

AS1696 - PIANO VOUCHER PER LA CONNETTIVITÀ IN BANDA ULTRA LARGA

Roma, 3 settembre 2020

Ministro dello Sviluppo Economico

L'Autorità, nell'adunanza del 1° settembre 2020, ha deliberato di esprimere un parere ai sensi dell'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, relativamente al documento "*Piano voucher per la connettività in banda ultra larga di famiglie con ISEE fino a 50.000 euro e imprese*" pubblicato in data 31 luglio 2020 ai sensi del paragrafo 64 e 78, lettera b) degli Orientamenti dell'Unione europea, per l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga.

In particolare, l'Autorità – nell'apprezzare gli interventi di sostegno della domanda di servizi di telecomunicazione a banda ultralarga – ritiene che il piano in esame, con specifico riferimento alle erogazioni della c.d. *fase II*, presenti alcune criticità idonee a pregiudicare la concorrenza statica e dinamica nei mercati dei servizi all'ingrosso e al dettaglio di telecomunicazione a banda ultralarga.

L'attuale contesto di mercato

Le misure in esame si innestano in un contesto di evoluzione tecnologica delle reti di telecomunicazione fissa. In particolare, la *Strategia Italiana per la Banda Ultralarga*, approvata il 3 marzo 2015 dal Governo italiano, prevede la copertura, con reti ad almeno 100 Mbps, di almeno l'85% della popolazione, nonché delle sedi ed edifici pubblici e delle aree di maggior interesse economico e concentrazione demografica, delle aree industriali, delle principali località turistiche e degli snodi logistici, con la copertura con reti ad almeno 30 Mbps per la restante parte¹.

Inoltre, la comunicazione della Commissione del 14 settembre 2016, sulla *Connettività per un mercato unico digitale competitivo: verso una società dei Gigabit europea*², indica come obiettivo strategico per il 2025 quello di avere (i) una connettività di tipo Gigabit³ per i principali motori socioeconomici (scuole, poli di trasporto e principali prestatori di servizi pubblici) e per le imprese

¹ Sul punto, si veda anche la Delibera CIPE del 6 agosto 2015, n. 65, recante "*Fondo sviluppo e coesione 2014-2020: piano di investimenti per la diffusione della banda ultra larga*", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 14 ottobre 2015, n. 239. Si veda altresì il documento della Presidenza del Consiglio dei Ministri "*Strategia Italiana per la banda ultralarga – Piano di investimenti per la diffusione della banda ultralarga*".

² Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, "*Connettività per un mercato unico digitale competitivo: verso una società dei Gigabit europea*" (COM(2016)587).

³ Per connettività Gigabit si intende una connettività *Internet* simmetrica e conveniente in grado di offrire un *downlink* e un *uplink* di almeno 1 Gbps.

ad alta intensità digitale e (ii) una connettività *Internet* che offra un *downlink* di almeno 100 Mbps, potenziabile a velocità Gigabit per tutte le famiglie europee, nelle aree rurali e in quelle urbane. Attualmente, l'89% circa delle abitazioni è raggiunto da linee a banda ultralarga ad almeno 30 Mbps⁴, mentre solo il 30% circa delle unità immobiliari è raggiunto da connessioni con almeno 100 Mbps⁵. Entro la fine del 2020, secondo le informazioni presenti nel documento posto in consultazione pubblica, il 96% delle unità immobiliari sarà raggiunto da linee che consentono una velocità di almeno 30 Mbps, mentre il 45% circa delle unità immobiliari sarà coperto da reti ad alta capacità (fino a 1 Gbps).

In merito ai tassi di adozione delle tecnologie a banda ultralarga da parte degli utenti, a marzo 2020 oltre il 61% delle linee attive presenta una velocità di almeno 30 Mbps, mentre solo il 6,9% delle linee attive è rappresentato da linee FTTH⁶. Come rilevato nel documento in esame, infatti, l'Italia si pone quintultima in Europa con riferimento ai tassi di adozione di servizi di telecomunicazione con velocità di almeno 100 Mbps, con una percentuale del 13,4%⁷.

Il contesto attuale, pertanto, appare caratterizzato da un basso livello di sviluppo ed adozione di reti con capacità di almeno 100 Mbps, mentre le reti ad almeno 30 Mbps sono ampiamente disponibili nel territorio nazionale e sono adottate da circa il 61% degli utenti attivi.

Le misure di incentivazione della domanda poste in consultazione

L'intervento di sostegno alla domanda di servizi di connettività a banda ultralarga consiste nell'erogazione di *voucher* nel periodo 2020-2022, sotto forma di sconto sul prezzo di attivazione (ove presente) e sull'importo dei canoni di connessione. L'operatore di telecomunicazione dovrà garantire l'erogazione del servizio per almeno un anno.

Per quanto riguarda l'intervento della c.d. fase II, potranno beneficiare del *voucher*⁸:

- a. Famiglie con ISEE fino alla soglia di 50.000 euro, alle quali sarà erogato un contributo massimo di 200 euro che consentirà di ottenere, con qualsiasi tecnologia disponibile presso le relative unità immobiliari, servizi di connettività ad almeno 30 Mbps;
- b. Imprese, alle quali sarà erogato un contributo di 500 euro fino a 2.000 euro, che consentirà loro di ottenere, rispettivamente, servizi di connettività ad almeno 30 Mbps o a 1Gbps, in base alla tipologia di rete presente nelle relative sedi.

I beneficiari stimati per l'intervento di fase II sono pari a 1.604.640 famiglie e 429.814 imprese (di cui 229.234 per connessioni ad almeno 30 Mbps e 200.580 per le connessioni ad alta capacità).

⁴ *Digital Economy and Society Index*, 1b1 Fast BB (NGA) coverage (2020).

⁵ *Digital Economy and Society Index*, 1b2 Fixed Very High Capacity Network (VHCN) coverage (2020).

⁶ Cfr. AGCOM, Osservatorio sulle Comunicazioni n. 2/2020 (Tabella n. 1.2).

⁷ Cfr. "Piano voucher per la connettività in banda ultra larga di famiglie con ISEE fino a 50.000 euro e imprese", Consultazione pubblica, del 31 luglio 2020, ai sensi del paragrafo 64 e 78, lettera b) degli Orientamenti dell'Unione europea per l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga. Si veda altresì *Digital Economy and Society Index*, 1a2 At least 100 Mbps fixed BB take-up (2020).

⁸ Si ricorda che potranno beneficiare dell'intervento della c.d. fase I le famiglie con ISEE al di sotto della soglia 20.000 euro, alle quali sarà erogato un contributo massimo di 500 euro, che consentirà di ottenere, con qualsiasi tecnologia disponibile presso le relative unità immobiliari, servizi di connettività ad almeno 30 Mbps e l'acquisizione di un tablet o di un personal computer fornito dall'operatore.

I suddetti beneficiari potranno avvalersi del *voucher* a fronte di un aumento qualitativo dei servizi di connettività, realizzato mediante (i) passaggio a servizi di connettività NGA ad almeno 30 Mbps, nei casi in cui i beneficiari non abbiano ancora alcun contratto a banda ultralarga o (ii) passaggio a servizi di connettività ad alta capacità (fino a 1 Gbps), nei casi in cui i beneficiari siano già utenti di servizi di connettività ad almeno 30 Mbps.

Tuttavia, laddove a servizio dell'unità immobiliare sia presente più di un'infrastruttura a banda ultralarga (ad esempio a 30 Mbps, 100 Mbps o 1 Gbps), il *voucher* potrà essere erogato soltanto per la sottoscrizione dell'offerta più performante disponibile allo specifico indirizzo civico.

Non potranno avvalersi del *voucher* i beneficiari che intendano effettuare un cambio operatore fra servizi aventi prestazioni analoghe o meri passaggi di intestazione ad altro componente familiare, nella medesima unità immobiliare.

Gli operatori, con opportune offerte promozionali, potranno offrire contratti aventi durata superiore ai 12 mesi, in modo che il valore del *voucher* possa coprire un periodo contrattuale più lungo. Non è previsto alcun obbligo, da parte del beneficiario, di rimanere vincolato al contratto per il quale ha utilizzato il *voucher*; il beneficiario avrà quindi il diritto ad usufruire l'ammontare residuo del *voucher* per la sottoscrizione di un nuovo contratto, mantenendo livelli di connettività minima almeno pari a quelli assicurati originariamente.

In tutti i casi previsti in precedenza, decorso il periodo di durata del contributo, il contratto stipulato tra operatore e beneficiario si intende risolto, salvo un'espressa volontà contraria manifestata dal beneficiario.

Ottenuto beneficiario

Le criticità concorrenziali riscontrate

Il piano di sostegno della domanda di famiglie ed imprese appare essere uno strumento essenziale per lo sviluppo delle infrastrutture di telecomunicazione fissa di nuova generazione.

Tuttavia, alla luce della sua entità, occorre valutarne con attenzione le ricadute concorrenziali.

Infatti, la misura inciderà su un numero di beneficiari superiore a 2 milioni di linee, tra famiglie ed imprese, corrispondente ad oltre il 10% delle linee fisse attive attualmente⁹, vale a dire un numero di linee simile a quello detenuto dal terzo e dal quarto operatore di telecomunicazioni fisse¹⁰.

Ne consegue che le misure in esame debbano essere valutate con attenzione al fine di fornire un bilanciamento tra gli obiettivi di interesse comune europeo allo sviluppo infrastrutturale delle reti di telecomunicazione e quelli di tutela del corretto gioco concorrenziale. In tal senso, gli Orientamenti dell'Unione europea per l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga (nel seguito "Orientamenti")¹¹ prevedono che, per essere compatibile con il mercato interno, ogni misura di aiuto debba soddisfare le seguenti condizioni: *i*) contributo al raggiungimento di obiettivi di interesse comune; *ii*) incapacità del mercato di fornire il

⁹ Il totale di beneficiari stimato è pari a 2.034.454, mentre il totale delle linee fisse al marzo 2020 è pari a 19,47 milioni (cfr. AGCOM, Osservatorio delle Comunicazioni n. 2/2020). Gli interventi della c.d. fase 2 corrispondono a circa il 10,45% delle linee attualmente attive.

¹⁰ Secondo i dati AGCOM del marzo 2020, il terzo e quarto operatore di telefonia fissa detengono rispettivamente una quota in volume del 13,6% e 13,7% delle linee attive. Cfr. AGCOM, Osservatorio delle Comunicazioni n. 2/2020

¹¹ Comunicazione della Commissione — *Orientamenti dell'Unione europea per l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga*. OJ C 25, 26.1.2013, p. 1–26.

servizio a causa di fallimenti del mercato o significative disparità; *iii*) adeguatezza dell'aiuto di Stato come strumento politico; *iv*) esistenza dell'effetto di incentivazione; *v*) limitazione dell'aiuto al minimo necessario; *vi*) effetti negativi limitati; e *vii*) trasparenza.

Come espresso dall'Autorità nella segnalazione del 1° luglio 2020¹², gli interventi di sostegno generalizzato alla domanda di famiglie e imprese (interventi della c.d. *fase II*) dovrebbero essere coerenti anche con gli obiettivi della *Strategia Italiana per la Banda Ultralarga* e gli obiettivi strategici dell'Unione Europea per il 2025 “*Connettività per un mercato unico digitale competitivo: verso una società dei Gigabit europea*”¹³, puntando al finanziamento di quei servizi che consentano una connettività a più di 100 Mbps e che siano potenziabili ad una velocità Gigabit.

Tale soluzione avrebbe il vantaggio di garantire la neutralità tecnologica e, al tempo stesso, di incentivare l'adozione di connessioni ad alta capacità da parte di cittadini e imprese, nonché di dare un impulso alla concorrenza infrastrutturale mediante gli investimenti in diverse tecnologie che permettono di raggiungere tali *standard* qualitativi elevati (almeno 100 Mbps), come ad esempio gli *standard* VDSL2 e EVDSL per le reti FTTC, le reti FTTH ed i sistemi *fixed wireless access* basati su *standard* 5G.

Al contrario, interventi generalizzati che includano soluzioni con velocità inferiori a 100 Mbps, rischierebbero di pregiudicare i rapporti di concorrenza dinamica tra operatori – avvantaggiando soggetti che non effettuano investimenti e fanno leva sulla posizione detenuta storicamente sulla rete in rame – e comprometterebbero il processo di ammodernamento delle reti di comunicazione elettronica in Italia.

Invero, l'erogazione di un sostegno economico per connessioni inferiori a 100 Mbps porterebbe all'adozione privilegiata di connessioni con tali velocità¹⁴, a discapito di connessioni più veloci ma che necessitano di maggiori investimenti. Infatti, le tecnologie meno performanti hanno un minor costo all'ingrosso e, pertanto, gli operatori potrebbero privilegiare tali tecnologie che – a parità di prezzo al dettaglio – garantiscono margini più elevati. Ciò comporterebbe l'adozione da parte dei consumatori di connessioni meno veloci, in quanto il loro costo sarà coperto dai *voucher* per un periodo più lungo.

In questo modo si amplificherà il processo inerziale che attualmente si osserva in Italia, consistente nella circostanza che il tasso di adozione di tali tecnologie a banda ultralarga è inferiore rispetto alla percentuale di unità immobiliari raggiunte. Ad esempio, sebbene la percentuale di abitazioni raggiunte delle reti con velocità uguale o superiore a 100 Mbps sia del 30% nel 2020¹⁵, l'Italia è quint'ultima in Europa per tasso di adozione delle linee fisse ad almeno 100 Mbps da parte di famiglie ed imprese, con una percentuale pari al 13,4%¹⁶.

¹² Cfr. Segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, del 1° luglio 2020, AS1683 – *Criticità in merito allo sviluppo delle infrastrutture di telecomunicazione fissa e mobile a banda ultralarga* in Bollettino n. 28/2020.

¹³ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, “*Connettività per un mercato unico digitale competitivo: verso una società dei Gigabit europea*” (COM(2016)587).

¹⁴ Infatti, a parità di sostegno economico è possibile pagare più canoni mensili e di attivazione se la connessione è meno costosa e pertanto si avrebbe una distorsione della domanda verso le reti di minore qualità.

¹⁵ *Digital Economy and Society Index*, 1b2 Fixed Very High Capacity Network (VHCN) coverage (2020).

¹⁶ *Digital Economy and Society Index*, 1a2 At least 100 Mbps fixed BB take-up (2020).

L'intervento così definito, pertanto, avrebbe l'effetto di ritardare ulteriormente l'adozione di tecnologie più veloci, superiori a 100 Mbps, e vanificare la spesa pubblica destinata alla digitalizzazione del Paese. Si andrebbe, inoltre, a favorire la permanenza di linee con velocità superiori a 30 Mbps ma inferiori a 100 Mbps, le cui soluzioni corrispondono, nella quasi totalità del territorio italiano, a un'unica tecnologia e a un unico operatore, risultando nei fatti non neutrale dal punto di vista tecnologico e discriminatorio, poiché favorisce quegli operatori che non hanno storicamente svolto alcun investimento infrastrutturale, con pregiudizio di quelli che stanno investendo in tecnologie ad altissima capacità. Le connessioni con almeno 30 Mbps, infatti, raggiungono già circa il 90% delle unità immobiliari e sono già adottate dal 61% circa degli utenti, mentre risultano ancora minoritarie le reti che garantiscono almeno 100 Mbps¹⁷.

In tal senso, la misura così delineata creerebbe effetti negativi dal punto di vista della concorrenza e, inoltre, non contribuirebbe al raggiungimento di obiettivi di interesse comune, non fornirebbe un adeguato effetto di incentivazione e non limiterebbe l'aiuto al minimo necessario, essendo quindi contrario agli Orientamenti in materia di aiuti di stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga.

Altresì, le previsioni introdotte nel documento in consultazione, che privilegiano le tecnologie più veloci, non appaiono permettere un bilanciamento della concorrenza tra operatori, rischiando al contrario di comprometterla ulteriormente.

Infatti, i criteri di preferenza tecnologica – consistente nella necessità di sottoscrivere l'offerta più performante disponibile allo specifico indirizzo civico al fine di ottenere il beneficio economico – potrebbero compromettere la concorrenza tra operatori laddove vi sia un unico operatore che detenga l'infrastruttura più performante ma vi siano diversi operatori in grado di offrire 100 Mbps con tecnologie differenti. Nei mercati all'ingrosso, pertanto, favorirebbe solo gli operatori con la tecnologia più performante in ciascuna area geografica e, nel mercato al dettaglio, la misura favorirebbe solo gli operatori che accedono a tali infrastrutture.

Oltre a ciò, gli oneri informativi da parte del consumatore e la produzione documentale necessaria alla verifica di tale requisito potrebbero scoraggiare gli utenti dall'utilizzo del *voucher*, andando a comprometterne l'efficacia. Altresì, la definizione di "tecnologia disponibile nell'unità immobiliare" è generica in considerazione della circostanza che potrebbero essere realizzati collegamenti *ad hoc* in breve tempo, soprattutto con riferimento alle imprese e alle infrastrutture in fase di completamento. Inoltre, in alcuni casi, i *database* degli operatori non sono aggiornati e non consentono di rilevare le tecnologie migliori disponibili. La misura potrebbe quindi incentivare condotte di preclusione volte all'accaparramento dei clienti nelle aree in cui si stanno ultimando le reti di nuova generazione, con la conseguenza di ostacolare la concorrenza infrastrutturale.

Pertanto, l'Autorità auspica che gli interventi di sostegno della domanda siano erogati solo alle connessioni con una velocità di almeno 100 Mbps, senza alcuna preferenza tra tecnologie.

Tale previsione risolverebbe i problemi di concorrenza dinamica tra operatori, favorirebbe gli investimenti in infrastrutture – anche quelli di modestissima entità quali la sostituzione di apparati VDSL con apparati VDSL2 ed EVDSL – e, al contempo, eviterebbe i rischi di discriminazione tra tecnologie.

¹⁷ Cfr. AGCOM, Osservatorio delle Comunicazioni n. 2/2020.

Infine, l'Autorità ritiene fondamentale assicurare che gli operatori di telecomunicazione non facciano leva sulle misure di sostegno della domanda per vincolare gli utenti. In questo senso, si apprezza il richiamo alla necessità di garantire la mobilità degli utenti e la portabilità del credito. Tuttavia, sarebbe opportuno inserire nelle convenzioni con gli operatori di telecomunicazione specifiche previsioni volte a eliminare qualsiasi rischio di *lock-in*¹⁸.

In particolare, poiché le spese di attivazione e di fornitura degli apparati potranno essere coperte dai *voucher*, si auspica che siano introdotti specifici obblighi per gli operatori di telecomunicazione, in relazione alle linee beneficiarie del *voucher*, consistenti nel divieto di applicare oneri economici in caso di migrazione degli utenti sia nel periodo di vigenza del beneficio, che successivamente.

Tale obbligo sarebbe sufficiente a garantire la mobilità dei clienti anche successivamente al periodo di erogazione del *voucher*, evitando che gli operatori facciano leva su elementi di *lock-in* contrattuale. Infatti, le previsioni poste in consultazione non assicurano che, a fronte della possibilità astratta di migrazione, gli operatori impongano oneri economici ed elementi di *lock-in* con l'effetto concreto di impedire o scoraggiare la mobilità dei clienti. Tali elementi di *lock-in* potrebbero essere introdotti anche al termine del periodo di erogazione del beneficio, nella proposta di rinnovo del contratto sottoposta ad approvazione del cliente.

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

In conclusione, al fine di giungere ad un corretto bilanciamento tra gli obiettivi di sviluppo delle infrastrutture di telecomunicazione a banda ultralarga e di garanzia della concorrenza statica e dinamica, si auspica la modifica dei requisiti di capacità delle reti beneficiarie del contributo da 30 Mbps a 100 Mbps, con l'eliminazione del criterio di preferenza delle reti più performanti. Tale modifica garantirebbe la non discriminazione e un adeguato incentivo allo sviluppo delle reti di telecomunicazione, garantendo altresì l'effettività della misura. Si ritiene altresì opportuno inserire specifiche regole che garantiscano la mobilità dei clienti beneficiari della misura di sostegno economico, eliminando qualsiasi onere di migrazione per tali soggetti.

La garanzia di un corretto gioco concorrenziale è infatti fondamentale alla luce dell'incidenza dei benefici sul mercato dei servizi di telecomunicazione a banda larga ed ultralarga, che potrebbero incidere nella misura di almeno il 10% circa delle linee attualmente attive in Italia.

Pertanto, si auspica che il Ministero dello Sviluppo Economico tenga conto delle osservazioni esposte in precedenza nello schema di intervento che verrà notificato alla Commissione europea, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, e nel successivo Decreto ministeriale che disciplinerà la misura di intervento.

¹⁸ In particolare, benché attualmente la normativa nazionale (art. 1 del Decreto-Legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito con modificazioni dalla legge 2 aprile 2007, n. 40) permette già agli utenti di "di recedere dal contratto o di trasferire le utenze presso altro operatore senza vincoli temporali o ritardi non giustificati e senza spese non giustificate da costi dell'operatore", tuttavia, è prassi di mercato imporre oneri di attivazione e di fornitura di apparati ben al di sopra dei reali costi sopportati, tali oneri vengono poi scontati e/o rateizzati imponendo contestualmente ai consumatori un obbligo di permanenza contrattuale che arriva fino a 48 mesi, pena l'applicazione di corrispettivi a compensazione di tali sconti o a saldo di tali rate. Poiché tali oneri di attivazione non corrispondono ai reali costi di fornitura dei servizi di attivazione, assistenza e degli apparati necessari, tali meccanismi tariffari impediscono di fatto ai consumatori di recedere dal contratto senza spese non giustificate da costi dell'operatore.

Il presente parere sarà pubblicato nel Bollettino dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli
