

RELAZIONE AgCom 2007 (estratto)

2.1. La consultazione pubblica sulla separazione della rete e l'evoluzione verso le *Next Generation Networks* (NGN)

Nell'ambito del primo ciclo delle analisi di mercato, condotte sulla base delle previsioni del Codice delle comunicazioni elettroniche, l'Autorità ha identificato Telecom Italia come operatore dominante in tutti i (quattordici) mercati che riguardano la rete fissa, sia nel caso della fornitura dei servizi all'ingrosso (*wholesale*), sia nel caso dell'offerta di servizi al dettaglio (*retail*).

Il problema concorrenziale individuato nell'ambito di tali analisi e specifico del mercato dei servizi di rete fissa, deriva dalla disponibilità esclusiva in capo all'ex monopolista di una rete integrata (trasporto e accesso) e, in particolare, di una rete d'accesso capillare (cfr. paragrafo 1.2.1); questa criticità fa sì che, a differenza del mercato dei servizi di rete mobile, dove gli operatori godono di un comparabile livello di infrastrutturazione e quindi di indipendenza tecnica, nei mercati di rete fissa si è in presenza di una asimmetria permanente, sostanzialmente non rimuovibile, derivante dalla *legacy* in capo all'operatore storico del monopolio di tutti i servizi di telecomunicazione.

In condizioni di *deficit* concorrenziale sulla rete di accesso, il più importante rimedio regolamentare è rappresentato dall'accesso all'infrastruttura in rame dell'*incumbent*, secondo l'approccio regolamentare comunitario, promosso, sino dal 1990 (con la Direttiva *Open Network Provision*) e ribadito dal nuovo quadro regolamentare in materia di comunicazioni elettroniche, approvato nella primavera del 2002. In Italia, l'assetto regolamentare delle telecomunicazioni fisse ha posto l'accento sull'accesso alla rete locale di Telecom Italia. In mancanza di infrastrutture alternative, l'Autorità ha adottato una strategia che stimolasse la competizione infrastrutturale attraverso lo strumento dell'accesso disaggregato alla rete in rame dell'*incumbent* (*l'Unbundling del Local Loop*). La strategia dell'Autorità, perseguita ad esempio fissando il minor prezzo in Europa del canone di *unbundling*, ha dato buoni frutti: siamo il secondo paese in Europa per linee in *unbundling*. E questo ha avuto importanti risultati in termini di concorrenza strutturale, riduzione dei prezzi e benessere del consumatore.

Nondimeno le conclusioni del primo ciclo di analisi di mercato hanno, come detto, evidenziato il permanere delle sopra citate criticità concorrenziali che lasciano pensare alla necessità di fare un passo avanti verso una separazione più netta delle attività connesse alla rete di accesso di Telecom Italia. Ciò anche in relazione al fatto che la connotazione di collo di bottiglia della rete di accesso si accentua con il passaggio alle reti di nuova generazione nell'accesso (*Next Generation Access Network*, NGAN), con il rischio che si assista nel tempo ad una graduale riconcentrazione del mercato. Alla luce di tali considerazioni, l'Autorità, con delibera n. 208/07/CONS, ha ritenuto necessario l'avvio, il 2 maggio 2007, di una consultazione pubblica in merito agli aspetti regolamentari relativi all'assetto della rete di accesso fissa di Telecom Italia e alle prospettive delle reti di nuova generazione a larga banda. In particolare, l'Autorità ha inteso compiere una valutazione strategica delle opzioni regolamentari relative alla dinamica evolutiva della rete pubblica fissa di telecomunicazioni, sia con riferimento alla infrastruttura in rame, sia con riguardo alle reti di nuova generazione (in fibra ottica o miste, fibra + rame).

In prospettiva, il processo di convergenza in atto delle reti e dei servizi rende meno accentuate le differenze fra le varie reti, fisse e mobili. In particolare, l'utilizzo del Protocollo Internet (IP), quale piattaforma comune per tutte le comunicazioni, riduce considerevolmente tali differenze, specialmente a livello di architettura centrale delle infrastrutture trasmissive (la c.d. *core network*). Tuttavia, permangono, anche in una valutazione prospettica, diverse importanti specificità della rete fissa, particolarmente nel segmento dell'accesso, che richiedono un'analisi differenziata sotto i vari profili di natura tecnica, economica, concorrenziale e regolamentare. Se è vero che l'effetto di sostituzione fra servizi vocali in postazioni fisse e servizi mobili è un fenomeno destinato a crescere (sebbene l'ampiezza di questo fenomeno sia tutta da verificarsi), nel medio periodo non appare però emergere alcuna praticabile alternativa di mercato alla rete fissa ai fini della fornitura di servizi a larga e, soprattutto, larghissima banda (ossia i servizi di accesso con capacità trasmissiva da 20 Mbit/s in su). Inoltre, mentre l'infrastruttura di trasporto è stata duplicata, non si ravvedono condizioni tecniche ed economiche che possano condurre al superamento del carattere di permanente collo di bottiglia che caratterizza la rete di accesso fissa.

E, laddove non si è sviluppata una vera concorrenza fra le diverse tecnologie di accesso, gli effetti dell'integrazione verticale dell'operatore *incumbent* si fanno maggiormente sentire in termini, come detto, di una dominanza diffusa di quest'ultimo su tutti i mercati finali di rete fissa, anche in quelli della larga banda. D'altra parte, la necessità di evolvere verso le NGAN investe tutti gli operatori di rete fissa, in tutti i paesi europei (e non solo), derivando dall'esigenza di un mutamento dei modelli di *business*, connessi ai processi di integrazione: sia tra reti/servizi fissi e mobili, sia tra telecomunicazioni ed audiovisivo.

Il passaggio alle reti di nuova generazione pone quindi ulteriori sfide ed interrogativi sul percorso evolutivo che scandirà le prossime tappe del processo regolamentare. Da un lato, si pone

imperioso il problema di un approccio regolamentare che non sia di ostacolo, bensì di stimolo agli investimenti nelle reti di accesso di nuova generazione. Dall'altro lato, l'esigenza di garantire l'effettiva non discriminazione e parità di trattamento fra tutti gli operatori viene accentuata, in ragione dell'emergere di servizi convergenti ed integrati (secondo modelli c.d. *triple play* e *quadruple play*), che fondano la loro convenienza nelle economie di scopo raggiungibili dalla combinazione delle diverse componenti dell'offerta.

L'Autorità ha quindi avviato una riflessione a tutto campo sulla strategia regolamentare più efficace per garantire una effettiva e stabile competizione nei mercati della rete fissa, alla vigilia dell'avvio della seconda tornata delle analisi di mercato che dovranno confermare ovvero mutare gli obblighi regolamentari vigenti in capo all'operatore dotato di significativo potere di mercato.

In primo luogo, tale riflessione riguarda la possibilità di introdurre in Italia un rimedio di separazione funzionale della rete d'accesso di Telecom Italia.

La separazione funzionale può essere definita come una serie coordinata di misure organizzative e comportamentali volte a risolvere i delineati problemi concorrenziali, di trasparenza, e di sviluppo del settore in vista delle reti di nuova generazione.

In particolare, basandosi sulle *best practices* internazionali, l'Autorità ha enucleato tredici tipologie di misure per declinare efficacemente la separazione funzionale:

1. le misure volte a garantire che il complesso delle attività aziendali dell'operatore *incumbent* sia organizzato in modo da conferire ad una divisione completamente separata i cespiti relativi alla rete di accesso;
2. la delega di responsabilità alla divisione separata dell'esclusiva dello sviluppo, gestione, manutenzione della rete di accesso;
3. la delega di responsabilità alla divisione separata dell'esclusiva della vendita dei prodotti relativi alla rete di accesso a tutti gli operatori in condizioni di perfetta *equivalence of input*. Al contempo, la divisione separata non potrà vendere prodotti al dettaglio agli utenti finali;
4. la distinzione del marchio della divisione separata dagli altri marchi (*brand names*) che caratterizzano le attività commerciali dell'*incumbent*;
5. la separazione del personale della divisione separata da quello che opera nel resto dell'azienda;
6. la definizione di premi e di incentivi separati per il personale (soprattutto quadri e dirigenti) della divisione separata. Deve essere inoltre adottato un codice di condotta che garantisca il comportamento dei dirigenti e devono essere previste garanzie in caso di mobilità dei quadri e dirigenti da e per la divisione separata ed il resto dell'azienda;
7. la completa separazione dei sistemi informativi della divisione separata da quelli del resto dell'azienda;
8. la tracciabilità e la registrazione delle transazioni fra la divisione separata e il resto dell'azienda;
9. la definizione di una contabilità completamente separata da parte della divisione separata, che deve essere soggetta ad un controllo di gestione separato (*auditing, budgeting*), e deve avere autonomia finanziaria;
10. la definizione di obiettivi strategici della divisione separata distinti da quelli del resto dell'azienda;
11. la definizione di un *board* di controllo della divisione separata composto in maggioranza da membri indipendenti indicati dall'Autorità. In questo quadro, il comitato di controllo è il garante della missione della divisione separata: verifica il rispetto delle condizioni di separazione e di *equivalence of input*, ed è dotato di poteri ispettivi, di verifica, e di segnalazione all'Autorità;
12. l'individuazione di sanzioni eventualmente irrogate dall'Autorità in caso di violazioni degli impegni o delle disposizioni relative alla divisione separata;
13. il controllo annuale (*audit*), da parte di una società indipendente, del funzionamento della divisione separata, con rapporti di verifica inviati all'Autorità e resi pubblici.

In secondo luogo, oltre alla separazione funzionale, l'Autorità sta valutando alcuni interventi specifici per le NGAN, nell'ottica della promozione dello sviluppo di tali reti in un ambiente concorrenziale.

Considerato che gli investimenti nella rete di accesso hanno una prospettiva di ritorno nel medio/lungo periodo, e che, pertanto, la stabilità del quadro regolamentare risulta un fattore di grande rilievo, l'Autorità intende quindi definire un quadro regolamentare certo che incentivi le imprese all'effettuazione dei necessari investimenti infrastrutturali ed, al contempo, garantisca il conseguimento dell'obiettivo della realizzazione di un contesto durevolmente concorrenziale, dando certezza giuridica agli operatori.

In questo ambito, sono state prese in considerazione le seguenti misure:

- i. l'accesso ad opere civili difficilmente replicabili, e comunque assai onerose dal punto di vista degli investimenti necessari, come nel caso di cavidotti e palificazioni;
- ii. la fornitura del *sub loop unbundling* e la co-locazione degli apparati nel/presso l'armadio di distribuzione;
- iii. l'offerta dei servizi *legacy* quali il *full unbundling* e lo *shared access*, oltre al servizio di *wholesale line rental*;
- iv. l'offerta, ove applicabile, dell'accesso diretto in fibra (dedicato o in tecnica WDM);

- v. l'accesso a servizi *bitstream* a livello di nodi locali/metropolitani/regionali;
- vi. la fornitura di servizi di *backhauling* in fibra o in rame.

Se questo è l'ambito complessivo degli interventi considerati dall'Autorità in materia di separazione funzionale della rete di Telecom Italia e di infrastrutture di nuova generazione, la declinazione ed attuazione degli stessi potrebbero avvenire in applicazione di misure unilateralmente imposte dall'Autorità a seguito di un procedimento di analisi di mercato, come previsto dal quadro comunitario, ovvero sulla base di specifici impegni dalla stessa sottoscritti. In particolare, le osservazioni che saranno acquisite attraverso la consultazione pubblica formeranno oggetto di valutazione da parte dell'Autorità nell'ambito del secondo ciclo delle analisi di mercato, avviato sulla base delle regole generali degli articoli 6 e 7 della direttiva quadro, ovvero, in uno specifico procedimento ex articolo 8, comma 3 della direttiva accesso. D'altra parte, Telecom Italia potrebbe presentare spontaneamente propri impegni in materia dei quali l'Autorità dovrebbe perciò provvedere a valutare l'adeguatezza, secondo quanto indicato dall'articolo 14^{bis} del decreto legge 4 luglio 2006 n. 223 e dal regolamento di attuazione di cui alla delibera 645/06/CONS.

(...)

2.4. La telefonia fissa

In merito alle tematiche inerenti alla telefonia fissa, l'Autorità ha continuato a svolgere i propri compiti di regolamentazione, vigilanza e sanzione nel rispetto del quadro normativo vigente e parallelamente allo svolgimento delle attività relative alle analisi dei mercati.

Nel periodo compreso tra il mese di maggio 2006 e il mese di aprile 2007, gli interventi posti in essere dall'Autorità hanno riguardato i seguenti ambiti:

- i. verifica della contabilità regolatoria degli operatori di rete fissa e mobile notificati;
- ii. procedimento istruttorio concernente l'approvazione dell'offerta di riferimento dei servizi trasmissivi a capacità dedicata;
- iii. approvazione dell'offerta di riferimento 2006 per i servizi di interconnessione;
- iv. approvazione dell'offerta di riferimento 2006 per i servizi di accesso disaggregato e di co-locazione;
- v. verifica del costo netto del servizio universale sostenuto da Telecom Italia;
- vi. gara a procedura aperta per l'affidamento dell'incarico relativo alla verifica della contabilità regolatoria;
- vii. revisione del Piano Nazionale di Numerazione;
- viii. verifica delle condizioni di offerta al pubblico praticate dall'operatore *incumbent* attraverso il listino generalizzato;
- ix. analisi delle condizioni di offerta al pubblico praticate da Telecom Italia attraverso pacchetti sconto e offerte specifiche;
- x. variazione dei prezzi delle comunicazioni da apparati di telefonia pubblica.

(....)

Verifica delle condizioni di offerta al pubblico praticate dall'operatore incumbent attraverso il listino generalizzato

Le analisi dei mercati dei servizi di accesso e dei servizi a traffico hanno confermato il sistema di controllo dei prezzi praticati alla generalità della clientela realizzato attraverso l'applicazione del meccanismo di *price cap*.

L'Autorità ha emanato le nuove disposizioni in materia con la pubblicazione della delibera n. 33/06/CONS, relativa ai mercati al dettaglio dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti residenziali e non residenziali (mercati n. 1 e n. 2 fra quelli identificati dalla raccomandazione della Commissione europea n.2003/311/CE) e con la pubblicazione della delibera n. 642/06/CONS, relativa ai mercati dei servizi telefonici locali, nazionali e fisso-mobile disponibili al pubblico e forniti in postazione fissa per clienti residenziali e non residenziali (mercati n. 3 e n. 5 della raccomandazione della Commissione europea n. 2003/311/CE).

I due provvedimenti hanno come riferimento la precedente normativa contenuta nella delibera n.289/03/CONS, la quale aveva, a sua volta, innovato la preesistente disciplina recata dalla delibera n.171/1999, successivamente modificata dalle delibere n. 847/00/CONS e n. 469/01/CONS.

Per quanto attiene ai servizi di accesso (canoni e contributi *una tantum*), il nuovo regime di controllo dei prezzi (delibera n. 33/06/CONS) si sovrappone al precedente in quanto ha validità per gli anni 2006 e 2007; la delibera n. 289/03/CONS, infatti, disciplinava il sistema del *price cap* fino al 31 dicembre 2006. Il nuovo regime di controllo dei prezzi si applica per i servizi a traffico al triennio 2007 - 2009 (delibera n. 642/06/CONS).

La delibera n. 33/06/CONS ha introdotto alcune modifiche al preesistente meccanismo di controllo dei prezzi. In particolare, al pari della delibera n. 642/06/CONS, ha espressamente previsto in luogo del valore dell'IPC (Indice dei Prezzi al Consumo per le famiglie di operai e impiegati rilevato dall'ISTAT) sin

qui utilizzato, comprensivo dei tabacchi, l'adozione del medesimo indice valutato su un paniere che esclude i consumi di tabacchi. La delibera n. 33/06/CONS propone, inoltre, un *cap* (pari a IPC-0) per la valorizzazione del *basket* dei consumi della clientela affari e uno (pari a IPC-IPC, ossia valore nominale costante) per quella del *basket* dei consumi della clientela residenziale, in luogo del preesistente *cap* (IPC-0) operante sulla valorizzazione dell'intero *basket* dei servizi di accesso e del *sub cap* (IPC-IPC) previsto per la variazione della valorizzazione del solo *basket* dei canoni residenziali.

La tabella 2.4 riporta i vincoli imposti dal meccanismo del *price cap* alla variazione delle valorizzazioni dei *basket* dei consumi dei servizi oggetto di controllo, determinati a partire dal valore dell'IPC per gli anni 2006 e 2007.

Tabella 2.4.

Nel periodo di tempo considerato, che va dal mese di maggio 2006 al mese di aprile 2007, allo scopo di ottemperare agli obblighi previsti per i prezzi dei servizi di accesso, sono stati realizzati da Telecom Italia due interventi sul listino.

La prima manovra, con decorrenza 13 ottobre 2006, ha riguardato i canoni della clientela affari secondo lo schema riportato nella tabella 2.5.

Unitamente a quella già attuata il 1° gennaio 2006, la manovra ha comportato un complessivo incremento della valorizzazione del paniere dell'accesso (consumi dell'anno 2004) pari al +3,45% (circa 153,2 milioni di euro) rispetto al riferimento costituito dall'analoga valorizzazione con i prezzi in vigore al 31 dicembre 2005, realizzando tutto l'incremento consentito dalla delibera n. 289/03/CONS.

Sempre con riferimento ai prezzi dei servizi di accesso, Telecom Italia ha presentato, per l'anno 2007, una seconda manovra con decorrenze 1° aprile e 1° ottobre 2007. Si riportano di seguito i nuovi prezzi proposti da Telecom Italia raffrontati con quelli in vigore prima della manovra (tabelle 2.6 e 2.7).

Tabella 2.5.

Per quanto attiene agli interventi sui prezzi dei servizi a traffico questi hanno riguardato esclusivamente le chiamate da rete fissa a rete mobile. Nel corso del 2005 l'Autorità aveva richiesto a Telecom Italia di posticipare la manovra, inizialmente prevista per il 2 luglio 2005, al 1° settembre 2005 ovvero successivamente all'emanazione della delibera n. 286/05/CONS, con la quale venivano imposti vincoli al livello massimo di prezzo praticabile da parte degli operatori mobili TIM, Vodafone e Wind per il servizio all'ingrosso di terminazione sulle proprie reti. Al fine di recuperare il suddetto ritardo una prima variazione dei prezzi del traffico fisso-mobile è stata anticipata al 7 maggio 2006. La tabella 2.9 ne illustra i contenuti.

Tabella 2.9.

La valutazione delle modifiche dei prezzi del traffico fisso-mobile, con riferimento al conseguimento degli obiettivi di *price cap* per l'anno 2006 va fatta con riferimento alla delibera n. 289/06/CONS e, quindi, all'indice dei prezzi al consumo determinato considerando anche i consumi dei tabacchi. Attraverso la summenzionata manovra si è pervenuti alla situazione rappresentata nella tabella 2.10, dalla quale risulta il raggiungimento dei vincoli di *cap* per l'anno 2006.

Tabella 2.10.

Una successiva modifica dei prezzi del traffico fisso-mobile, con impatto nullo sulla valorizzazione del *basket* dei consumi del traffico fisso-mobile, si è resa necessaria a luglio 2006 in quanto, in esito al provvedimento finale di cui alla delibera n. 3/06/CONS, recante l'analisi del "mercato della terminazione di chiamate vocali su singole reti mobili", era stato stabilito che, a partire dal 1° luglio 2006, il prezzo del servizio di terminazione delle chiamate vocali non avrebbe potuto essere maggiore di 11,20 centesimi di euro al minuto sulla rete degli operatori TIM e Vodafone e di 12,90 centesimi di euro al minuto sulla rete dell'operatore Wind. Nessun vincolo di prezzo era stato fissato per l'operatore H3G.

I nuovi prezzi delle chiamate da fisso a mobile con decorrenza 1° luglio 2006 sono riportati nella tabella 2.11.

Tabella 2.11.

Tale manovra produce variazioni opposte sulle valorizzazioni dei panieri residenziale e affari che si compensano come evidenziato nella tabella 2.12.

Tabella 2.12.

(....)