

AS1901 - ROMA CAPITALE - PROGETTO ROMA 5G

Roma, 25 luglio 2023

Roma Capitale
Roma Capitale, Dipartimento Trasformazione Digitale
Roma Capitale, Dipartimento Centrale Appalti, Direzione Lavori Pubblici

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nell'esercizio del potere di segnalazione di cui all'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, nell'adunanza del 18 luglio 2023 ha ritenuto opportuno svolgere le seguenti osservazioni in merito a possibili criticità concorrenziali derivanti da: *i) la Deliberazione n. 86 del 16 marzo 2023 con la quale la Giunta Capitolina di Roma (di seguito, la Deliberazione) ha approvato la proposta di partenariato pubblico privato per la realizzazione di un ampio progetto di digitalizzazione urbana denominato "Roma 5G" (di seguito, il Progetto) e ii) gli atti della gara pubblicata in data 26 aprile 2023, avente a oggetto "Project financing ai sensi dell'articolo 183, comma 15 del D.Lgs. n. 50/2016. Proposta di partenariato pubblico privato in finanza di progetto per la «Realizzazione, gestione, conduzione e manutenzione di infrastrutture di connettività abilitanti il 5G e il Wi-Fi nel territorio comunale di Roma Capitale. Progetto #Roma5G»*" (di seguito, complessivamente gli Atti di Gara).

Il Progetto 5G ha l'obiettivo di dotare la città di Roma, sia sul soprasuolo che nel sottosuolo, di un'infrastruttura di rete di comunicazioni elettroniche idonea a garantire a tutti i cittadini un adeguato livello di connettività, aperta a tutti gli operatori mobili (di seguito, MNO), in modo da rispondere alle crescenti esigenze presenti e future dei cittadini. Infatti, il Progetto prevede la realizzazione, gestione, conduzione e manutenzione di infrastrutture di connettività abilitanti il 5G e il Wi-Fi nel territorio comunale della città di Roma, inclusa le aree delle linee metropolitane (A, B, B1, e C) della Capitale comprensive di stazioni e *tunnel*, in tutte le bande di frequenza (dal 700 fino al 3500 MHz).

L'architettura della rete si dovrà basare sull'installazione delle cosiddette "*Small Cells*", ossia micro-antenne collocabili su supporti di altezza media come, ad esempio, i lampioni (che si differenziano dalle antenne macro installate sulle torri, che compongono le reti tradizionali ad ampia copertura, c.d. reti "*overlay*"), adatte soprattutto ai centri cittadini, in quanto a basso impatto visivo e ambientale, per un complessivo potenziale di 6.000 punti di propagazione di segnale. È prevista, inoltre l'installazione di *hotspot* Wi-Fi su tutto il territorio di Roma Capitale e di tutti i servizi per la successiva gestione dell'infrastruttura.

Si sottolinea che il Progetto prevede la realizzazione della sola infrastruttura passiva, la quale potrà effettivamente entrare in funzione solo a seguito della concreta stipulazione, da parte del concessionario, dei contratti con MNO, ovvero dei contratti denominati, negli Atti di Gara, i "Contratti 5G". L'investimento complessivo previsto dal Progetto è pari a 97,7 milioni di euro di cui 20 milioni di euro erogati da parte del Comune di Roma come contributo pubblico. La gara oggetto del presente parere prevede l'aggiudicazione della concessione in esclusiva, per una durata di venticinque anni, dell'attività di realizzazione e gestione dell'infrastruttura 5G sul territorio di Roma Capitale.

In questo contesto, se da un lato non può che condividersi l'obiettivo della realizzazione della rete 5G capillarmente diffusa su tutto il territorio di Roma Capitale, rete che costituisce un momento essenziale per la digitalizzazione e la modernizzazione della città di Roma, dall'altro si evidenzia che la proposta di partenariato, così come definita nella Delibera e negli Atti di Gara, presenta significative criticità che non solo compromettono le dinamiche competitive tra gli operatori per la realizzazione dell'infrastruttura 5G, ma pongono dubbi sull'effettiva fattibilità del Progetto, alla luce del concreto contesto nel quale lo stesso si inserisce.

a) La creazione della rete 5G interamente ex novo senza tener conto delle infrastrutture esistenti

In primo luogo, infatti, occorre evidenziare che sul territorio di Roma Capitale è già presente una complessa e articolata rete di infrastrutture per i servizi di comunicazione elettronica mobile, realizzate nel tempo dagli MNO con risorse proprie. Tale rete è destinata a svilupparsi ulteriormente con investimenti sia privati che pubblici - questi ultimi previsti dal Piano "Italia 5G" del Governo italiano¹, fino a raggiungere, nel 2026, l'obiettivo di copertura dell'intero Comune di Roma con tecnologia 5G altamente performante. Si osserva, infatti, che se da un lato il Piano "Italia 5G" prevede la copertura delle aree da parte di soggetti che, nel 2021, sono risultati aggiudicatari delle gare (Inwit S.p.A., TIM S.p.A. e Vodafone Italia S.p.A.) nelle aree a fallimento di mercato, dall'altro gli MNO copriranno con risorse

¹ [Si ricorda, infatti, che con il Piano "Italia 5G", finanziato con i fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - PNRR, si intende incentivare la realizzazione, entro il 2026, di infrastrutture per lo sviluppo delle reti mobili nelle zone del Paese prive di investimenti da parte del mercato (aree a fallimento di mercato). Il piano si compone nei due interventi "Backhauling" e "Densificazione". Il primo è finalizzato a rilegare in fibra ottica più di 10.000 siti radiomobili esistenti, il secondo alla realizzazione di nuovi siti radiomobili in più di 1.300 aree del Paese corrispondenti a circa 15.000 pixel (porzioni di territorio di 100m x 100m) al fine di garantire la velocità ad almeno 150 Mbit/s in downlink e 30 Mbit/s in uplink, in aree in cui non è presente, né lo sarà nei prossimi cinque anni, alcuna rete idonea a fornire connettività a 30 Mbit/s in condizioni di punta del traffico. L'intervento è basato su un modello "a incentivo", per cui il contributo pubblico coprirà fino al 90% del costo complessivo delle opere.]

proprie, entro il medesimo termine del 2026, le aree di maggiore interesse concorrenziale, in conformità con la normativa euro unitaria in materia di aiuti di Stato².

In tale contesto, tuttavia, la Deliberazione e gli Atti di Gara si basano sulla scelta di realizzare *ex novo* la rete 5G senza tenere in alcun modo conto delle infrastrutture esistenti né di quelle che, in base ai citati piani di investimento pubblici e privati, saranno realizzate nei prossimi anni. La gara potrebbe, peraltro, spiazzare gli investimenti già realizzati o programmati andando a incidere sulla concorrenza tra infrastrutture.

È fondamentale, altresì, evidenziare che il soggetto aggiudicatario avrà l'esclusiva non solo della realizzazione, ma anche della fornitura dell'infrastruttura di rete, ossia della messa a disposizione dell'infrastruttura e dei relativi apparati passivi a favore degli MNO, in quanto si prevede che, per la copertura delle aree della metropolitana, vengano progressivamente disattivate le reti preesistenti e l'aggiudicatario risulti l'unico operatore detentore delle infrastrutture. Di conseguenza, le infrastrutture sino a oggi realizzate dagli MNO potranno risultare non più utilizzabili laddove non rientrino nel progetto dell'aggiudicatario, compromettendo ogni possibile concorrenza infrastrutturale e vanificando gli ingenti investimenti realizzati e in programma per i prossimi anni, compresi quelli relativi all'acquisizione delle frequenze destinate all'esercizio di reti in 5G, messe a disposizione dello Stato con l'asta svoltasi nel 2018³.

Inoltre, in base agli Atti di Gara, *"il Concedente, nel rispetto delle tempistiche di dettaglio definite nel corso della Fase di Start-Up si obbliga ad assicurare la disattivazione progressiva dell'architettura attualmente funzionante della rete radio-mobile attualmente attiva all'interno delle Aree Metro, non procedendo alla proroga/rinnovo dei contratti in essere e migrare il servizio sulla Rete 5G & Legacy"* (ossia, la nuova rete)⁴. A ciò si aggiunga che il bando di gara esclude la possibilità, per le imprese partecipanti, di presentare varianti significative rispetto all'architettura di rete proposta nel Progetto. In particolare, il punto II.2.10 del bando, recita: *"non sono ammesse varianti, tuttavia possono essere formulate proposte migliorative, sotto il profilo tecnico e funzionale, rispetto al progetto di fattibilità posto a base di gara"*, a patto che tali migliorie *"non si configurino come alternativa progettuale, ma si limitino ad innovazioni complementari e strumentali nel rispetto delle linee essenziali e dell'impostazione del progetto di fattibilità tecnico economica"*⁵.

Pertanto, la Deliberazione e gli Atti di Gara, complessivamente considerati, prevedono che il futuro concessionario sia l'unico soggetto a fornire l'infrastruttura al concedente, che le infrastrutture esistenti - nelle aree della metropolitana - siano dismesse e che non possano essere utilizzate in un complesso integrato con la infrastruttura 5G e, a chiusura del sistema, precludono agli operatori di sottoporre all'Amministrazione varianti al progetto funzionali a salvaguardare gli investimenti già fatti dagli operatori mobili ovvero quelli già previsti per i prossimi anni, proprio nella prospettiva di agevolare la migrazione delle reti 4G verso il 5G. In altri termini, la rigidità della *lex specialis* impedisce che si possa realizzare una qualsiasi forma di pressione concorrenziale nella definizione della scelta strategica a monte, ovvero quella di costruire interamente *ex novo* la nuova rete 5G anziché configurare una soluzione che tenga conto delle infrastrutture esistenti e dell'attività dei principali operatori sul mercato, ovvero degli MNO.

Ciò in un contesto in cui gli atti di gara esplicitamente affermano che la scelta compiuta sia per l'Amministrazione più impegnativa e onerosa rispetto all'opzione di articolare la rete 5G basata sulla realizzazione e/o il completamento delle infrastrutture da parte degli MNO. Né, d'altronde, è chiarito quali siano le ragioni per le quali i vantaggi ricondotti alla creazione della rete 5G *ex novo* (possibilità di indirizzare gli investimenti in funzione delle priorità di Roma Capitale, certezza dei tempi, realizzazione di una rete non solo tecnologicamente avanzata, ma aperta e scalabile per favorire il massimo sviluppo di nuovi servizi) non possano essere perseguiti anche utilizzando, parzialmente, le infrastrutture esistenti.

b) Non è richiesto ai partecipanti la titolarità di diritti d'uso di frequenze

L'Autorità intende segnalare un altro profilo critico di rilievo, ovvero la scelta di non prevedere tra i requisiti di gara la titolarità di diritti d'uso di frequenze di ciascun partecipante singolo o di almeno un partecipante laddove un'offerta sia presentata in forme associate.

Sebbene tale scelta possa apparire idonea a garantire maggiore neutralità nella trattativa con i diversi soggetti che potranno chiedere l'accesso alla rete del concessionario aggiudicatario alla gara, la stessa non tiene, tuttavia, conto della circostanza che gli operatori di rete sono gli unici titolari dei diritti d'uso delle frequenze. Essi solo, pertanto, possono garantire l'accensione delle reti e, quindi, la trasmissione del segnale agli utenti. Il rischio è, pertanto, che la costruzione di un'infrastruttura gestita da un soggetto differente dai titolari di frequenze non garantisca la continuità del servizio e la sua efficienza, che rappresentano, invece, l'obiettivo dell'intero progetto, con seri pregiudizi per i consumatori finali. È per questo motivo che, anche in passato, i piani pubblici che finanziano le reti mobili, non solo in

² [Cfr. per quanto riguarda i dati relativi alla copertura attuale e programmata nelle aree del Comune di Roma, il sito del soggetto attuatore dei piani pubblici per lo sviluppo della banda ultra larga, la società Infratel Italia S.p.A., <https://www.infratelitalia.it/infratel-data-room>.]

³ [Ci si riferisce alla gara per la procedura di assegnazione di diritti d'uso delle frequenze nelle Bande 694-790 MHz, 3600-3800 MHz e 26.5-27.5 GHz che si è conclusa con un'offerta degli MNO complessivamente pari a 6,5 miliardi di euro.]

⁴ [Cfr. la bozza di convenzione all'articolo 13, comma 3, allegata al bando di gara.]

⁵ [Cfr. il disciplinare allegato al bando di gara, articolo 16.]

Italia, hanno abbinato obbligatoriamente la realizzazione della rete con la sua accensione, imponendo, di fatto, la partecipazione alla realizzazione dei piani di almeno un'impresa titolare dei diritti d'uso di frequenze.

Inoltre, gli atti di gara prevedono in favore del proponente il diritto di prelazione che, pur previsto nel codice dei contratti pubblici, avrebbe, nel caso di specie, l'effetto di indebolire in modo sostanziale l'obiettivo ultimo sotteso a ogni gara, ossia il pieno dispiegarsi di una sana dinamica competitiva a favore della stazione appaltante: tale previsione, infatti, attenuerebbe gli incentivi alla partecipazione di altri soggetti, nella consapevolezza che il promotore del progetto, con elevata probabilità, si avvarrà del diritto di prelazione.

c) Altri disincentivi a partecipare alla gara per gli MNO

Nell'architettura di gara risultano poco trasparenti alcuni profili essenziali per poter assumere la decisione di partecipare alla gara e di come costruire l'offerta. Infatti, il Progetto, il bando di gara e i relativi allegati fanno riferimento soltanto a generici obiettivi da raggiungere, senza prevedere espressamente requisiti di connettività chiari e misurabili e senza quantificare, nelle diverse aree, il *gap* di connettività che sarebbe necessario colmare anche mediante l'intervento pubblico, eventualmente dovuto all'assenza di efficienti reti realizzate dagli operatori già presenti nel mercato. Né vi sono evidenze di un'analisi svolta al fine di verificare i piani di investimento futuri degli operatori, per accertare l'effettiva carenza degli obiettivi di connettività previsti nel Progetto. Non vi è, inoltre, un riferimento alle condizioni di accesso all'ingrosso di terzi alle reti di nuova realizzazione, che è una condizione indispensabile in presenza di investimenti anche solo in parte effettuati con finanziamenti pubblici.

L'assenza di obiettivi di connettività chiari e misurabili, quali la capacità di trasmissione, la latenza, l'affidabilità del collegamento e la tipologia di rilegamento delle stazioni radio base - necessari a garantire agli utenti l'effettivo incremento della velocità trasmissiva nelle tipiche condizioni di massima intensità del traffico - non fornisce sufficienti informazioni ai concorrenti per la presentazione delle offerte che possano essere effettivamente migliorative rispetto a quella posta a base della gara, pur nell'ambito dell'esiguo margine di modifica consentito dal bando. La mancanza di tali informazioni non permette, peraltro, di verificare che l'intervento in esame non spiazzi gli investimenti realizzati o in corso di realizzazione in reti in grado di assicurare i medesimi livelli di qualità, nel rispetto della normativa europea degli aiuti di Stato⁶.

A ciò si aggiunga che il concessionario, che verosimilmente, alla luce di quanto precede, potrà non essere un MNO, dovrà stipulare i contratti 5G con gli MNO, ovvero gli unici operatori che effettivamente potranno "accendere" la rete. Orbene, gli atti di gara relegano, quindi, gli MNO, che sono operatori con una propria infrastruttura di rete, al ruolo di imprese sul lato della domanda di servizi *wholesale* con conseguente pagamento di tariffe d'accesso verosimilmente più elevate rispetto a quelle altrimenti dovute nello scenario di integrazione tra reti esistenti e rete 5G e con un ulteriore disincentivo agli investimenti.

d) Conclusioni

Alla luce di quanto precede, l'Autorità ritiene che la Deliberazione e gli Atti di Gara, pur perseguendo l'obiettivo prioritario dello sviluppo della rete 5G sul territorio di Roma Capitale, non tengano adeguatamente in conto lo specifico contesto del mercato delle comunicazioni elettroniche su rete mobile che, negli ultimi anni, ha richiesto ingenti investimenti da parte degli operatori sia per l'acquisizione dei diritti d'uso di nuove frequenze idonee a sviluppare le reti in 5G, sia per la ristrutturazione delle componenti attive e passive delle stesse reti.

Peraltro, le scelte della stazione appaltante appaiono anche in contrasto con le normative di settore di derivazione europea, che sono volte ad incentivare il massimo uso delle infrastrutture esistenti, al fine di ridurre tempi e costi nella realizzazione delle nuove infrastrutture aumentando l'efficienza del servizio a beneficio dei consumatori finali, in linea con gli obiettivi delle norme in materia di concorrenza⁷.

Il Progetto 5G e gli Atti di Gara approvati da Roma Capitale non tengono conto delle infrastrutture realizzate o in via di realizzazione da parte degli operatori di rete e quindi della possibilità che le stesse possano essere integrate con nuove infrastrutture al fine di colmare eventuali *gap* di connettività e raggiungere gli obiettivi desiderati. Ciò appare impedire una efficace partecipazione alla gara degli MNO ostacolando il pieno dispiegarsi della concorrenza per il mercato nell'ambito della gara.

Dette valutazioni prescindono, peraltro, dalla possibile violazione della normativa europea in materia di aiuti di Stato, il cui apprezzamento non rientra in questa sede, sebbene l'Autorità condivida con la Commissione europea la necessità di garantire una corretta dinamica concorrenziale in occasione della partecipazione alle gare che, come nel caso di specie, prevedano anche l'aggiudicazione di finanziamenti pubblici.

⁶ [Si ricorda, che, secondo le norme in tema di aiuti di Stato europei per la banda larga e ultralarga, al fine di ritenere gli aiuti di Stato non distortivi della concorrenza e quindi compatibili, è necessaria una chiara definizione della soglia di connettività oltre la quale è consentito intervenire, nonché la dimostrazione del requisito del "salto di qualità" che si intende raggiungere in virtù dell'intervento pubblico (cfr. Comunicazione della Commissione Orientamenti in materia di aiuti di Stato a favore delle reti a banda larga, 2023/C 36/01).]

⁷ [Ci si riferisce, in particolare, al Decreto Legislativo 15 febbraio 2016, n. 33, "Attuazione della direttiva 2014/61/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, recante misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità".]

L'Autorità ritiene, quindi, che l'insieme dei vincoli sopra richiamati del Progetto e della *lex specialis* della gara presentino significativi disincentivi per gli operatori a partecipare alla gara stessa e a esercitare un'effettiva pressione competitiva sul promotore sia nella definizione di un'efficiente architettura di rete 5G sia nella competizione per il rilascio della concessione, comportando soluzioni più onerose anche per la stessa stazione appaltante, con ricadute finali negative nei confronti degli utenti finali dei servizi di telefonia mobile.

Pertanto, l'Autorità invita codesto ente Roma Capitale a porre in essere le misure correttive necessarie a ripristinare le corrette dinamiche concorrenziali rispetto alla realizzazione del Progetto 5G nel territorio di Roma Capitale.

La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli