali (ad es., Provincia Autonoma di Trento).

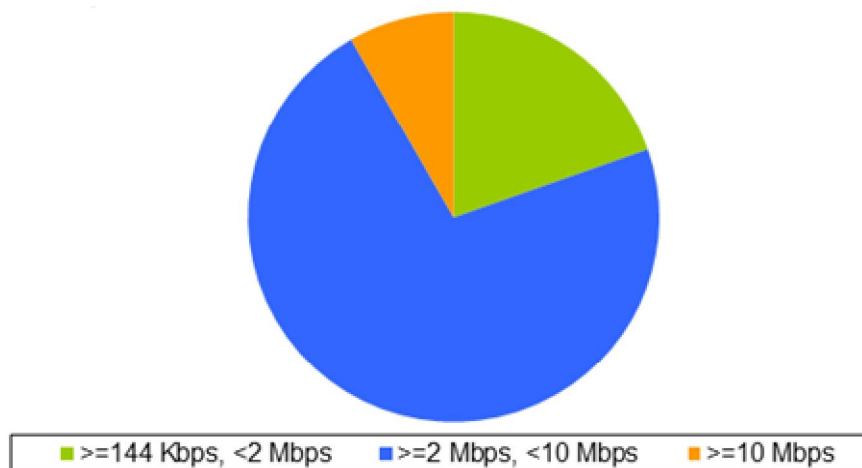
## 10.2 Distribuzione delle linee per velocità

È interessante osservare i dati relativi ai servizi commercializzati, classificando le linee attive per velocità; la velocità "V" delle connessioni commercializzate a livello nazionale vede una prevalenza delle velocità superiori ai 2 Mbit/s:



- $2 \text{ Mbit/s} \geq V \geq 144 \text{ kbit/s}$ : 19,6%
- $10 \text{ Mbit/s} \geq V \geq 2 \text{ Mbit/s}$ : 72,1%
- $V \geq 10 \text{ Mbit/s}$  : 8,3%.

La figura 2 che segue mostra graficamente la distribuzione percentuale degli accessi in linea fissa commercializzati al mese di luglio 2010 in funzione della velocità delle connessioni.



**Figura 2: Distribuzione degli accessi commercializzati 2010 (Fonte CoCom).**

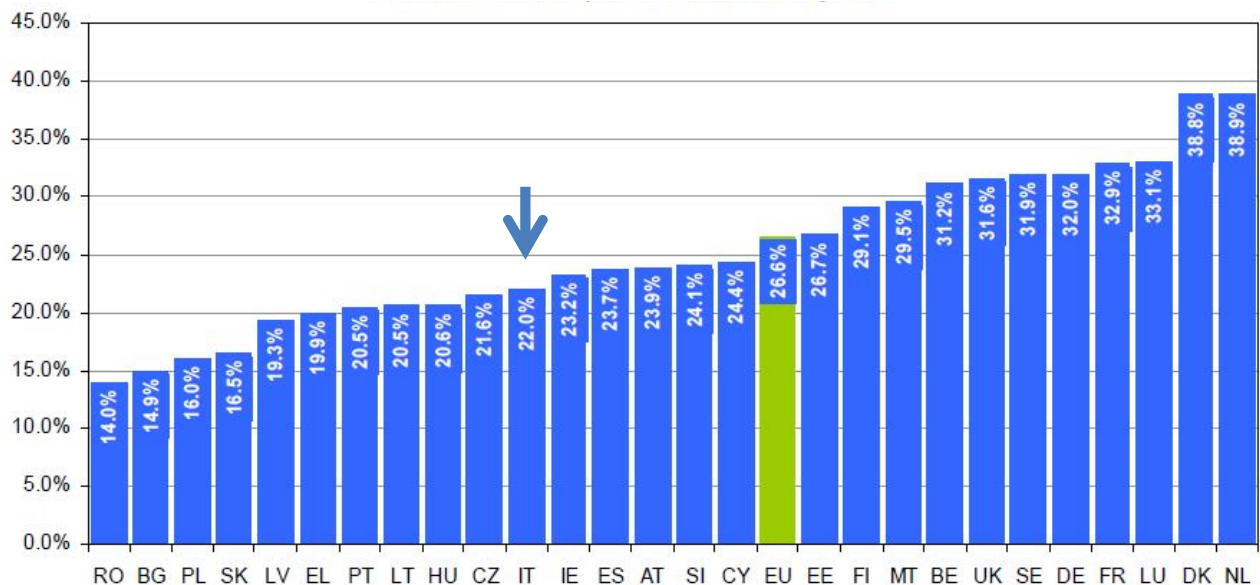
La domanda di servizi a larga banda risente dello stato di avanzamento tecnologico della rete di Telecom Italia in quanto fornitore dei servizi retail di accesso e wholesale impiegati dai concorrenti per la fornitura di servizi a banda larga.

Al 2011 erano commercializzate circa 13 mio di linee DSL di cui 7,2 mio fornite da T.I.

La velocità commercializzata prevalente è concentrata sui 7 Mbit/s che costituiscono l'attuale base tecnologica di riferimento di TI a livello retail e wholesale, anche se la copertura a 20 Mbit/s ha raggiunto il 70,5 % della utenza.

### 10.3 Penetrazione per cento abitanti

Il numero di linee a larga banda per 100 abitanti in Italia si colloca al valore di 22,0% al di sotto della media UE di 26,6%. Il raffronto a livello UE del numero di linee fisse a banda larga per 100 abitanti è riportato nella seguente figura 3.



**Figura 3: Numero di linee fisse broadband per 100 abitanti.  
(Digital Agenda Scorecard - Gennaio 2011).**

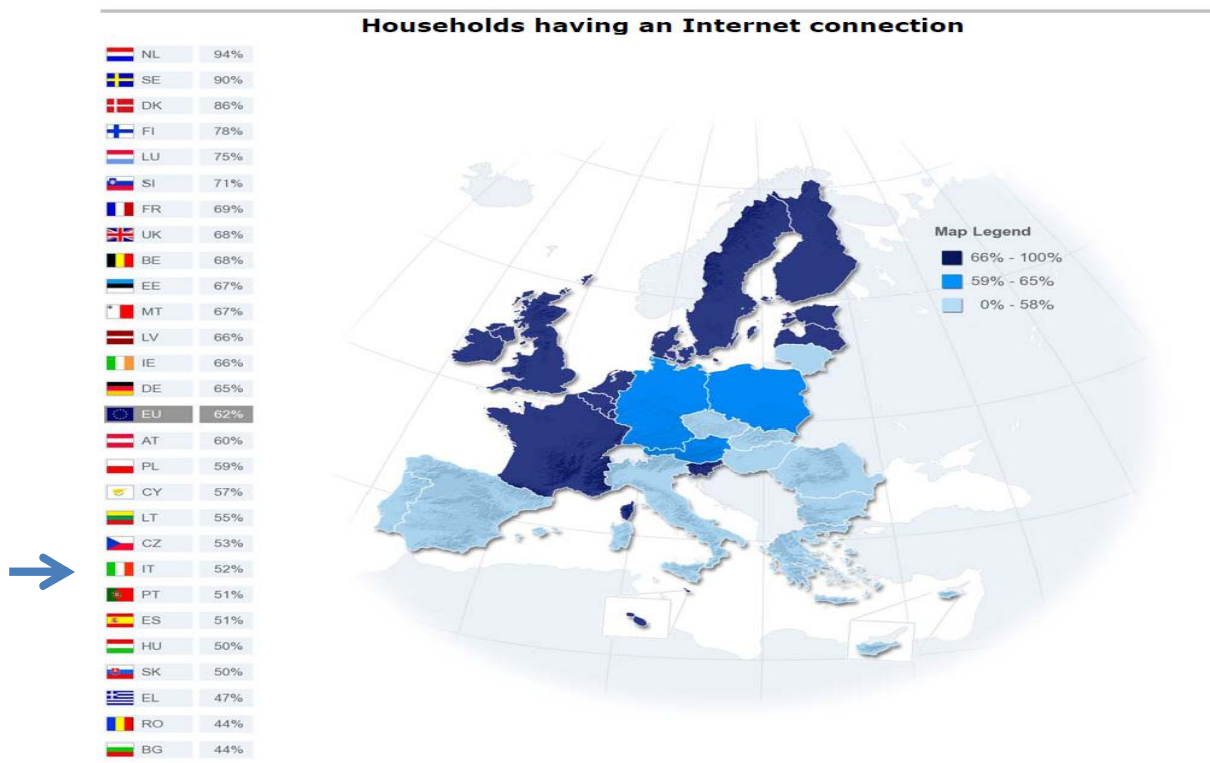
L'indicatore di penetrazione della larga banda per 100 abitanti evidenzia un gap che, se valutato rispetto alla media della UE 27 (26%) potrebbe apparire non eccessivo, ma che, quando viene confrontato con i paesi europei analoghi per dimensioni geo-demografiche (UK, Francia, Germania), si attesta attorno ad un valore di circa 10 punti percentuali.

Per comprendere l'origine di tale divario occorre analizzare alcuni aspetti relativi alla domanda di servizi a larga banda. Infatti, il divario fra la penetrazione italiana e quella dei maggiori paesi europei è la risultante di diversi effetti combinati come la scarsa propensione all'accesso a internet e la scarsa presenza dei computer nelle famiglie, elementi che vengono analizzati in maggior dettaglio nelle analisi riportate a seguire.

### **10.4 Percentuale di famiglie che hanno accesso a internet**

Il valore italiano di percentuale di famiglie che hanno accesso a internet si posiziona al 52%, valore ampiamente inferiore alla media europea (62%) con un gap che, come mostra la figura 4 è particolarmente rilevante specie rispetto i maggiori paesi europei: Francia: 75%; Germania: 65%; UK: 68%.





**Figura 4: Famiglie con accesso ad Internet (fonte: Eurobarometer 362).**

Le ragioni del ritardo del servizio internet in Italia sono da ricercare in due elementi principali:

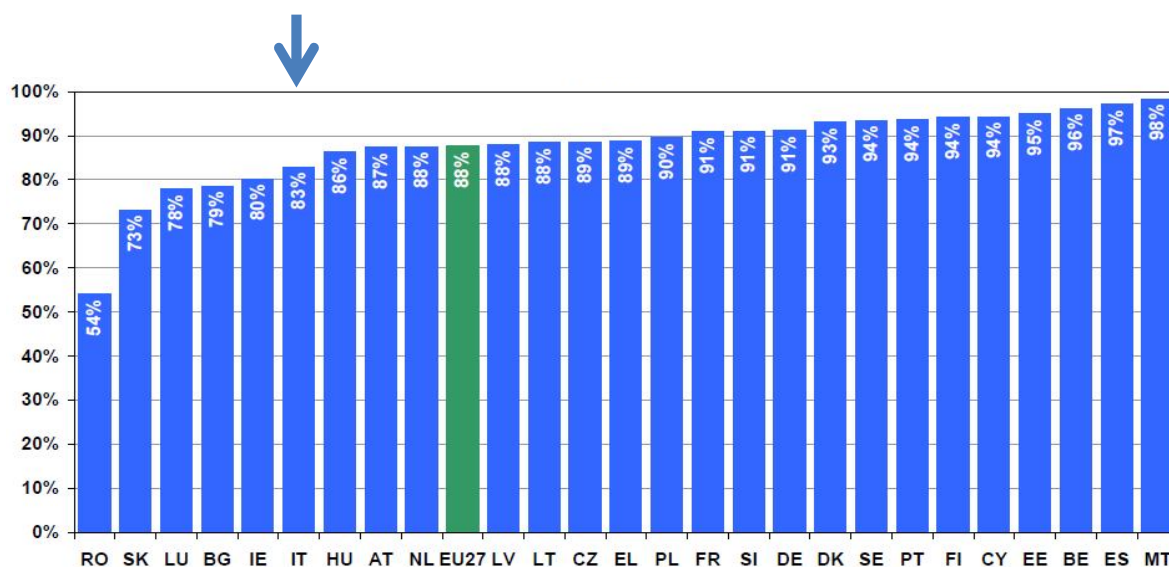
1. Il primo risiede nello scarso interesse mostrato da una larga parte della popolazione verso i servizi Internet in generale; ben il 54% dei rispondenti alla indagine svolta da Eurobarometer che non hanno connessione internet ha dichiarato di non essere interessato ad accedere.
2. Il secondo elemento invece riguarda la possibilità di accedere a internet da postazioni diverse da quella dell'abitazione (ufficio, scuola etc.). L'11 % degli intervistati italiani – uno dei valori più alti dell'indagine – ha dichiarato che l'accessibilità a internet alternativa a quella dell'abitazione soddisfa le necessità di connessione a internet.

*È opportuno anche segnalare che nelle interviste effettuate da Eurobarometer in Italia gli elementi relativi al costo dell'installazione, all'abbonamento, all'estensione della copertura hanno valori molto bassi, ad indicare che essi non influiscono in modo decisivo sulla scelta di non avere a disposizione internet.*

È evidente quindi che l'aspetto "culturale" del problema prevale sugli altri aspetti, in particolare quelli economici.

## 10.5 Percentuale di accessi a Internet a larga banda

Questo indicatore illustra il rapporto fra le connessioni Internet totali e quelle a larga banda ovvero quelle con velocità almeno pari a 2 Mbit/s. come mostra la seguente figura 5, tale valore si attesta per l'Italia all'83% del totale degli accessi, leggermente inferiore alla media UE (88%).



**Figura 5: Famiglie che usano connessioni a larga banda su totale connessioni internet. Nota: connessioni a velocità almeno pari a 2 Mbit/s. (Fonte: Digital Agenda Scorecard 2010).**

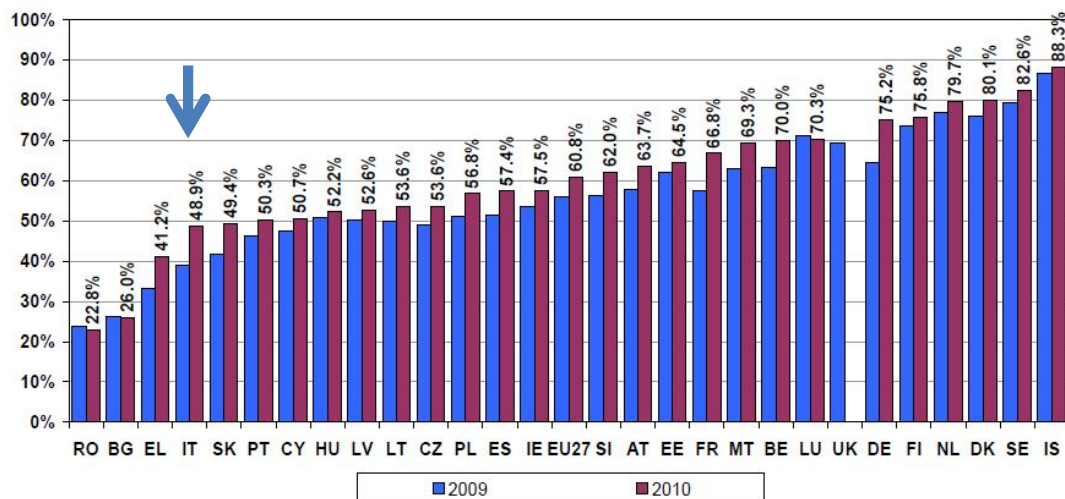
La percentuale di accessi a larga banda sul totale degli accessi a internet è un valore che, a parte alcune notevoli eccezioni, risulta sostanzialmente uniforme a livello europeo. Questo indica che il problema della diffusione del servizio non risiede nell'offerta di banda o in comportamenti "anomali" da parte degli utilizzatori di Internet; il dato evidenzia infatti che il problema in Italia è a monte e in particolare si situa nello scarso interesse al servizio in quanto tale: la massa di utilizzatori di internet in Italia ha caratteristiche di impiego analoghe alla media UE.

*Come già evidenziato inoltre il numero di linee retail ADSL nel corso del 2011 è diminuito di circa 180.000 unità; il fenomeno è verosimilmente causato dalla congiuntura economica e da un processo di sostituzione con le linee mobili.*



## 10.6 Percentuale di famiglie con connessione a larga banda

Questo valore indica la vera natura del gap italiano: solo il 48,9% delle famiglie utilizza connessioni a larga banda contro la media UE del 60% (v. Figura 6).

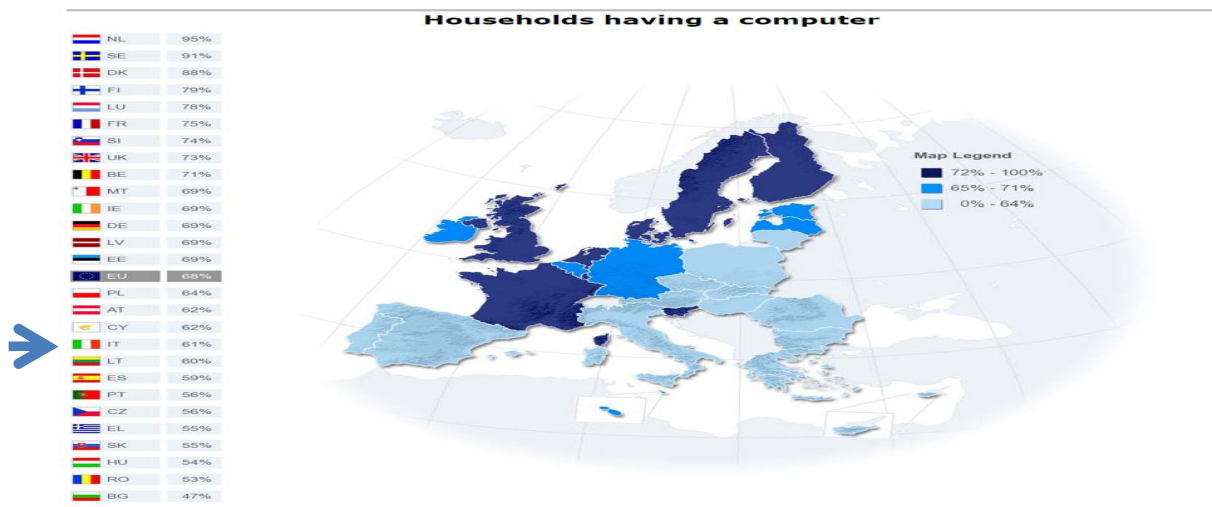


**Figura 6: Percentuale delle famiglie con connessioni a larga banda (su totale famiglie) (fonte: Digital Agenda Scorecard).**

Questo valore, che può essere commentato sotto diverse chiavi di lettura (economiche, sociologiche), deve essere però letto in congiunzione con quello relativo alla disponibilità dei Personal Computer presso le famiglie, su cui ci si sofferma più avanti.

## 10.7 Presenza di computer

Come mostra la figura 7 che segue, in Italia solo il 61% (media UE 68%) delle famiglie usa il computer in casa attestandosi fra i valori più bassi dell'intera Comunità europea (Francia: 75%; Germania: 69%; UK: 73%).



**Figura 7: Famiglie che utilizzano un computer (fonte: Eurobarometer 362).**

L'elemento che caratterizza la diffusione del computer in Italia è rappresentato dall'anomalia nella classe di età (dei componenti il nucleo familiare) sino a 29 anni.

Infatti in tale classe di utenti la percentuale di possesso di almeno un computer è in molti Paesi (anche di recente adesione) prossima o praticamente pari al 100% mentre in Italia si attesta al 60%, valore peraltro inferiore a quello registrato dalla classe successiva (età 30-59 anni col 69%).

Tale dato può essere spiegato variamente (pesa sia l'allungamento dell'età di permanenza dei giovani presso le famiglie che la mancanza di reddito) ma in ogni caso indica l'assenza di politiche volte alla diffusione dei mezzi informatici nelle classi di età giovani della popolazione. Ad esempio in Ungheria è stato avviato un piano di diffusione dei PC portatili nelle scuole secondarie il cui risultato è che il 100% dei componenti della classe di età sino a 29 anni dispone di un computer. Simili politiche sono state adottate in molti altri Stati membri (Belgio, Malta, Portogallo, Spagna, Svezia).

## 10.8 Conclusioni degli operatori

Questa veloce panoramica sui dati indica che i problemi dell'inclusione digitale in Italia non sono determinati sul lato dell'offerta e non possono essere quindi risolti attraverso una politica di allargamento del Servizio Universale alla LB. I dati evidenziano che l'offerta ha già da sola raggiunto livelli di copertura assolutamente in linea con gli standard europei.



Molti problemi sembrano risiedere nel lato della domanda di servizi a larga banda e nell'assenza di servizi di effettivo interesse per una vasta utenza nonostante la presenza di prezzi dell'accesso più bassi rispetto a quelli riscontrabili negli altri paesi europei maggiormente sviluppati e nonostante che tale elemento non rappresenti un vero e proprio ostacolo (Eurobarometer).

Un maggiore utilizzo delle risorse di banda dovrà avvenire attraverso adeguate politiche di stimolo della domanda (personal computer a prezzi agevolati per giovani/anziani e/o a basso reddito, alfabetizzazione digitale), senza incidere sull'offerta.

Al momento in Italia il Servizio Universale è finanziato attraverso un fondo intra settoriale e l'eventuale inclusione della larga banda, oltre a non rimuovere di per sé i problemi della scarsa domanda, andrebbe comunque a creare un sussidio incrociato fra servizi ed operatori. Infatti i costi per la fornitura di servizi a larga banda nei termini di servizio a qualità prefissata e prezzo sostenibile comporterebbero una serie di versamenti al Fondo con conseguente ritardo negli investimenti in nuove tecnologie di rete. Occorre rammentare infatti che il costo per il superamento del Digital Divide che, come si è detto, interessa il 5%-6% di utenti non connessi, sfiora gli 800 milioni di euro.

## **11 Conclusioni della Presidenza Comitato NGN**

I risultati dell'analisi effettuata dagli operatori sono sufficientemente condivisi dalla Presidenza del Comitato NGN Italia. In particolare, la Presidenza condivide la visione degli operatori di non includere i servizi a banda larga nel contenuto del servizio universale. Ciò in ragione della capillarità raggiunta dalla rete fissa sul territorio nazionale ma anche per la diffusione ancora bassa del numero di accessi a banda larga. Infatti, tuttora una rilevante quota degli utenti, pur potenzialmente collegata ad una rete a banda larga, decide liberamente di non accedere ai servizi che richiedono alte velocità trasmissive. Tale categoria di utenti è ancora molto superiore alla quota di utenti che non può accedere ai servizi a banda larga per indisponibilità di rete. Questa situazione non consente di considerare gli utenti, che attualmente non accedono ai servizi a banda larga, come socialmente esclusi.

In base a quanto premesso appare condivisibile non modificare il contenuto del servizio universale il quale prevede la fornitura di servizi di base, indipendentemente dalla redditività della fornitura di tali servizi, ad utenti che si trovano in particolari aree geografiche o condizioni socio-economiche. Ciò assicura l'inclusione sociale anche a quella bassa percentuale di utenti che non sarebbe servita a condizioni di mercato dagli operatori di comunicazioni elettroniche.

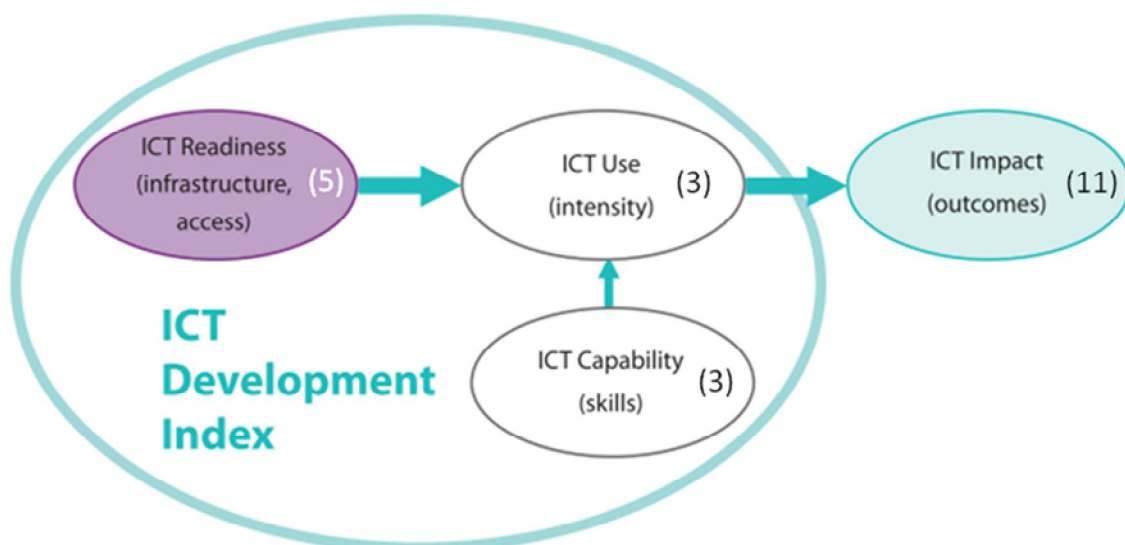


Tuttavia, la Presidenza condivide solo in parte l'analisi e le conclusioni degli operatori, i quali attribuiscono il ritardo dell'Italia soltanto, o quanto meno in larga prevalenza, a carenze sul versante della domanda da parte dei cittadini dei servizi a banda larga. Infatti, nell'analisi dei dati precedenti, non si fa cenno ad altre possibili spiegazioni della arretratezza del Paese nella diffusione dei servizi ICT, mentre vari studi internazionali inducono a conclusioni più articolate di quelle abbracciate dagli operatori.

Pertanto, si ritiene opportuno rifarsi ad alcuni studi recenti, di fonte internazionale e istituzionale, al fine di meglio comprendere l'articolazione del problema del ritardo dell'Italia nello sviluppo delle ICT. Nel seguito si riprendono due studi del 2011, rispettivamente di fonte UIT (Unione Internazionale delle Telecomunicazioni) e WEF (World Economic Forum), prima di trarre alcune conclusioni.

### 11.1 Risultati degli studi condotti da UIT

Iniziamo con l'esame dell'edizione del 2011 del documento UIT *"Measuring the Information Society"*, che fornisce annualmente la valutazione del cosiddetto "ICT Development Index" (IDI), schematicamente rappresentato in Figura 8.



**Figura 8: Composizione del "ICT Development Index" (Fonte: UIT).**

Questo indice di impatto della UIT si compone di tre indicatori, rispettivamente relativi all'accesso alle ICT, all'utilizzo delle ICT e, infine, all'abilità d'uso. Ciascuno di questi indicatori si articola in una serie di componenti che sono ritenuti utili per individuare il grado di sviluppo di ciascun Paese. Si hanno cinque componenti per misurare

l'accesso e lo sviluppo delle infrastrutture, tre componenti per apprezzare il livello di adozione e di uso delle ICT e, infine, tre componenti per comprendere la capacità dei cittadini a fare un uso efficace delle ICT. Osservando separatamente questi indicatori e i rispettivi componenti, non solo è possibile apprezzare il grado di sviluppo di un certo Paese ma anche identificare i punti di forza e di debolezza in ognuna delle tre aree, identificate dai tre indicatori che compongono l'IDI, e di adottare scelte politiche consequenziali.

Complessivamente l'indicatore dell'accesso ha lo scopo di misurare il livello base dell'accesso e dello sviluppo delle infrastrutture in un certo Paese, ossia la sua preparazione ('readiness') e si articola in cinque componenti:

- numero di abbonamenti alla telefonia fissa per 100 abitanti,
- numero di abbonamenti alla telefonia mobile cellulare per 100 abitanti,
- banda internet internazionale per utente internet,
- frazione di famiglie dotate di computer,
- frazione di famiglie con accesso ad internet a casa.

L'indicatore dell'uso ('intensity'), si articola in tre componenti:

- utenti internet per cento abitanti,
- abbonamenti internet su rete fissa a larga banda per cento abitanti,
- abbonamenti attivi su rete mobile a banda larga per cento abitanti,

che complessivamente mirano a misurare il livello di adozione delle ICT e l'intensità d'uso: la scelta dei componenti mette in luce l'importanza attribuita all'accesso a internet banda larga.

Infine, si ha l'indicatore delle capacità ('skill') che includono tre componenti:

- rapporto di alfabetizzazione negli adulti,
- rapporto lordo di iscrizioni alla scuola secondaria,
- rapporto lordo di iscrizioni alla scuola superiore.

Questi indicatori sono "proxy" usati per sondare il livello delle capacità delle risorse umane in una certa Società e l'abilità di assorbire le ICT e di trarne profitto. Si noti, tuttavia, che la stessa UIT è al momento poco soddisfatta della rappresentatività



specifica di questi componenti dell'indicatore di "skill" e precisa che indicatori più focalizzati sarebbero quelli che misurano il livello di alfabetizzazione ICT, non ancora disponibili globalmente; per questo motivo da un peso minore a questo indicatore nel calcolo del IDI (20 % rispetto al 40% di ognuno degli altri due indicatori). In Tabella 1 si mostra il peso attribuito dalla UIT nel calcolo del parametro IDI.

	Weights (Indicators)	Weights (Sub-index)
<b>ICT access</b>		
Fixed-telephone subscriptions per 100 inhabitants	0.20	0.40
Mobile-cellular telephone subscriptions per 100 inhabitants	0.20	
International Internet bandwidth per Internet user	0.20	
Percentage of households with a computer	0.20	
Percentage of households with Internet access at home	0.20	
<b>ICT use</b>		
Percentage of individuals using the Internet	0.33	0.40
Fixed (wired)-broadband Internet subscriptions per 100 inhabitants	0.33	
Active mobile-broadband subscriptions per 100 inhabitants	0.33	
<b>ICT skills</b>		
Adult literacy rate	0.33	0.20
Secondary gross enrolment ratio	0.33	
Tertiary gross enrolment ratio	0.33	

**Tabella 1: Pesi usati per combinare i componenti e gli indici che formano l'IDI (Fonte: UIT).**

I primi 20 paesi al mondo secondo la classifica del IDI-2010 sono mostrati nella seguente Tabella 2. L'Italia non è presente in tabella in quanto occupa il 28° posto con punti 6,57; la performance risulta peggiorata rispetto al 2008 (26° posto) pur avendo di poco migliorato il valore dell'indicatore (+0,47 punti).

Nella classifica dei paesi europei, ove la Svezia occupa il primo posto, i cosiddetti Big-5 si classificano come segue: UK, 8° posto (punti 7,60); Germania, 10° posto (punti 7,27); Francia 12° posto (punti 7,09); Spagna, 17° posto (punti 6,73); Italia, 19° posto (punti 6,57).

Economy	Rank 2010	IDI 2010	Rank 2008	IDI 2008
Korea (Rep.)	1	8.40	1	7.80
Sweden	2	8.23	2	7.53
Iceland	3	8.06	7	7.12
Denmark	4	7.97	3	7.46
Finland	5	7.87	12	6.92
Hong Kong, China	6	7.79	6	7.14
Luxembourg	7	7.78	4	7.34
Switzerland	8	7.67	9	7.06
Netherlands	9	7.61	5	7.30
United Kingdom	10	7.60	10	7.03
Norway	11	7.60	8	7.12
New Zealand	12	7.43	16	6.65
Japan	13	7.42	11	7.01
Australia	14	7.36	14	6.78
Germany	15	7.27	13	6.87
Austria	16	7.17	21	6.41
United States	17	7.09	17	6.55
France	18	7.09	18	6.48
Singapore	19	7.08	15	6.71
Israel	20	6.87	23	6.20

**Tabella 2: Primi 20 Paesi nella classifica basata sul parametro IDI-2010 del UIT.**

Disarticolando l'indice nelle sue componenti, si hanno i risultati delle tabelle che seguono: la Tabella 3 relativa al parametro 'access', la Tabella 4 relativa al parametro 'skill', la Tabella 5 relativa al parametro 'use'.

Economy	Rank 2010	Access 2010	Rank 2008	Access 2008
Hong Kong, China	1	9.06	1	8.77
Iceland	2	8.91	4	8.36
Luxembourg	3	8.80	2	8.42
Switzerland	4	8.70	6	8.28
Sweden	5	8.57	3	8.41
Germany	6	8.41	7	8.27
United Kingdom	7	8.36	9	8.02
Denmark	8	8.33	5	8.29
Netherlands	9	8.29	8	8.23
Korea (Rep.)	10	8.21	11	7.67

**Tabella 3: Indicatore di accesso che compone l'IDI (prime 10 posizioni).**

Quanto al parametro relativo all'accesso, nella classifica i Big-5<sup>9</sup> si posizionano come segue: Germania, 6° posto (punti 8,41); UK, 7° posto (punti 8,36); Francia 14° posto (punti 7,75); Spagna, 30° posto (punti 6,98); Italia, 32° posto (punti 6,93).

Questo indicatore evidenzia un forte distacco dell'Italia di 2,18 punti rispetto alla Svezia e di 2,02 punti rispetto alla Germania: spicca quindi un ritardo sensibile relativo a infrastrutture abilitanti e disponibilità di computer e accessi delle famiglie che vengono combinati in questo indice di prontezza.

Economy	Rank 2010	Skills 2010	Rank 2008	Skills 2008
Finland	1	9.89	2	9.77
Korea (Rep.)	2	9.89	1	9.80
Slovenia	3	9.76	5	9.43
Cuba	4	9.64	3	9.70
Greece	5	9.59	4	9.59
Denmark	6	9.47	7	9.23
Ukraine	7	9.43	12	9.11
New Zealand	8	9.40	6	9.24
Lithuania	9	9.32	10	9.19
Iceland	10	9.30	11	9.11

**Tabella 4: Indicatore di "skill" che compone l'IDI (prime 10 posizioni).**

Quanto al parametro 'skills', nella classifica i Big-5 si posizionano come segue: Italia 15° posto (punti 9,02); Spagna 16° posto (punti 9,01); Francia 35° posto (punti 8,43); UK 36° posto (punti 8,40); Germania 44° posto (punti 8,17).

Questo indicatore sembra evidenziare un posizionamento non scoraggiante dell'Italia. Tuttavia, questo parametro, per esplicita ammissione della UIT, è quello più incerto e che in futuro potrà subire le modifiche più significative, in quanto trascura al momento del tutto le competenze ICT mentre mette in luce gli elementi di formazione secondaria e superiore senza ulteriori specificazioni.

Quanto al parametro "use", nella classifica dei Big-5 si posizionano come segue: UK 11° posto (punti 6,44); Francia 18° posto (punti 5,74); Germania 20° posto (punti 5,69); Spagna 21° posto (punti 5,35); Italia 27° posto (punti 4,99).

Anche questo indicatore evidenzia un forte distacco dell'Italia rispetto agli altri grandi paesi europei: pari 2,56 punti rispetto alla Svezia e di 1,45 punti rispetto a UK (il primo dei Big-5 in questo ranking): spicca anche in questo caso un ritardo sensibile relativo a livello di adozione e intensità d'uso delle ICT.

<sup>9</sup> Come è noto, sono convenzionalmente indicati come 'Big-5': Germania, Francia, UK, Italia e Spagna.



Economy	Rank 2010	Use 2010	Rank 2008	Use 2008
Korea (Rep.)	1	7.85	1	6.92
Sweden	2	7.55	4	5.92
Luxembourg	3	7.24	2	6.53
Finland	4	7.11	11	5.28
Japan	5	7.08	3	6.27
Denmark	6	6.85	5	5.76
Norway	7	6.60	8	5.55
Iceland	8	6.58	15	4.88
Australia	9	6.57	9	5.47
Hong Kong, China	10	6.46	13	5.14

**Tabella 5: Indicatore di “use” che compone l’IDI (prime 10 posizioni).**

## 11.2 Risultati degli studi condotti da INSEAD per il WEF

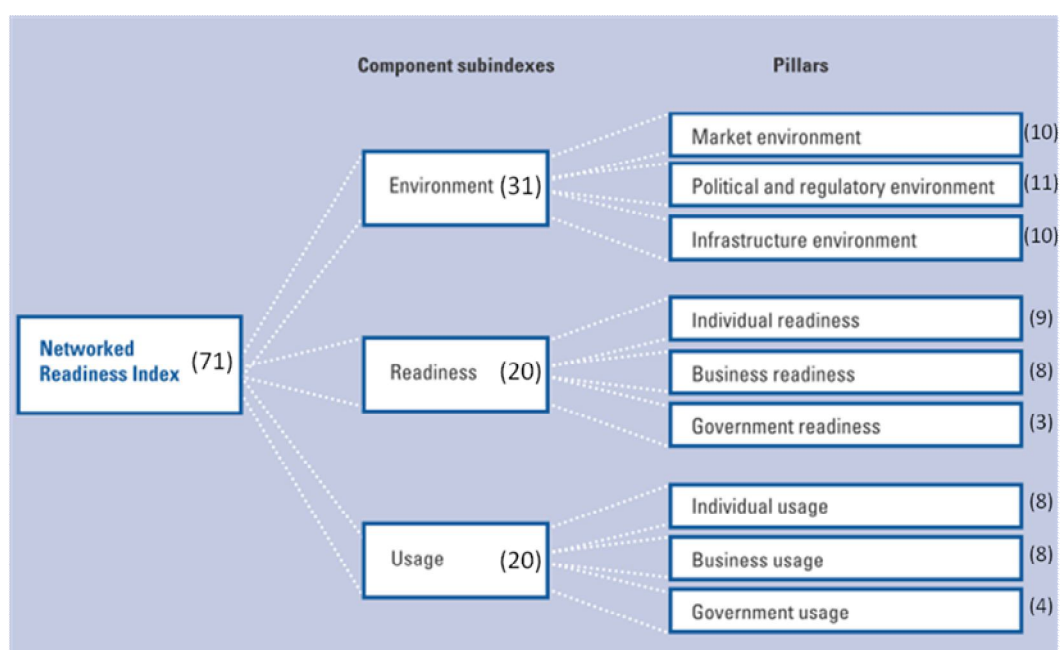
Lo studio realizzato da INSEAD per conto del WEF dal titolo “*The Global Information Technology Report 2010-2011*”, analogamente a quanto visto sopra con riferimento alla UIT, introduce un proprio indicatore di impatto denominato “Networked Readiness Index” (NRI). Attraverso questo indicatore INSEAD/WEF si pone l’obiettivo di misurare la capacità dei Paesi di trarre pienamente beneficio dalle nuove tecnologie nelle rispettive strategie competitive e nel promuovere la qualità della vita dei propri cittadini. Questo strumento metodologico, basato sull’esame di parametri relativi a 138 paesi che, nel complesso, totalizzano il 98% del PIL mondiale, stabilisce la capacità di fare leva sui progressi delle ICT per accrescere la competitività e lo sviluppo economico. L’indicatore NRI mira a combinare tre elementi:

- la capacità dell’ambiente nazionale di favorire sviluppo e diffusione delle ICT, ivi inclusi il clima generale nel settore degli affari, alcuni aspetti regolamentari e le infrastrutture materiali e umane necessarie per le ICT;
- il grado di preparazione e di interesse nei riguardi dell’uso delle ICT da parte di tre principali stakeholder della Società – ossia gli individui, le imprese e l’amministrazione pubblica – nello svolgimento delle attività quotidiane;
- l’effettivo uso delle ICT da parte dei tre suddetti stakeholder.

L’NRI si costruisce attraverso un insieme di dati quantitativi raccolti da organizzazioni internazionali, fra cui la UIT, le Nazioni Unite, e la World Bank, e risultati di un’indagine (Survey) condotta annualmente dallo stesso WEF in ognuno dei 138 Paesi considerati. Questo quadro di riferimento si traduce nel NRI attraverso tre

sottoindici componenti, ciascuno dei quali articolato in “pilastri” (pillars) che includono un totale di 71 variabili considerate, come mostra la Figura 9.

Il valore del NRI che risulta è la media dei punteggi attribuiti ai tre sottoindici componenti, che sono a loro volta la media di tutti i valori dei parametri dei pilastri che li supportano. Sebbene l’assenza di pesatura relativa fra i parametri possa destare qualche perplessità, conviene osservare che la semplicità di questo approccio consente un confronto fra i valori numerici assunti da “pillars” differenti.



**Figura 9: Articolazione del NRI di ENSAED/ WEF in sottoindici componenti e “pilastri”.**

L’indicatore NRI 2010–2011 per le 138 economie considerate indica la Svezia come paese leader per la seconda volta di seguito; l’Europa continua ad esibire livelli rimarchevoli di “ICT readiness” con 11 paesi inclusi nei Top-20: ai primi posti si classificano i Paesi Nordici e la Svizzera, ma hanno posizione alta anche Paesi Bassi (11°), Germania (13°), Lussemburgo (14°), UK (15°), e la Francia (20°). L’Italia (punti 3,97) occupa il 51° posto e segue la Spagna (punti 4,33) che si classifica al 37° posto.



Country/ Economy	Rank	Score
<b>Sweden</b>	<b>1</b>	<b>5.60</b>
Singapore	2	5.59
Finland	3	5.43
Switzerland	4	5.33
United States	5	5.33
Taiwan, China	6	5.30
Denmark	7	5.29
Canada	8	5.21
Norway	9	5.21
Korea, Rep.	10	5.19
Netherlands	11	5.19
Hong Kong SAR	12	5.19
Germany	13	5.14
Luxembourg	14	5.14
United Kingdom	15	5.12
Iceland	16	5.07
Australia	17	5.06
New Zealand	18	5.03
Japan	19	4.95
France	20	4.92

**Tabella 6: Primi 20 paesi nella classifica del NRI.**

Vediamo nel seguito i dati disarticolati nelle tre componenti, mettendo in particolare a raffronto l'Italia con gli altri grandi paesi europei (Germania, Francia, UK, Spagna).

#### **a) Sottoindice ambientale (Environment subindex)**

L'ambiente di mercato (**Market environment**) si riferisce alla qualità dell'ambiente business in relazione a sviluppo e diffusione delle ICT fra cui: disponibilità di fonti appropriate di finanziamento (ad es. venture capital), la semplicità di fare affari (inclusi aspetti fiscali e burocratici) e la libertà di scambiare informazioni in internet.

L'ambiente politico e regolatorio (**Political and regulatory environment**) si riferisce a quanto il quadro legale facilita l'innovazione e la penetrazione delle ICT (inclusa la protezione dei diritti intellettuali, l'indipendenza del sistema giudiziario e l'efficienza del sistema legislativo) oltre a aspetti specifici dalla dimensione ICT (leggi di settore, livello di concorrenza nei settori internet e telecomunicazioni).

L'ambiente infrastrutturale (**Infrastructure environment**) si riferisce allo sviluppo delle infrastrutture nazionali connesse all'innovazione, sia in termini di elementi materiali (numero di linee telefoniche e server internet, produzione di energia elettrica, copertura radiomobile, banda internet, etc.) e di fattori umani (assunzione

nel settore terziario, qualità delle istituzioni di ricerca, numero di ingegneri e studiosi nei settori scientifici, etc.).

ENVIRONMENT SUBINDEX			Market environment		Political & regulatory framework		Infrastructure environment	
Rank	Country	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score
1	Sweden	5.89	7	5.36	2	6.20	2	6.11
9	UK	5.47	17	5.02	10	5.83	7	5.56
16	Germany	5.33	23	4.83	9	5.87	11	5.28
18	France	5.12	32	4.72	17	5.56	16	5.08
37	Spain	4.46	49	4.31	40	4.63	29	4.44
51	Italy	4.02	82	3.98	69	3.98	38	4.09

**Tabella 7: Graduatorie di alcuni paesi a confronto sul “Environment Subindex”.**

La posizione dell’Italia rispetto agli altri Big-5 è assai sfavorevole, in modo particolare con riferimento al “Market environment” (82° posto contro il 49° della Spagna).

#### **b) Sottoindice di prontezza (Readiness subindex)**

La prontezza individuale (**individual readiness**) si riferisce al contempo alla preparazione dei cittadini ad utilizzare le ICT e all’accessibilità degli strumenti ICT; la prima viene espressa attraverso la qualità del sistema educativo (in particolare nelle materie tecnico-scientifiche) e il tasso di alfabetizzazione, la seconda dai prezzi delle connessioni telefoniche residenziali e dai costi mensili di abbonamento, dalle tariffe per la larga banda fissa e cellulare.

La prontezza del business (**business readiness**) si riferisce alla capacità delle imprese ad integrare le ICT nei loro processi aziendali; include aspetti come la qualità del “training on-the-job”, la spesa per R&S, la collaborazione tra università e industria, la qualità dei fornitori, e i costi di accesso per le imprese delle reti e servizi di telecomunicazioni.

La prontezza della PA (**government readiness**) si riferisce al livello di priorità dato dalla pubblica amministrazione alle ICT nell’agenda nazionale e alle strategie di competitività; include aspetti quali la misura in cui si utilizzano gli appalti pubblici di prodotti high-tech come strumento per promuovere l’efficienza e l’innovazione.



READINESS SUBINDEX			Individual readiness		Business readiness		Government readiness	
Rank	Country	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score
1	Singapore	5.79	1	6.13	5	5.26	1	5.98
3	Sweden	5.48	23	5.44	2	5.69	8	5.32
14	Germany	5.14	25	5.40	4	5.27	29	4.75
29	France	4.87	48	5.12	18	4.89	38	4.59
31	UK	4.85	54	5.08	17	4.91	39	4.57
64	Italy	4.22	62	4.95	46	4.27	113	3.44
70	Spain	4.17	109	4.24	31	4.56	93	3.71

**Tabella 8: Ranking di alcuni paesi a confronto sul “Readiness Subindex”.**

Questo è l’unico sottoindice in cui, complessivamente l’Italia non occupa il posto peggiore rispetto ai Big-5. Tuttavia il 113° posto nel “Government readiness” è, in assoluto, il peggiore fra i piazzamenti dell’Italia. La “Individual readiness”, pur scarsa, non si discosta troppo da UK ( - 0,13) e Francia ( - 0.17).

### **c) Sottoindice d’uso (Usage subindex)**

Il sottoindice dell’ uso individuale (**individual usage**) misura la penetrazione e la diffusione delle ICT a livello individuale; utilizza indicatori come il numero di abbonati a internet e al mobile a banda larga, gli utenti di internet, i personal computer, gli abbonamenti ai cellulari con accesso ai dati e l’accesso a internet nelle scuole.

Il sottoindice dell’ uso business (**business usage**) valuta la capacità da parte delle imprese di utilizzare efficacemente la tecnologia ICT per generare aumenti di produttività e innovazione; include la misura in cui le imprese usano internet nelle loro transazioni e operazioni quotidiane, e l’impatto dell’ICT sulla creazione di nuovi prodotti e modelli come pure sui modelli organizzativi.

Il sottoindice dell’ uso da parte della PA (**government usage**) permette di comprendere l’effettiva realizzazione della visione ICT del governo, tra cui la qualità dei servizi di e-government forniti e il grado di partecipazione raggiunto, nonché l’impatto delle ICT sull’efficienza della PA.

USAGE SUBINDEX			Individual usage		Business usage		Government usage	
Rank	Country	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score
1	Korea,Rep.	5.78	4	5.90	2	5.20	1	6.25
3	Sweden	5.42	1	6.45	6	4.91	17	4.91
9	UK	5.04	12	5.55	12	4.43	10	5.13
12	Germany	4.95	17	5.37	7	4.80	20	4.67
17	France	4.79	25	5.01	11	4.43	16	4.92
28	Spain	4.35	32	4.78	46	3.33	15	4,95
49	Italy	3.67	38	4.58	51	3.21	80	3.22

**Tabella 9: Ranking di alcuni paesi a confronto sul "Usage Subindex".**

#### **d) Commenti sul posizionamento dell'Italia**

In considerazione dell'assenza di pesatura sui parametri che costituiscono l'indicatore NRI si può direttamente eseguire un confronto fra i vari sotto indicatori, sia effettuare un confronto fra l'Italia, per ciascun indicatore e altre economie di interesse. Nella tabella 10 si riporta il confronto con la Svezia che è il paese al primo posto nel NRI 2010-2011.

INDICATORE	ITALIA	SVEZIA	DELTA	SCARTO %	RANK NEGATIVO
MARKET ENVIRONMENT	3,98	5,36	1,38	25,7	7
POLITICAL & REGULATORY FRAMEWORK	3,95	6,20	2,25	36,3	1
INFRASTRUCTURE ENVIRONMENT	4,09	6,11	2,02	33,1	5
INDIVIDUAL READINESS	4,95	5,44	0,49	9,0	9
BUSINESS READINESS	4,27	5,69	1,42	25,0	8
GOVERNMENT READINESS	3,44	5,32	1,88	35,3	2
INDIVIDUAL USAGE	4,58	6,45	1,87	29,0	6
BUSINESS USAGE	3,21	4,91	1,70	34,6	3
GOVERNMENT USAGE	3,22	4,91	1,69	34,4	4
<b>NRI</b>	<b>3,97</b>	<b>5,60</b>	<b>1,63</b>	<b>29,2</b>	-

**Tabella 10: Confronto fra Italia e Svezia (1° paese nel NRI 2010-2011).**

Lo scarto più elevato fra Italia e Svezia si riscontra sul parametro "Political & Regulatory Framework", seguito dal "Government Readiness". Occorre osservare tuttavia che anche i parametri "Business Usage", "Government Usage" e



“Infrastructure Environment” sono tutti peggiori di oltre il 30% rispetto al corrispondente valore della Svezia.

Nel complesso, sulla base del confronto con il paese al primo posto nel NRI 2010-2011, si può affermare che le due più sensibili criticità dell’Italia appaiono essere relative al quadro delle libertà di mercato e a tutti gli aspetti che riguardano la Pubblica amministrazione, sia in termini di prontezza che di effettivo uso delle ICT.

In un quadro tanto sconcertante, viceversa, la “Individual Readiness” non appare così negativa, mentre l’uso delle tecnologie ICT da parte del cittadino permane ancora poco sviluppato. Dunque, dal punto di vista della domanda di ICT a livello individuale sembrerebbe di potere concludere che potrebbe esistere una domanda potenziale, in stato di latenza, che non riesce ad emergere a causa del coacervo delle altre pesanti carenze dell’intero ecosistema ICT del Paese. Questo, in effetti, sarebbe in accordo con la rapidissima penetrazione dell’uso della larga banda attraverso Smartphone e Tablets, in Italia, ossia laddove le infrastrutture sono già disponibili e le barriere di ingresso all’accesso sono limitate.

### **11.3 Considerazioni conclusive sulle cause del ritardo**

Come mostrano i due studi esaminati, e in modo particolarmente evidente quello di ENSAED/WEF, le cause del ritardo dell’Italia rispetto agli altri paesi europei, e in modo sistematico nei confronti dei Big-5, sono riconducibili sia al versante della domanda che a quella dell’offerta e, dall’esame dei dati, più al secondo che al primo insieme di fattori.

Poiché la Svezia spicca come paese leader in Europa, hsi ritiene utile un ulteriore approfondimento del confronto con questo paese nordico. Una interessante analisi comparativa fra Italia e Svezia è stata effettuata nel Rapporto LECG Ltd. (UK), “*Economic Impact of Broadband: An Empirical Study*” del febbraio 2009.

Lo studio LECG, nel raffronto diretto, identificava le carenze del nostro paese in tre concause:

- a) scarsità della domanda in Italia, vista come “*business-conservative Society*”;
- b) sviluppo in Svezia, come in altre società nordiche e negli USA di nuovi paradigmi di sviluppo (nell’organizzazione del mondo degli affari, della pubblica amministrazione, nei rapporti fra questa e i cittadini, etc.), paesi questi ultimi che da tempo “hanno trovato una nuova ricetta per la crescita”;



- c) nello sviluppo, in Svezia di un eccellente “ecosistema ICT”, al contempo curando l’istruzione a tutti i livelli, mentre in Italia non è stato fatto nulla di tutto questo.

Infatti, la Svezia è emersa come uno dei maggiori leader mondiale delle ICT seguendo uno dei più attenti e costanti programmi di lungo periodo di sviluppo dell’ICT, realizzando un eccellente ecosistema dell’ICT e di internet a 360 gradi e mirando anche a raggiungere un livello significativamente alto di istruzione della popolazione; seguendo una politica proattiva di diffusione della banda larga, il paese ha certamente usato anche sussidi e finanziamenti pubblici di infrastrutture, ma questo sembra essere stato fatto soprattutto in aree dove era improbabile che il mercato fosse da solo in grado di farlo: l’idea alla base della politica svedese della banda larga è stata di fornire il giusto complemento al mercato, piuttosto che di sostituirsi ad esso.

La Presidenza del comitato ritiene, in definitiva, di dovere sottolineare che fra le carenze da colmare vi sono elementi, sul versante dell’offerta, altrettanto se non più gravi di quelli sul versante della domanda, relativi a insufficienza di piattaforme, applicativi, servizi e della generazione di un ecosistema virtuoso basato sull’ICT, che può alimentarsi anche attraverso la promozione delle infrastrutture.

I paesi che sono emersi fra i maggiori leader mondiali delle ICT, lungo tutto l’arco degli anni 2000, hanno seguito con attenzione e costanza programmi di lungo periodo di sviluppo delle ICT, realizzando un eccellente ecosistema delle ICT attraverso la promozione di Internet, mirando a raggiungere un livello alto di istruzione della popolazione, seguendo anche una politica proattiva e costante di diffusione della banda larga.

La bassa percentuale di acquisizione di accessi a banda larga in Italia dipende dunque da una varietà di determinanti e non appare perciò riconducibile unicamente al problema della scarsa alfabetizzazione informatica e al digital divide culturale, fenomeno che pure esiste in ampie fasce di cittadini. Un approccio così restrittivo, come suggerito dagli operatori, se condiviso dai *decision maker* pubblici, rischierebbe di condurre a costose politiche di incentivazione sul versante della domanda individuale e familiare che, oltre ad essere improponibili nell’attuale congiuntura economica, potrebbero rivelarsi poco efficaci.

Per altro verso, viceversa, si osservano carenze, per nulla secondarie, proprio sul versante dell’offerta di applicativi, di piattaforme e di servizi che, insieme con l’insufficiente crescita delle infrastrutture d’accesso di nuova generazione, sembrano essere il vero “tallone di Achille”, tale anche da spiegare la stessa stagnazione della



domanda di servizi a banda larga che in tale ottica tende a divenire, in un complesso intreccio causa-effetto, almeno in parte conseguenza del ritardo del Paese. In definitiva, nel complesso la Presidenza del Comitato ritiene di individuare in un coacervo di carenze, prevalentemente sul versante dell'offerta (servizi, infrastrutture) il problema di ritardo del Paese nel settore qui di interesse.

Nel seguito si considera una ipotesi di finanziamento pubblico che presenta alcune originalità rispetto ad interventi in passato adottati e che si posiziona sul lato della domanda del cliente finale ma con caratteristiche di sviluppo infrastrutturale.

## **PARTE B - BANDA LARGA E FINANZIAMENTO PUBBLICO**

### **12 Possibili progetti di finanziamento pubblico dal lato della domanda**

Il tema del finanziamento pubblico è ricorrente nel dibattito sull'implementazione della Next Generation Access Network (NGAN). La definizione di un modello sostenibile di finanziamento pubblico orientato alla promozione della domanda, secondo un approccio finora poco investigato, potrebbe rappresentare un valido strumento per favorire gli investimenti complessivi in NGAN, accelerando la sua diffusione e adozione e migliorando di conseguenza la redditività degli investimenti del sistema degli operatori.

Nel seguito si tenta di descrivere le esperienze e lo scenario normativo di riferimento in cui si inquadrano le iniziative dei finanziamenti sul versante della domanda. Si illustrano altresì il modello economico ed il meccanismo fiscale alla base della proposta che viene avanzata di finanziamento della domanda di collegamenti a banda ultralarga ed il modello operativo che lo potrebbe implementare.

Su alcuni aspetti chiave, come i requisiti necessari affinché gli utenti possano ottenere il finanziamento, sono emerse più posizioni all'interno del gruppo di lavoro (GdL4) che sono state sintetizzate ed articolate in altrettante sotto proposte di finanziamento, sempre volte a favorire gli utenti finali.

La prima proposta prevede che il finanziamento sia erogato agli utenti finali<sup>10</sup> esclusivamente per risorse passive di rete, dietro il rispetto delle condizioni e termini sotto elencati:

---

<sup>10</sup> Attraverso tale meccanismo di finanziamento, gli utenti finali potrebbero diventare proprietari del segmento terminale all'interno dei confini condominiali.



- pagamento al realizzatore del segmento terminale di un corrispettivo una tantum di un importo pari a 250-300 euro/collegamento di cui 50-100 euro a carico dell'utente finale e la restante parte a carico dello Stato;
- predisposizione di un punto di consegna dei collegamenti d'utente (permutatore) esterno alla proprietà privata e accessibile da tutti gli operatori;
- esistenza di un contratto tra un operatore e un utente finale per la fornitura di un servizio con capacità trasmissiva non inferiore a 100 Mbit/s per utente medi effettivi e misurabili.

Il segmento terminale (fibra ottica) dell'utente finale interno alla proprietà privata può essere di proprietà dell'operatore titolare di autorizzazione, del soggetto che realizza il segmento terminale oppure dell'utente stesso. Tali scenari restano da definire nei dettagli, prevalentemente sotto il profilo giuridico, ma nel corso dei lavori non si sono riscontrati effetti distorsivi della concorrenza derivanti da ciascuna delle possibili scelte proprietarie.

La seconda proposta, che racchiude sostanzialmente tre diverse alternative avanzate da Telecom Italia, H3G e PosteMobile,<sup>11</sup> prevede che il collegamento resti di proprietà dell'operatore (operatore titolare di autorizzazione) e che le modalità di erogazione del contributo statale siano strutturate nel seguente modo:

- sottoscrizione di un contratto per la fornitura di un servizio con capacità trasmissiva non inferiore a 30 Mbit/s,<sup>12</sup> realizzabile con qualunque tecnologia ultrabroadband fissa o mobile;
- acquisto di un apparato a carico dell'utente e del servizio di attivazione del collegamento;
- finanziamento pubblico non superiore al 50% del corrispettivo totale dato dalla somma del contributo di attivazione e del prezzo di acquisto degli apparati di utente.

### **13 Normativa europea sugli aiuti di Stato per la banda larga**

Le forme di finanziamento pubblico sul lato della domanda si configurano in agevolazioni fiscali, contributi diretti, finanziamenti agevolati che non comportano un

<sup>11</sup> I dettagli sulle differenze delle singole proposte sono riportati separatamente nel seguito del presente documento.

<sup>12</sup> H3G sarebbe favorevole ad una soglia non inferiore a 20 Mbit/s ad utente.





vantaggio differenziale (selettivo) diretto e/o indiretto per categorie di destinatari e che pertanto non ricadono nella categoria degli “aiuti di Stato”, vietati dalla Commissione Europea a meno di una specifica autorizzazione.

Infatti, l’art. 107 (ex 87) del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea (Titolo VII, norme comuni sulla concorrenza, sulla fiscalità e sul ravvicinamento delle legislazioni, Capo 1 –Regole di concorrenza, sezione 2–aiuti concessi dagli Stati) prevede quanto segue.

*Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza. Ne consegue che, per qualificarsi come aiuto di Stato, una misura deve rispondere cumulativamente ai seguenti requisiti:*

- a) la misura è concessa mediante risorse statali;*
- b) la misura conferisce alle imprese un vantaggio economico;*
- c) detto vantaggio è selettivo e falso o rischia di falsare la concorrenza;*
- d) la misura incide negativamente sugli scambi intracomunitari.*

Per alcuni settori esistono regole specifiche in considerazione dell’esistenza di una politica comune (agricoltura, pesca e trasporti). Per questi settori è, infatti, indispensabile che le regole in materia di aiuti di Stato siano coerenti con altre regole relative alla specifica politica comunitaria riguardante il settore.

In considerazione di alcuni aspetti specifici, la Commissione Europea ha poi adottato regole relative ad altri settori, come quelle sul servizio pubblico di radiodiffusione, sulle opere cinematografiche e audiovisive, sull’energia elettrica, sull’industria carboniera, sul servizio postale e sulla costruzione navale.

Il fatto che esistano regole specifiche relative a determinati settori non significa che per gli stessi settori non possano applicarsi anche le regole relative agli aiuti a finalità regionale o agli aiuti orizzontali. Ciascun atto comunitario che definisce i criteri di compatibilità degli aiuti, sia esso un regolamento che esenta gli Stati membri dall’obbligo di notifica o una disciplina o ancora degli orientamenti, definisce il suo campo di applicazione precisando, tra l’altro, i settori esclusi.

L'esclusione di determinati settori dal campo di applicazione di alcune regole, non significa necessariamente che esistano regole specifiche applicate ai medesimi settori, ma solo che la Commissione non ritiene compatibili con il mercato comune gli aiuti in questione se concessi a determinati settori.

Con la Comunicazione del 30 settembre 2009 la Commissione europea ha adottato delle linee direttrici relative all'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga. Le linee direttrici riassumono la linea seguita dalla Commissione nell'applicare le norme del trattato CE in materia di aiuti di Stato alle misure a sostegno dello sviluppo di reti a banda larga tradizionali (sezione 2). La Commissione affronta altresì una serie di questioni attinenti alla valutazione delle misure intese a promuovere e sostenere una rapida introduzione delle reti NGA (sezione 3).

La Commissione definisce le NGA quali reti d'accesso cablate costituite in tutto o in parte da elementi ottici e in grado di fornire servizi d'accesso in banda larga con caratteristiche più avanzate (quale una maggiore capacità di trasmissione) rispetto a quelli forniti tramite le reti in rame esistenti. In una nota, in calce a tale definizione, la Commissione esclude esplicitamente le tecnologie mobili e satellitari dalla NGA in quanto considerate non in grado di soddisfare i servizi trasmissivi di più alta qualità quali per esempio quelli a banda dedicata simmetrica.

Nelle linee direttrici, la Commissione evidenzia che diversi Stati membri si stanno orientando a concedere aiuti a sostegno di reti a banda larga tali da consentire la fornitura di servizi ad altissima velocità e da permettere la convergenza di numerosi servizi digitali avanzati. In sostanza, le reti NGA sono tali da garantire in futuro la velocità e la capacità necessarie a distribuire contenuti ad alta definizione, sostenere applicazioni su richiesta che richiedono una grande larghezza di banda e offrire alle imprese, a prezzi abbordabili, connessioni a banda larga simmetriche attualmente accessibili solo alle grandi imprese. Nel complesso, le reti NGA possono aiutare a migliorare la tecnologia e i servizi a banda larga sotto tutti gli aspetti.

La Commissione ha già trattato casi di aiuti notificati dagli Stati che contemplavano il sostegno all'introduzione di reti a fibre ottiche. I casi trattati riguardavano la costruzione di una rete NGA principale regionale oppure la fornitura di connessioni in fibra ottica ad un numero limitato di utenti commerciali.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Fino ad oggi, sono stati notificati due casi (Appingedam e Amsterdam) di intervento pubblico a sostegno della costruzione di una rete "d'accesso" di nuova generazione intesa a fornire connessioni in fibra ottica al segmento residenziale del mercato.



Le autorità nazionali, comunali o regionali motivano il ricorso all'intervento pubblico a sostegno dell'introduzione rapida di reti a fibre ottiche con la necessità di ovviare a un fallimento del mercato. Nel caso delle reti NGA viene sostenuto che la natura economica di queste reti è tale da scoraggiarne l'installazione non solo nelle zone scarsamente popolate ma anche in alcune aree urbane. In particolare, lo sviluppo rapido e su ampia scala delle reti NGA risulterebbe soprattutto ostacolato dal fattore costo più che dalla scarsa densità abitativa.<sup>14</sup>

In aree in cui si prevede la futura introduzione di reti NGA da parte di investitori privati, gli Stati membri possono decidere di adottare una serie di misure volte ad accelerare il ciclo degli investimenti incentivando così gli investitori a realizzare i loro piani di investimento. Queste misure non implicano necessariamente la presenza di aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato CE.

La Commissione valuta la compatibilità degli aiuti di Stato intesi allo sviluppo della NGA in funzione della distinzione tra aree bianche, grigie e nere, sebbene la definizione delle aree debba essere affinata in considerazione delle specificità delle reti NGA.

È considerata "area NGA", in linea di principio, un'area in cui si prevede che saranno sviluppate nei tre anni successivi una o più reti NGA. La compatibilità degli aiuti di Stato si differenzia in funzione delle caratteristiche dell'area, classificata come "area bianca" (nessuna rete), "area grigia" (1 rete) e "area nera" (più reti NGA).

Nei casi delle aree grigie, la Commissione pone alcuni vincoli alla compatibilità degli aiuti richiedendo analisi approfondite del contesto di mercato e in particolare:

- inadeguatezza delle condizioni generali di mercato, analizzando, tra l'altro, il livello dei prezzi correnti della banda larga NGA, il tipo di servizi offerti all'utenza residenziale e commerciale e relative condizioni, nonché l'esistenza, concreta o presumibile, di una domanda di nuovi servizi che la rete NGA esistente non è in grado di soddisfare; in assenza di una regolamentazione ex ante imposta da un'autorità nazionale di regolamentazione, impossibilità di un accesso effettivo alla rete da parte di terzi o presenza di condizioni di accesso tali da non favorire una concorrenza efficace;

---

<sup>14</sup> Gli operatori di reti a banda larga sostengono che l'installazione di una rete a fibre ottiche rimane un investimento molto costoso e rischioso, tranne che nelle aree densamente popolate/molto commerciali dove esiste già un cospicuo bacino d'utenza per i servizi a banda larga che può essere trasferito su servizi più veloci. In alcuni casi, si sostiene che i costi per l'introduzione delle reti NGA o a fibre ottiche siano troppo elevati rispetto al possibile profitto, il che spiegherebbe l'assenza o il numero esiguo di fornitori del settore privato disposti ad entrare sul mercato.

- esistenza di ostacoli generali, tali da impedire l'eventuale ingresso di nuovi investitori di reti NGA;
- modalità di utilizzo/accesso privilegiato alle condotte da parte della rete NGA già esistente che precludano l'accesso a o la condivisione con altri operatori di rete;
- nessun provvedimento adottato o misura correttiva emanata dalla competente autorità nazionale di regolamentazione o dall'autorità garante della concorrenza competente nei confronti dell'operatore di rete esistente è stato in grado di ovviare ai suddetti problemi.

Nelle aree già servite da più di una rete NGA o in cui investitori privati potrebbero essere in procinto di sviluppare reti NGA concorrenti, la Commissione ritiene probabile che l'intervento pubblico a sostegno di una nuova rete NGA concorrente sovvenzionata falsi gravemente la concorrenza e sia pertanto incompatibile con le norme in materia di aiuti di Stato.

Gli Stati membri possono tuttavia confutare tale argomentazione dimostrando che gli operatori delle reti a banda larga di base esistenti non prevedono di investire in reti NGA nei tre anni successivi, ad esempio esibendo prove del fatto che l'evoluzione storica degli investimenti effettuati dagli operatori di rete esistenti negli ultimi anni per introdurre soluzioni infrastrutturali a banda larga più veloci in risposta alla domanda da parte dell'utenza si è rivelata insoddisfacente.

La Commissione valuta altresì se l'impianto della misura può distorcere la concorrenza attraverso l'analisi di una serie di condizioni:

- mappatura particolareggiata e analisi dettagliata della copertura;
- gara d'appalto a procedura aperta;
- offerta economicamente più vantaggiosa;
- neutralità tecnologica;
- utilizzo delle infrastrutture esistenti;
- obbligo di un libero accesso all'ingrosso;
- altre condizioni in capo all'impresa beneficiaria della misura prevalentemente sugli obblighi di accesso all'ingrosso.



## 14 Esperienza italiana

### 14.1 Incentivi statali connessioni internet ADSL e “chiavette”

Un caso di successo, anche se forse non molto significativo come peso economico, è rappresentato dagli incentivi statali 2010 per le nuove connessioni ADSL (fisse, mobili e Wimax).

#### CONNESSIONI INTERNET ADSL E CHIAVETTE 2010

Con il **DL 25.3.2010 n. 40 (c.d. “DL incentivi”)**, pubblicato sulla *G.U.* 26.3.2010 n. 71, sono stati previsti **incentivi** al fine di sostenere determinati settori produttivi in crisi.

L'iter approvativo è rientrato, dunque, nelle **deroghe agli aiuti di stato**, ovvero nei cosiddetti **aiuti di stato settoriali** (sono previste, infatti, deroghe discrezionali o potenzialmente compatibili, per le quali compete alla Commissione il potere di decidere se l'aiuto può o no beneficiare della deroga).

il ministero ha istituito un fondo pari a 300 milioni di euro per stimolare la domanda nei seguenti comparti: motocicli; cucine componibili complete di elettrodomestici efficienti; elettrodomestici; immobili ad alta efficienza energetica; internet veloce per i giovani; rimorchi e semirimorchi; macchine agricole e macchine movimento terra; gru a torre per edilizia; componenti elettrici ed elettronici; nautica da diporto.

Nei 300 milioni di euro per agevolare i consumi, 20 sono stati destinati alla diffusione della banda larga con una stima di circa 400 mila nuove attivazioni tra adsl fisse e collegamenti mobili. L'incentivo statale è stato di 50 euro, ed è stato riservato alle nuove attivazioni di contratti per la connessioni in banda larga. La connessione poteva essere sia mobile (incluso WiMax) o ADSL fissa.

Il governo ha puntato, nello specifico, a favorire l'accesso alla banda larga ai giovani, per età dai 18 ai 30 anni (per sottoscrivere il nuovo contratto si poteva essere anche fuori dai limiti d'età, purché all'interno del nucleo familiare ci fosse qualcuno con i requisiti necessari).

Si trattava di incentivi a esaurimento (e comunque non oltre il 2010) e non cumulabili da richiedere esclusivamente tramite il gestore telefonico e non direttamente dai singoli venditori.

Vista l'esiguità della cifra, gli operatori telefonici si sono lanciati nella campagna delle "prevendite" applicando i 50 euro di bonus nel modo che hanno ritenuto conveniente e adatto alle proprie tariffe.

**Connessioni domestiche.** Tra modifiche e adattamenti delle tariffe in corso, tutti gli Internet Service Provider hanno utilizzato le agevolazioni previste dal Decreto Legge 40 del



2010.

- **TELECOM:** L'azienda ha rimodulato due delle sue offerte: per "Internet Senza Limiti" la promozione (a 19 euro al mese invece di 36 euro) è durata 9 mesi invece di 6 (3 mesi in più grazie agli incentivi governativi); per "Tutto senza limiti" oltre alla promozione (a 26 euro invece di 45 euro per 3 mesi) è stato riconosciuto un bonus di 50 euro che il cliente ha ricevuto direttamente sul Conto Telecom Italia.
- **VODAFONE:** Sconto di 50 euro su tutte le Adsl: "Flat ovunque", "Tutto Flat Ovunque", Free, Flat e "Tutto Flat 10 ore".
- **TELETU:** L'operatore ha raddoppiato l'incentivo statale aggiungendo altri 50 euro di sconto sui servizi "Tutto compreso" e "Tutto per te".
- **FASTWEB:** Sconti per le offerte "Parla Casa", "Parla&Naviga Casa", "Naviga Casa", "Tutto Fastweb Decennium", "JoyInternet dove vuoi", "JoySim". Attivando le offerte dal sito internet si aveva diritto a un ulteriore sconto di 50 euro.
- **INFOSTRADA:** Sconto sulle nuove attivazioni delle adsl "Absolute" e "Tutto incluso".
- **TISCALI:** Sulle tariffe "Tutto Incluso", "Tiscali Unica" e "Unica Light", ai 50 euro governativi l'azienda ne ha aggiunti altri 50 arrivando così a 100 euro di sconto sull'attivazione di una nuova linea. La riduzione di 100 Euro si è aggiunta agli sconti previsti dalle promozioni già presenti in listino.

**Connessioni mobili.** Le "chiavette" sono ormai popolarissime in Italia e la navigazione in mobilità uno dei mercati più interessanti per i provider nazionali.

- **H3G** ha rinnovato "Incentivi" che prevedeva uno sconto di 18 euro sul prezzo della **chiavetta adsl** e di 32 euro per il credito ricaricabile (che sarà erogato entro il mese successivo a quello di attivazione) da utilizzare navigando a consumo con il piano SuperWebTime o per un'altra opzione di internet mobile.
- Per i clienti **Vodafone**, la Internet Key 7.2 mega ricaricabile costava solo 1 euro con 3 mesi di navigazione inclusa (fino a 30 ore al mese). In alternativa si poteva beneficiare di uno sconto di 50 euro attivando una delle offerte Internet Facile (fruibili con Internet Key 7.2, Internet Key 28.8, Internet Keywifi, mini Pc e tablet) oppure attivando una nuova linea Vodafone ADSL, tra le offerte ADSL Dati, Flat Ovunque, Tutto Flat Ovunque e Free. Nel caso di attivazione di nuova linea **Vodafone ADSL** o di un'offerta Internet abbonamento (Internet Key o MiniPC) l'incentivo poteva essere richiesto anche da un familiare: bastava, infatti, avere nel proprio nucleo un giovane tra i 18 e i 30 anni.
- Quanto a **Tim**, gli incentivi si sono applicati per l'acquisto di un **Internet Pack**, ovvero chiavetta più connessione mobile per dodici mesi: con i prezzi scontati, il pacchetto da 40 ore mensili costava quindi 49 euro, quello da 100 ore mensili 109 euro.
- Con **Wind** era possibile attivare una delle opzioni Mega Ore, Mega 100 Ore, Mega Unlimited o Internet No Stop contestualmente ad una nuova Sim ricaricabile o ad un abbonamento



(solo per il listino Wind Dati).

- **PosteMobile** ha aderito alla nuova campagna per gli incentivi applicando alle proprie offerte di connettività a banda larga, prevedendo un **contributo, pari a 50 euro di traffico prepagato** per l'**acquisto di una SIM PosteMobile attivando contestualmente l'Opzione "Internet 100 Ore"**.

**Wimax.** Ultima arrivata tra le opzioni di connessione, la "grande rete senza fili" Wimax è una delle scommesse per la connettività diffusa, soprattutto per quelle zone d'Italia non raggiunta dall'Adsl. Tra le aziende che propongono questo tipo di connessione ci sono Freemax e Mandarin, entrambe le aziende hanno proposto iniziative promozionali sulla scia degli incentivi governativi.

### **ESITO INCENTIVI**

Da aprile a settembre 2010, il fondo unico per gli incentivi messo a disposizione dal MISE per consentire a consumatori e imprese di utilizzare appieno i 300 M€ che nell'aprile 2010 erano stati destinati al sostegno degli acquisti in vari settori merceologici si è praticamente esaurito: per le sole connessioni per la banda larga e per le chiavette Internet Adsl si sono registrati circa **530 mila contributi** concessi per un importo di oltre **26 milioni di euro** (ben oltre i 20 milioni di euro stanziati inizialmente).

A novembre 2010 sono ripartiti gli incentivi (si è trattato della "rimodulazione" dei 110 M€ del fondo incentivi non del tutto utilizzato da alcune categorie). Quelli stanziati per le sole connessioni per la banda larga e per le chiavette Internet Adsl (circa **9 milioni di euro**) sono andati **esauriti** in 2 settimane.

## **14.2 Incentivi ai decoder TV**

Un caso di insuccesso, è rappresentato dagli incentivi governativi (anni 2004 e 2005) per i decoder digitale terrestre, revocati in quanto giudicati in violazione della normativa comunitaria sugli aiuti di Stato.

### **DECODER DIGITALE TERRESTRE 2004 e 2005**

Con la legge finanziaria del 2004, il governo italiano ha concesso un contributo pubblico di 150 euro a ogni utente del servizio di radiodiffusione che acquistasse o noleggiasse un apparecchio per la ricezione, in chiaro, dei segnali televisivi digitali terrestri (T-DVB/C-DVB). Il limite di spesa del contributo era stato fissato a **110 milioni di euro**. La legge finanziaria del 2005 ha reiterato tale provvedimento nello stesso limite di spesa, riducendo tuttavia il contributo per ogni singolo decoder digitale a 70 euro. Per poter fruire del contributo era necessario acquistare o noleggiare un apparecchio per la ricezione dei segnali televisivi digitali terrestri. Conseguentemente, il consumatore che



avesse optato per un apparecchio che consentisse esclusivamente la ricezione di segnali satellitari non poteva ottenere il contributo.

**Sulla base delle denunce da parte di Europa7 e Sky Italia, di violazione delle norme comunitarie in tema di aiuti di Stato, la decisione della Commissione Europea li ha revocati sulla base della constatazione di una distorsione del mercato a vantaggio solo degli operatori che avevano già avviato il processo per il passaggio alla nuova tecnologia di diffusione, vale a dire Rai e Mediaset.**

La **Corte di Giustizia Ue** ha confermato *“che i contributi italiani per l’acquisto dei decoder digitali terrestri nel 2004 e 2005 costituiscono aiuti di Stato e le emittenti radiotelesive che ne hanno beneficiato indirettamente sono tenute a rimborsarli”*, confermando la sentenza del tribunale di primo grado contro la quale **Mediaset** aveva presentato ricorso in cui i **giudici europei avevano stabilito che il contributo pubblico all’acquisto dei decoder (150 euro per ogni utente previsti dalla finanziaria 2004 e 70 euro in quella del 2005), attribuiva alle emittenti digitali terrestri “un vantaggio indiretto a danno delle satellitari”**. Questo perché, per ottenere il contributo, era necessario acquistare un apparecchio per la ricezione di segnali televisivi digitali terrestri e chi invece ne acquistava uno solo per la ricezione di quelli satellitari non avrebbe potuto beneficiarne.

La Corte di Giustizia Ue ha pertanto confermato che gli aiuti di cui hanno beneficiato alcuni operatori economici comportano una *“distorsione della concorrenza”* e gli Stati devono provvedere a recuperarli.

La Corte ha, infine, stabilito che l’obbligo per le autorità nazionali di calcolare l’importo preciso degli aiuti da recuperare deriva dall’obbligo di leale cooperazione che vincola reciprocamente la Commissione e gli Stati membri nell’applicazione delle norme dell’Unione in materia di aiuti di Stato.

Nel dettaglio **La Corte ha ricordato che, ai fini della valutazione della selettività di una misura, occorre accertare se essa implichi un vantaggio per talune imprese rispetto ad altre collocate in analoga situazione di fatto e giuridica**. Il Tribunale ha rilevato che i contributi di cui trattasi hanno spinto i consumatori all’acquisto di decoder digitali terrestri, limitando i costi per le emittenti televisive digitali terrestri le quali hanno potuto, in tal modo, consolidare la loro posizione sul mercato rispetto ai nuovi concorrenti. **La Corte ha inoltre confermato che il Tribunale ha correttamente affermato che un aiuto di cui i beneficiari diretti siano i consumatori può nondimeno costituire un aiuto indiretto agli operatori economici, quali le emittenti televisive in questione**.

Il Tribunale ha respinto l’argomento della Mediaset secondo cui la Commissione non avrebbe dimostrato la sussistenza di un collegamento tra il contributo e le emittenti di cui trattasi.

La Corte ha condiviso altresì il ragionamento del Tribunale secondo cui **l’elemento di selettività basato sulle caratteristiche tecnologiche, che favorisce la tecnologia digitale terrestre rispetto a quella satellitare, ha comportato una distorsione della concorrenza, ragion per cui la misura di cui trattasi è incompatibile con il mercato comune**.





### 14.3 Incentivi ai decoder TV

Un nuovo caso di successo, è rappresentato dai nuovi incentivi governativi (anno 2011) per i decoder digitali interattivi (tutte le tecnologie), ristretti ad alcune categorie svantaggiate, per età (oltre i 65 anni) e per reddito (inferiore a 10.000 euro/annui).

#### DECODER INTERATTIVI 2011

Con la transizione al digitale tutti i programmi televisivi saranno trasmessi esclusivamente nella nuova tecnologia e il loro segnale potrà essere ricevuto unicamente attraverso un decoder o un apparecchio televisivo con sintonizzatore digitale integrato. Il Ministero dello Sviluppo Economico - Dipartimento per le Comunicazioni ha previsto un **contributo di 50 euro** per l'acquisto o noleggio di un **decoder digitale interattivo (tecnologicamente neutrale)**.

Per agevolare questa importante fase di passaggio alla nuova tecnologia è stato predisposto un programma di interventi a favore dei cittadini. Infatti chi non ne abbia già usufruito in passato e appartenga alle categorie di seguito indicate, può utilizzare un buono del valore di 50 euro, messo a disposizione dal Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le Comunicazioni, per l'acquisto o noleggio di un decoder digitale interattivo presso tutti i rivenditori che aderiscono all'iniziativa.

**Lo Stato eroga un contributo di 50 euro ai cittadini, in regola con il pagamento del canone di abbonamento al servizio televisivo pubblico, che non ne abbiano già usufruito in passato:**

- della Liguria, Toscana, Umbria, provincia di Viterbo, Marche, **di età pari o superiore a 65 anni** (da compiersi entro il 31/12/2011) e che abbiano dichiarato nel 2010 (redditi 2009) **un reddito pari o inferiore a euro 10.000**, a decorrere dal 10 settembre 2011.
- di alcuni comuni della provincia di Teramo, **di età pari o superiore a 65 anni** (da compiersi entro il 31/12/2011) e che abbiano dichiarato nel 2010 (redditi 2009) un **reddito pari o inferiore a euro 10.000**, a decorrere dal 10 settembre 2011.

**Il contributo consiste in una riduzione del prezzo complessivo del decoder, Iva inclusa, al netto di ogni eventuale sconto commerciale. L'importo verrà rimborsato al rivenditore.** Il contributo non può essere corrisposto più di una volta per ciascun cliente e non può superare in alcun caso il prezzo di vendita.



## 14.4 Esperienza internazionale

Il Rapporto iCom sulle reti di nuova generazione (febbraio 2011) descrive le esperienze mondiali relative alle seguenti tipologie di strumenti di intervento pubblico lato domanda, fra cui quelle relative ai sussidi per la fruizione di abbonamenti per connessioni a larga banda

Riduzione dei costi dell'accesso a banda larga	Aumento del valore d'uso dell'accesso a banda larga
<i>Sussidi per l'acquisto di device per la fruizione di connessioni a banda larga (modem, computer, ecc.)</i>	<i>Potenziamento dei servizi di e-government</i>
<b>Sussidi per la fruizione di abbonamenti per connessioni a banda larga</b>	<i>Stimolo alla domanda business (in particolare da parte delle PMI)</i>
<i>Strumenti di aggregazione della domanda</i>	<i>Programmi di alfabetizzazione digitale e skill training</i>
<i>Fornitura di servizi Internet wireless negli spazi pubblici e creazione di centri di accesso pubblici</i>	

(Fonte: Secondo Rapporto dell'Osservatorio I-Com sulle Reti di Nuova Generazione – Feb 2011)

## 14.5 Sussidi per l'acquisto di apparati d'utente e per la fruizione di abbonamenti per connessioni broadband

Un numero crescente di paesi ha iniziato a sussidiare l'**acquisto di PC ed accessi a internet** con l'intento di sorpassare quello che è spesso l'ostacolo principale alla sottoscrizione di un abbonamento broadband. In molti casi il governo, infatti, offre sussidi per l'acquisto di *device* come PC, tablet, etc.

ESEMPI ESTERI DI UTILIZZAZIONE DI SUSSIDI
La <b>Corea</b> ha previsto la fornitura sovvenzionata di <i>pc</i> per le famiglie a basso reddito e li ha abbinati con programmi di alfabetizzazione digitale. Il piano "the plan for promoting ITc use and Distribute PCs for low income families" lanciato nel 2001 forniva PC e accessi ad internet a tassi ridotti. Il governo coreano ha inoltre fornito gratuitamente computer a 50 mila studenti disagiati e assistenza pubblica nella guida all'utilizzo dei devices ai soggetti deboli della popolazione. Programmi di concessione in leasing pluriennali sono stati inoltre attivati a beneficio delle famiglie.
La <b>Cina</b> , nel marzo 2009, ha annunciato di aver selezionato 14 venditori specializzati di PC e di averli convinti ad offrire i devices a prezzi ridotti per gli abitanti delle zone rurali. Questa iniziativa faceva parte del programma "National Home Appliance Subsidy Program for rural areas" e circa 57 villaggi (200 milioni di persone) hanno avuto il diritto di acquistare PC con un sussidio statale del 13% della spesa totale.



In **Nuova Zelanda**, il progetto "PROBE" ha finanziato l'acquisto di pc per fornire connessioni a banda larga nelle scuole provinciali. Negli Stati Uniti invece il programma "School and libraries program of the universal service fund" ha offerto degli sconti ad alcune scuole e biblioteche per la fruizione dei servizi on line.

L'**Inghilterra** ha finanziato l'affitto di pc per un periodo di 4 anni alle famiglie a reddito basso. Il programma inglese supportato dalla Home access task force, ha investito oltre 3M di sterline per fornire PC ai bambini in età scolare e un anno di abbonamento a internet. Il governo inglese crede che arriverà a coprire 270k famiglie entro il 2011.

Il **Belgio** ha proposto forme di incentivazione della domanda basati su sgravi fiscali per i consumatori. In particolare, ha previsto la formazione di consorzi in grado di fornire in un unico pacchetto pc, connessioni a banda larga e software in cambio di minori tasse per i cittadini che ne usufruivano.

La **Spagna**, infine, ha offerto dei prestiti a interessi zero ai privati che hanno inteso acquistare un pc o utilizzare una connessione internet a banda larga per usi domestici.

## 15 Considerazioni della Presidenza del Comitato su norme sugli aiuti di Stato e esperienze di incentivi pubblici

Ci soffermiamo di seguito su alcuni punti di attenzione e prime conclusioni della Presidenza del Comitato in merito all'esame della normativa in materia di aiuti di Stato e all'esperienza degli incentivi pubblici erogati agli utenti finali.

Dalla breve ricognizione sopra riassunta si possono trarre alcune prime conclusioni che sembrano confermare l'efficacia dei finanziamenti pubblici diretti agli utenti finali in termini di incremento della domanda del prodotto/servizio oggetto della misura. I finanziamenti stanziati sono stati spesso esauriti dagli utenti in un arco di tempo relativamente breve. Ciò conferma la pertinenza di questa forma di finanziamento proprio per lo sviluppo delle reti NGA, caratterizzate, non solo, da alti costi di investimento, ma anche da incertezza nella crescita della domanda potenziale. Tutte le esperienze nazionali e internazionali osservate nel presente lavoro, in merito agli incentivi alla domanda, sembra abbiano dato risultati particolarmente soddisfacenti nella promozione dei servizi, ad eccezione del caso degli incentivi ai decoder digitali terrestri del 2004-2005, che sono stati valutati come aiuti distorsivi della concorrenza. La Corte di Giustizia con la sua decisione conferma che anche gli incentivi dal lato domanda possono costituire aiuti distorsivi della concorrenza se generano vantaggi selettivi indiretti per specifiche imprese o categorie di imprese.

La decisione della Corte di Giustizia sugli incentivi 2004-2005 ai decoder fornisce informazioni importanti circa i criteri di valutazione impiegati in particolare per i finanziamenti pubblici della domanda.



Per quanto attiene all'impianto di finanziamento pubblico dei collegamenti con velocità non inferiore a 100 Mbit/s per utente, così come strutturato nel presente lavoro, non si rilevano da parte della Presidenza del Comitato profili di illegittimità in materia di aiuti di Stato. Rispetto al caso di finanziamento pubblico dei decoder (2004-2005), difatti, gli incentivi lato domanda per i servizi a banda ultralarga sono esplicitamente previsti da una normativa settoriale. In secondo luogo, gli incentivi erogati agli utenti per l'acquisizione di una linea con velocità non inferiore a 100Mbit/s per utente non favorisce – né direttamente né indirettamente – alcuna impresa. Non è infatti prevedibile né l'impresa, né la categoria di imprese che deciderà di fornire i collegamenti a 100 Mbit/s agli utenti finali. Ad oggi non esistono imprese che dispongono di reti NGA o tecnologie prevalenti in misura tale da poter trarre un vantaggio competitivo dagli incentivi rispetto agli altri concorrenti. Inoltre nessuna impresa è esclusa a priori dalla fornitura agli utenti dei collegamenti a 100 Mbit/s e quindi dal vantaggio indiretto che deriverebbe a tutte le imprese che saranno selezionate direttamente dagli utenti. Non si intravedono barriere amministrative, normative, tecniche o economiche che in qualche misura possano limitare o precludere l'ingresso di imprese in questo mercato.

Dall'esame della normativa sugli aiuti di Stato emerge invece la compatibilità dell'impianto di finanziamento lato domanda, per i collegamenti a 100Mbit/s per utente, in particolare per promuovere una rapida diffusione dei servizi a banda ultralarga e per ridurre i costi di realizzazione delle infrastrutture di rete. La normativa in questione costituisce un punto di riferimento circa i criteri di valutazione che la Commissione utilizzerà per la verifica degli aiuti di Stato notificati dai vari paesi della UE circa la capacità di generare distorsioni di mercato. Tale normativa sembra porre particolare attenzione alle seguenti condizioni:

- a) valutazione della forma di finanziamento prescelta ai fini della qualificazione della misura come aiuto di Stato;<sup>15</sup>
- b) valutazione delle misure di finanziamento separatamente per la banda larga e le reti NGA;<sup>16</sup>
- c) valutazione delle misure di finanziamento separatamente per le aree geografiche NGA (cosiddette aree bianche, grigie, nere);
- d) valutazione delle misure di finanziamento diretto alle imprese.

---

<sup>15</sup> Non tutte le forme di finanziamento pubblico costituiscono "aiuti di Stato" ai sensi della normativa vigente.

<sup>16</sup> Le linee direttrici della Commissione sull'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga separano le valutazioni tra reti a banda larga e reti NGA.



A questo riguardo, è possibile formulare le seguenti considerazioni in merito ai vantaggi economici e alla compatibilità con la normativa europea dell'impianto di finanziamento dei collegamenti a 100Mbit/s per utente:

- I finanziamenti pubblici indirizzati agli utenti finali, non sembra costituiscano aiuti di Stato, giacché non tutte le condizioni previste dalla normativa per tale qualificazione appaiono cumulativamente rispettate. Laddove forme di incentivazione pubblica non dovessero essere qualificate come aiuto di Stato, i finanziamenti pubblici a favore degli utenti finali non sarebbero soggetti all'autorizzazione della Commissione.
- La normativa prevede finanziamenti pubblici per le reti NGA, le quali sono costituite da reti cablate in grado di fornire servizi che richiedono alte capacità trasmissive necessarie, per esempio, per fornire servizi simmetrici e servizi di trasmissione dei contenuti video. La Commissione ha già valutato forme di aiuti di Stato indirizzate esclusivamente a collegamenti in fibra ottica, senza rilevare profili di violazione del principio di neutralità tecnologica. Pertanto, indirizzando i finanziamenti pubblici di uno specifico progetto esclusivamente ai collegamenti con capacità superiore a 100 Mbit/s, la Presidenza del Comitato non ritiene che si possano configurare profili di violazione del suddetto principio.
- La Commissione verifica la compatibilità degli aiuti di Stato in relazione alle diverse aree geografiche cui sono destinati (bianche, grigie, nere), fornendo i criteri di valutazione separatamente per ciascun tipo di area. La Commissione verifica altresì se tali aiuti favoriscono direttamente le imprese fornitrici del prodotto/servizio.
- L'aiuto di Stato alle imprese non rientra nel progetto di finanziamento proposto dalla Presidenza nell'ambito dei lavori del Comitato. Al contrario, le misure sarebbero volte a favorire tutti gli utenti finali che intendano chiedere servizi a banda ultralarga. Non si configurano pertanto i profili di incentivazione pubblica che potrebbero impropriamente favorire direttamente o indirettamente una o più imprese. Gli incentivi agli utenti finali sarebbero di fatto acquisibili indirettamente da tutti gli operatori titolari di autorizzazioni e licenze che intendano realizzare reti NGA con velocità non inferiori a 100 Mbit/s. Nessuna impresa ad oggi in Italia avrebbe un vantaggio competitivo derivante da una tale forma di finanziamento poiché nessun operatore, attualmente, dispone di risorse di rete intermedie diffuse su tutto il territorio nazionale che potrebbero risultare necessarie ad altre imprese concorrenti per realizzare le reti NGA.



- Per quanto riguarda le cosiddette aree bianche, grigie e nere NGA, si ritiene che in Italia ad oggi non siano state completamente identificate su tutto il territorio nazionale né aree grigie né aree nere, vale a dire aree dove più operatori siano tra loro in concorrenza attraverso la fornitura di servizi su infrastrutture di rete NGA alternative.<sup>17</sup> Si potrebbero profilare casi in cui, nei prossimi tre anni, si in alcune limitate aree geografiche si potranno sviluppare più reti; tuttavia, erogando i finanziamenti a favore degli utenti finali, questi potranno decidere liberamente dove indirizzare la propria domanda, senza il rischio di discriminazioni tra imprese. Pertanto non si configurano distorsioni di mercato o vantaggi diretti o indiretti a specifiche imprese o a categorie di imprese poiché i finanziamenti sarebbero accessibili a tutti gli utenti presenti nelle aree geografiche (Comuni) ove si sviluppino piani NGA . Gli incentivi pubblici dal lato domanda favorirebbero, in ogni caso, un più rapido sviluppo delle reti a banda ultralarga anche nelle aree urbane sprovviste di reti NGA, senza influenzare le normali dinamiche di mercato.
- Nel caso in cui i finanziamenti pubblici dovessero essere ritenuti aiuti di Stato, non sembra si possano configurare i presupposti di incompatibilità con tale normativa in quanto le proposte di finanziamento formulate nel presente lavoro prevedono l'erogazione dell'incentivo direttamente agli utenti e non alle imprese. Inoltre le condizioni di accesso al finanziamento prevedono la realizzazione di risorse passive di rete, le quali sono in grado di assicurare le più alte performance in termini di banda ultralarga, rispetto ad altre soluzioni tecnico-architettoniche ad oggi note, e garantire al contempo la piena apertura della rete a tutti gli operatori concorrenti, senza la necessità di acquisire risorse non necessarie o sproporzionate per accedere al singolo collegamento terminale dell'utente.
- Il finanziamento dei collegamenti a 100Mbit/s, pone tutti gli operatori che intenderanno infrastrutturarsi sullo stesso piano e con le stesse condizioni di partenza. Difatti, nessun operatore dovrà acquistare in modo diffuso infrastrutture di rete esistenti, disponibili solo a uno o più specifici operatori concorrenti.

---

<sup>17</sup> Allo stato attuale l'AGCOM ha avviato un procedimento istruttorio volto tra l'altro alla identificazione delle aree NGA.



## **16 Posizioni degli operatori sulle alternative di finanziamento pubblico**

Riassumiamo di seguito le posizioni espresse dagli operatori lungo l'arco dei lavori del Comitato che hanno condotto alla redazione della proposta riassunta in questo rapporto.

### **16.1 Vantaggi del finanziamento di collegamenti non inferiori a 30Mbit/s secondo Telecom Italia**

La soluzione relativa all'erogazione di un finanziamento pubblico per collegamenti non inferiori a 30Mbit/s, secondo il punto di vista espresso da Telecom Italia, presenta i seguenti vantaggi rispetto alla prima soluzione:

- Rispetta il principio della neutralità tecnologica. In particolare, esiste giurisprudenza consolidata a livello comunitario secondo la quale un elemento di selettività basato sulle caratteristiche tecnologiche, che favorisce una tecnologia rispetto a un'altra (ad esempio, il fisso rispetto al mobile, ovvero FTTH punto-punto rispetto a FTTCab), comporta una distorsione della concorrenza, ragione per cui il contributo statale risulta incompatibile con il mercato comune e con la normativa degli aiuti di Stato. Più in dettaglio e in considerazione dei due obiettivi stabiliti dalla Digital Agenda for Europe che si propone di garantire, entro il 2020, il diritto di accesso a Internet rispettivamente, 1) per tutti i cittadini, ad una velocità di connessione superiore a 30 Mbit/s e 2) almeno per il 50% delle famiglie una connessione con velocità non inferiore a 100 Mbit/s, si osserva che:
  - a) laddove alcuni operatori di accesso decidano di abbandonare un'architettura NGAN a favore di un'altra (ad es. FTTCab in favore di FTTH) per accedere al contributo statale, si configura un incentivo tecnicamente non erogabile;
  - b) risulta comunque opportuno abbinare incentivi lato domanda ad una definizione di "ultrabroadband" anche meno ambiziosa (>30 Mbit/s invece che >100 Mbit/s), pur mantenendo vincoli finalizzati a non concedere incentivi a favore di migrazioni verso servizi semplicemente "broadband" e non "ultra broadband". A tal proposito si evidenzia che la stessa recente regolamentazione delle reti NGAN di AGCOM (delibera 1/12/CONS) fa rientrare nelle reti di nuova generazione tutte le tecnologie FTTCab, FTTB e FTTH definendo tali reti come le "reti di



accesso cablate costituite in tutto o in parte da elementi ottici ed in grado di fornire servizi d'accesso a banda larga con caratteristiche più avanzate (quale una maggiore capacità di trasmissione) rispetto a quelle fornite tramite le reti in rame esistenti”;

- c) risulta in ogni caso necessario che il finanziamento pubblico oggetto del gruppo di lavoro venga destinato ai clienti di tutti gli operatori e non soltanto agli utenti dell'operatore che fornisce l'accesso “ultrabroadband” fisso o mobile. Se così non fosse, si correrebbe il rischio di distorcere la concorrenza, avvantaggiando un operatore rispetto a un altro e discriminando i consumatori finali. In questo modo, verrebbe meno il criterio generale di accesso alle risorse di rete a condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie previsto dalle direttive nazionali e comunitarie.
- favorisce comunque lo sviluppo della domanda di tutti i servizi a banda ultralarga (inclusi i servizi con capacità trasmissiva non inferiore a 100 Mbit/s) ed il raggiungimento di entrambi gli obiettivi previsti dalla Digital Agenda europea, senza alcuna discriminazione e condizionamento della domanda;
  - non pone vincoli al cliente finale sulla durata contrattuale per la fornitura del servizio nel rispetto della Legge 40/2007 (cosiddetta Legge Bersani), né previsioni sull'eventuale restituzione del contributo statale in caso di recesso anticipato del cliente;
  - non presuppone la cessazione del contratto di fornitura del servizio offerto su rete in rame (necessario per la realizzazione del segmento terminale in fibra) e quindi non altera gli equilibri di mercato con la sovvenzione pubblica;
  - non solleva le possibili criticità nella gestione del segmento terminale in fibra che si avrebbero con la creazione delle molteplici interfacce operative e contrattuali per il provisioning e per l'assurance del servizio, previste con la prima soluzione;
  - è compatibile, al contrario della prima soluzione, con la definizione di segmento terminale in fibra data dalla Delibera 1/12/CONS che esclude la possibilità che tale segmento di rete possa essere di proprietà del cliente in luogo dell'operatore di immobile<sup>18</sup> proprietario della rete (cfr. art. 1 lett. cc ed

---

<sup>18</sup> Si definisce come il segmento di una rete NGA che collega la borchia localizzata all'interno dell'abitazione dell'utente finale al primo punto di distribuzione; tale segmento di terminazione comprende il cablaggio verticale all'interno dell'edificio, ed eventualmente il cablaggio orizzontale fino





art. 15 della delibera 1/12/CONS, delibera 621/11/CONS e delibera 43/12/CONS).

## **16.2 Vantaggi del finanziamento di collegamenti fino a 20 Mbit/s secondo H3G**

La soluzione avanzata da H3G si articola in sei punti principali. In particolare appare necessario che nei progetti di sviluppo della banda ultralarga siano assicurati i collegamenti anche per il mobile, intendendo con ciò che le stazioni radio base debbano essere, al pari delle unità immobiliari, collegate attraverso portanti trasmissivi a banda ultralarga.

In questo senso, gli incentivi pubblici dovrebbero essere indirizzati – anche se differenziati tra rete fissa e mobile – alla promozione dell'evoluzione di reti mobili a banda larga, le quali necessitano di backhauling ad alta capacità trasmissiva.

Gli incentivi agli utenti dovrebbero riguardare anche i finanziamenti per l'acquisto di chiavette, PC o altri dispositivi per l'accesso alla banda ultralarga da rete mobile. Peraltro ciò contribuirebbe a ridurre il deficit di alfabetizzazione digitale che caratterizza l'Italia rispetto agli altri paesi europei. Il finanziamento statale dovrebbe essere simile a quello applicato in passato per gli incentivi all'acquisto di chiavette (per analogia, anche questo incentivo dovrà essere esteso sia al fisso sia al mobile). Per estendere gli incentivi statali anche alla rete mobile appare necessario fissare a 20Mb/s la velocità minima per rientrare nella definizione di banda ultra larga.

Infine, è necessario mettere in relazione la definizione del campo di applicazione dell'incentivo con i tempi entro cui si prevede di avviare l'erogazione in quanto la disponibilità della tecnologia e, quindi, della velocità minima per l'accesso all'incentivo, è chiaramente dipendente da tale fattore.

## **16.3 Vantaggi del finanziamento di collegamenti fino a 30 Mbit/s secondo PosteMobile**

PosteMobile ritiene che le ipotesi di finanziamento pubblico dovrebbero essere caratterizzate da una serie di requisiti di seguito elencati.

- a) La sottoscrizione di un contratto per la fornitura di un servizio con capacità trasmissiva non inferiore a 30 Mbit/s, realizzabile con qualunque tecnologia

---

a un divisore ottico ubicato nel seminterrato dell'edificio o in un pozzetto in prossimità dello stesso, posizionato all'interno o all'esterno della proprietà privata



ultrabroadband fissa o mobile per il principio di neutralità tecnologica (ritenuto applicabile, latu sensu, anche alle NGAN benché la attuale definizione UE di NGAN preveda esplicitamente solo reti “wired”).

- b) In entrambe le opzioni (fisso o mobile) gli incentivi andrebbero erogati alla sola condizione che le reti di accesso fisse e mobili abilitanti l’ultrabroadband (allo stato attuale dello sviluppo delle tecnologie, per il fisso architetture solo fibra e miste fibra-rame, per il mobile LTE) siano aperte anche ad operatori virtuali che possano, a loro volta, fruire degli incentivi attraverso accessi NGAN acquistati a livello wholesale.
- c) Fermo restando che le misure regolamentari e pro concorrenziali relative alle modalità di realizzazione di reti ultrabroadband di reti wired sono oggetto di specifici procedimenti Agcom attualmente in corso, PosteMobile ritiene che le tecnologie abilitanti architetture NGAN di tipo misto rame-fibra (ad es. il VDSL2 “vectoring”), debbano essere in linea di principio adottabili anche da operatori alternativi e non debbano pregiudicare la fornitura concorrenziale di servizi disaggregati (ULL e sub loop ULL) su reti a banda larga.

## **16.4 Vantaggi del finanziamento di collegamenti fino a 100 Mbit/s secondo Trentino Network**

La Commissione Europea, attraverso l’Agenda digitale europea, fissa importanti obiettivi di copertura della popolazione al 2020: connessioni a 30 Mbit/s per il 100% dei cittadini europei e 100 Mbit/s per il 50%.

Garantire la copertura di tutta la popolazione dell’Unione con connettività pari 30 Mbit/s rappresenta, a parere di Trentino Network, senz’altro un obiettivo importante ma che non deve, tuttavia, rappresentare un punto di arrivo, bensì un punto di partenza da cui costruire un percorso di sviluppo delle reti a banda ultra larga. Fermarsi ad un semplice azzeramento del digital divide significherebbe crearne uno ancora più marcato rispetto a soluzioni di connessione che rappresentano il futuro del settore, oltre che un mancato rispetto degli obiettivi posti dall’Agenda Digitale entro il 2020.

Al fine di favorire la diffusione per la collettività di servizi di connessione a banda ultra larga potrebbe non bastare la sola offerta da parte degli operatori. È per questo motivo che si accoglie con il più ampio favore la possibilità di un’azione di incentivo alla domanda di servizi di connessione in banda ultra larga mediante contributo pubblico.



Tuttavia, si ritiene che il finanziamento alla domanda, concesso attraverso fondi pubblici, dovrebbe rispettare determinate caratteristiche per potere essere considerato un intervento pubblico rivolto realmente allo stimolo della domanda di servizi di nuova generazione:

- Garanzia di una capacità trasmissiva nominale non inferiore ai 100 Mbit/s
- Finanziamento erogato per l'attivazione del servizio da parte dell'utenza finale
- Compensazione, per l'operatore che eroga il servizio, in un intervallo tra 50 e 100€ per utente collegato
- Finanziamento previsto per tutte le aree del Paese
- Previsione di una eventuale "clausola di preferenza" in funzione del reddito.

Il decision maker, in fase di strutturazione dell'incentivo, dovrebbe tenere in debito conto l'obiettivo ultimo dell'iniziativa intrapresa, subordinando, dunque, l'erogazione del finanziamento alla reale attivazione da parte dell'utente finale di un servizio con capacità trasmissiva non inferiore ai 100 Mbit/s, garantendo all'operatore che attiva tale servizio una compensazione che si attesti nell'intervallo 50-100€.

La scelta di incentivare l'attivazione del servizio è dettata da alcune considerazioni di merito: si ricorda infatti come obiettivo principale del presente GdL sia quello di favorire la diffusione di connessioni in banda ultralarga nelle aree del territorio che attualmente non ne beneficiano. Per cui un finanziamento che si limitasse alla costruzione dell'infrastruttura non garantirebbe automaticamente anche l'attivazione effettiva del servizio. Viceversa un contributo pubblico che sia erogato direttamente per l'attivazione di un servizio di connessione in banda ultra larga presuppone la presenza di un'infrastruttura NGAN.

È inoltre importante sottolineare come la previsione di un finanziamento subordinato all'erogazione di un servizio NGN con capacità di banda nominale pari a 100 Mbit/s provenga dagli obiettivi, sopra menzionati, previsti dalla Commissione Europea all'interno dell'Agenda digitale europea.

Si ritiene, dunque, che il finanziamento pubblico debba essere volto a favorire l'affermazione di standard di connessione che abbiano reali prospettive di sviluppo per i prossimi anni, garantendo in questo modo una reale efficacia dell'intervento pubblico nel contribuire a stimolare la domanda.

In caso di scarsità dei fondi pubblici messi a disposizione per il finanziamento della domanda, il decision maker dovrebbe prevedere delle "clausole di preferenza",



garantendo una priorità nell'accesso ai contributi da parte delle famiglie a basso reddito. Come riferimento per poter individuare le categorie sociali in oggetto, potrebbe essere adoperata la dichiarazione ISEE, strumento ben rodato e ampiamente utilizzato per molte altre classificazioni di benefici.

Si considera infine come dato rilevante che il contributo pubblico sia diretto a tutte le aree del Paese. Va tuttavia aggiunto, alla luce anche delle Linee Guida sugli aiuti di Stato di cui alla Comunicazione della Commissione del 2009, che un contributo pubblico di incentivo alla domanda di servizi di connessione in banda ultralarga dovrebbe essere sempre guidato dall'idea di operare laddove non vi siano possibilità di intervento autonomo da parte del mercato.

## **16.5 Vantaggi del finanziamento di collegamenti fino a 100 Mbit/s secondo AIIP, Anfov, Assoprovider**

Secondo il parere espresso dalle tre associazioni AIIP, Anfov e Assoprovider, i vantaggi di un incentivo pubblico a favore degli utenti finali per la realizzazione di un collegamento non inferiore a 100Mbit/s sono riconducibili a:

- a. Riduzione delle cause che frenano lo sviluppo delle reti NGA ossia riduzione dei costi di investimento e incremento della domanda.
- b. Indirizzamento di risorse finanziarie pubbliche verso risorse passive di rete che richiedono importanti opere edili, la cui vita utile va oltre l'orizzonte temporale prevedibile sui possibili cambiamenti tecnologici.
- c. Realizzazione di un segmento terminale di rete ad elevatissima capacità trasmissiva che non richiederà ulteriori interventi di ammodernamento per un lasso di tempo molto lungo oltre il quale non è possibile prevedere lo sviluppo di altre innovazioni tecnologiche.
- d. Realizzazione di un segmento terminale di rete accessibile a tutti gli operatori infrastrutturati, sostenendo solo i costi variabili di acquisizione della linea e quindi attraverso il minor dispendio possibile di costi e risorse di rete.
- e. Costo del progetto da finanziare relativamente basso, considerato che una parte rilevante del finanziamento ritorna nelle casse dello Stato sotto forma di IRES, IRAP e IVA.
- f. Forte impulso alle attività relative alle opere civili per la realizzazione delle infrastrutture di rete.



- g. Certezza che il finanziamento è destinato ad una crescita effettiva di linee attive a banda ultralarga.
- h. Possibilità per gli utenti finali di acquisire la proprietà del segmento terminale.
- i. Impulso allo sviluppo delle esternalità di rete per i servizi a banda ultralarga.
- j. Incentivo alla migrazione della trasmissione dei contenuti video su rete fissa e conseguente ottimizzazione prospettica dell'uso dello spettro radio.

## **17 Considerazioni della Presidenza del Comitato**

Il mandato fornito dal Consiglio dell'Autorità al Comitato nel marzo 2011 prevedeva di esaminare un progetto di finanziamento pubblico degli utenti finali per l'attivazione di un collegamento in fibra ottica con velocità non inferiore a 100Mbit/s.

Nel corso delle attività alcuni operatori, anche alla luce delle novità tecnologiche insorte specialmente in Europa nell'ultimo anno, hanno ritenuto opportuno formulare proposte estensive o integrative al finanziamento dei collegamenti in fibra ottica e, in particolare, prevedere il finanziamento dell'attivazione dei servizi nonché quello degli apparati necessari a fornire velocità trasmissive comprese tra 20 e 30 Mbit/s attraverso tecnologie di rete fissa e mobile.

Al termine dei lavori, pur tenendo conto del costruttivo insieme di suggerimenti espressi dagli Operatori, tuttavia, si ritiene che il finanziamento pubblico dei collegamenti a 100 Mbit/s – così come originariamente previsto dal Consiglio dell'Autorità – mantiene profili di interesse maggiore rispetto alle proposte formulate dagli operatori sia da un punto di vista tecnico, che economico. La necessità di non focalizzare il tipo di intervento sembra rafforzarsi in considerazione a) del riconosciuto ritardo dell'Italia nel rispetto dell'obiettivo più sfidante e costoso dell'Agenda Digitale Europea e b) delle presenti difficoltà di finanza pubblica che suggeriscono di ritagliare con assoluta oculatezza gli eventuali interventi di sostegno allo sviluppo.

Ritenendo, tuttavia, prezioso il contributo di idee complessivamente fornito dagli Operatori, nella loro differente e spesso incompatibile articolazione, si rinvia comunque ad ulteriori indagini ed approfondimenti, nelle sedi competenti, la possibilità di contemperare, nel quadro di un interesse largamente prevalente ai finanziamenti per la UBB (oltre 100 Mbit/s), anche l'identificazione di interventi mirati a vantaggio di soluzioni a più basso bit rate (30 Mbit/s), indipendentemente dalla tecnologia, fissa o mobile, prescelta per conseguirle.



Va tuttavia tenuto ben presente che i collegamenti a 20Mbit/s proposti dagli operatori mobili non costituiscono collegamenti a banda ultralarga secondo la definizione dell'Agenda Digitale europea e pertanto dovrebbero essere esclusi in quanto non compatibili con le finalità del presente lavoro e non in linea con il dettato europeo. Peraltro, i collegamenti a 20 Mbit/s sono attualmente presenti sul mercato e forniti dagli operatori di rete fissa attraverso le tecnologie xDSL, a prescindere dai finanziamenti pubblici che nella fattispecie potrebbero essere giudicati inappropriati. Infine, si rileva che lo sviluppo molto sostenuto delle reti mobili in Italia, la capillarità della loro presenza e il livello alto di concorrenza fra numerosi operatori che adottano anche tecnologie in parte diversificate, non sembra giustificare un tipo di intervento quale quello esaminato in questa relazione su mandato del Consiglio dell'Autorità.

Va tuttavia evidenziata una carenza della stessa Agenda digitale europea, laddove nulla precisa in relazione alla garanzia di livello di servizio (ovvero di mero "best effort") in relazione agli obiettivi di velocità minima (30 Mb/s o 100 Mb/s) previsti e ciò, a parere della Presidenza del Comitato, lascia comunque aperta la possibilità di considerare il più ampio parco delle tecnologie d'accesso impiegabili, quanto meno fino a che la Commissione non ritenesse di fornire una definizione meno vaga.

Se i collegamenti a 20 Mbit/s sembrano esclusi, i collegamenti a 30Mbit/s, d'altronde, rientrano a pieno titolo tra gli obiettivi dell'Agenda Digitale, in particolare per evitare il cosiddetto Digital Divide di seconda generazione. I principali operatori europei di rete fissa sembrano orientati ad intraprendere, su basi di libera iniziativa economica, soluzioni tecniche in grado di offrire collegamenti alla velocità nominale di 30Mbit/s, utilizzando parzialmente anche l'attuale rete in rame attraverso architetture di tipo FTTC e con l'impiego della tecnologia VDSL2 (ivi compresa la versione dotata di "vectoring", fra le varie alternative possibili). Laddove gli operatori stanno autonomamente intraprendendo tali scelte tecnologiche e architetture, in logica "market driven", vengono a mancare i presupposti per un finanziamento pubblico, che dovrebbe essere erogato a fronte di un fallimento di mercato. Pertanto, forme di incentivazione erogate in dette condizioni potrebbero aprire pericolosi contenziosi tra operatori e interventi restrittivi della Commissione europea: essi pertanto non appaiono, in generale, consigliabili nel quadro attuale e prospettico in Italia.

Peraltro, soluzioni volte al finanziamento pubblico di risorse passive di rete come i cavidotti e le fibre ottiche spente, accessibili attraverso una varietà di soluzioni tecniche tra loro alternative, in particolare entro l'edificio del cliente finale specie se questi ne mantiene la proprietà, ma con l'obbligo di appaltarne la gestione e la manutenzione a qualificato soggetto esperto (ad es. iscritto in apposito albo) appaiono senza dubbio neutrali e aperte a tutti gli operatori.



Il finanziamento pubblico di collegamenti a 100Mbit/s potrebbe essere indirizzato ad aree dove sono evidenti i fallimenti di mercato. Ad oggi, infatti, nessun operatore ha ancora avviato a livello nazionale o nelle aree principali del paese, un programma esecutivo per l'infrastrutturazione di rete a 100 Mbit/s. Infatti, i numerosi piani di sviluppo di reti NGA avanzati negli ultimi anni non si sono tuttora tradotti in piani esecutivi concreti.

Inoltre, il finanziamento darebbe un forte impulso alla domanda e ridurrebbe i costi dell'offerta, fra le principali cause dei ritardi dello sviluppo delle reti NGA. L'impianto delle condizioni di accesso al finanziamento rendono questa soluzione preferibile rispetto alle altre in quanto fornisce le migliori performance di banda ad oggi disponibili e il maggior grado di apertura della rete a tutte le soluzioni tecnico-architettoniche liberamente scelte dagli operatori poiché prevede condizioni di accesso al finanziamento che sono limitate esclusivamente alla realizzazione di risorse passive di rete.

Il progetto di finanziamento pubblico, destinato agli utenti che attivano linee a 100Mbit/s, dovrebbe essere avviato in via sperimentale e su basi annuali in modo tale da verificare la risposta della domanda e soprattutto per valutare la sostenibilità in termini di ritorno per le casse dello Stato.

La Presidenza del Comitato ha effettuato una prima simulazione circa l'impatto che una misura di incentivazione della domanda potrebbe avere sulle entrate dello Stato, che viene descritta nel paragrafo seguente.

In base al modello, elaborato a fini esemplificativi e al solo scopo di illustrare il concetto su cui si basa, lo Stato potrebbe stanziare 200 milioni di euro (IVA compresa) per finanziare un milione di utenti e di linee con velocità non inferiore a 100 Mbit/s.

Le entrate statali complessive, generate dall'IVA, IRES e IRAP, in dipendenza diretta del finanziamento, si attesterebbero intorno a 360 milioni di euro.

## **18 Simulazione sull'impatto delle entrate statali derivanti dall'erogazione del finanziamento pubblico delle linee a 100 Mbit/s**

Una simulazione approssimativa sui meccanismi di funzionamento del finanziamento della domanda dei collegamenti in fibra potrebbe fornire utili informazioni per valutare la bontà del progetto, soprattutto per quanto concerne i ritorni finanziari a favore dello Stato in termini di importo nonché di certezza e rapidità dei tempi. Dagli esiti della



simulazione, descritta nel seguito, è emerso che il finanziamento statale sarebbe integralmente recuperato entro la fine dell'esercizio successivo rispetto alla data di inizio dell'erogazione dell'incentivo.

Gli incentivi lato domanda, prevedono che l'utente corrisponda all'operatore 300 euro/linea di cui 200 a carico dello Stato.

Sono considerate in questo esercizio di calcolo i maggiori ricavi soggetti a imposizione fiscale che sarebbero generati dall'attivazione di linee in fibra rispetto allo *status quo*.

Ai fini della valutazione dell'impatto netto sui conti pubblici dell'incentivo alla domanda, è stata strutturata una semplice simulazione, ipotizzando alcuni valori per le principali variabili economiche:

- Erogazione dallo Stato di un importo pari a 200 euro/linea
- Corrispettivo a carico degli utenti di 50 o 100 euro/linea
- Attivazione di 1 milione di linee per utenti che già fruiscono di servizi a banda larga
- Ai fini del calcolo delle quote di ammortamento della rete in fibra, la vita utile della linea è stata determinata in 10 anni
- I costi operativi della nuova linea si ipotizzano, in modo conservativo, pari ai costi operativi delle linee in tecnologia xDSL, anche se le attività di gestione delle linee in fibra presentano costi operativi inferiori a quelle delle linee in rame. Tale ipotesi riduce la base imponibile per evitare sovra stime delle entrate per lo Stato
- I ricavi conseguibili sulla nuova linea in fibra e sulle linee in tecnologia xDSL sono basati sulle offerte al dettaglio attualmente commercializzate da Telecom Italia
- L'incentivo pubblico sarebbe inizialmente destinato a finanziare in via sperimentale le attivazioni di un milione di linee a 100Mbit/s per un solo anno solare.

Ai fini della valutazione dei ricavi derivanti dalle offerte basate sulla fibra ottica e quelle sulle tecnologie xDSL, sono state esaminate le offerte di Telecom Italia rispettivamente denominate "Fibra" e "Internet Senza Limiti". Sono stati considerati i ricavi da attivazione e i canoni ricorrenti come di seguito prospettati (Tabella 11).





Offerte di Telecom Italia			
€	FIBRA	INTERNET SENZA LIMITI	Delta Ricavi
<b>Attivazione una tantum</b>	121	N.A. <sup>19</sup>	121
<b>Canone mensile</b>	75,63	21,26	54,37

**Tabella 11: Offerte di accesso in fibra ottica.**

I maggiori ricavi conseguibili con il passaggio dalle offerte xDSL alle offerte in fibra ammonterebbero, su basi annuali, a 121 euro di attivazione e 652,44 euro (54,37 euro delta mensile per 12 mensilità). Oltre ai 300 euro corrisposti direttamente dall'utente attraverso la forma di incentivazione statale, 773,44 euro di delta ricavi complessivi annuali sarebbero soggetti all'IVA, IRES e IRAP. Tali ricavi rappresentano il maggior valore della produzione rispetto alle attuali offerte basate su tecnologie xDSL.

Le entrate per lo Stato derivano da tre macrocategorie di ricavi conseguiti dall'operatore:

- a) Ricavi una tantum percepiti dall'utente dovuti all'incentivo statale (300 euro)
- b) Ricavi una tantum da attivazione del servizio su fibra (121 euro)
- c) Ricavi ricorrenti da canone per il collegamento su fibra dell'utente finale (652 euro)

Su ogni voce di ricavo di quelle elencate si applicano, in primo luogo, le aliquote IVA (21%) e poi le aliquote IRES e IRAP. L'aliquota complessiva (IRES + IRAP) è stata assunta pari a quella determinata da AGCOM con la delibera n. 578/10/CONS e pari a 37%.

La tabella sottostante (Tabella 12) riporta le entrate fiscali per ognuna delle tre voci di ricavo separatamente per IVA, da un lato, e IRES più IRAP dall'altro.

<sup>19</sup> Lo scopo dell'esercizio di calcolo, è stimare i maggiori ricavi, soggetti ad imposizione fiscale, derivanti dalle offerte in fibra ottica rispetto alle offerte in tecnologia xDSL. L'ipotesi di partenza è che il milione di utenti che domanderà linee in fibra ottica sia migrato da linee in tecnologia xDSL. Pertanto il ricavo di attivazione di una linea xDSL non è applicabile in questa simulazione.

€	Ricavi da incentivo corrisposto da utente	Ricavi da attivazione	Delta Ricavi da canone	TOTALI
Importo ricavi soggetti a imposizione fiscale	300,00	121,00	652,44	1073,44
Entrate da IVA (21%)	52,07	21,00	113,23	<b>186,30</b>
Entrate da IRES + IRAP (37%)	46,58	22,73	105,67	<b>174,99</b>
<b>TOTALI</b>	<b>98,65</b>	<b>43,73</b>	<b>218,91</b>	<b>361,29</b>

**Tabella 12: Stima preliminare delle entrate fiscali.**

La metodologia di calcolo prevede che, per la determinazione della base imponibile, le voci di ricavo siano ridotte di circa il 50% per tener conto dei costi operativi. Tale percentuale è stata determinata dai bilanci di Telecom Italia, escludendo la quota di ammortamenti. Gli ammortamenti sono calcolati direttamente sul costo di realizzazione della rete in fibra e sono poi portati in riduzione dei ricavi.

L'utilizzo dei costi operativi desumibili da bilancio presuppone che le attività di gestione delle reti di accesso in rame e fibra abbiano gli stessi costi. In realtà i costi operativi per la gestione della rete in rame dovrebbero essere superiori a quelli della rete in fibra. Tale scelta tende a ridurre la base imponibile e quindi a sottostimare le entrate dello Stato rispetto ad un confronto puntuale dei costi operativi della rete in rame con la rete in fibra.

Per quanto riguarda i costi di realizzazione della rete, è stato considerato un costo per linea di 900 euro stimato sulle aree "grigie" meno dense (Fonte: Comitato NGN Italia). Tale scelta è stata effettuata per evitare di sovrastimare le entrate dello Stato. Difatti, il costo per linea in aree ad alta densità di popolazione potrebbe raggiungere anche 430 euro, dipendendo ciò dalle architetture di rete adottate dagli operatori. Qualora i costi dei collegamenti effettivamente sostenuti dagli operatori dovessero essere inferiori ai 900 euro come valutato per le aree densamente popolate, si avrebbe un impatto positivo sulle entrate dello Stato, tuttavia non stimato all'interno del presente lavoro.



Il costo del collegamento è sostenuto dagli operatori a favore delle imprese costruttrici e installatrici delle reti in fibra ottica, le quali sarebbero soggette a loro volta all'imposizione fiscale. Questo impatto positivo per i conti dello Stato non è stato stimato nel presente lavoro, sempre al fine di ottenere risultati conservativi sulla stima delle entrate dello Stato.

La vita utile della rete in fibra è stata ipotizzata pari a 10 anni. Anche questa scelta tende ad aumentare i costi di esercizio e a sottostimare la base imponibile che verosimilmente dovrebbe risultare più elevata. Tali opzioni sono state determinate per evitare di sovrastimare le entrate dello Stato.

Dalla tabella 12 è possibile che le sole entrate da incentivi corrisposti dall'utente all'operatore al momento dell'attivazione della linea dovrebbero generare circa il 50% dell'incentivo erogato dallo Stato, entro l'esercizio successivo.

Le entrate da IVA, che presentano un maggior grado di certezza rispetto ad altre entrate, costituiscono da sole il 93% dell'incentivo statale.

Secondo questo esercizio di calcolo, le entrate totali per lo Stato, compresa la copertura dello stanziamento iniziale, sarebbero superiori del 80% circa rispetto all'incentivo erogato, per un importo complessivo che si attesta intorno a 160 milioni di euro.

In realtà, le entrate dello Stato dovrebbero essere molto superiori all'importo stimato dei 361 euro/linea giacché questo modello semplificato non tiene conto delle entrate statali derivanti dalle basi imponibili delle imprese installatrici di reti, dei fornitori di reti e apparati, dei produttori di software per il funzionamento delle reti, dei produttori di piattaforme informatiche per le imprese, dei produttori di applicativi e terminali per gli utenti finali.

In definitiva, l'incentivo che già di per sé risulta ripagato tramite ritorni fiscali diretti, generando un ecosistema digitale determinerà una serie importante di ritorni ulteriori, diretti e indiretti, almeno in parte quantificabili ma prudenzialmente non considerati in questo studio, che nel complesso giustificano ampiamente l'opportunità del finanziamento nell'ottica del ritorno per le casse dello Stato.

I risultati di questa prima simulazione dovrebbero comunque essere confermati attraverso ulteriori e più approfondite analisi che si rimandano agli eventuali finanziatori e stakeholder in generale.