

Regione Toscana



“Allegato A”

Descrizione dell'intervento “Banda larga nelle aree rurali della Toscana”

Le politiche toscane sulla “banda larga”

La Regione Toscana comprende e riconosce la centralità delle politiche sulla società dell'informazione già dal 1997. Nasce infatti in quell'anno, la Rete Telematica Regionale Toscana (RTRT)¹, soggetto che ha quale obiettivo prioritario l'attivazione di interventi finalizzati allo sviluppo economico e sociale del territorio, sfruttando le possibilità offerte dalle nuove tecnologie.

Alla base della RTRT c'è stata un'idea che si è rivelata di successo ed è divenuta un modello a livello regionale e nazionale, ovvero la “Comunità della Rete”, soggetto costituito da enti (Regione, Enti Locali, Articolazioni Locali della Pubblica Amministrazione centrale, Associazioni, ecc.) che partecipano con pari livello alle attività della Rete e che concorrono alla creazione di un sistema di *governance* sui temi della società dell'informazione, finalizzato allo sviluppo dei servizi, delle conoscenze e, non ultime, delle capacità competitive nel mondo produttivo.

La RTRT ha consentito in questi anni di compiere significativi passi avanti nell'armonizzazione ed ottimizzazione delle attività della macchina pubblica, tramite la “messa in rete” di tutta la PA toscana (con un importante investimento in infrastrutture di collegamento) e mediante l'offerta di servizi di e-government su tutto l'arco delle attività istituzionali. Essa ha permesso altresì ai toscani di accedere al patrimonio di conoscenze e di saperi che la “rete” mette a disposizione, realizzando così una effettiva modernizzazione della realtà regionale.

Il complesso delle politiche toscane sulla società dell'informazione sono state tradotte nella L.R. 1/2004 “Promozione dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza nel sistema regionale. Disciplina della “Rete telematica regionale toscana”, atto normativo che ha affermato, coerentemente con il quadro europeo e nazionale di settore, la competenza regionale su tali i temi.

Con la Legge 1/2004, la Regione Toscana ha riconosciuto l'esistenza di un nuovo “diritto di cittadinanza” dei toscani ed ha individuato concrete disposizioni per favorire la crescita del tessuto economico mediante le nuove tecnologie, la cooperazione dei livelli istituzionali sui temi della società dell'informazione, la diffusione della cultura del software *open source*, nonché per accelerare l'integrazione delle programmazioni locali e la realizzazione ed estensione delle infrastrutture tecnologiche abilitanti.

¹

La RTRT nasce con Delibera del Consiglio Regionale Toscano nr. 172 del 21 maggio 1997

Su questo ultimo tema, assume una particolare rilevanza l'attività compiuta sino ad oggi dalla Regione Toscana nel campo della diffusione della banda larga sul territorio, aspetto di primaria importanza per il successo degli interventi progettuali realizzati.

La Regione Toscana ha da tempo avviato un programma di interventi per ridurre il divario digitale presente nelle aree che risultano meno favorite dalle politiche di investimento in atto da parte degli operatori pubblici di comunicazione (OPC), zone che dunque rischiano di essere emarginate dalle possibilità offerte dalla società dell'informazione e della conoscenza.

Tale programma si è tradotto sinora in importanti interventi che hanno potenziato la Rete Telematica Regionale Toscana (infrastruttura che connette circa 500 soggetti pubblici del territorio), hanno aggregato e sollecitato la domanda di connettività di cittadini, imprese ed enti pubblici, aprendo al mercato nuove aree e richiamando investimenti privati, hanno dato vita ad un osservatorio sulle infrastrutture esistenti, sul loro stato di avanzamento e sulle loro potenzialità di utilizzo, ed hanno raccolto e finalizzato, infine, investimenti pubblici e privati mirati a dare connettività alle province, ai comuni ed alle comunità montane regionali.

Avendo tuttavia riscontrato l'impossibilità da parte di cittadini ed imprese situate nelle zone più marginali di accedere alle risorse ed alle possibilità offerte dalla Rete, la Regione Toscana e gli altri enti locali del territorio hanno avviato azioni specifiche per raccogliere risorse utili ad infrastrutturare tali aree e consentire così all'intera utenza toscana di essere soggetto attivo della società dell'informazione.

Tale politica pubblica è resa particolarmente urgente considerati alcuni dati di contesto assai significativi: nel medio periodo, sono infatti ben 400.000 gli abitanti e 30.000 le imprese in Toscana che sono (e saranno) di fatto esclusi dai servizi sviluppati nel campo dell'e-government, dell'e-learning, dell'e-business, dell'e-health, dell'e-commerce.

Questa situazione testimonia e rafforza il bisogno di attivare immediatamente una progettualità idonea ad evitare il radicamento del *digital divide* nei contesti territoriali attualmente svantaggiati, anche in considerazione della ricchezza civica, culturale ed imprenditoriale che vi è presente e che deve essere tutelata e sostenuta.

Per comprendere le prospettive ed i limiti del mercato toscano della telecomunicazioni, la Giunta Regionale ha promosso e realizzato nel corso del 2005 una indagine (descritta nell'Allegato "B"), volta a definire le aree presso le quali il mercato dimostra un fallimento ed a valutare i costi necessari per infrastrutturare almeno una prima porzione di tali territori.

L'azione succitata si colloca nel quadro delle politiche europee e nazionali e scaturisce dalla attenta e condivisa valutazione dei principali atti di programmazione vigenti ². È stata individuato e tradotto in essa un percorso mirato, mediante il quale ridurre significativamente il digital divide esistente e raggiungere così uno degli obiettivi centrali del Piano e-Europe 2010.

Con Decisione n. 4 del 9 gennaio 2006, la Regione Toscana ha quindi individuato i criteri e le modalità attraverso le quali infrastrutturare le aree marginali della Toscana, seguendo le esperienze già maturate da altre regioni europee e già approvate dalla Commissione Europea, come compatibili con le disposizioni del Trattato della UE ed efficaci per raggiungere gli obiettivi definiti dal Piano e-Europe.

L'iniziativa toscana risponde anche alle indicazioni contenute nella Comunicazione del 20 marzo 2006 n. 129 "Bridging the Broadband Gap" ³, nella quale viene sottolineato, da una parte che, il divario territoriale sulla banda larga è solo uno degli aspetti del tema più ampio riguardante lo sviluppo sociale, dall'altra, che la diffusione della banda larga porta significativi benefici nel campo della crescita delle competenze, dell'uso dei servizi, della diffusione dell'e-government, della e-health, dell'e-learning e dello sviluppo dei territori rurali.

La Regione Toscana ha inoltre accuratamente osservato, nel suo percorso, le indicazioni evidenziate nella succitata Comunicazione, ovvero:

1. ha analizzato con attenzione la localizzazione e le caratteristiche dei territori ove si riscontra un fallimento del mercato, individuando le metodologie per la sua oggettiva rilevazione;
2. ha studiato un percorso che, tutelando lo sviluppo del mercato, previene la distorsione della competizione ed incentiva gli investimenti dei privati sui territori marginali;

² Sono stati in particolare analizzati i seguenti documenti:

1. i2010 – A European Information Society for growth and employment
2. Rethinking the European ICT Agenda – Ten ICT-breakthroughs for reaching Lisbon goals (August 2004);
3. Facing The challenge – The Lisbon strategy for growth and employment (Wim Kok November 2004);
4. Challenges for the european information Society beyond 2005 (COM(2004) 757 final – 19.11.2004);
5. i2010 The next five years in Information Society – eEurope Advisory Group (2 february 2005);
6. Cohesion Policy in support of growth and jobs – Community strategic guidelines, 2007-2013 (May 2005);

³ Essa è inoltre coerente con le indicazioni contenute nelle comunicazioni:

1. COM(2003) 65 "Verso l'economia della conoscenza"
2. COM(2003) 673 "Spazio: una nuova frontiera europea per un'Unione in espansione. Piano di azione per attuare una politica spaziale europea"
3. COM(2004) 61 "Connettere l'Europa ad alta velocità: sviluppi recenti nel settore delle comunicazioni elettroniche"
4. COM(2004) 369 "Connessioni ad alta velocità in Europa: le strategie nazionali in materia di banda larga"
5. COM(2004) 380 "Aggiornamento del piano di azione eEurope 2005"
6. COM(2002) 263 "Europe 2005: una società dell'informazione per tutti"

3. ha già attivato, in collaborazione con Comuni, Comunità Montane e Province, azioni tese ad aggregare la domanda di connettività da parte di cittadini ed imprese, al fine di favorire le condizioni di mercato per il formarsi di una spontanea offerta di servizi;
4. ha raccolto dati affidabili sulla diffusione della banda larga sui territori, al fine di tarare le politiche di intervento sulle aree interessate, supportando così lo sviluppo futuro delle reti di comunicazione.

Il Progetto per la diffusione della banda larga nelle aree marginali della Toscana

Partendo dalle iniziative già promosse da altre regioni europee, l'intervento proposto dalla Regione Toscana intende dunque diffondere la banda larga sul territorio, mediante una procedura di evidenza pubblica, mirante a selezionare uno o più operatori di telecomunicazioni che intendano investire sul territorio per dare servizi di connettività a cittadini ed imprese, sostenendone l'azione tramite incentivi, ove sia confermato per ciascun intervento un saldo negativo tra ricavi e costi stimati.

La Regione Toscana ritiene che tale procedura si configuri come un aiuto di Stato compatibile, ai sensi dell'art. 87, paragrafo 3, lettera C del Trattato CE, in quanto agevola lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, non alterando le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.

Essa è inoltre coerente con quanto espressamente indicato all'Azione 3 della Comunicazione della Commissione Europea del 20 marzo 2006 n. 129, denominata "State aids and competition policy".

Con il Progetto "banda larga nelle aree rurali della Toscana" la Regione Toscana si propone di abbattere significativamente, nel periodo 2006-2010, il digital divide presente sul territorio regionale. Una prima azione prevede, entro il 2007, il potenziamento e la diffusione delle infrastrutture in banda larga, così da assicurare i servizi di connettività erogati da OPC ad almeno il 50% della popolazione e delle imprese che oggi ne sono privi. L'azione interesserà almeno 200.000 cittadini e 15.000 imprese, collocati nelle aree individuate durante la rilevazione sullo stato della banda larga nel territorio regionale, di cui in Allegato "B". Tale rilevazione ha consentito di comprendere le motivazioni economiche che impediscono agli operatori di comunicazione di infrastrutturare le aree non servite, e quindi di individuare i territori che nel medio-lungo periodo non verranno coperti da servizi di connettività.

L'analisi ha dimostrato che in tali aree l'intervento pubblico è necessario, affinché i cittadini collocati nei territori marginali possano godere dei servizi individuati dal Piano e-Europe e dai Programmi nazionali e regionali di settore.

Il progetto della Regione Toscana segue l'impostazione già adottata dal Regno Unito nel Progetto "Broadband in Scotland", valutato dalla Commissione Europea come aiuto di stato compatibile ai sensi dell'art. 87, paragrafo 3, lettera C del Trattato CE (*State Aid* n.. 307/2004).

In particolare la Regione Toscana, a seguito della valutazione degli impatti sul mercato delle telecomunicazioni derivanti da un aiuto di stato per diffondere la banda larga e dei possibili vantaggi che possono derivare agli operatori locali, ed analizzati inoltre gli svantaggi possibili in termini di disincentivo dell'azione privata sui territori interessati, ritiene che il procedimento idoneo per risolvere il problema della diffusione di servizi di banda larga nel quinquennio 2006-2010, sia l'attivazione di una o più **gare pubbliche**, che seguano la procedura dell'offerta economicamente più vantaggiosa, a fronte della maggior quantità di popolazione servita con servizi di livello definito ed in aree nelle quali il rapporto ricavi e costi stimati dall'aggiudicatario sia comunque negativo.

Tali gare osservano gli elementi già valutati positivamente dalla Commissione Europea nelle precedenti sentenze in materia di aiuti di stato per la diffusione della banda larga. La procedura prevede infatti regole di selezione che garantiscono la compatibilità dell'intervento con quanto previsto all'Articolo 87(3)(c) del Trattato dell'Unione Europea

L'intervento sarà infatti compatibile in termini di necessità, poiché attuato esclusivamente in relazione alla presenza di nuclei di residenti ed attività economiche cui portare i nuovi servizi, ed in relazione alla presenza di un saldo negativo tra i ricavi ed i costi stimati in grado di testimoniare l'effettiva presenza di una situazione di fallimento del mercato

Sarà inoltre compatibile in termini di proporzionalità dell'azione rispetto agli obiettivi perseguiti: il finanziamento pubblico sarà infatti limitato esclusivamente alla quota necessaria a raggiungere l'equilibrio costi/ricavi per ciascuno degli interventi infrastrutturali necessari.

Infine si realizzerà con modalità atte ad assicurare la non distorsione del mercato in misura contraria al comune interesse: sarà infatti favorita la concorrenza tra gli OPC, attraverso la segmentazione del territorio in più 'lotti' di intervento.

Le regole definite in tali gare costituiranno anche l'impianto attraverso il quale verrà riconosciuto, in regime di aiuto, il sostegno del mercato locale laddove è riscontrato un fallimento del mercato delle comunicazioni.

In particolare le regole osservate nella gara pubblica sono le seguenti:

1. Attivazione dell'intervento pubblico unicamente nelle aree ove è dimostrato il fallimento del mercato

Dalle analisi svolte dalla Regione Toscana tra settembre e novembre 2005, risulta che nel medio-lungo periodo circa 110 comuni, sui 287 della Toscana, non verranno serviti da ADSL. I cittadini che vivono in tali comuni (circa 290.000 abitanti, cui si aggiungono i cittadini residenti nelle aree

periferiche di comuni già serviti, ossia 100.000 abitanti) rischiano dunque di essere esclusi dal complesso dei servizi sui temi dell'e-government, della sanità, del sociale offerti dalla pubblica amministrazione, e di non poter accedere alla rete per usufruire delle possibilità offerte dalla società dell'informazione. Inoltre 100 comuni, dei 110 succitati, hanno una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, soglia stimata in fase di rilevazione come minima, affinché un operatore valuti la possibilità di investire nell'area.

La gara regionale prevede dunque, prioritariamente, che gli investimenti debbano interessare le aree succitate (indicati nella Decisione n. 4 del 9 gennaio 2006), favorendo in particolare l'infrastrutturazione dei comuni più piccoli, tramite l'assegnazione di un punteggio maggiore alle offerte che prevedano la diffusione della banda larga in tali realtà. Ciascuna Provincia toscana concorrerà inoltre con propri budget a finanziare l'intervento nel proprio territorio di riferimento, ottimizzando così l'investimento pubblico complessivo sul tema. In ogni caso le procedure di gara provvederanno ad evidenziare e documentare l'effettiva presenza di una situazione di fallimento del mercato, attraverso la presenza di un rapporto negativo ricavi/costi attesi.

Sono privilegiate le proposte che, a parità di costi, massimizzano i ricavi e raggiungono con i propri servizi il più alto numero di cittadini e di imprese residenti. A questo proposito viene comunque definito rapporto minimo tra i contratti stimati nei tre anni successivi all'intervento e la popolazione servita sulla base della diffusione media di tali servizi in ambito regionale.

2. Censimento delle infrastrutture esistenti e loro utilizzo, al fine di evitare duplicazioni

Nell'ottica di realizzare ed aggiornare la banca dati sulle infrastrutture di telecomunicazioni presenti in Toscana (anche al fine di razionalizzare i presenti e successivi investimenti pubblici e privati, nonché di ottimizzare gli interventi proposti dagli offerenti), sarà offerto agli operatori un quadro conoscitivo, circa le reti di comunicazione pubbliche presenti in Toscana, al fine di evitare duplicazioni ed incentivare l'utilizzazione delle dorsali e delle reti di accesso già esistenti.

Nell'offerta, ciascun operatore dovrà indicare le proprie infrastrutture di rete presenti in Toscana, nonché le implementazioni che intende attivare nell'arco del successivo anno, anche presso le aree non incluse nell'elenco allegato alla gara, consentendo così alla Regione Toscana di programmare i successivi interventi sul territorio.

3. Neutralità tecnologica dell'intervento

Il capitolato di gara non indica né assegna una priorità ad una tecnologia e rimette all'offerente la presentazione di una soluzione tecnica e di un piano di business in grado di raggiungere l'obiettivo indicato dalla Regione Toscana nel Progetto "Banda larga nelle aree rurali della Toscana". La Regione Toscana indica solo i livelli minimi di servizio che la rete deve garantire, in termini di:

a) banda nominale e garantita;

- b) livelli dei servizi di assistenza all'utente;
- c) tempistica dei servizi di intervento;
- d) disponibilità del servizio.

L'offerente è quindi libero di scegliere la soluzione tecnica che ritiene più efficiente. Esso può e avvalersi di proprie infrastrutture già esistenti, può crearne di nuove, oppure acquistarle od affittarle da una terza parte.

L'offerente è obbligato ad utilizzare la rete per offrire servizi di connettività a cittadini ed imprese (*retail*) e ad altri operatori di comunicazione che vogliano attivare servizi nell'area (*wholesale*). Tale rete rimane di proprietà dell'aggiudicatario.

4. Accesso alla infrastruttura di rete da parte di altri operatori

La gara rispetta la normativa italiana in tema di garanzie di accesso alle reti pubbliche da parte degli operatori di comunicazione. In particolare rimanda alla disciplina degli Artt. 40-52 del D. Lgs. 1° agosto 2003, n.259, che norma attentamente la materia, attivando tutte le garanzie necessarie affinché gli operatori di comunicazione, che intendono entrare nel mercato, non incontrino barriere d'ingresso poste dagli operatori già presenti. In tale senso la gara richiama i poteri previsti dal D. Lgs n. 259/2003 per AGCOM, in tema d'accesso, interconnessione e interoperabilità dei servizi. Tale Agenzia può infatti imporre agli operatori obblighi in tema di apertura del mercato degli accessi agli utenti finali, interconnessione delle reti, non discriminazione dell'operatore entrante, accoglimento di richieste ragionevoli in tema di accesso e uso di determinati elementi di rete e risorse correlate, trasparenza in relazione all'interconnessione e all'accesso, modifica o revoca delle condizioni in cui operano le imprese che abbiano un significativo potere di mercato sul mercato pertinente.

L'operatore che risulterà aggiudicatario della gara è dunque tenuto ad attenersi alla normativa nazionale, non opponendo ostacoli all'utilizzo della rete da parte di altri operatori interessati ad operare nell'area.

5. Meccanismo di rientro dei capitali nel caso l'investimento sia più redditizio del previsto

Ciascun offerente è tenuto alla presentazione della soluzione tecnica e del piano economico e commerciale che intende sviluppare sull'area di interesse nel periodo di monitoraggio, di cui al successivo punto, comprensivo della ipotesi dei costi di investimento, manutenzione e dei ricavi a seguito di servizi erogati ai cittadini ed alle imprese sul territorio.

L'aggiudicatario dovrà attivare un sistema contabile trasparente e controllato, relativamente all'intervento finanziato, in grado quindi di evidenziare la necessità di qualunque compensazione, con riferimento alle norme comunitarie in materia di concorrenza.

Qualora, a seguito dell'analisi della rendicontazione annuale di cui al punto 7, venissero riscontrati introiti maggiori rispetto ai previsti da parte dell'operatore aggiudicatario, o costi minori rispetto a quelli previsti dall'aggiudicazione, la gara prevede un meccanismo di rientro dei capitali. In particolare il meccanismo prevede che l'investimento pubblico per la realizzazione della rete venga ridotto in misura proporzionale al valore dei contratti che superano la soglia prevista durante la gara. L'operatore tratterà di essi solo la quota necessaria alla gestione e manutenzione del servizio. Anche in caso di minori costi documentati, l'aggiudicatario sarà obbligato alla restituzione della quota relativa degli aiuti definiti in sede previsionale,

6. Durata dell'intervento

L'intervento verrà realizzato tramite una o più gare nel corso del 2006-2010.

I finanziamenti, definiti ed assegnati con le modalità sopra indicate, si configurano come singole specifiche contribuzioni destinate ad incentivare le imprese OPC nella realizzazione di interventi, i cui effetti economici saranno osservati per un triennio, anche per consentire i meccanismi di rientro di cui al punto precedente.. In fase di colloquio con gli operatori delle telecomunicazioni operanti in Toscana, è stato infatti valutato che il termine congruo per il completo *roll-out* dei servizi e la valutazione dei risultati è pari a 3 anni, calcolati a partire dall'attivazione del servizio.

7. Esistenza di un accorto piano di monitoraggio del roll-out

La Regione Toscana monitora a campione il livello di servizio erogato dall'operatore sul territorio, attraverso una attività di osservazione puntuale svolta da un soggetto neutrale opportunamente individuato che svolge su mandato della Regione Toscana, anche l'attività di osservatorio sulla banda larga.

In tale contesto, l'operatore è tenuto a :

1. comunicare semestralmente alla Regione Toscana lo stato di attivazione delle infrastrutture, tenuto conto che il servizio di connettività deve essere disponibile dopo 6 mesi dalla sottoscrizione del contratto;
2. comunicare trimestralmente la quantità di richieste di accesso alla rete ricevute e lo stato di attivazione di esse, suddividendole in "residenziali", "business" e "wholesale";
3. segnalare le problematiche di rete esistenti e le contromisure attivate per risolverle;
4. informare sulle richieste di accesso alla infrastruttura da parte di altri operatori e sul loro esito;
5. comunicare eventuali estensioni della rete che l'operatore intende realizzare con fondi propri e che non sono state segnalate in fase di risposta alla gara;

6. rendicontare annualmente il bilancio economico e finanziario relativo ai singoli interventi anche in relazione a quanto previsto al Punto 5.

Ai fini dell'attento monitoraggio dei livelli di servizio, è prevista altresì l'attivazione di un servizio di "ascolto", tramite il quale l'utenza destinataria del servizio può segnalare al sistema pubblico eventuali disservizi che si verificassero nel periodo di monitoraggio della rete.

La Regione Toscana monitora anche l'offerta di ulteriori servizi da parte degli operatori (hosting, housing, servizi antivirus, ecc.), solo ai fini dell'osservatorio servizi sulla banda larga in Toscana.

7. Assenza di vantaggi per gli operatori dominanti

La gara prevede al suo interno ulteriori e specifiche regole per minimizzare l'affermarsi di una posizione dominante nell'area in cui viene attivato l'intervento.

Al fine di aumentare il livello di concorrenza presente sul territorio ed ottenere così una maggior partecipazione degli operatori, con un conseguente abbassamento dei costi, la gara prevede le seguenti ed ulteriori regole:

1. Il territorio regionale è suddiviso in "lotti provinciali" per aumentare le possibilità degli operatori locali di rispondere alle richieste di connettività del proprio territorio ed accrescere così il livello di concorrenza complessivo;
2. Per ciascun lotto vengono indicate le aree che non sono servite da banda larga;
3. L'offerente è tenuto a presentare una offerta tecnica ed un piano commerciale, scegliendo tutte o parte delle aree indicate nella lista;
4. Verrà data priorità alla copertura di aree di particolare interesse, in ragione della presenza di zone industriali, di nuclei di popolazione e di servizi di pubblica utilità;
5. Il contributo pubblico andrà a coprire i costi dell'intervento (infrastrutturali, manutentivi e gestionali della rete) e non potrà essere superiore all'80% del valore complessivo della rete stessa. In particolare il cofinanziamento è limitato alle infrastrutture ed alle attrezzature necessarie all'erogazione dei servizi.
6. Sarà premiato un maggior investimento da parte dell'operatore privato;
7. Mirando a garantire, in termini di copertura e di costo per l'utente finale, un regime di trasparenza, equità di accesso e pari opportunità in tutta la Toscana, viene richiesto all'offerente di garantire che il prezzo all'utente sia comparabile con quello medio presente nelle aree dove il servizio è già esistente;
8. La Regione Toscana riconosce all'operatore un giusto profitto sulla rete realizzata. Esso è in effetti rimesso alla libera concorrenza e la sua minimizzazione, al pari degli altri costi, contribuisce alla selezione della migliore offerta. In ogni caso viene definito un limite massimo pari

al 10% del valore della rete. Tale cifra appare congrua e commisurata alla specifica situazione che consente l'accesso ad un nuovo mercato grazie all'azione pubblica;

9. Verrà nominato un vincitore per ciascun lotto provinciale sulla base:
 - a. della capacità del costo degli investimenti;
 - b. dell'ammontare dei ricavi attesi dai contratti stipulati nei tre anni successivi all'intervento;
 - c. del livello dei servizi erogati;
 - d. del rispetto della copertura territoriale assicurata.