

Consultazioni aiuti di stato Banda Larga

I seguenti commenti fanno riferimento al documento della Commissione Europea denominato *“Orientamenti comunitari relativi all’applicazione delle norme in materia di aiuti di stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga”*.

La attività principale in materia è costituita da una pesante fase di analisi preliminare per valutare se una determinata iniziativa, di realizzazione di infrastrutture di telecomunicazioni che coinvolga fondi pubblici, sia corretta o meno in termini di aiuti di stato e distorsione della concorrenza. Data la variabilità e la numerosità delle casistiche, appare che l’unica via sia una approfondita analisi caso per caso. Se così rimanesse, l’intera questione sembra essere principalmente un tema legale, con una funzione di freno sulle iniziative, sia per i tempi che per effetti deterrenti indotti di timore di incorrere in sanzioni o cambi radicali di programma, etc.

Occorrono quindi linee guida più semplici che privilegino effettivamente l’obiettivo. Ed occorrono linee guida che anche tengano conto effettivamente dell’evoluzione storica progressiva, non sempre assoggettabile ad una logica generalizzata e che non sempre è uguale da una zona all’altra.

Il documento sembra fare riferimento ad uno scenario da considerarsi relativamente oggettivo, mentre la realtà sembra essere molto più volatile di quello che si vorrebbe. Questo riguarda in particolare la definizione del concetto di “fallimento di mercato”. **Vari esempi pratici sembrano dimostrare la volatilità di questo concetto, o la difficoltà di applicare regole oggettive.**

Ad esempio, nel caso dell’incumbent in Italia, la decisione da parte di questo se realizzare una rete a larga banda in una determinata zona dipende da un certo numero di parametri legati alla specifica situazione dell’incumbent e dagli obiettivi di breve periodo del management stesso. Essi vanno dalla gestione del debito, alle necessità di cassa, ad una politica di marketing ritenuta fattibile internamente; tutti elementi sotto la decisione inappellabile del management in questione.

Fra questi si possono citare

- a) **la determinazione autonoma di regole interne riguardo il payback degli impianti.**
Spesso viene posta l’”asticella” a pochi anni, a causa di situazioni debitorie generate per cause da ritenersi anomale rispetto alle caratteristiche del business. La fisiologia delle grandi infrastrutture sembra infatti indicare la necessità di convivere con periodi fisiologici di payback molto più lunghi
- b) **L’uso di sistemi contabili più o meno penalizzanti riguardo la decisione di procedere ad esempio confronto tra l’uso dei soli costi sorgenti e il grado di ribaltamento di altre spese, che di per se’ è un elemento soggettivo legato agli obiettivi di gestione della società stessa.**
- c) La valutazione, anch’essa soggettiva ed autonoma, della **validità e del valore del mercato in una certa zona/bacino**

- d) Una **strategia di customer assurance** che può tendere a mantenere non sfruttati certi bacini di utenza in mancanza di concorrenti per poi cambiare di colpo quando concorrenti appaiono veramente.

Iniziative indipendenti di realizzazione degli investimenti in queste aree, iniziate e giustificate nello scenario iniziale, possono cambiare natura, cambiare prospettive di ritorno ed essere esposte a critiche di distorsione della concorrenza nella nuova situazione. Ad una più attenta osservazione, il concetto di “fallimento del mercato” emerge nella realtà anche in situazioni “non canoniche”, non codificabili in termini di area con le tre gradazioni bianco, grigio e nero. E’ infatti da considerarsi tipologia di “fallimento del mercato” il meccanismo che ha avviato nel passato (e prosegue ora) la **realizzazione fisica di grandi reti a larga banda realizzate dalle pubbliche amministrazioni sul territorio di loro competenza per i propri usi interni.**

Una visione proiettata al futuro aveva fatto comprendere a certe amministrazioni la necessità di disporre di mezzi di comunicazione avanzati e di grandi prestazioni perché potessero essere veicolo di servizi informatici e di telecomunicazioni “interni”, con obiettivi in ultima analisi di miglioramento radicale dell’efficacia ed efficienza della pubblica amministrazione stessa. Evidentemente l’offerta allora disponibile da parte degli operatori di telecomunicazioni non era di gran lunga adeguata a questa visione, sia in termini di prezzi che di prestazioni offerte. Una analisi dei costi di realizzazione della rete, ha necessariamente tenuto conto che le sorgenti principali dei costi stessi (diritti di passaggio, cavidotti, sinergie con altre infrastrutture pubbliche) erano “in casa”. Essa ha portato a valutare in senso positivo in termini di ritorno degli investimenti, a fronte dello scenario esterno, la realizzazione in proprio delle reti.

E’ questo fra gli altri il caso ben noto della regione Emilia-Romagna, che ha realizzato e sta estendendo una rete in fibra ottica su base regionale per utilizzazione da parte delle P.A. sul territorio, e che ammonta presentemente ad uno sviluppo che sta superando i 2600 km. Analisi a consuntivo sembrano dimostrare sulla base di una analisi comparativa che il payback globale è stato già raggiunto nel corso del 2008.

Ci si possono porre parecchie domande a questo proposito:

- i prezzi degli operatori a suo tempo esistenti erano troppo alti?
- C’era poca sensibilità e visione del futuro da parte di questi?
- E’ stato decisivo l’effetto di sinergia nell’utilizzo delle infrastrutture di disponibilità della pubblica amministrazione?
- I costi delle apparecchiature attive che danno vita alla rete è crollato a livelli molto inferiori di quanto fosse tradizionalmente?

Sta di fatto che l’iniziativa è nata ed ha dato buoni risultati. Il meccanismo può quindi ben essere definito come risultato di “fallimento del mercato”. Sta anche di fatto che la infrastruttura ormai esiste, e viene usata positivamente, tanto è vero che sono in atto meccanismi di espansione. Anche che altre iniziative si sono avviate e sembrano avviarsi in altre regioni. Quindi questo effetto di “fallimento del mercato” sembra mantenersi in esistenza.

Le infrastrutture così realizzate, nel loro insieme costituiscono indubbiamente un “valore” del territorio anche al di là della loro utilizzazione corrente. Questo valore che può anche essere usato utilmente per altri scopi. E sarebbe deleterio non usarlo, in una visione “nazionale”. Nel definire queste possibilità di utilizzazione più estesa debbono anche essere individuate le regole opportune di trasparenza ed equanimità, che salvaguardino il meccanismo della concorrenza fra operatori commerciali. Queste regole probabilmente debbono estendersi a modifiche del Codice delle

Comunicazioni vigente, o quanto meno a consolidare in maniera utile la interpretazione di certi suoi passi.

In un certo numero di casi pratici, le amministrazioni locali, assumono delle iniziative di sviluppo del territorio indirizzate ad incentivare la aggregazione di iniziative industriali e commerciali in certe aree di loro competenza. Per far questo mettono in atto, in maniera totale o parziale, vari meccanismi di investimento per infrastrutturazione della zona (fogne, energia, etc.). Le telecomunicazioni sono oggettivamente uno di questi aspetti infrastrutturali locali, probabilmente ancora più decisivo di tutti gli altri per la competitività degli insediamenti, data la evoluzione corrente del modo di fare business che il mondo moderno sta sviluppando. E deve essere sincrono con tutti gli altri per raggiungere il risultato finale. Non sempre questo sincronismo e' raggiunto, se tutto viene lasciato in mano all'operatore commerciale. Esiste quindi uno spazio di realizzazione di infrastrutture di tlc legate a specifiche iniziative territoriali, il quale è ancor più vitale per il loro sviluppo economico di quanto lo possa essere nell'ottica di un operatore e della sua scala interna di priorità. Queste realizzazioni debbono quindi essere rese possibili, definendo meccanismi che per salvaguardare tutte le condizioni di concorrenza, che in realtà dovrebbero essere abbastanza semplici: l'infrastruttura deve semplicemente poter essere utilizzato in maniera egualmente onerosa da tutti gli operatori di telecomunicazioni che decidono di affacciarvisi per offrire tramite esso i loro servizi.

Come è ben noto, e come è anche sottolineato nel documento (par. 2.3.3 comma e)), nella realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni, **l'utilizzazione di infrastrutture esistenti è un elemento decisivo sia nel contenimento dei costi di investimento che nella rapidità delle realizzazioni.** Molte di queste infrastrutture sono di stretta competenza delle amministrazioni locali e sono quindi un "valore" economico di proprietà pubblica che può e deve essere messo a disposizione per ragioni di interesse generale. Nel realizzare le reti esso rappresenta un contributo potenziale "in natura", ma equivalente ad un grande valore economico e quindi logicamente rapportabile ad eventuali contributi finanziari diretti destinabili alla realizzazione di queste reti.

Questo concetto si applica in generale a tutte le casistiche di rete. Nelle reti in cavo si parla di utilizzazioni di cavidotti fognature, diritti di passaggio lungo le strade, etc. Nel caso di reti wireless si parla di uso dello spettro, ma anche di uso potenziale di siti di ripetitori, di permessi a costruire, etc. Escluso il caso dei diritti d'uso dello spettro wireless, che è una questione intrinsecamente di respiro nazionale, tutti gli altri casi sono di pertinenza della amministrazione locale. Con questo si vuole dire che nella realizzazione delle reti, o di certe loro parti una importante porzione di esse è di proprietà del territorio, ed in ultima analisi del cittadino.

Quindi, sempre salvando il principio della concorrenza fra operatori di telecomunicazioni, ha senso logico il prevedere (ovviamente modulando la cosa a seconda delle condizioni locali) la realizzazione di isole di rete/infrastruttura di telecomunicazioni relative ad una determinata area, destinate anche ad essere aperte alla utilizzazione a condizioni trasparenti ed equanimi da parte degli operatori per l'offerta dei loro servizi. Alle eventuali critiche di disomogeneità manutentiva al riguardo di questo approccio, si può osservare che, data la evoluzione pesantemente negativa delle performance di manutenzione dei collegamenti fisici da parte degli operatori commerciali correnti, probabilmente questo meccanismo non porterebbe alcun peggioramento ulteriore, ma forse dei miglioramenti.

Una visione globale porta sempre a concludere che se queste tipologie di reti o porzioni di rete sono realizzate anche per l'uso interno della pubblica amministrazione, ne segue un importante effetto di sinergia. Quello che a parere di molti deve essere definito per rendere questo approccio praticabile anche su larga scala, è la definizione ed il consolidamento di opportune linee guida su questo tipo di

condivisione. Tenuto conto delle moderne tecnologie, esse debbono potersi basare non solo sulla condivisione tramite “separazione di supporti fisici”, come qualche volta succede, ma anche su meccanismi di “separazione virtuale” di uso sulla stessa rete fisica.