

# Le politiche di medio-lungo termine per sostenere gli investimenti nelle infrastrutture di telecomunicazione<sup>1</sup>

di Maurizio Dècina, Antonio Manganelli e Antonio Perrucci

## 1. Premessa

La crisi strutturale delle Telco europee è un fenomeno acclarato, come dimostrano numerosi studi<sup>2</sup>. Peraltro, la crisi dei gestori europei ha intensità diverse; non mancano, infatti, anche imprese che registrano performance positive. Insomma, il quadro risulta caratterizzato da “luci ed ombre”: ma queste ultime prevalgono decisamente.

Rinviamo al capitolo successivo per la analisi delle specifiche difficoltà del settore nel mercato italiano. Qui ricordiamo che, per quanto riguarda i principali operatori europei, tra il 2012 ed il 2021 la crescita dei ricavi è stata dell’1% in media annua, rispetto al + 3,2% degli operatori cinesi, e al + 2,1 % dell’insieme dei grandi operatori mondiali considerano dunque anche le Telco USA (dati AGCOM).

Un aggiornamento al 2022 per quanto riguarda gli operatori europei (Tab. 1), indica che, accanto agli andamenti decisamente negativi di Telefonica e Tim, ed alla sostanziale “stagnazione” di Vodafone, Orange e Swisscom, si segnalano una apprezzabile crescita di BT e, soprattutto, le prestazioni particolarmente positive di Iliad, grazie anche ai processi di crescita esterna, e di Deutsche Telekom (DT), in questo caso in virtù principalmente dei risultati conseguiti dalla controllata statunitense (T-Mobile).

Dal punto di vista dei risultati di bilancio, nel periodo 2012-2021, la profittabilità dei gestori europei – complessivamente - risulta decisamente inferiore a quella registrata dalle imprese americane e cinesi.

---

<sup>1</sup> È il testo del capitolo secondo del libro di ASTRID, *Telecomunicazioni: una politica industriale per la doppia transizione*, a cura di Franco Bassanini e Antonio Perrucci, Bologna, Il Mulino, 2024.

<sup>2</sup> Per restare alle fonti italiane, si rimanda – tra gli altri – a: Politecnico di Milano, *Rapporto sulla filiera delle Telecomunicazioni in Italia*, 2022; Area Studi Mediobanca, *Le maggiori Telco mondiali (2017-2021)*, ottobre 2022; AGCOM, *Piattaforme digitali e TELCO “worldwide”*, 2022.

Tab. 1. Ricavi (in valuta nazionale) delle principali Telco europee nel 2012, 2022. Fonte: AGCOM

<b>Aziende</b>	<b>2012</b>	<b>2022</b>
<b>BT</b>	18.103	20.681
<b>DT</b>	58.169	114.202
<b>Iliad</b>	3.153	8.369
<b>Orange</b>	43.515	43.471
<b>Swisscom</b>	11.384	11.112
<b>Telefonica</b>	62.356	39.993
<b>TIM</b>	25.736	15.788
<b>Vodafone</b>	44.445	45.706

Mentre i margini sono importanti per giustificare gli investimenti (e per determinare l'EBIT) come parametro chiave del settore, i livelli di ARPU sono attentamente monitorati dagli investitori, in quanto riflettono la capacità di far crescere i ricavi attraverso l'innovazione e il potere tariffario.

Come ha osservato la Commissione europea: «In questo contesto, la percezione dell'attrattiva delle reti digitali avanzate da parte degli investitori privati è di importanza cruciale per il futuro della connettività. Alcuni investitori hanno sottolineato che la mobilitazione degli investimenti privati richiede un chiaro business case basato sulla redditività e su margini più elevati. La redditività dipende dall'adozione di reti fisse e mobili potenziate, che a sua volta è legata allo sviluppo e all'aumento dell'adozione di applicazioni e casi d'uso ad alta intensità di dati, ad esempio basati sull'*edge computing*, l'intelligenza artificiale e l'internet degli oggetti»<sup>3</sup>.

La percezione degli investitori circa le condizioni del settore e delle imprese che vi operano ha un impatto sulla loro propensione a raccogliere finanziamenti per sostenere i nuovi servizi e le nuove applicazioni che guideranno la crescita futura dei ricavi, oltre che a finanziare le reti che rendono possibile l'innovazione dell'offerta ai clienti finali.

<sup>3</sup> V. Commissione europea, COM (2024) 81, White Paper, *How to master Europe's digital infrastructure needs?*, 21 febbraio 2024, p. 12.

Un recente rapporto dell'ETNO (European Telecommunications Network Operators' Association)<sup>4</sup> mostra che, in Europa, gli ARPU della telefonia sono bassi, e continuano a diminuire a un ritmo più rapido rispetto ad altre regioni del mondo.

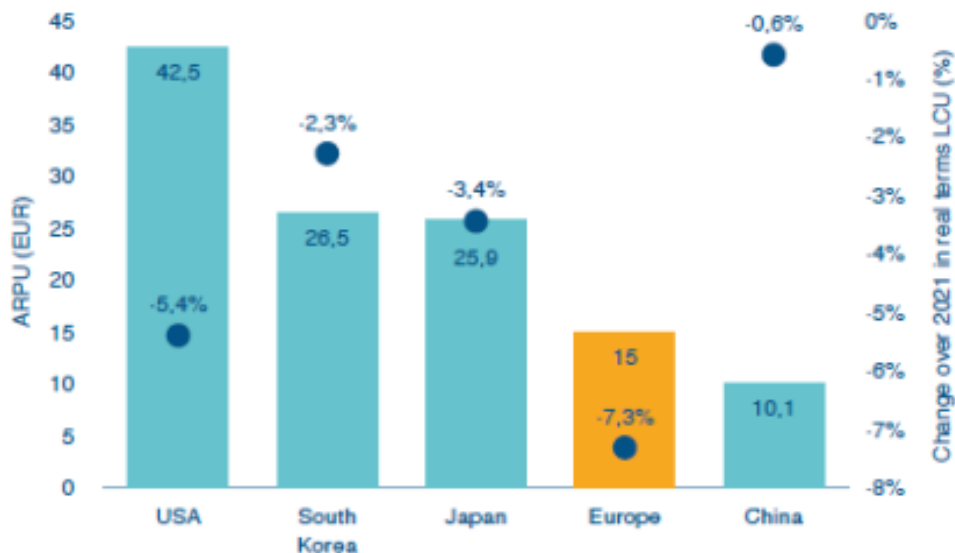


Fig. 1: ARPU mobile (escluse le SIM IoT) e variazione in termini reali (LCU)

Tuttavia, l'ARPU della telefonia mobile negli Stati membri varia molto, dal valore più alto che si registra per l'Irlanda a quello più basso che caratterizza la Lettonia. In questo contesto, Spagna e Italia si collocano tra i paesi con valori di ARPU decisamente più contenuti.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> ETNO, *The State of Digital Communications 2024*, 22 gennaio 2024.

<sup>5</sup> Teficient, *Assessment of Greece's mobile usage and revenue in an EU context*, Analysis prepared for EETT, Hellenic Telecommunications & Post Commission, 8 febbraio 2024.

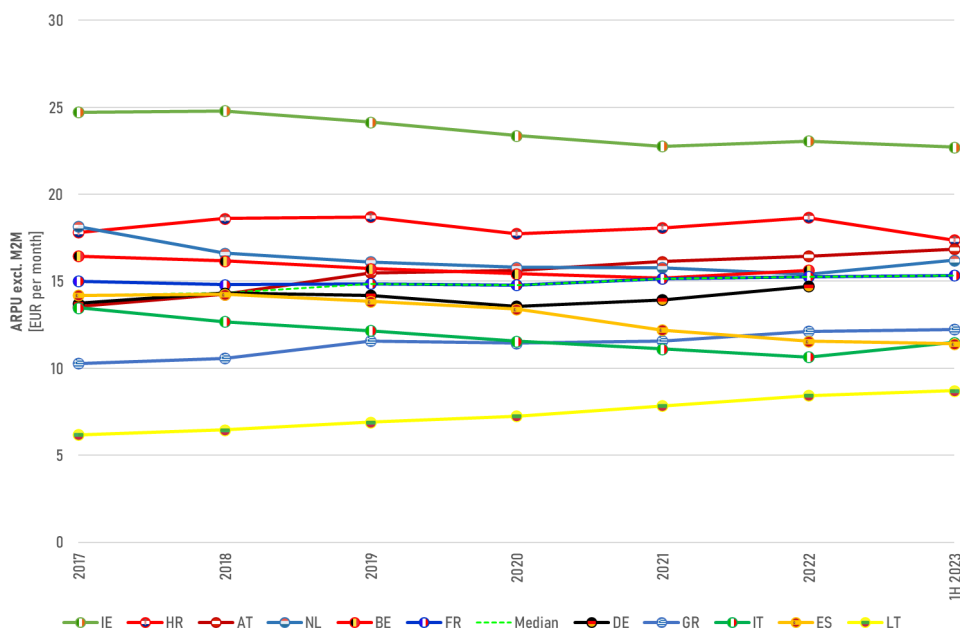


Fig. 2: Confronto dell'ARPU mobile 2017-2023

Ovviamente, una valutazione sullo stato di salute delle Telco europee, allargato anche alle imprese non menzionate nella tabella precedente, non può essere limitata ai dati su ricavi e risultati di bilancio; come testimoniato da analisi più “specifiche”, contano anche altri elementi (dinamica delle quote di mercato, indebitamento, capitalizzazione, livello di internazionalizzazione, per citarne alcuni).

Tenendo conto anche di questi parametri, si può osservare – con buona approssimazione – che alcune tipologie di imprese sembrano resistere meglio alla crisi; si tratta delle Telco che presentano una o più delle seguenti caratteristiche:

- i. realizzano gran parte dell'ebitda all'estero, non in Europa (vale particolarmente per DT, ma anche per Orange e Telefonica, meno per TIM);
- ii. appartengono a gruppi con larghe disponibilità finanziarie e con attività in mercati adiacenti;
- iii. operano su scala locale (regionale o anche sub-regionale);
- iv. sono specializzati nelle infrastrutture (*wholesale only*)
- v. sono specializzati in servizi rivolti ad aree e clientela non raggiunti dalle tradizionali reti (come i fornitori di servizi FWA)<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> In questo capitolo, non si considera il business delle torri di TLC e, di conseguenza, non sono esaminati i risultati delle *tower companies*.

## 2. La crisi delle TLC in Europa: alcuni elementi

Le ragioni della crisi strutturale del mercato TLC sono sia endogene (frammentazione del mercato europeo, rispetto a USA e Cina, strategie delle imprese, intervento pubblico), sia esogene al settore (più di recente, inflazione, pandemia, guerra, che si inseriscono in un quadro decennale di rallentamento della crescita del PIL e della produttività dell'economia europea).

Più precisamente, per quanto riguarda le cause interne al settore, diversi fattori sembrano aver contribuito – negativamente – alle dinamiche registrate nell'ultimo decennio. Se ne indicano alcuni, senza pretesa di esaustività:

- i. l'incerta ed inadeguata evoluzione dei modelli di business, connotata da una certa difficoltà a tenere il ritmo dell'innovazione tecnologica, da diversi tentativi – spesso non riusciti - di entrata in mercati più o meno adiacenti (il mercato televisivo, più sistematicamente), e da incertezze e ritardi nell'operare la necessaria focalizzazione sul core business, anche mediante la separazione tra attività ormai caratterizzate da business model e necessità di investimento tra loro diversificate (per es. infrastrutture e servizi);
- ii. l'arretramento dei processi di internazionalizzazione della produzione, con una maggiore focalizzazione sul mercato interno;
- iii. tenendo conto che si tratta di un mercato concorrenziale, in cui le imprese sono libere di fissare i prezzi finali<sup>7</sup>, le strategie di pricing, sia con riferimento alle “guerre dei prezzi”<sup>8</sup>, sia con riguardo al ricorso sempre più esteso a formule di pricing *flat* anziché a consumo. Entrambe queste strategie hanno prodotto una consistente riduzione dei prezzi in tutti e quattro i grandi paesi UE<sup>9</sup>, e quindi compresso

---

<sup>7</sup> Al riguardo, si segnala – peraltro – che in alcuni paesi europei sono state avanzate proposte di indicizzazione dei prezzi finali all'inflazione, per via legislativa. Pur tenendo conto del difficile contesto macroeconomico (elevata inflazione, in particolare) e della situazione di difficoltà del settore delle TLC, questa ipotesi potrebbe essere ritenuta in contrasto con la natura e le dinamiche proprie di un mercato concorrenziale.

<sup>8</sup> Peraltro, la guerra dei prezzi ha anche dato luogo a strategie di prezzo selettive, ossia rivolte a clienti di alcuni specifici concorrenti: il caso delle cosiddette “offerte selettive” è stato stigmatizzato, in Italia, dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (segnalazione AS1893 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2023, 22 giugno 2023).

<sup>9</sup> Tra il 2012 ed il 2022, i prezzi dei servizi di TLC sono scesi del 10,3% in Germania, dell'11,6% in Spagna, del 15,2% in Francia ed addirittura del 33,6% in Italia (Osservatorio AGCOM).

- significativamente l'ARPU, portandolo a valori drammaticamente distanti da quelli degli USA;
- iv. la crescente presenza dei fondi di investimento internazionali nel capitale delle imprese, spesso in posizione di controllo, che ha contribuito a generare, in molti casi, insufficiente capitalizzazione delle imprese. Al riguardo, è tuttavia importante distinguere la posizione dei fondi infrastrutturali di lungo termine, più disponibili a sostenere progetti di investimento di medio-lungo periodo, da quella dei fondi caratterizzati, invece, da strategie meramente finanziarie, orientate più ai risultati a breve e generalmente restii a finanziare gli aumenti di capitale necessari per investire sulla innovazione, sull'ammodernamento delle reti (fibra ottica, 5G), e sullo sviluppo di nuovi servizi;
  - v. anche per effetto della conseguente sottocapitalizzazione di molte imprese, il ricorso sempre più oneroso all'indebitamento, che ha finito con il condizionare pesantemente le strategie industriali, a cominciare dai piani di investimento.
  - vi. questa crisi di sostenibilità del business delle TLC determina una scarsa attrattività del settore per il capitale privato, il quale tende di conseguenza ad indirizzarsi verso altri comparti maggiormente remunerativi e con prospettive di medio-lungo periodo più promettenti.
  - vii. considerato che la crisi di sostenibilità del business, con la generazione di flussi di cassa via via decrescenti, fino a divenire negativi negli anni più recenti, ha riguardato – almeno in Italia - pressoché almeno tutti gli operatori da più tempo sul mercato, ci si può chiedere se non siamo di fronte ad un vero e proprio “fallimento *del* mercato”: in altri termini, il settore delle TLC rischia di ridursi ad un ruolo marginale nell'economia del paese e a incontrare oggettive difficoltà ad assolvere al suo pur riconosciuto ruolo strategico come fattore determinante della crescita economica e della stessa coesione sociale.

Altrettanto importanti sono alcuni “limiti” dell'intervento pubblico. Anche in questo caso, ci si limita ad un elenco sintetico, meritevole di successivi approfondimenti. In particolare, si menzionano:

- i. l'onerosità elevata delle procedure per l'assegnazione delle risorse scarse e, specificamente delle aste per le frequenze, che hanno determinato, da ultimo con le frequenze 5G, esborsi davvero impegnativi per gli operatori, soprattutto in alcuni paesi, tra cui senz'altro l'Italia<sup>10</sup>;

---

<sup>10</sup> Come è stato osservato in occasione delle procedure per l'assegnazione delle frequenze, anche con riferimento alle più recenti, sebbene progressivamente sia stata riconosciuta la peculiare condizione degli operatori nuovi entranti, non si sarebbero considerate – ai fini

- ii. una interpretazione e applicazione delle normative antitrust, che ha impedito il (necessario) consolidamento a livello nazionale e quindi il raggiungimento di più elevate economie di scala, sia in materia di operazioni di concentrazione (a livello del singolo paese), sia per quanto riguarda l'applicazione degli articoli 101 e 102 TFUE nei confronti, ad esempio, di accordi di co-investimento o operazioni commerciali con cui le telco cercavano di espandere e adattare il proprio modello di business;
- iii. modelli di regolazione poco innovativi, che solo di recente hanno previsto pratiche di co-investimento e che, in ogni caso, hanno privilegiato l'obiettivo della riduzione dei prezzi wholesale - e conseguentemente di quelli retail, anche in ragione di un aumento della pressione concorrenziale - più che quello di incentivare gli investimenti nelle nuove tecnologie;
- iv. modelli di tutela del consumatore (soprattutto a livello di legislazione nazionale) che hanno sempre privilegiato un approccio "legalistico", da un lato, a) trascurando completamente i trade-off esistenti tra gli interessi, a breve e a lungo termine, dei consumatori e, dall'altro lato, b) focalizzandosi su una definizione normativa di standard minimi di qualità, che si accompagna a una concorrenza basata sul prezzo, invece di cercare un empowerment dei consumatori a sostegno di una maggiore concorrenza sulla qualità. Entrambi questi aspetti hanno contribuito alla crescente percezione dei servizi di comunicazione come servizi omogenei e di commodity (che non richiederebbero investimenti in tecnologie innovative)
- v. in alcuni paesi, tra cui ancora una volta il nostro, la determinazione di limiti elettromagnetici irragionevolmente bassi<sup>11</sup>, e gli ostacoli regolatori e burocratici al deployment delle reti VHCN<sup>12</sup>, solo di recente affrontati da misure di semplificazione che stentano a dispiegare i loro effetti e che comunque non possono mitigare i maggiori oneri e costi regolatori e burocratici sopportati in passato<sup>13</sup>.

Le cause esterne al settore non possono essere analizzate in questa sede. Per restare agli ultimi anni, di certo i risultati - e le prospettive a breve termine -

---

della definizione degli obblighi – le differenze tra gli operatori derivanti dal tempo di ingresso (e presenza) sul mercato, che ne determinano un diverso potere di mercato.

<sup>11</sup> Sul tema un parere tecnico è stato elaborato dai Proff. Antonio Capone e Giovanni Miragliotta, Responsabili Scientifici Osservatorio 5G & beyond, Politecnico di Milano, *Il dibattito in Italia sui limiti di esposizione ai campi elettromagnetici*, settembre 2023, disponibile in [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu).

<sup>12</sup> A cominciare dai tempi troppo lunghi per il rilascio dei permessi, come ricordato di recente dal *rappporteur* al Parlamento europeo per il Gigabit Infrastructure Act, Alin Mituta.

<sup>13</sup> Inoltre, nel nostro Paese, si segnala l'esclusione delle Telco dai sussidi alle imprese energivore per mitigare l'impatto dell'aumento dei costi dell'energia.

per il mercato europeo delle telecomunicazioni sono stati fortemente condizionati (in negativo) dalle pressioni inflazionistiche sugli input produttivi (energia, microchip, in particolare), e dall'aumento dei tassi di interesse sui finanziamenti bancari, ossia dall'appesantimento della struttura dei costi, con conseguenti impatti negativi sulla redditività degli operatori, sulla capacità di generare cassa e quindi di investire, nonché sulle opzioni di fusione e acquisizione<sup>14</sup>.

### 3. Crisi del settore, obiettivi di connettività e finanziamento pubblico

Con l'emergere delle nuove tecnologie, il dibattito pubblico sui mercati delle comunicazioni elettroniche si è sempre più concentrato sulle questioni di politica industriale inerenti allo sviluppo estensivo di asset tecnologici a prova di futuro.

Di conseguenza, l'UE ha progressivamente elaborato politiche industriali per i nuovi investimenti, fissando obiettivi di connettività e di banda ultra-larga. A livello europeo, queste politiche industriali sono passate dagli obiettivi stabiliti nell'ambito della *Digital Agenda for Europe* (DAE) del 2010<sup>15</sup> agli ambiziosi obiettivi della Gigabit Society (GS) del 2016<sup>16</sup>.

Nella GS 2016, la Commissione ha stabilito i seguenti obiettivi di connettività per il 2025: (a) tutte le famiglie dell'Unione, rurali o urbane, dovrebbero disporre di una connettività Internet con una velocità di download di almeno 100 Mbps, aggiornabile a 1 Gbps; (b) i *driver* socio-economici, come le imprese ad alta intensità digitale, le scuole, gli ospedali e la pubblica amministrazione, dovrebbero beneficiare di una velocità di download di almeno 1 Gbps e di una velocità di upload di almeno 1 Gbps; e (c) tutte le aree urbane e le principali vie di trasporto dovrebbero avere una copertura 5G ininterrotta.

Nello stesso senso, la comunicazione *Digital Compass* (DC) del 2021 afferma che «il livello di ambizione da noi proposto è che entro il 2030 tutte le famiglie europee siano coperte da una rete Gigabit e che tutte le aree popolate siano

---

<sup>14</sup> I tassi d'interesse stanno notevolmente rallentando l'attività di fusione e acquisizione in quanto pesano negativamente sulle valutazioni e sui termini di finanziamento. Parallelamente, gli operatori sono costretti a destinare più liquidità al servizio del proprio debito per far fronte all'aumento dei tassi di interesse, il che pesa anche sulla liquidità disponibile per gli investimenti sulle infrastrutture.

<sup>15</sup> Commissione europea, Comunicazione COM (2010) 0245, 19 maggio 2010, *A Digital Agenda for Europe*.

<sup>16</sup> Commissione europea, Comunicazione COM (2016) 587 Final, 14 settembre 2016, *Connectivity for a Competitive Digital Single Market—Towards a European Gigabit Society*.

coperte dal 5G»<sup>17</sup>. Allo stesso modo, la decisione che istituisce il Programma per il Decennio Digitale 2030 (DDPP)<sup>18</sup> ha sottolineato che «le esigenze della società in termini di larghezza di banda convergente in upload e download sono in costante crescita. Entro il 2030, le reti con velocità (nell'ordine del) gigabit dovrebbero essere disponibili per coloro che hanno bisogno o desiderano avere tale capacità. Tutti gli utenti finali dell'Unione dovrebbero essere in grado di utilizzare i servizi gigabit forniti dalle reti in postazione fissa fino al punto di terminazione della rete. Inoltre, tutte le aree popolate dovrebbero essere coperte da una rete wireless ad alta velocità di nuova generazione con prestazioni almeno equivalenti a quelle del 5G»<sup>19</sup>.

In questo contesto, una domanda importante riguarda le motivazioni e gli incentivi per l'industria a investire in una connettività migliorata.

Alcuni investimenti sono guidati dalle dinamiche della concorrenza, incentivate dalla regolazione pro-competitiva, al fine di fornire servizi migliori e differenziarsi dai concorrenti. Inoltre, gli obiettivi di investimento fissati dalle istituzioni europee, anche se non obbligatori,<sup>20</sup> hanno rappresentato per le aziende un “punto focale inverso”<sup>21</sup> verso cui convergere a causa delle dinamiche competitive in atto (e anche della moral suasion politica).

---

<sup>17</sup>Commissione europea, Comunicazione COM 2021/118 final, 9 marzo 2021, *Digital Compass 2030, The European way for the Digital Decade*, p. 8.

<sup>18</sup> Parlamento europeo e Consiglio, Decisione (EU) 2022/2481 del 14 dicembre 2022 che istituisce il Programma strategico per il decennio digitale 2030.

<sup>19</sup> *Ivi*, considerando 1”.

<sup>20</sup> Anche se gli obiettivi di investimento non sono formalmente obbligatori né per le imprese né per gli Stati membri, in quanto definiti con atti non vincolanti di *soft law*, è divenuto sempre più difficile per gli Stati membri dell'Unione europea non implementarli. In primo luogo, i prestiti PNRR sono stati condizionati al raggiungimento degli obiettivi al 2030 (talvolta anticipandoli rispetto a quella scadenza). Inoltre, (i) la Decisione (UE) 2022/2481 che istituisce il Programma strategico per il Decennio digitale 2030, (ii) la Comunicazione che stabilisce le traiettorie previste a livello dell'Unione per gli obiettivi digitali, (iii) la Decisione di esecuzione che stabilisce gli indicatori chiave di prestazione per misurare i progressi verso gli obiettivi digitali e (iv) le linee guida agli Stati membri per la preparazione delle tabelle di marcia strategiche nazionali per il Decennio digitale hanno costruito meccanismi di monitoraggio, di “*name and shame*” e di raccomandazione per guidare e spingere gli Stati membri e le loro imprese a raggiungere tali obiettivi.

<sup>21</sup> Nella teoria dei giochi, un punto focale (detto anche punto di Schelling) è una soluzione che i giocatori tendono ad adottare in assenza di comunicazione, perché appare loro rilevante. Schelling descrive un punto focale come: “l'aspettativa di ciascun giocatore su ciò che gli altri si aspettano che faccia”. Di solito, si tratta di una soluzione volta a evitare il fallimento del coordinamento, come accade nel dilemma del prigioniero su cui si basa il concetto di concorrenza. In questa sede, definiamo un punto focale “inverso” come un punto di convergenza progressiva delle dinamiche competitive, che rafforzano la concorrenza (attraverso investimenti che migliorano la qualità) anziché eliminarla.

Per perseguire obiettivi così ambiziosi e affrontare le relative sfide, sono stati progressivamente sviluppati nuovi approcci normativi, sia identificando la diffusione delle reti ad altissima capacità (VHCN) come obiettivo formale del quadro normativo, sia adattando gli strumenti normativi esistenti, ad esempio per quanto riguarda la regolazione dell'accesso, i coinvestimenti e la riduzione dei costi di diffusione.

Ma l'approccio normativo regolamentare non è di per sé sufficiente. In diversi paesi e soprattutto in Italia, il superamento della crisi di sostenibilità del business delle TLC, ed in particolare di quello di alcune grandi imprese del settore, sembra essere condizione necessaria (ancorché di per sé non sufficiente) per il raggiungimento degli obiettivi posti dalla Unione europea nel Digital Decade in materia di connettività. Serve dunque – anche – una politica industriale che favorisca il *deployment* delle reti sull'intero territorio nazionale, l'adozione (*take up*) da parte della clientela (consumer, business, pubblica amministrazione) dei servizi che queste reti abilitano, e più in generale, la sostenibilità economica delle imprese del settore. Laddove, come in Italia, la crisi di sostenibilità del business delle TLC riguarda pressoché tutti gli operatori siamo infatti in presenza di un vero e proprio “fallimento *del mercato*”, che legittima, ed anzi richiede una risposta in termini di politica industriale pubblica: in mancanza, il settore delle TLC avrebbe oggettive difficoltà ad assolvere al suo pur riconosciuto ruolo strategico come fattore determinante della crescita economica e della stessa coesione sociale.

Ricordiamo che, proprio in ragione di questo loro ruolo strategico, le TLC sono state e sono in diversi Paesi oggetto di numerosi interventi del governo (in Italia, Piano BUL, nelle sue successive versioni, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, PNRR, come illustrato nel capitolo successivo), e sono in diversi Paesi, tra cui l'Italia, inserite tra le attività di rilevanza strategica nella disciplina del golden power.

L'acuirsi ulteriore della crisi delle TLC rendere del resto più difficile, se non impossibile, il raggiungimento degli obiettivi europei per il *deployment* delle reti a banda ultra-larga fisse e mobili (VHCN) entro il 2030, che l'Italia ha anticipato al 2026. Si tratta di un obiettivo di portata strategica, in quanto sulle reti VHCN si basa la competitività di tutti quei segmenti industriali e sociali che delle infrastrutture di TLC ad altissima capacità non possono fare a meno per aumentare produttività ed efficienza, anche per il raggiungimento degli obiettivi ESGs fissati dall'Agenda 2030 dell'ONU.

Riepilogando, il punto di contatto tra i due temi è rappresentato dalla difficoltà degli operatori di TLC a realizzare gli investimenti in reti VHCN nella misura attesa (e dichiarata), dal momento che la loro capacità di accumulazione di capitale è fortemente compromessa tanto dalla riduzione dei ricavi per i servizi “tradizionali”, quanto dai costi elevati che si trovano a sostenere: soprattutto,

quelli per l'acquisizione delle frequenze, particolarmente oneroso in Italia nel caso del 5G, e per il deployment delle reti, oltre che per l'aumento dei prezzi di molti beni intermedi (energia e chip, in particolare).

L'intervento pubblico, in Italia come in molti altri paesi europei, ha sopperito - in parte - a questa difficoltà di investimento degli operatori privati, mediante<sup>22</sup>:

- a) interventi a sostegno delle reti a banda larga (e ultra-larga) nelle aree a “fallimento di mercato”. In Italia, dopo gli interventi per la banda larga riservati soprattutto al Mezzogiorno, nel 2015 è stato varato il piano Banda Ultralarga, poi successivamente rivisto ed integrato, fino alla versione presentata dall'attuale Governo, che copre il periodo 2023-2026;
- b) l'apporto dei finanziamenti del Recovery and Resilience Fund (RRF), che nel caso del PNRR italiano si traducono in uno stanziamento di 6,7 miliardi di euro (che tuttavia potrebbero non essere tutti impiegati, in quanto all'esito delle procedure di gara si è generato un “risparmio” di circa 1,2 miliardi di euro).
- c) A complemento, gli obiettivi di investimento sono stati recentemente presi come riferimento generale all'interno degli orientamenti sugli aiuti di Stato per la banda larga del 2023, per attivare e giustificare l'intervento pubblico<sup>23</sup>. Nei nuovi orientamenti sono state riviste le soglie di intervento: gli Stati membri possono sostenere gli investimenti nelle reti fisse nelle aree in cui il mercato non è in grado di fornire agli utenti finali una velocità di download di almeno 1 Gbps e una velocità di upload di almeno 150 Mbps. Per la prima volta, gli orientamenti forniscono anche un quadro per la valutazione degli aiuti allo sviluppo delle reti mobili (compreso il 5G) e delle misure per favorirne l'adozione da parte degli utenti. Le nuove norme intendono contribuire agli obiettivi strategici di garantire la connettività Gigabit per tutti e la copertura 5G ovunque entro la fine del decennio, livello di connettività ritenuto essenziale per realizzare la transizione digitale dell'Unione.

---

<sup>22</sup> Per una trattazione più estesa, si rinvia al capitolo terzo di questo volume.

<sup>23</sup> Commissione europea, Comunicazione (2023/C 36/01), 31 gennaio 2023, *Orientamenti in materia di aiuti di Stato a favore delle reti a banda larga*.

#### 4. L'evoluzione pro-investimenti del quadro regolatorio europeo

Per quanto riguarda i profili regolamentari, si è assistito ad una progressiva evoluzione del quadro normativo, che con il Codice del 2018 ha reso esplicito e molto più complesso il legame fra concorrenza ed investimenti.

Nell'ambito del Codice del 2018, la promozione degli investimenti è diventata un nuovo obiettivo generale del quadro regolatorio europeo al pari della promozione della concorrenza. Di conseguenza, le ANR, così come il BEREC, la Commissione europea e gli Stati membri, sono stati incaricati di «promuovere la connettività, l'accesso e l'adozione di reti ad altissima capacità [VHCN], comprese le reti fisse, mobili e wireless, da parte di tutti i cittadini e le imprese dell'Unione<sup>24</sup>».

In particolare, vi sono alcune disposizioni specifiche del Codice che le ANR devono applicare e che danno forma a questo nuovo equilibrio tra il rafforzamento della concorrenza e la promozione degli investimenti:

- (a) l'imposizione alle imprese dell'obbligo di soddisfare le richieste ragionevoli di accesso e utilizzo dei beni di ingegneria civile (come l'accesso ai condotti) che supportano direttamente la realizzazione di infrastrutture competitive: quest'obbligo può essere imposto come rimedio autonomo, da considerare prima di valutare la necessità di imporre altri potenziali rimedi e indipendentemente dal fatto che i beni facciano parte del mercato rilevante analizzato nella procedura;<sup>25</sup>
- (b) l'estensione dell'ambito di applicazione della regolamentazione dell'accesso a tutti gli operatori e non solo agli SMP (“regolamentazione simmetrica”), e l'estensione anche ai proprietari di cavi e condotti che non sono fornitori di reti di comunicazione elettronica, quando la replicabilità degli elementi di rete è “economicamente inefficiente” o “fisicamente impraticabile”<sup>26</sup>;
- (c) una migliore remunerazione degli investimenti (“tasso di rendimento ragionevole”) e un'adeguata considerazione del rischio di investimento, soprattutto per quanto riguarda le VHCN, quando i regolatori decidono di imporre obblighi di accesso e definire i prezzi di accesso<sup>27</sup>;
- (d) l'apertura ad accordi di cooperazione tra investitori e richiedenti l'accesso al fine di condividere i costi di investimento e diversificare il rischio di investimento, garantendo al contempo il mantenimento delle garanzie di concorrenza e non discriminazione<sup>28</sup>;
- (e) la promozione del coinvestimento nelle VHCN, de-regolando gli operatori SMP (eliminando tutti gli obblighi di accesso) che si siano

<sup>24</sup> Art 3 (2) EECC.

<sup>25</sup> Art 72 e considerando 187 CEEC

<sup>26</sup> Articolo 61, paragrafi 3 e 4, e considerando 154 del trattato CE.

<sup>27</sup> Art. 3(4), artt. 73 e 74 CEE.

<sup>28</sup> Art. 3(4) CEEC.

impegnati a formulare un'offerta aperta per i coinvestimenti a condizioni FRAND (*fair reasonable and non discriminatory*) e a consentire al contempo l'accesso ai non coinvestitori<sup>29</sup>;

(f) la previsione di un trattamento normativo più leggero (cioè obblighi di accesso meno stringenti) per gli operatori di rete wholesale-only (intesi come società non attive nel mercato al dettaglio downstream<sup>30</sup>) che godono di una posizione di significativo potere di mercato, in ragione del minor rischio di comportamenti discriminatori anticoncorrenziali (rispetto a un operatore verticalmente integrato con significativo potere di mercato).<sup>31</sup>

Inoltre, la Commissione ha recentemente adottato un pacchetto di ulteriori misure:

- i. il Gigabit Infrastructure Act (GIA), che sostituisce ed aggiorna la Direttiva sulla riduzione dei costi (DRC) del 2014<sup>32</sup>;
- ii. la Raccomandazione Gigabit, per dare indicazioni alle Autorità Nazionali di Regolazione sulle condizioni per l'accesso alle reti dei soggetti con significativo potere di mercato<sup>33</sup>.

L'obiettivo generale della GIA è la riduzione dei costi, dei tempi e di alcune complessità amministrative per l'installazione delle reti ad altissima capacità (VHCN). A differenza della DRC, la GIA è un regolamento, non una raccomandazione. Si applica quindi direttamente a tutti gli Stati membri senza necessità di recepimento nel diritto nazionale.

Il regolamento stabilisce requisiti minimi, ma chiarisce che gli Stati membri possono andare oltre i requisiti minimi e mantenere o introdurre misure più severe o dettagliate.<sup>34</sup> Gli Stati membri possono inoltre adottare misure aggiuntive se servono a promuovere l'uso congiunto delle infrastrutture

---

<sup>29</sup> Art. 76 e 79 CEE.

<sup>30</sup> L'operatore wholesale-only può fornire servizi al dettaglio a utenti commerciali più grandi delle piccole e medie imprese. Considerando 208 EECC.

<sup>31</sup> Art 80 EECC.

<sup>32</sup> Parlamento europeo e Consiglio, Regolamento (UE) 2024/1309 del 29 aprile 2024, recante misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica Gigabit, che modifica il regolamento (UE) 2015/2120 e abroga la direttiva 2014/61/UE (regolamento sull'infrastruttura Gigabit).

<sup>33</sup> Commissione europea, Raccomandazione C(2024) 523 final 6 febbraio 2024 sulla promozione normativa della connettività Gigabit.

<sup>34</sup> Tuttavia, il GIA esplicitamente vieta di adottare misure nazionali aggiuntive in merito a: (i) il rifiuto di accesso alle infrastrutture fisiche e agli edifici pubblici; (ii) la trasparenza sulle infrastrutture fisiche e sulle opere civili; (iii) il coordinamento delle opere civili; (iv) le infrastrutture fisiche all'interno degli edifici.

fisiche esistenti o a consentire una distribuzione più efficiente di nuove infrastrutture fisiche.

Per ridurre i ritardi nelle approvazioni amministrative dei permessi, gli Stati membri dovranno includere clausole di approvazione tacita (silenzio-assenso). Tuttavia, gli Stati membri potranno derogare a questa misura introducendo una procedura di conciliazione, attraverso la quale le parti potranno affrontare le questioni in sospeso.

Il GIA stabilisce le condizioni per la concessione dell'accesso alle infrastrutture fisiche con uno schema di accesso basato sui contratti commerciali e sui modelli di business esistenti. Il GIA consentirà agli operatori di telecomunicazioni di fornire un accesso attivo all'ingrosso, anziché concedere l'accesso fisico alla propria infrastruttura, nelle aree con un'unica rete in fibra ottica (FTTP).

Il GIA prevede procedure limitate nel tempo, fino a quattro mesi, per risolvere le controversie quando le parti coinvolte non riescano a trovare un accordo sulle condizioni di accesso. Inoltre, disciplina gli Organismi indipendenti di risoluzione delle controversie, che devono agire in modo indipendente e oggettivo, senza chiedere o ricevere istruzioni da altri organismi.

Secondo le regole del GIA, i proprietari o i gestori delle infrastrutture fisiche all'interno degli edifici devono garantire l'accesso alla loro proprietà a condizioni eque e ragionevoli, compreso il prezzo. Gli obblighi di predisposizione della fibra ottica si applicano solo se non aumentano in modo sproporzionato i costi dei lavori di ristrutturazione e sono tecnicamente fattibili. Il GIA lascia che siano i singoli Stati membri a decidere se introdurre un'etichetta *fiber-ready*.

Ai sensi del GIA, l'obbligo di rispondere alle richieste di coordinamento delle opere civili si applica sia alle autorità pubbliche che agli operatori di rete in progetti parzialmente o interamente finanziati con fondi pubblici. Il considerando (non vincolante) spiega che gli Stati membri possono estendere il regime di coordinamento delle opere civili ai progetti finanziati da privati.

Il BEREC fornirà all'industria e agli enti pubblici una serie di linee guida su come applicare il GIA. Inoltre, la Commissione europea potrebbe pubblicare ulteriori linee guida sulle condizioni di accesso alle infrastrutture fisiche esistenti. Sebbene l'obiettivo delle linee guida sia quello di garantire un'applicazione coerente delle norme, anche da parte degli Organismi di risoluzione delle controversie, il GIA sottolinea che le linee guida a livello europeo dovranno tenere conto delle diverse situazioni nazionali e delle diverse procedure amministrative nazionali.

La Raccomandazione Gigabit, che sostituisce la Raccomandazione sull'accesso di nuova generazione (2010) e la Raccomandazione sulla non discriminazione e sulla metodologia dei costi (2013), fornisce alle ANR linee guida su come applicare gli obblighi di accesso agli operatori SMP, al fine di «garantire la concorrenza e allo stesso tempo di promuovere l'introduzione di reti gigabit garantendo che tutti gli operatori possano avere accesso alle infrastrutture di rete esistenti».

In particolare, la raccomandazione Gigabit fornisce orientamenti alle ANR su: (i) l'applicazione dei rimedi SMP previsti dal Codice (non discriminazione, accesso alle infrastrutture di ingegneria civile, accesso alla rete e controllo dei prezzi); (ii) l'accesso commerciale, compresi gli impegni di co-investimento e di accesso all'ingrosso; (iii) le condizioni per la dismissione delle infrastrutture di rete in rame e la migrazione a VHCN.

Per quanto riguarda il principio di non-discriminazione, la Raccomandazione precisa che *l'Equivalence of Input* (EoI) è “in linea di principio” il modo più sicuro per ottenere un'effettiva non discriminazione. Le ANR, quando applicano l'art. 70 del Codice, possono tuttavia valutare che l'introduzione dell'EoI sia sproporzionata e che l'*equivalence of output* (EoO) sia sufficiente al fine di garantire la non discriminazione. I criteri di applicazione dell'EoI includono i costi incrementali, i ritardi nell'adempimento, la possibilità di non imporre una regolazione dei prezzi all'ingrosso alle reti VHCN.

Per quanto concerne l'accesso alle infrastrutture di ingegneria civile, le ANR devono valutare se l'imposizione di un obbligo di accesso alle infrastrutture sia da solo sufficiente. La Raccomandazione sottolinea che tale rimedio è “probabilmente sufficiente” quando (i) l'operatore SMP ha il controllo di un'infrastruttura di ingegneria civile “estesa” che consente agli operatori alternativi di installare le proprie VHCN fino ai locali degli utenti finali e (ii) è emerso un grado sufficiente di concorrenza *end-to-end* basata sulle infrastrutture o vi è una prospettiva “valida e realistica” che tale concorrenza emerga entro il periodo coperto dall'analisi di mercato

Per quanto concerne la flessibilità dei prezzi per lo sviluppo delle VHCN, la raccomandazione afferma che l'ANR in linea generale non dovrebbero imporre o mantenere una regolazione dei prezzi sugli input all'ingrosso per le VHCN, se sono imposti obblighi di non discriminazione.

Gli obblighi imposti dall'ANR debbono soddisfare tutte le seguenti condizioni: (i) EoI, o EoO se l'EoI è sproporzionato e l'EoO è sufficiente a garantire un'effettiva non discriminazione; (ii) replicabilità tecnica e monitoraggio da parte dell'ANR se l'EoI non è ancora pienamente attuata; (iii) replicabilità economica; (iv) dimostrabile contenimento dei prezzi al

dettaglio. Quest'ultimo può derivare da: (a) una concorrenza infrastrutturale in atto; (b) impegni "chiari e realistici" risultanti dalla mappatura geografica per la diffusione di reti alternative, per coprire una parte significativa del mercato entro il periodo di analisi del mercato; (c) presenza di un servizio *anchor wholesale* orientato al costo definito dalla ANR (su rame o base su fibra), che vincoli i prezzi delle VHCN.

Se decidono di non prevedere una regolazione dei prezzi all'ingrosso, le ANR, quando impongono gli obblighi di non discriminazione, devono effettuare un test di replicabilità economica *ex ante*. Se invece le ANR decidono di applicare ai prodotti all'ingrosso VHCN, ai sensi dell'articolo 74, controlli sui prezzi, come l'orientamento al costi: (i) i prezzi dovrebbero essere basati su un approccio *bottom-up long-run incremental costs-plus* (BU-LRIC+); (ii) deve essere consentito un tasso di rendimento efficiente sul capitale investito, tenendo conto dei rischi specifici dell'investimento; (iii) il premio di rischio deve essere coerente con il periodo di tempo dell'analisi di mercato dell'ANR, "di solito per almeno cinque anni".

Infine, la raccomandazione disciplina le condizioni per il *decommissioning* della rete in rame da parte dell'operatore SMP, prevedendo un idoneo periodo di preavviso (dai due ai tre anni, o anche meno in ragione di specifiche circostanze nazionali) e garantendo agli *access-seeker* l'effettiva disponibilità di prodotti di accesso alternativi di qualità almeno analoga a quelli disponibili utilizzando l'infrastruttura precedente.

## 5. Il problema del *funding gap* per il finanziamento delle reti VHCN

Nonostante le risorse pubbliche stanziare e le innovazioni del quadro regolatorio (le più recenti delle quali non hanno ancora avuto il tempo di produrre effetti), la Commissione europea ha inizialmente stimato in 174 miliardi di euro il gap di investimenti necessari a raggiungere gli obiettivi del Digital Decade in materia di connettività. Successivamente, il direttore digital decade and connectivity della Commissione europea, Kamila Kloc, ha affermato che l'*investment gap* potrebbe attestarsi attorno ai 200 miliardi di euro, se non addirittura 230 miliardi. A fine luglio 2023, è stato pubblicato l'atteso rapporto WIK, elaborato per conto della Commissione europea<sup>35</sup>, che ha meglio articolato il gap di investimenti: 114 miliardi di euro per soluzioni FTTP (Fibre-to-the-Premise)<sup>36</sup>, 33,5 miliardi per il completamento del roll-out del 5G, per un totale di 147,5 miliardi che potrebbero essere ridotti di un 20%, se gli investimenti per le infrastrutture di accesso fisse e mobili fossero

<sup>35</sup> Commissione europea, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology, *Investment and funding needs for the Digital Decade targets*, luglio 2023.

<sup>36</sup> Di cui almeno 40 miliardi di euro da coprire con fondi pubblici.

coordinati tra loro; da ultimo, circa 26 miliardi di investimenti servirebbero per gli investimenti nelle reti di trasporto. Si torna quindi ai 174 miliardi di euro stimati inizialmente dalla Commissione europea.

Come è noto, i risultati del rapporto WIK sono stati contestati anche da alcuni Governi, tra cui quello italiano. In ogni caso, a livello europeo, siamo di fronte a cifre davvero elevate, che testimoniano la necessità - anche nelle economie di mercato - di un intervento statale diretto, come quello annunciato negli USA dal Presidente Biden, con il programma denominato BEAD (*Broadband Equity Access and Deployment*).

### 5.1. Finanziamento da parte del settore

Atteso che esiste un rilevante *investment gap* per realizzare gli obiettivi di connettività fissati dall'Unione europea, come è possibile colmarlo? Si possono immaginare diversi percorsi (non mutualmente escludentisi, probabilmente), con specifico riferimento alla realtà del nostro Paese.

Il primo percorso passa attraverso il finanziamento da parte del settore. Questo risultato può essere raggiunto attraverso differenti strade, perseguibili anche parallelamente:

- I. l'innalzamento dei prezzi *retail*, quindi mediante un contributo a carico degli utenti. Segnali in questa direzione provengono dall'estero, con riguardo alle offerte di telefonia mobile in altri paesi, dove, in effetti, l'ARPU ha iniziato a crescere; ma provengono anche dalle iniziative di alcuni operatori italiani. Ovviamente, la praticabilità della leva dei prezzi retail è condizionata dall'attuale frammentazione del mercato, da un lato, e dalle strategie di pricing finora praticate dagli operatori (tariffe flat, guerra dei prezzi), dall'altro lato;
- II. incentivi all'adozione delle tecnologie di accesso mobile nel settore industriale, dal momento che le prospettive del *5G stand alone* sono legate soprattutto alle applicazioni dell'utenza business, le cosiddette *5G private networks*<sup>37</sup>;
- III. l'allargamento del perimetro del Servizio Universale, includendovi la banda ultra-larga, e immaginando di incentivare con finanziamenti pubblici uno *switch off* graduale dalle infrastrutture in

---

<sup>37</sup> Il riferimento al ruolo delle private networks non intende mettere in discussione la scelta operata dall'Italia di assegnare le frequenze 5G agli operatori mobili infrastrutturati, che hanno investito ingenti risorse finanziarie per l'acquisizione delle frequenze ed ora stanno mobilitando risorse altrettanto notevoli per il deployment delle reti.

- rame a quelle in fibra configurato in modo da favorire gli investimenti di tutti gli operatori, non quelli del solo incumbent;
- IV. un'azione sui prezzi relativi *wholesale* fibra ottica/rame, mediante un riequilibrio a favore dei primi, così da incentivare gli investimenti VHCN<sup>38</sup>, evitando di alterare le condizioni concorrenziali nelle aree dove non esistono reti in fibra, anche attraverso un'effettiva differenziazione geografica dei mercati dei rimedi.

Non è tuttavia questa la strada che – almeno per ora – sembra intenzionato a seguire il Regolatore italiano<sup>39</sup>

### 5.2. *Il finanziamento esterno al settore*

Il secondo percorso considera il finanziamento degli investimenti da parte (anche) di settori/mercati adiacenti. In particolare, la possibilità di un meccanismo di *fair contribution (fair share)* da parte delle grandi piattaforme digitali, oppure mediante forme di coinvestimento per le reti con le medesime.

La prima possibilità è prevista dal richiamato documento di consultazione della Commissione “*The future of the electronic communications sector and its infrastructure*”, consultazione conclusa nel mese di maggio. A parte le difficoltà applicative di un meccanismo di *fair contribution* che replichi il controllo dei prezzi *wholesale* della telefonia fissa, il dibattito – assai acceso e decisamente distorto da posizioni talora ideologiche – deve risolvere alcune questioni di fondo. Le possiamo riassumere, in via non esaustiva, in alcune

---

<sup>38</sup> La relazione tra tariffe dei servizi *wholesale* e incentivi agli investimenti è stata ampiamente analizzata da economisti ed esperti di regolazione, con risultati controversi, che hanno condotto la Commissione ad affidare uno studio alla società di consulenza CRA; le conclusioni di questo studio, in ogni caso, non assumono valenza generale, in quanto le caratteristiche nazionali – di mercato e regolamentari – influiscono in modo determinante sui risultati. Peraltro, questi studi sono alquanto datati (inizio del decennio scorso) e non tengono pertanto in conto dello sviluppo di reti in fibra da parte di operatori alternativi, tantomeno di quelli *wholesale only*.

<sup>39</sup> AGCOM ha avviato la consultazione pubblica per l'analisi dei mercati dell'accesso alla rete fissa di TIM per il periodo 2024-2028, dove, tra le altre cose, propone di innalzare i prezzi dei servizi in rame e di tenere sostanzialmente stabili quelli dei servizi in fibra. Al riguardo, è opportuna una precisazione riguardo la relazione tra tariffe dei servizi in rame e incentivi agli investimenti in fibra ottica. Questo tema è stato a lungo dibattuto, soprattutto all'inizio del decennio scorso, quando peraltro non vi erano molti operatori *wholesale only*. Premesso che le conclusioni cui è pervenuto il dibattito non sono univoche, in questa sede, con riferimento alla proposta AGCOM, si segnala che un aumento delle tariffe dei servizi in rame non è di per sé ingiustificato, ma il percorso metodologico seguito dall'Autorità non appare convincente, come pure non sembra condivisibile la mancata considerazione di fattori che avrebbero determinato un corretto allineamento dei prezzi dei servizi in fibra (azzeramento del *risk premium*, non riconoscimento dell'inflazione).

domande da affidare al dibattito che seguirà alla pubblicazione di questo rapporto, e alle quali cui proviamo di dare una prima risposta.

- i. C'è *fallimento di mercato per l'accesso alla rete* di comunicazioni elettroniche? A chi scrive sembra di sì, ma un approfondimento che chiarisca forma, intensità e motivi del fallimento potrebbe meglio qualificare questa conclusione.
- ii. Qual è il ruolo delle *esternalità di rete*? Decisamente rilevante, a nostro avviso, ma è un tema che divide gli esperti.
- iii. L'*accesso alla rete è un mercato a due versanti*? Riteniamo che vi siano pochi dubbi al riguardo, ma anche in questo caso un approfondimento sarebbe utile<sup>40</sup>.
- iv. Esiste davvero un *deficit di investimenti in reti VHCN*? Su questo, la Commissione europea si è chiaramente pronunciata in senso affermativo, da ultimo con la pubblicazione del rapporto WIK citato.
- v. Qual è *impatto del traffico OTT su costi di rete Telco*? L'impatto esiste, riguarda sia la rete di accesso che il backbone, ed è un impatto rilevante<sup>41</sup>.

Accanto a queste domande circa gli assetti e la struttura del mercato, vi sono poi gli interrogativi sul che fare, che possono essere sintetizzati in tre temi:

- i. *la regolazione è la risposta automatica al fallimento di mercato*? Riteniamo di sì, nel rispetto comunque del principio di proporzionalità<sup>42</sup>.
- ii. in caso di risposta affermativa, *quale intervento regolamentare*? La scelta sembra essere tra una regolazione *à la TLC* (regime interconnessione, tariffe fissate dal regolatore) – alquanto difficile da implementare - ed una “regolazione di indirizzo”, stabilendo un obbligo a negoziare, con intervento dell’Autorità nazionale di regolazione per la gestione delle controversie. Infine, si potrebbe prevedere l’istituzione di un fondo, cui verrebbero chiamati a contribuire i soggetti che utilizzano la rete in modo intensivo. La discussione è aperta.

---

<sup>40</sup> Sui primi tre punti si veda la presentazione di Antonio Manganelli al workshop dell’Istituto Universitario Europeo, Centre for a Digital Society, del 19 aprile 2023, *Untangling the connectivity ecosystem*, pubblicata in «Astrid Rassegna», n. 11/2023.

<sup>41</sup> Si veda il testo della presentazione di Maurizio Dècina e Antonio Filippo Giangrande, *The Fair Contribution Debate*, al seminario Astrid LED del 14 giugno 2023, *Il futuro delle comunicazioni elettroniche: il caso del fair contribution*, pubblicata in «Astrid Rassegna», n. 10/2023.

<sup>42</sup> Come indica la teoria economica, al fallimento di mercato, si può rispondere, oltre che con la regolazione, con la nazionalizzazione dell’attività, oppure con l’applicazione della disciplina antitrust.

- iii. Da ultimo, quale *relazione con net neutrality e con la relativa disciplina (Open Internet)*? Non riteniamo che l'eventuale istituzione di un meccanismo di *fair contribution* potrebbe contrastare con la (attuale) disciplina della *net neutrality*<sup>43</sup>.

A riguardo della *Net Neutrality*, un'altra questione chiave è se l'attuale assetto normativo sia adeguato alle evoluzioni dei mercati. Infatti, il vigente regolamento Open Internet<sup>44</sup> viene spesso additato tra i fattori responsabili della condizione attuale del settore delle telecomunicazioni, in quanto è stato elaborato senza considerare il suo impatto economico. A ciò, si sono poi aggiunti significativi cambiamenti tecnologici e di mercato, avvenuti negli ultimi anni all'interno dell'ecosistema digitale allargato. Questi hanno trasformato la posizione di mercato dei maggiori fornitori di contenuti (CAPs) sia in termini di contropotere che di capacità di influenzare l'esperienza internet degli utenti finali. In questo contesto, molti invitano a ripensare all'approccio alla *Net Neutrality*, al fine di adottare il principio di "proporzionalità" (e non di "precauzione") ed una prospettiva sistemica e simmetrica nei confronti dei diversi attori dell'ecosistema digitale. Si deve infatti evitare che le norme sulla neutralità della rete inibiscano la capacità dell'industria delle telecomunicazioni di sfruttare appieno le capacità delle nuove tecnologie.

Si è accennato ad un'altra modalità, diversa dal *fair contribution*, per chiedere agli OTT di partecipare al finanziamento delle reti VHCN che preveda – da chiarire con quali forme e modalità – che le grandi piattaforme digitali co-investano nella realizzazione delle reti VHCN.

Al riguardo, solo due notazioni, per ora. Da un lato, bisogna tenere conto della regolamentazione settoriale, in particolare delle previsioni in materia di co-investimento. In primo luogo, si deve valutare verso quale forma di co-investimento si intenda indirizzare: se quelle tipologie che il Codice Europeo delle Comunicazioni Elettroniche disciplina (agli articoli 76 e 79), e per cui si prevede un rilassamento degli obblighi per l'operatore con significativo potere di mercato, ovvero quelle – non sottoposte a regolamentazione – basate fondamentalmente su accordi commerciali, di cui si sono avuti molti esempi finora.

Dall'altro lato, si potrebbe immaginare una impostazione quale quella che ha sviluppato AGCOM nel caso DAZN, dove quest'ultima è stata obbligata «a

---

<sup>43</sup> Si rimanda alla presentazione di Maurizio Dècina e Antonio Filippo Giangrande, cit.

<sup>44</sup> Parlamento europeo e Consiglio, Regolamento (EU) 2015/2120 25 novembre 2015 che stabilisce misure riguardanti l'accesso a un'Internet aperta.

contribuire al mantenimento dell'infrastruttura...in modo tale che intervenisse sul potenziamento della rete»<sup>45</sup>.

## 6. Le policies per il settore: Europa ed Italia

Il set delle politiche pubbliche di intervento è sempre lo stesso: politica industriale, regolazione, tutela della concorrenza. Tutti questi strumenti di intervento devono a nostro avviso essere orientati al raggiungimento degli obiettivi del Digital Decade, senza – ovviamente – limitare l'autonomia delle autorità amministrative indipendenti nel perseguimento degli obiettivi che la legge loro assegna.

Di seguito, si fissano intanto alcuni concetti/principi, e, limitatamente ad alcuni temi, si indicano alcuni possibili interventi.

### 6.1. La politica industriale europea

Nel mese di luglio 2023, il Commissario Breton, in una intervista a *Les Echos*, ha annunciato un nuovo importante intervento, il cosiddetto Telecoms Act, «che sarà vettore della politica industriale dei prossimi vent'anni». Ed ha aggiunto «è quello che abbiamo già fatto per il mercato dei semiconduttori, con il Chips Act, oppure per la regolamentazione dei mercati digitali, con il Digital Services Act e il Digital Markets Act».

In quest'ottica, è stato adottato a marzo 2024, a valle di una ampia “consultazione esplorativa” sul futuro del settore della connettività e delle sue infrastrutture, il libro bianco *How to master Europe's digital infrastructure needs?*<sup>46</sup>. Esso contiene proposte di policy ed ha lo scopo di avviare un dibattito con le parti interessate (attraverso una consultazione pubblica che terminerà a fine giugno 2024), ma anche con il Parlamento europeo e il Consiglio degli Stati membri dell'UE.

Il «libro bianco» propone possibili azioni in tre macro- aree: (i) Meccanismi di finanziamento, compresi gli aiuti di Stato e gli IPCEI (*Important project of common EU interest*) per un ecosistema integrato: *Pillar I - Connecting Collaborative Computing “3C Network”*; (ii) Completamento del mercato unico digitale attraverso la revisione dell'attuale quadro normativo per le

<sup>45</sup> Intervista al Commissario AGCOM Massimiliano Capitanio, in «Il Sole 24 Ore», 11 maggio 2023.

<sup>46</sup> V. Commissione europea, COM (2024) 81, White Paper, *How to master Europe's digital infrastructure needs?*, cit.

comunicazioni elettroniche: *Pillar II - Completing the Digital Single Market*; (iii) Consolidamento di infrastrutture digitali sicure e resilienti in Europa: *Pillar III - Secure and resilient digital infrastructures for Europe*.

Un tema chiave del libro bianco è appunto rappresentato dal sostenimento dell'industria nei processi di innovazione e nella transizione verso reti cloudificate interoperabili e l'integrazione di infrastrutture e servizi telco-edge<sup>47</sup>. La Commissione propone di creare un ecosistema delle *3C Network - Connected Collaborative Computing*<sup>48</sup>, tutelando la leadership globale della UE negli apparati di rete e assicurando che i fornitori di connettività di oggi diventino i fornitori di connettività collaborativa e computazionale di domani, in grado di orchestrare i diversi elementi dell'ecosistema.

Un ulteriore aspetto cruciale è quello dell'ampliamento e revisione del quadro regolatorio, in ragione della «convergenza bilaterale» fra OTT e fornitori di reti e servizi CE, attraverso (i) una probabile inclusione dei Servizi Cloud nel quadro regolatorio e (ii) un livellamento degli obblighi per i *number based interpersonal communications services* (NB-ICS) e *number independent interpersonal communications services* (NI-ICS). Inoltre, a valle dell'intenso dibattito sul “fair share” si propone un (iii) intervento prospettico, in caso di aumento del contenzioso, con misure regolatorie per facilitare una veloce risoluzione delle dispute di interconnessione fra OTT e ISP.

Si discute poi nel *white paper* di un allentamento della pressione regolatoria, in ragione dello sviluppo della concorrenza infrastrutturale e sui servizi, attraverso una rivisitazione sostanziale del regime SMP. La Commissione, cioè, propone che nessun mercato rilevante si presuma suscettibile di regolamentazione ex ante, ma che le ANR possano imporre obblighi se i mercati soddisfano il test dei tre criteri<sup>49</sup>. In alternativa, in coerenza con la raccomandazione gigabit, la Commissione si focalizza sulla sola regolazione di accesso alle infrastrutture civili, combinata con non regolazione e flessibilità dei prezzi per l'accesso alla rete. Invece, si propone una problematica fissazione di una data «raccomandata» per lo switch-off della

---

<sup>47</sup> Sul ruolo del cloud per le reti di comunicazione elettronica, si rimanda al capitolo 1.

<sup>48</sup> Composto da: semiconduttori, capacità computazionale in tutti gli ambienti edge e cloud, tecnologie radio, infrastrutture di connettività, data management, e applicazioni.

<sup>49</sup> Il test dei tre criteri è applicato nella regolazione delle comunicazioni elettroniche in relazione a mercati non previsti dalla Commissione europea tra quelli suscettibili di un intervento ex ante (ossia di regolazione). I tre criteri sono: i) l'esistenza di ostacoli non transitori all'accesso (alle risorse essenziali); ii) la dimostrazione che il mercato non tende a raggiungere la concorrenza effettiva, di per sé; iii) l'insufficienza del solo diritto antitrust a risolvere il deficit concorrenziale. Affinché una Autorità nazionale di regolazione possa disciplinare un mercato diverso da quelli previsti dalla Commissione europea, è necessario che tutti e tre i criteri siano soddisfatti.

rete in rame (2028: 80% - 2030:100%), anche in vista degli obiettivi di sostenibilità

Infine, il libro bianco propone uno scenario di maggiore centralizzazione della regolazione, sia in ragione della necessità di costituire operatori pan-europei, sia per “sostituire” l’approccio regolatorio locale/nazionale con l’introduzione di un prodotto di accesso a livello europeo (basata su una presunta tendenza all’unificazione di funzionalità network core). Il libro bianco, in questo senso, discute anche dell’introduzione del principio del «country of origin» per la regolazione dell’entrata nel mercato, anche se queste misure sembrano facilitare in qualche modo una integrazione verticale degli OTT (che potrebbero facilmente diventare operatori pan-europei).

Su queste linee, si discute anche, in modo molto rilevante, di una «pianificazione e armonizzazione della gestione» dello spettro a livello UE. In particolare, il libro bianco si focalizza sul disegno delle aste per lo spettro, al fine di alleggerire l’onere finanziario delle licenze adottando processi di gara orientati agli investimenti infrastrutturali (*beauty contest*) e prevedendo tempi di licenza più lunghi, al fine di dare maggiore certezza agli MNOs. Il libro bianco poi discute di un maggiore coordinamento a livello UE dei tempi delle aste (per evitare autorizzazioni che richiedano quasi un decennio come nel caso del 5G), peraltro allineando le procedure e le condizioni di autorizzazione nazionali per consentire agli operatori delle reti principali dell’UE e ai fornitori che operano in più Stati membri di operare in un ambiente più armonizzato.

## 6.2 La politica industriale nazionale

Nel caso del nostro Paese, valgono intanto le considerazioni sviluppate nel capitolo successivo, con gli aggiornamenti emersi negli ultimissimi mesi. In questa sede, si aggiungono – e talora si anticipano – alcune indicazioni.

Il quadro che emerge dal punto di vista istituzionale è articolato: da un lato, la situazione di stallo in cui sembrano trovarsi alcuni Tavoli Tecnici<sup>50</sup> promossi dal Governo, su specifici temi (lo switch off delle centrali TIM) oppure, a più ampio raggio, sulla crisi del settore. Al tempo stesso, non si ha più notizia del decreto-legge in materia annunciato nel mese di maggio, di cui è circolata una bozza che sembra tuttavia non più indicativa (ci si attendeva, entro l’estate, una nuova versione del decreto-legge contenente le misure praticabili nel corso di quest’anno).

---

<sup>50</sup> In alcuni casi, si è trattato di riunioni bilaterali tra rappresentanti del Governo e singole aziende, con un numero assai limitato di incontri collettivi: in tal senso, la stessa locuzione “Tavolo Tecnico” è probabilmente inadeguata.

Dall'altro, lato, tuttavia una interessante novità è rappresentata dalla nuova versione della *Strategia italiana per la Banda Ultralarga*, aggiornata al 2023-2026, contenente un insieme di interventi, di cui si dà conto nel capitolo successivo.

La proposta del Governo si muove in una apprezzabile continuità con le precedenti versioni della Strategia, come nel caso dei Piani *Italia a 1 giga*, *Italia 5G*, *Isole minori*, *Sanità connessa* e *Scuola connessa* che non vengono azzerati ma opportunamente aggiornati, con significative integrazioni di risorse. Si prevedono poi alcune nuove (opportune) iniziative, come nel caso delle risorse stanziare per i verticali 5G e per *l'edge computing*, correttamente indicati come driver dello sviluppo del settore.

Un importante elemento di novità è poi l'aver fissato un obiettivo temporale preciso (e sfidante) per il take up della banda ultra-larga nella misura del 50% della popolazione italiana al 2026. Questa innovazione, peraltro in linea con la strategia europea, non potrà tuttavia essere implementata se non sarà accompagnata da misure che incentivino la migrazione dal rame alla fibra, ossia lo *switch off* della rete in rame (riconoscimento di *stranded cost*, contributo ai costi di allacciamento, ecc.) e l'adozione di connessioni a banda ultra-larga da parte di famiglie e imprese, come la attivazione di voucher; in mancanza, il take up al 2026 rischia di restare al di sotto del 35%.

Diverse altre misure dovrebbero a nostro avviso essere adottate. Per esempio, sarebbe utile:

- includere la connettività 5G dei dispositivi aziendali nei requisiti dei progetti ammessi agli incentivi del programma Transizione 4.0;
- estendere l'applicazione dei c.d. Certificati Bianchi – che sono titoli di efficienza energetica – anche al settore delle telecomunicazioni,
- estendere l'applicazione del credito d'imposta per le attività di Ricerca Sviluppo Innovazione e Design a tutte le imprese che abbiano una stabile organizzazione nel nostro Paese, rimuovendo una limitazione che non si rinviene nelle legislazioni degli altri membri della Comunità.

Una riflessione merita, infine, l'esigenza di una maggiore coerenza dei diversi interventi da parte dello Stato. La riflessione parte dalla constatazione della sostanziale coincidenza di due cifre: l'onere sostenuto dalle imprese del settore per l'assegnazione delle frequenze 5G è ammontato a 6,55 miliardi di euro, le risorse destinate agli investimenti per la connettività stanziare dal PNRR sono ammontate a 6,7 miliardi di euro<sup>51</sup>. Per quanto beneficiari e

---

<sup>51</sup> Quelle effettivamente assegnate sono state però inferiori, garantendo un "risparmio" di 1,2 miliardi di euro.

“contribuenti” non coincidano esattamente, a livello di settore, quanto incassato dallo Stato mediante l’asta 5G viene – sostanzialmente – “restituito” tramite i fondi PNRR. Più in generale, se si chiede alle imprese di raggiungere determinati target in termini di copertura delle reti a banda ultra-larga, coerenza vorrebbe che vengano predisposte misure di contesto che facilitino questo compito: ad esempio, maggiori semplificazioni delle procedure, innalzamento dei limiti elettromagnetici e procedure di assegnazione delle frequenze meno onerose.

### *6.3. L’applicazione delle norme antitrust*

Quanto alla interpretazione e applicazione della disciplina antitrust, ed in particolare del controllo delle operazioni di concentrazione, è di fondamentale importanza che l’applicazione delle norme - da parte della DG Concorrenza in primo luogo - muti impostazione, consentendo il consolidamento dei mercati nazionali (come peraltro ha iniziato a fare l’autorità britannica), e non si limiti, quindi, a considerare favorevolmente solo le fusioni transnazionali: l’efficacia di queste ultime è infatti in Europa limitata dalla persistente relativa frammentazione dei mercati nazionali, nelle more del completamento del mercato unico dei beni, dei servizi e dei capitali.

La regola empirica di “almeno quattro operatori in ogni paese” va decisamente abbandonata, in favore di un esame caso per caso. La decisione della Commissione sulla proposta di fusione Orange/Mas Moviles sarà un importantissimo banco di prova, per valutare se l’Antitrust europeo ha davvero compreso la necessità di favorire processi di concentrazione anche a livello nazionale, e non solo *cross border*.

In tal modo, aumenterebbe la sintonia tra la nuova impostazione regolamentare impressa dal Commissario Breton e l’interpretazione e applicazione delle norme antitrust in materia di operazioni di concentrazione seguita dalle autorità europea e nazionali competenti.

### *6.4. Il ruolo della regolazione*

Dal punto di vista della regolazione, si è ovviamente in attesa di conoscere i principi che andranno ad animare il Telecoms Act proposto dal Commissario Breton e le misure di implementazione del Codice Europeo delle Comunicazioni Elettroniche (CECE) da parte delle Autorità di regolazione (AGCOM, ma anche Mimit).

In Italia, il Mimit ha proceduto ad una revisione/adequamento di alcuni aspetti del codice delle comunicazioni elettroniche (CCE), con la collaborazione di AGCOM ed avendo sentito gli operatori: la pubblicazione è attesa per l'autunno.

Alcune indicazioni appaiono comunque utili pro-futuro. In primo luogo, è importante garantire procedure di aggiudicazione delle risorse scarse (le frequenze, soprattutto), in una logica di armonizzazione delle *best practices* sul prezzo, la durata ed i rinnovi delle licenze e gli *spectrum caps*. In particolare, sembra opportuno evitare che l'aggiudicazione delle frequenze privilegi – ancora una volta – l'obiettivo di fare cassa da parte dello Stato, riducendo in tal modo le disponibilità di capitali per investire sulle infrastrutture e sui servizi. Peraltro, sembra contraddittorio, se non anche illogico, cercare di far cassa con le risorse frequenziali, da un lato, e dare sussidi pubblici al settore, dall'altro. Si potrebbe anche ragionare su un prolungamento delle licenze: al fine di evitare l'opposizione della autorità antitrust (comunitaria e nazionali), occorrerebbe naturalmente argomentare in modo dettagliato le ragioni per le quali un prolungamento delle licenze potrebbe contribuire a migliorare la sostenibilità del settore e ad evitare il rischio di un fallimento del mercato.

Per quanto riguarda le frequenze WLL (*Wireless Local Loop*) a 26 GHz in scadenza a dicembre 2026 ed oggetto di *refarming 5G*, si profila la necessità di una loro rapida riassegnazione mediante procedura competitiva, al fine di renderle disponibili per l'offerta di servizi 5G, sia di tipo mobile (tipicamente *indoor*) che FWA (*outdoor*).

In ogni caso, queste procedure dovrebbero sempre evitare forme di accaparramento delle risorse scarse da parte di alcuni operatori, tenendo presente che, nel caso delle frequenze (in primis, quelle millimetriche), si tratta di risorse che non sono di esclusivo utilizzo degli operatori mobili, dato il loro utilizzo anche per applicazioni di tipo FWA, come riconosciuto a livello europeo. A tal proposito, si osserva come la tecnologia FWA 5G ad onde millimetriche potrà contribuire al raggiungimento degli obiettivi UE *1 Gbps per tutti entro il 2030* - che l'Italia ha anticipato al 2026 - attraverso un corretto mix tecnologico FTTH e FWA mmWave, dove quest'ultima rappresenta una soluzione complementare e sostenibile - sia per costi e tempi di realizzazione - nelle aree rurali ed a bassa densità abitativa.

Anche gli obblighi regolamentari previsti nei residui mercati sottoposti a regolamentazione *ex ante* dovranno tenere conto del mutato contesto competitivo: la attuale disciplina europea risente ancora molto dell'impostazione data negli anni Novanta, quando gli obiettivi erano assicurare l'accesso alla rete dell'incumbent e promuovere l'apertura alla concorrenza dei servizi.

Questa, peraltro, è la “critica” mossa da Breton ed è alla base della sua proposta di Telecoms Act. Ogni riflessione al riguardo non può tuttavia che essere rinviata - come già si è detto - al momento in cui saranno resi noti i contenuti di questa proposta.

Per quanto riguarda la tutela del consumatore, sarebbe auspicabile una razionalizzazione delle norme settoriali, applicate dal regolatore di settore, al fine di affidarsi maggiormente alla legislazione orizzontale. Ciò dovrebbe riguardare soprattutto le disposizioni relative ai requisiti di informazione da rispettare nei contratti e, per alcuni aspetti su cui si è sviluppata la concorrenza, anche le norme sulla durata e la risoluzione dei contratti stessi.

Peraltro, è evidente la necessità di una maggiore armonizzazione a livello europeo delle restanti norme settoriali, eliminando o alleggerendo tutte le ulteriori norme aggiuntive specifiche per il settore, non basate sulla legislazione europea, ma sviluppate a livello nazionale (con ampie differenze da Paese a Paese), che hanno incrementato non sempre ragionevolmente i costi regolatori e burocratici sopportati dal settore. Queste, ad esempio, riguardano la regolazione indiretta dei prezzi, l’assistenza clienti/helpdesk, il controllo parentale.<sup>52</sup>

Per quanto riguarda queste norme aggiuntive e frammentate dal lato della domanda dei consumatori, anche in considerazione dell’obiettivo di consolidamento del mercato interno, il quadro dell’UE dovrebbe applicare un approccio di armonizzazione massima rigoroso ed efficace, eliminando le varie possibilità di includere disposizioni aggiuntive o più severe, attualmente disponibili per gli Stati membri. Specularmente, il legislatore nazionale dovrebbe eliminare queste norme aggiuntive, non richieste a livello europeo.

Peraltro, queste norme aggiuntive sono spesso imposte solo agli operatori di accesso ad Internet e ai servizi di comunicazione interpersonale basati sul numero e non ai servizi indipendenti dal numero. Un altro aspetto di *level playing field* regolatorio riguarda senz’altro anche una regolazione armonizzata, secondo un approccio funzionale, di tutti i servizi di comunicazione interpersonale (in coerenza con gli indirizzi del libro bianco).

---

<sup>52</sup> Alcuni esempi possono essere rappresentati dalle legislazioni che impongono (a) l’assenza di penali per la cancellazione anche entro la durata massima vincolante del contratto o (b) un “tocco umano” nelle attività di customer care/helpdesk, escludendo completamente la possibilità di un servizio completamente automatico o addirittura imponendo un contatto “umano”.

## 7. Le strategie delle imprese: spunti di riflessione

Accanto a questi possibili interventi di policy (industriale, antitrust e regolamentare), gli operatori di TLC dovranno anch'essi necessariamente fare la loro parte, in primo luogo adeguando le proprie strategie: industriali, finanziarie, di collocazione internazionale.

Innanzitutto, come base di riflessione, si segnalano due aspetti, che sembrano centrali per la definizione delle (nuove) strategie delle Telco operanti in Italia.

Un tema - che potremmo definire preliminare - riguarda il significato e gli effetti dell'integrazione verticale nell'attuale fase di sviluppo dei mercati TLC. Questa modalità di organizzazione del mercato a lungo prevalente è ora rimessa in discussione, oltre che per ragioni regolamentari o possibili interventi della autorità antitrust, in virtù di autonomi orientamenti e decisioni delle imprese del settore, anche in considerazione della progressiva crescente diversificazione dei due *business model* (infrastrutture e servizi) e, dal lato dei mercati finanziari, della crescente diversificazione dei relativi asset class e delle tipologie di investitori. Ma oltre alla separazione tra infrastrutture e servizi, da ultimo la de-verticalizzazione delle attività delle Telco ha interessato anche la rete di accesso<sup>53</sup>, come testimoniano le iniziative – in corso o programmate - di diversi operatori del mercato italiano. Chiaramente, questo tema merita una trattazione a sé, con livelli di approfondimento e tempi non compatibili con quelli della presente ricerca. Tuttavia, non si possono non considerare gli impatti che tale orizzonte industriale può comportare sulle dinamiche regolatorie e di mercato.

La questione della de-verticalizzazione delle attività delle Telco sarà influenzata, ovviamente, anche dagli indirizzi dell'Unione europea in materia di regolazione delle comunicazioni elettroniche, illustrate nei paragrafi precedenti. Come si è detto, le riflessioni della Commissione europea sulla revisione dell'impianto regolamentare sono entrate in una fase cruciale, con la presentazione del "pacchetto" del febbraio 2024. Dopo l'approvazione della Raccomandazione sulla Connettività Gigabit e del Gigabit Infrastructure Act, è stato pubblicato il più volte richiamato white paper *How to master Europe's digital infrastructure needs?*, dove si delineano scenari che potrebbero condurre ad una rimozione, o comunque ad una profonda revisione, dell'approccio regolamentare impostato negli anni Novanta e fino ora alla base della disciplina del settore.

---

<sup>53</sup> È quanto è avvenuto e sta avvenendo nel comparto delle torri di trasmissione, dove diversi operatori hanno ritenuto conveniente esternalizzare le attività, anche mediante vendita degli asset.

In questo contesto, assumerà rilievo la competizione infrastrutturale e, in particolare, quella tra operatori *wholesale only*. Molto importante – per le Telco “tradizionali”, ossia verticalmente integrate - sarà l’assetto del mercato *wholesale* che si troveranno di fronte: una pluralità di operatori attivi nel mercato *wholesale*, oppure un mercato all’ingrosso sostanzialmente dominato da pochissimi (od un solo) operatore *wholesale only*? Risulta chiaro che, nel primo caso, per un operatore verticalmente integrato esisterebbero ancora le motivazioni per competere - con prospettive di redditività - anche nel mercato *wholesale*, mentre, nel secondo, caso, si imporrebbe una revisione delle politiche di offerta.

A questo riguardo, stanno emergendo diverse strategie di risposta delle Telco, alla ricerca di nuove fonti di ricavo. Semplificando molto, si possono individuare due strategie, non mutualmente escludentisi. Da una parte, abbiamo imprese di TLC che investono per una offerta nei mercati contigui dell’ecosistema digitale (cloud, intelligenza artificiale, cybersecurity), andando nella direzione di una *digital tech company*; dall’altra parte, abbiamo Telco che ampliano la propria offerta, estendendola ad altri settori a rete (energia: gas ed elettricità), con una base di clientela molto estesa, e in cui il processo di apertura alla concorrenza sta compendosi, oppure a comparti in cui la relazione con il cliente è particolarmente “delicata”, richiedendo un rapporto fiduciario particolare (assicurazioni, credito). In questo secondo caso, l’evoluzione sembra verso un modello che potremmo definire *multiplay company*, che supera anche il *quadruple play*.

In questo modo, si affronta il tema della necessità di maggiore innovazione dei modelli di business, con la presenza, sia nel dibattito che nell’esperienza concreta del mercato, di differenti declinazioni e proposte. Osserviamo che, per un verso, come abbiamo già accennato, i processi di diversificazione produttiva seguiti finora hanno dato esiti contrastanti, raramente positivi: si è detto dell’ingresso nel mercato televisivo fino a quello dei diritti premium (ma nell’ultimo decennio le Telco sono entrate anche nei servizi assicurativi, in quelli finanziari<sup>54</sup>, e nell’energia, per limitarsi a quelli più ricorrenti).

Una lezione che sembra emergere è che entrare in nuovi mercati – adiacenti o addirittura distanti da quelli delle TLC – comporta la disponibilità non solo di risorse finanziarie, ma anche delle competenze necessarie e spesso specifiche del settore in cui si diversifica: se queste disponibilità non sono sufficienti, il rischio di insuccesso è molto elevato. Inoltre, risulta importante quantificare le effettive sinergie derivanti dall’integrazione dei diversi business, valutando

---

<sup>54</sup> È di questi giorni la notizia della vendita di Orange Bank, a testimoniare il fallimento di un importante investimento di diversificazione da parte di una delle maggiori Telco europee (Orange). Viceversa, un caso di successo è l’impegno di Vodafone nei mercati dei servizi di pagamento, in particolare con riguardo a quelli dei paesi in via di sviluppo.

anche quali siano le prospettive di evoluzione degli assetti di mercato dei settori a cui si intende estendere l'offerta. Ad esempio, l'ingresso nel mercato dei pagamenti avrebbe dovuto tenere conto dell'emergere di nuovi protagonisti (le piattaforme digitali, le neobank), e dunque valutare il rischio di un forte aumento del livello di competizione di quel settore.

Da ultimo, si assiste ad una tendenza di alcuni operatori a rafforzare significativamente la propria rete di vendita, o, più in generale, la propria presenza sul territorio, quasi ad imitare il modello di imprese di altri settori, quali Poste Italiane (che ha un asset competitivo straordinario proprio nella capillarità della rete dei suoi uffici postali: oltre 12 mila sul territorio nazionale). E' chiaro che disporre di punti di presenza nell'ordine delle migliaia sull'intero territorio nazionale, dove il cliente, il cittadino possa recarsi per acquistare o semplicemente avere informazioni sull'offerta di una molteplicità di prodotti e servizi (oltre quelli di comunicazione elettronica), rappresenta una trasformazione del modello di business, dove il rapporto diretto con la clientela – al di là di quello attraverso i canali digitali ed i call center - diviene strategico e la competizione si sposta su una tipologia di offerta multiple-play, che supera anche la formula avanzata delle offerte quadruple play, che dalle TLC hanno esteso l'offerta ai servizi televisivi.

Sul versante della ricerca di economie di scopo (e di scala) derivanti dalla proiezione su mercati dell'ecosistema digitale con grandi prospettive di crescita, si registrano alcune interessanti evoluzioni, come ad esempio la fornitura di soluzioni di connettività altamente personalizzate, basate sulla differenziazione delle prestazioni richieste accessibili attraverso API (*Application Programming Interface*), l'offerta di servizi di sicurezza e *data protection*, il lancio di servizi IoT<sup>55</sup>. Più di recente, in Italia, come in altri paesi europei, alcune Telco si stanno impegnando con investimenti significativi nel campo dell'Intelligenza artificiale, in particolare quella generativa, ossia dei *large language model* (ora, *foundation model*).

Affrontare questi nuovi mercati, promettenti, ma anche ad alto rischio di riuscita, stimola, peraltro, alleanze e forme di collaborazione, sia tra le Telco, sia tra queste ultime ed imprese di altri comparti. Possono così svilupparsi forme di *co-opetition*, ossia al tempo stesso di competizione e cooperazione: un altro versante strategico da approfondire, nel rispetto ovviamente della normativa a tutela della concorrenza.

---

<sup>55</sup> In ogni caso, preliminarmente si dovrà valutare come le possibilità di differenziazione dell'offerta possano contrastare con le norme a tutela della *net neutrality*. Si ritiene che questa sia una eventualità tutt'altro che non teorica, per cui si pone l'esigenza di una revisione di questa disciplina, così da favorire lo sviluppo di nuovi servizi e nuove formule di offerta.

A tale riguardo, come si è detto in precedenza, occorrerà che l'applicazione della disciplina antitrust non consideri – automaticamente e meccanicamente - queste forme di co-opetion come lesive della concorrenza, ma ne sappia valutare l'apporto allo sviluppo delle reti e dei servizi digitali, in linea peraltro con gli obiettivi della Strategia digitale della Unione europea.

In conclusione, riteniamo che le Telco abbiano ben chiara la necessità di trovare nuove fonti di ricavo: si tratterà di individuare quali nuovi servizi offrire alla clientela, se produrli in modalità *stand alone* oppure in collaborazione con altri operatori, esterni al settore, quali politiche di pricing adottare. La stessa questione dell'eventuale cessione della rete di accesso è un tema in discussione, nelle riflessioni strategiche, delle imprese di TLC e, peraltro, appare intimamente legato alle scelte che si opereranno sul portafoglio di servizi e prodotti da offrire in futuro.