



Associazione Italiana Internet Providers

**COMMENTI DI AIIP
ALLA
PROPOSTA DI IMPEGNI DI TELECOM ITALIA DI CUI ALLA DELIBERA N.
445/08/CONS.**

1. INTRODUZIONE

1.1 In primo luogo, AIIP evidenzia che, diversamente dagli impegni di BT approvati da Ofcom, espressamente dichiarati complementari rispetto alla regolamentazione *ex ante*, gli impegni assunti da Telecom Italia sono stati subordinati alla condizione espressa che, in caso di loro accoglimento, l’Autorità non possa procedere con i procedimenti regolatori, oltre che con i procedimenti sanzionatori da essa indicati.

Ciò violerebbe l’ambito di applicazione previsto dalla stessa Autorità nel “Regolamento in materia di Impegni”, definito dall’Autorità nelle relative premesse, ove è escluso che possano essere proposti impegni per procedimenti di natura regolamentare e, pertanto, la proposta di Telecom Italia dovrebbe considerarsi irricevibile.

1.2 In generale, per decidere sulla opportunità di ammettere gli impegni (in alternativa all’imposizione autoritativa di misure atte a separare funzionalmente la rete d’accesso dalle altre divisioni dell’*incumbent*), o meno, si sottolinea la necessità di valutare gli stessi effettuando una comparazione tra i nuovi ed ulteriori benefici alla concorrenza che possono derivarne, rispetto alla situazione disposta dalla regolamentazione esistente.

Pertanto, perché siano accolti, gli impegni dovrebbero portare un valore sostanzialmente aggiunto rispetto alla situazione di mercato definita dalla regolamentazione esistente al momento della proposizione degli stessi, avuto anche conto del grado di concorrenza sul mercato, della gravità delle condotte per le quali sono stati avviati i procedimenti sanzionatori, etc. .

Sotto questo profilo, si rileva che le problematiche oggetto delle procedure sanzionatorie derivano dal controllo di Telecom sulla rete di accesso al cliente finale e da un uso improprio, in mercati a valle, del potere di mercato che ne deriva (del pari, anche i procedimenti di regolamentazione sono relativi all’accesso).

Proprio per valutare possibili rimedi volti a prevenire il ripetersi di simili condotte da parte di Telecom basate su un utilizzo improprio del controllo dell’accesso, l’Autorità aveva lanciato con Delibera 287/07/CONS una “*consultazione pubblica sugli aspetti regolamentari relativi all’assetto della rete di accesso fissa ed alle prospettive delle reti di nuova generazione a larga banda*”, nel corso della quale essa aveva individuato 13 criteri, mutuandoli dagli impegni presi da BT nei confronti di Ofcom con la creazione di Openreach, assunti come *benchmark* per una separazione funzionale da



Associazione Italiana Internet Providers

perseguire per via regolamentare o su base volontaria, che “*devono essere garantiti in ogni caso*”¹.

Del resto se si considera che le misure contenute nei suddetti impegni sono state ritenute sufficienti ad assicurare la concorrenza in un mercato, quale quello inglese, che ha un grado di competitività assai più elevato del nostro (si rammenta infatti che il mercato inglese vede quote di BT assai inferiori a quelle di Telecom Italia, ed è ivi presente una concorrenza tra almeno due operatori infrastrutturati per ogni *household*, quello telefonico e quello CATV), e dove l'*incumbent* BT è stato sanzionato meno frequentemente dalle autorità *antitrust* e quella di regolamentazione rispetto a Telecom Italia, esse costituiscono certamente una base di partenza, da implementare, per creare adeguate condizioni di concorrenza nel mercato italiano delle comunicazioni elettroniche.

Si è quindi proceduto a valutare la rispondenza degli Impegni assunti da Telecom, oggetto della presente consultazione, con le 13 misure a suo tempo ipotizzate dall'Autorità come indispensabili per risolvere i problemi sull'accesso

A valle di questa valutazione, emerge chiaramente che gli Impegni non soddisfano nessuna delle tredici misure indicate dalla Autorità e che, dunque, essi siano completamente inadeguati a far fronte ai problemi concorrenziali legati alla rete di accesso.

1.3 Anche a non voler tenere in considerazione alcuna la sostanziale incompletezza delle misure proposte da Telecom con gli impegni in questione rispetto a quelle indicate dall'Autorità nella Delibera 287/07/CONS, e tali impegni fossero valutati autonomamente, senza alcun termine di paragone, gli stessi dovrebbero essere respinti come inammissibili.

Infatti, come si vedrà più oltre in dettaglio, la proposta di impegni è assai carente ed incompleta, non riguardando alcuni elementi essenziali della rete di Telecom Italia (es. sono escluse dal suo ambito sia i collegamenti di accesso in fibra ottica sia le strutture attive della rete di accesso) nonché altre prestazioni indispensabili ai suoi concorrenti per fruire di piena *equivalence of input* e *equality of access* (cfr. Allegato 1, che contiene un confronto tra la proposta di Telecom Italia e gli elementi minimi che si ritengono necessari) ed è insuscettibile di dare ad Open Access l'autonomia necessaria ad assicurare una sua gestione imparziale.

Sotto questo profilo, AIIP desidera evidenziare che tutta la rete di accesso, presente e futura, in rame o fibra ottica, e le relative strutture (attive e passive), dovrebbe essere “conferita” in Open Access. Se così non fosse, sin dall'inizio la divisione Network di Telecom Italia si troverebbe a superare OA per sviluppo tecnologico e TI potrà porre

¹ Cfr All. A – Del 208/07/CONS, pag. 14.



Associazione Italiana Internet Providers

in essere liberamente (i.e., senza obblighi regolamentari atti a prevenirle) pratiche anticompetitive, sanzionabili solo *ex post*.

Incidentalmente, un approccio basato solo su un intervento *ex post* si rivelerebbe pericolosissimo sia perché un intervento giudiziale potrebbe richiedere una *expertise* tecnica che potrebbe rendere difficilmente esperibile il rimedio cautelare sia perché le sanzioni *antitrust* non costituirebbero un deterrente atto a scoraggiare Telecom dal porre in essere condotte anticompetitive. Infatti, posto che i margini di Telecom Italia sono in eccesso del 40% rispetto al fatturato, mentre le sanzioni antitrust sono limitate al massimo al 10% del fatturato relativo ai servizi interessati dalle condotte anticompetitive, è di tutta evidenza la convenienza di Telecom a compiere condotte abusive sul mercato così da massimizzare gli utili a scapito dei concorrenti².

La stessa Autorità aveva chiaramente paventato seri rischi e la necessità di “prevenzione di fenomeni di market pre-emption nell’offerta di nuovi servizi a larga ed a larghissima banda, ossia di quei servizi cui vengono attribuite le migliori prospettive di ricavo nei prossimi anni” (Delibera 287/07/CONS, Allegato A, pag. 9)

Tali considerazioni, unite a quelle precedenti, costituiscono un serio limite, di ordine generale, alla accettabilità degli impegni proposti.

Pertanto, se il tentativo di Telecom Italia è sostituire la regolamentazione dell’Autorità con l’autoregolamentazione mediante gli impegni da essa proposti, occorre ravvisare che sono disciplinati (malamente e superficialmente) i soli impegni finalizzati alla trasparenza e non discriminazione, ma manca ogni anche minimo riferimento alle modalità di determinazione delle condizioni economiche in base alle quali la “divisione” Open Access dovrebbe approvvigionare i concorrenti (*rectius*, la divisione *wholesale*) e la divisione *retail* di Telecom.

Pertanto, come si vedrà più oltre, le condotte che Telecom propone di disciplinare mediante gli impegni sono in realtà riproduzioni (invero, stemperate e sbiadite) di obblighi ad essa imposti dalla attuale regolamentazione (una tabella che analizza ciascun impegno rispetto agli obblighi derivanti dalla regolamentazione già in essere, dalla quale risulta che tali impegni sino quasi totalmente ripetitivi di obblighi già esistenti, è prodotta come Allegato 2).

2. INADEGUATEZZA DEGLI IMPEGNI DI TELECOM RISPETTO ALLE 13 MISURE INDICATE DA AGCOM IN DELIBERA 287/07/CONS COME INDISPENSABILI PER RISOLVERE I PROBLEMI SULL’ACCESSO

² Tali considerazioni sono ancora più gravi se si pensa che i margini dei clienti sottratti ai concorrenti andrebbero computati come margini operativi incrementali (cioè delle unità incrementali o marginali illecitamente sottratte), anziché il margine operativo medio (o lordo). Infatti, la marginalità del cliente “incrementale” acquisito da ultimo da una impresa con elevati costi fissi, come un operatore di telecomunicazioni, è più elevata di quella realizzata dai primi clienti e comunque più elevata dei margini medi.

Come già correttamente rilevato dall'Autorità

“I persistenti problemi nel garantire l'effettiva parità di trattamento e le scarse prospettive di una piena competizione basata sulle infrastrutture suggeriscono che nel contesto italiano la separazione funzionale potrebbe essere un rimedio proporzionato allo scopo di garantire l'effettiva concorrenza nella fornitura di prodotti e servizi basati sulla rete fissa di accesso. La separazione funzionale può essere definita come una serie coordinata di misure organizzative e comportamentali che vengono assunte su base volontaria (impegni) o per via regolamentare” (Delibera 287/07/CONS, Allegato A, pag. 13).

Tali elementi, tratti dalla fondamentale esperienza di *Openreach*, possono essere enumerati come segue:

Condizioni previste da AGCOM per dare "soluzione, tra l'altro, alle seguenti questioni: ... iii. la prevenzione di fenomeni di market pre-emption nell'offerta di nuovi servizi a larga ed a larghissima banda" (Delibera 287/07/CONS, Allegato A, pag. 9)", nonché i "persistenti problemi nel garantire l'effettiva parità di trattamento" (Allegato A cit. , pag. 13)	Commento ai corrispondenti impegni offerti da Telecom Italia
1) le misure volte a garantire che il complesso delle attività aziendali dell'operatore <i>incumbent</i> sia organizzato in modo da conferire ad una divisione completamente separata i cespiti relativi alla rete di accesso;	Benché AGCOM abbia affermato che <i>“In un'ottica NGN, dove i servizi bitstream diventano parte essenziale dell'offerta di accesso, appare poco condivisibile mantenere i servizi bitstream fuori del perimetro dei servizi offerti dalla divisione di accesso”</i> (Delibera 287/07/CONS, Allegato A, pag. 27-28), gli impegni di TI prevedono che vengano assegnati alla responsabilità della “funzione aziendale” <i>Open Access</i> i soli cespiti relativi alla rete di accesso passiva, mentre gli elementi attivi della rete di accesso e la fibra ottica restano assegnati alla divisione Network (Impegni, pag. 4). Al riguardo si desidera evidenziare come

	<p>codesta Autorità ha già evidenziato che <i>“un altro elemento importante del processo decisionale relativo alla separazione funzionale riguarda il perimetro della stessa. La definizione del perimetro della rete di accesso e dei servizi che la divisione separata dovrà offrire in equivalence of input. Il perimetro della separazione è influenzato essenzialmente dall’ identificazione degli asset e dei servizi associati che possono costituire una essential facility con scarse prospettive di poter essere oggetto di una effettiva concorrenza”</i> (Delibera 287/07/CONS, Allegato A, pag. 17).</p> <p>Inoltre, come si vedrà al punto successivo, vi sono altre mancanze di notevole rilievo.</p>
<p>2) alla divisione separata deve essere conferita la responsabilità esclusiva dello sviluppo, gestione, manutenzione della rete di accesso;</p>	<p>OA non comprende la rete di accesso, ma solo le sue componenti passive (v. sopra)</p> <p>Inoltre, i servizi oggetto degli impegni, descritti a pag. 9 e segg. <u>per espressa affermazione di TI costituiscono i soli oggetto degli impegni</u> (nonostante quanto poi riportato, a titolo esemplificativo, a pagg. 36-37³):</p> <ol style="list-style-type: none">1) manca la fibra ottica (che però era nelle premesse) ed i servizi asimmetrici e simmetrici su fibra ottica;2) i servizi sono descritti in maniera statica, mentre dovrebbero essere descritti in maniera dinamica ed evolutiva poiché anche i nuovi e futuri servizi (es. PON???) dovrebbero rientrare in OA se si vogliono assicurare nel lungo periodo condizioni

³ Dove è espresso il concetto, interessante, di evitare “duplicazione di investimenti e sovrapposizione di nuove infrastrutture” (pag. 37)

	<p>di parità di accesso e di trattamento. Al riguardo si desidera evidenziare come codesta Autorità ha già evidenziato la necessità della “<i>applicazione del principio di “equality of access” alle reti di nuova generazione e di “equivalence of input” alle offerte all’ingrosso dell’incumbent</i>”, con contestuale avvio di un percorso di progressiva liberalizzazione delle offerte al dettaglio. In tal senso, l’approccio seguito dall’Autorità di regolamentazione inglese (OFCOM) appare costituire il riferimento più significativo” (Allegato A, pag. 25-26)</p> <p>3) sono “ingessate” anche le Classi di Servizio descritte al punto 2.c) a pag. 11, mentre dovrebbero essere flessibili</p> <p>4) dovrebbero andare nell’elenco delle infrastrutture e dei servizi svolti da OA anche le centrali destinate alla collocazione ed i servizi di collocazione</p>
<p>3) la divisione separata deve avere la responsabilità esclusiva della vendita dei prodotti relativi alla rete di accesso a tutti gli operatori in condizioni di perfetta <i>equivalence of input</i>. La divisione separata non può vendere prodotti al dettaglio agli utenti finali;</p>	<p>1) <i>Open Access</i> dovrebbe coincidere con <i>TI wholesale</i> (e viceversa), invece sono due realtà separate e ciò comporta una ulteriore mediazione per gli OLO, rispetto alle interfacce dedicate a <i>TI retail</i>. Gli OLO ripassano per <i>wholesale</i> di <i>TI</i> (che passa le ordinazioni a OA) e non è garantita adeguata separazione tra <i>retail</i> e <i>wholesale</i> di <i>TI</i> (v. fig. 2 a pag. 6). Ciò comporta una non equiparazione quanto ai tempi degli ordini, delle segnalazioni dei disservizi, dei tempi di intervento, etc. (vedi anche descrizioni di OA a pag. 7). Vedi anche commento al punto ii nell’ultima riga della presente tabella.</p>



	<p>2) NON ci deve essere anche assistenza tecnica a clienti TI <i>retail</i> (punto f, pag. 5) che va gestita separatamente</p> <p>3) Peraltro, l'assetto gestionale di OA non è neppure parte degli impegni (cfr. pag. 8).</p> <p>4) I fini di cui ai punti a) e c) a pag. 9 sarebbero perseguiti più facilmente se wholesale TI non si frapponesse tra OLO e OA. Le conseguenze di tale "intermediazione" sono chiare se si guarda attentamente la fig. 4 a pag. 33: TI <i>retail</i> e operatori non sono sulla stessa linea di partenza....</p> <p>5) Attenzione: a pag. 30 c'è la conferma della discriminazione che TI intende operare a scapito operatori concorrenti nel caso di saturazione rete, e che vorrebbe in tal modo legittimare mediante l'accoglimento degli stessi.</p>
<p>4) il marchio distintivo della divisione separata deve essere diverso dagli altri marchi (<i>brand names</i>) che caratterizzano le attività commerciali dell'<i>incumbent</i></p>	<p>Non è previsto dagli Impegni</p>
<p>5) il personale della divisione separata deve essere distinto dal personale che opera nel resto dell'azienda. Il personale deve operare in uffici locati in luoghi diversi da quelli destinati al resto dell'azienda</p>	<p>La separazione del personale, che deve lavorare in luoghi di lavoro diversi dal resto dell'azienda non è prevista dagli Impegni</p> <p>Inoltre NON ci deve essere in OA anche assistenza tecnica a clienti TI <i>retail</i> (punto f, pag. 5) che va gestita separatamente</p>
<p>6) i premi e gli incentivi (soprattutto quelli dei quadri e dirigenti) della divisione separata devono essere</p>	<p>Non sono previste garanzie in caso di mobilità dei quadri e dirigenti da/per la divisione separata ed il resto dell'azienda</p>



Associazione Italiana Internet Providers

<p>legati solamente al raggiungimento degli obiettivi della divisione separata. Deve essere adottato un codice di condotta che garantisca il comportamento dei dirigenti. Devono essere previste garanzie in caso di mobilità dei quadri e dirigenti da/per la divisione separata ed il resto dell'azienda</p>	
<p>7) i sistemi informativi della divisione separata devono essere completamente isolati da quelli del resto dell'azienda</p>	<p>OA impiega i servizi informatici messi a disposizione da IT TI (pag. 7, punto "e"). Questi però dovrebbero essere parimenti messi a disposizione degli OLO che dovrebbero provvedere ad effettuare ordini direttamente ad OA (vedi § 5).</p> <p>Si noti che, come risulta a pag. 8, il coordinamento <i>wholesale</i> TI, OA TI, e Network TI è ancora più chiaro in caso di richiesta di specifici progetti (es. per cliente multisede: ricorda molto i problemi visti in A-351).</p> <p>Il rischio di coordinamento tra divisioni è elevatissimo.</p> <p>Inoltre NON ci deve essere in OA anche assistenza tecnica a clienti TI retail (punto f, pag. 5) che va gestita separatamente</p>
<p>8) le transazioni fra la divisione separata e il resto dell'azienda devono essere tutte registrate e tracciabili;</p>	<p>Non è previsto dagli Impegni</p>
<p>9) la divisione separata deve presentare una contabilità completamente separata, è soggetta ad un controllo di gestione separato (<i>auditing, budgeting</i>), deve avere autonomia finanziaria</p>	<p>Non è previsto dagli Impegni. Analogamente a quanto accade per gli OLO anche la CoRE di TI deve essere approvata (con una verifica della corretta allocazione dei costi nelle varie voci di contabilità regolatoria) da società di</p>



Associazione Italiana Internet Providers

	revisione abilitata, possibilmente quella rivede il bilancio, e firmata da AD o CdA (cfr. Delibere 672/07/CONS e 306/08/CONS)
10) gli obiettivi strategici della divisione separata sono distinti da quelli del resto dell' azienda. La divisione separata presenta un piano autonomo degli investimenti sulla rete di accesso	Non è previsto dagli Impegni
11) la divisione separata è soggetta al controllo di un board composto in maggioranza da membri indicati dall' Autorità. Il comitato di controllo è il garante della missione della divisione separata. Verifica il rispetto delle condizioni di separazione e di equivalence of input. Il comitato di controllo è dotato di poteri ispettivi e di verifica. Il comitato di controllo è dotato di poteri di segnalazione all'Autorità;	Non è previsto dagli Impegni. Peraltro, l'assetto gestionale di OA non è neppure parte degli impegni (cfr. pag. 8).
12) le violazioni degli impegni o delle disposizioni relative alla divisione separata devono essere sanzionabili da parte dell' Autorità	Non è previsto dagli Impegni
13) il funzionamento della divisione separata deve essere soggetto al controllo (<i>audit</i>) annuale da parte di una società di revisione indipendente. I rapporti di verifica devono essere inviati all' Autorità e resi pubblici	Non è previsto dagli Impegni. Il solo termine "revisione" che Ti propone negli impegni è legato alla rivisitazione periodica degli stessi...



<p>La creazione di una divisione separata per la gestione della rete di accesso non fa venire meno la necessità di una separazione fra servizi <i>wholesale</i> (diversi dalla rete di accesso) e <i>retail</i>. Questo comporta una tripartizione del complesso delle attività aziendali dell'<i>incumbent</i>:</p> <ul style="list-style-type: none">i. una divisione rete di accesso completamente separata (fisicamente e funzionalmente) dal resto dell'azienda;ii. una divisione prodotti <i>wholesale</i> (diversi da quelli relativi alla rete di accesso) che deve essere almeno funzionalmente separata dalle divisioni <i>retail</i>;iii. il resto delle attività aziendali ed in particolare le <i>business unit retail</i>.	<p>La tripartizione di cui si tratta non è prevista dagli Impegni in quanto, al contrario di quanto specificato al punto ii, la divisione <i>wholesale</i> prevista dagli impegni tratta servizi di accesso, che dovrebbero essere invece trattati dalla divisione Open Access come interfaccia sia verso gli OLO che verso la divisione <i>retail</i> di TI</p>
--	--

3. COMMENTI SPECIFICI AGLI IMPEGNI PROPOSTI DA TELECOM ITALIA

Si è già detto che la proposta di impegni è assai carente ed incompleta, non riguardando alcuni elementi essenziali della rete di Telecom Italia (es. sono escluse dal suo ambito sia i collegamenti di accesso in fibra ottica sia le strutture attive della rete di accesso) nonché altre prestazioni indispensabili ai suoi concorrenti per fruire di piena *equivalence of input e equality of access*.

Ad ogni buon conto, per una analisi dettagliata e schematica degli impegni si rinvia all'Allegato 1, che contiene un confronto tra la proposta di Telecom Italia e gli elementi minimi che si ritengono necessari, ripartiti .

Di seguito si svolgono solo alcune osservazioni in merito agli impegni.

Il personale di rete che verrebbe ad essere assegnato ad OA è inadeguato (in termini di efficienza e corretto dimensionamento) poiché eccessivamente dimensionato (20.300 dipendenti + 11.000 esterni: pag. 5). Si tratta, nella sostanza, di una peculiare forma di “cassa integrazione” a carico (per la loro quota di mercato) dei concorrenti.



Associazione Italiana Internet Providers

Gruppo di Impegni n. 1: istituzione di un nuovo processo di *delivery* e di un nuovo sistema di gestione dei clienti *wholesale*

Commento generale: si tratta di misure che TI dovrebbe già aver attuato, in ottemperanza ai propri obblighi di regolamentazione.

- 1) Par. 1.2, pag. 13: sorge il dubbio che TI non si sia ancora dotata dei “sistemi a coda unica”...
- 2) Par. 1.2.1, pag. 14: nell’elenco dei servizi manca il *bitstream* asimmetrico (ADSL) tradizionale (i.e., non *naked*) e, come già detto, il processo di attrezzaggio degli SL (cfr. punto 8, ultimo *bullet point*)
- 3) Par. 1.4.2, pag. 14: la “*tracciabilità nel tempo delle causali di scarto*” degli ordini con possibilità di effettuare analisi statistiche su serie storiche c’era già con il vecchio sistema Pitagora, ma poi TI ha eliminato dal server tutti dati del passato,. Occorrerebbe ordinare la immediata pubblicazione di tutte le serie storiche anche per il passato, così da consentire agli OLO di poter calcolare adeguatamente le penali in caso di disservizi/ritardi/etc.

Gruppo di Impegni n. 2: istituzione di un nuovo sistema di incentivi e di un codice comportamentale per il personale di Open Access
Commento generale: si tratta di misure inutili o che TI dovrebbe già aver attuato, in ottemperanza ai propri obblighi di regolamentazione.

- 4) Par. 2.1.1: non ce ne è bisogno: sarebbe sufficiente punire (richiamo, licenziamento, etc.) i dipendenti che violano parità di trattamento. Ciò è palese nella descrizione a pagg. 32 e segg.

Gruppo di Impegni n. 3: istituzione di un sistema di monitoraggio delle *performance*

Commento generale: si tratta di impegni che suppliscono alla inerzia del regolatore, che avrebbe i poteri di chiedere autoritativamente le informazioni oggetto del Monitoraggio (KPI, KPO, anche con periodicità mensile) per verificare il rispetto della parità di trattamento. Sotto questo profilo, benché non necessari, sono utili

Gruppo di Impegni n. 4: garanzie di trasparenza del sistema di monitoraggio

Commento generale: come al punto 3. Peraltro, traspare la volontà di dilazionare il più possibile il monitoraggio

- 5) Par. 4.1: “*Relazione trimestrale dell’andamento annuale*”: che fanno stemperano progressivamente la portata del monitoraggio?????



Associazione Italiana Internet Providers

Gruppo di Impegni n. 5: garanzie di trasparenza dei Piani Tecnici per la Qualità della Rete Fissa di Accesso

Commento generale: Il Piano tecnico Annuale è, nella sostanza il Piano di Sviluppo delle rete che TI si impegnava a elaborare con preavviso di un anno rispetto ai cambiamenti della struttura di rete, ai sensi del contratto di interconnessione standard da essa sottoscritto con i diversi operatori. Tuttavia, le disposizioni degli impegni sono molto più dettagliate ed interessanti, ma utili solo in una prospettiva di allargamento dinamico del perimetro delle infrastrutture e di rete (di accesso ed accessorie) e dei relativi servizi. Altrimenti, è inutile (salvo che per i “blocchetti” ULL)

Gruppo di Impegni n. 6: garanzie di trasparenza dei Piani Tecnici per lo Sviluppo della Rete Fissa di Accesso

Commento generale:

- 6) Par. 6.2.b (pagg. 20-21): la comunicazione in termini così generali dei Piani di Sviluppo della NGAN (i.e., percentuali di sviluppo su linee disponibili a ULL...), specie se basata su VDSL2 (che pur essendo una soluzione “tampone”, lontana da una politica industriale di sviluppo e di attenzione verso l’ambiente, che suggerirebbe il ricorso alla fibra ottica passiva, è l’opzione scelta da TI come risulta da pag. 35⁴), è inutile, perché agli operatori occorre conoscere con adeguato preavviso lo sviluppo per specifiche aree geografiche per adeguare tempestivamente le proprie risorse di rete
- 7) Par. 6.4 (pag. 21): Alla locuzione occorre aggiungere “anticipata”
- 8) Par. 6.6 (pag. 21): inaccettabile limitazione di responsabilità di TI se cambia idea rispetto a quanto comunicato ai concorrenti, che potrebbero aver fatto investimenti in date aree proprio in ragione di ciò (ciò che peraltro smaschera l’assenza totale di autonomia di OA nella scelta/pianificazione degli investimenti). Gli operatori potrebbero aver fatto investimenti in infrastrutture in una datata area, propedeutiche a fruire delle nuove infrastrutture/servizi programmati e TI (ad esempio per proprie politiche commerciali) può fare dietrofront liberamente? E dove è la separazione tra rete e servizi (e la autonomia di OA) che sarebbe necessaria per lo sviluppo della concorrenza?? Sembra piuttosto “facite ammuina”....

Gruppo di Impegni n. 7: istituzione di un Organo di vigilanza

⁴ “Conseguenza di tali fenomeni è la necessità sia di una più intensa manutenzione preventiva di tutte le sezioni della rete di accesso in rame, sia di una progressiva innovazione dei portanti della rete mediante il passaggio alla fibra ottica, destinata a sostituire integralmente, nel lungo periodo, le attuali strutture in rame”.



Associazione Italiana Internet Providers

Commento generale: Assoluta mancanza di indipendenza e di rappresentatività da parte degli operatori concorrenti. Mancanza di poteri coercitivi. Si suggerisce di esaminare il modello inglese OperReach

9) Par. 7.2 (pag. 22) Come possono essere “indipendenti” stante la modalità di nomina??? E gli operatori, non hanno nessuna rappresentanza???

10) Parr. 7.6-7.13 (pagg. 22-23) Si denota la totale assenza di poteri coercitivi su OA.

Gruppo di Impegni n. 8: divieto di vendita da parte delle forze di rete e programmi di formazione delle forze vendita

Commento generale: si tratta di misure che TI dovrebbe già aver attuato, in ottemperanza ai propri obblighi di regolamentazione e per prevenire violazioni antitrust (A-375 docet). Pertanto, il gruppo di impegni n. 8 non si ritiene degno di commenti specifici.

Gruppo di Impegni n. 9: obbligo di segnalazione dell’attivazione di servizi non Richiesti

Commento generale: si tratta di misure che TI dovrebbe già aver attuato, in ottemperanza ai propri obblighi di regolamentazione e per prevenire violazioni antitrust (A-375 docet).

Inoltre, si tratta di impegni assolutamente inutili, perché la denuncia ad AGCOM verrebbe fatta direttamente dagli operatori che subiscono tali atti di TI. Non sembra che gli impegni diano qualcosa in più a tutela degli operatori di quanto non diano già le norme di legge.

Pertanto, il gruppo di impegni n. 9 non si ritiene degno di commenti specifici, peraltro data la loro irricevibilità.

Gruppo di Impegni n. 10: obblighi di notifica per la disattivazione dei servizi di CPS

Commento generale: gli operatori possono benissimo (e forse anche meglio e più efficientemente) procedere alle denunce autonomamente da OA. Non sembra un impegno particolarmente utile.

Attenzione: a par. IV..1 TI chiede rimozione degli obblighi regolamentari a seguito Impegni (pag. 28): se vengono meno obblighi regolamentari quale sanzione può applicare AGCOM in caso di violazione degli Impegni???

4. SULLA PROCEDURA DI VALUTAZIONE E GLI ALTRI ASPETTI LEGALI



Associazione Italiana Internet Providers

4.1 Sorprendentemente l’Autorità non ha adeguatamente soppesato le condizioni apposte da Telecom Italia che, diversamente dagli impegni di BT approvati da Ofcom e dichiarati espressamente complementari rispetto alla regolamentazione *ex ante*⁵, dispone che

“L’attuazione dei presenti Impegni è espressamente condizionata all’adozione, da parte dell’Autorità, di un provvedimento nel quale essa, ritenendoli idonei a “garantire che la fornitura di servizi all’ingrosso di accesso alla rete fissa avvenga mediante un’effettiva ed efficace separazione tra le attività della rete di accesso ed il resto delle funzioni dell’azienda, nonché con la garanzia di una equivalenza di trattamento – tra gli operatori alternativi e le proprie divisioni commerciali – in relazione alla fornitura dei servizi di accesso all’ingrosso”, li accetti ai sensi dell’art. 14-bis del decreto legge 4.7.2006, n. 223, convertito con modifiche dalla legge 4.8.2006, n. 248, dell’art. 1, comma 2, della Delibera n. 626/07/CONS, dell’art. 5, comma 2, della Delibera n. 645/06/CONS e dell’art. 12-ter della Delibera n. 136/06/CONS, in relazione ai procedimenti di natura regolatoria di cui alle Delibere nn. 626/07/CONS, 133/08/CONS, 145/08/CONS, 183/08/CONS e 184/08/CONS, nonché ai procedimenti sanzionatori avviati con atti di contestazione nn. 4/07/DIR, 1/08/DIR, 2/08/DIR, 63/07/DIT, 2/08/DIT, 3/08/DIT e 7/08/DIT”⁶.

In sostanza, Telecom sembra pretendere –neppure troppo velatamente- che, in caso di accoglimento degli impegni da parte dell’Autorità, quest’ultima non possa più procedere con i procedimenti sanzionatori e con quelli regolatori da essa indicati. che, qualora gli impegni fossero accolti, l’Autorità possa procedere con i procedimenti sanzionatori e con quelli regolatori da essa indicati.

Al riguardo occorre anzitutto premettere che la stessa Autorità con il proprio “Regolamento in materia di Impegni”⁷ aveva ritenuto “di escludere la possibilità di presentare le proposte di cui si tratta nell’ambito di procedimenti di natura regolamentare”, di talché ogni proposta di impegni assunta in tale ambito, come la presente (per espressa dichiarazione di Telecom Italia) dovrebbe considerarsi irricevibile. Come tale, pertanto, la proposta sottoposta a consultazione, non avrebbe neppure potuto essere pubblicata.

Inoltre, si evidenzia che, se anche solo in astratto si potesse ipotizzare che gli impegni di Telecom possano costituire una forma di regolamentazione “liberista” del mercato italiano delle TLC, sostituendo la regolamentazione dell’Autorità con la

⁵Come chiarito da Ofcom “*All of Ofcom’s duties, functions and obligations under the Communications Act 2003 remain in place. The undertakings are complementary to the existing ex-ante regime, they do not replace it*”, Strategic Review of Telecommunications: FAQs 22 September 2005, punto 13, http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/statement_tsr/ Si veda anche Ofcom, Strategic Review of Telecommunications Final Statement, 22 sept. 2005, in specie **Section 5**.

⁶ Cfr. testo a fondo pagina 47 degli Impegni.

⁷ Adottato con la delibera n. 645/06/CONS, come modificata dalla delibera n. 131/08/CONS

autoregolamentazione dell'*incumbent*⁸ (peraltro, sotto la minaccia di una sanzione indeterminata, nel caso di loro violazione, e pertanto non cogente...), *quod non*, occorre rilevare che gli impegni proposti disciplinerebbero –peraltro in modo superficiale- solo due dei tre pilastri della regolamentazione (ovvero trasparenza e non discriminazione), omettendo ogni considerazione in merito alle condizioni economiche di fornitura da parte di Open Access (che sarebbe libera di applicare prezzi con levati margini sia alle divisioni di Telecom Italia, sia agli OLO) e sarebbero incompleti e, quindi, inammissibili, secondo il disposto dell'art. 2, comma 4, Delibera 645/06/CONS⁹.

L'attività di analisi periodica dei mercati da parte dell'Autorità verrebbe ridotta, in tale proposta, salvo espresso e specifico chiarimento in contrario da parte di Telecom Italia, ad una verifica periodica della eventuale sussistenza in capo ad essa, per ciascuno dei diversi mercati di cui alla raccomandazione della Commissione, della sussistenza del SPM (all'esito della quale, in caso di mancanza di SPM con riguardo ad uno specifico mercato, gli impegni verrebbero meno rispetto ad esso: cfr. punti da 12.5 a 12.7).

Né l'Autorità potrebbe adottare nuove misure di regolamentazione che si rendessero necessarie in argoien dellos viluppo tecnologico (es., interconnessione in IP), poiché *“gli impegni cesseranno di avere efficacia qualora l'Autorità imponga misure regolamentari ai sensi dell'art. 45, comma 3, del Codice delle comunicazioni elettroniche o comunque volte a prevedere forme di separazione funzionale a carico di Telecom”* (punto 12.8 degli Impegni).

4.2 Un secondo appunto deve muoversi alla versione “ridotta” o “subordinata” degli Impegni, (di cui al punto 13.1, pag. 26) secondo cui *“Qualora l'Autorità non accetti i Gruppi di Impegni nn. 1-7 ai sensi dell'art. 1, commi 2, 3 e 4 della Delibera n. 626/07/CONS, la presente proposta definitiva di Impegni resterà valida ed efficace limitatamente ai Gruppi di Impegni nn. 8-10, nell'ambito dei procedimenti sanzionatori avviati con gli atti di contestazione nn. 4/07/DIR, 1/08/DIR, 2/08/DIR, 63/07/DIT, 2/08/DIT, 3/08/DIT e 7/08/DIT”*.

Posto che gli impegni non sono ricevibili nei procedimenti di regolamentazione, come affermato da codesta Autorità nelle premesse del Regolamento sugli impegni, e dovrebbero dunque essere respinti, resterebbe solo la possibilità di considerare gli impegni, offerti da Telecom in versione ridotta a fini di “amnistia” rispetto ai suddetti procedimenti sanzionatori.

⁸ Tale pensiero è manifestato anche in paertuira, a pag. 3 degli Impegni, ove si afferma che *“Gli Impegni, infatti, essendo oggettivamente diretti a migliorare le condizioni di accesso alla rete fissa, appaiono adeguati tanto in relazione agli obiettivi della Delibera n. 626/07/CONS, quanto con riferimento ai menzionati procedimenti sanzionatori”*.

⁹ Come modificato dall'art. 1.1. delibera 131/08/CONS



Associazione Italiana Internet Providers

Ad avviso della scrivente, tuttavia, affinché gli impegni possano essere considerati idonei a prevenire il ripetersi delle condotte illecite contestate a Telecom con i procedimenti sanzionatori avviati con gli atti di contestazione nn. 4/07/DIR, 1/08/DIR, 2/08/DIR, 63/07/DIT, 2/08/DIT, 3/08/DIT e 7/08/DIT, non sono sufficienti solo gli impegni da 8 a 10 (rispettivamente, relativi a: divieto di vendita da parte delle forze di rete e programmi di formazione delle forze vendita; obbligo di segnalazione dell'attivazione di servizi non richiesti e obblighi di notifica per la disattivazione dei servizi di CPS), ma sono quanto meno necessari (e probabilmente non sufficienti) anche gli impegni miranti ad assicurare la parità di trattamento, *equality of access* e trasparenza di cui agli impegni dei gruppi 1, 3, 4, 5 e 6 (rafforzati secondo quanto le indicazioni già offerte dalla scrivente nel presente documento, commentando ciascuno di essi)¹⁰.

Invero, qualora una amnistia da sanzioni, che sono necessarie a prevenire il ripetersi di condotte in spregio della regolamentazione settoriale (oltre che *antitrust*, visto che per alcune delle medesime condotte è stato avviato dall'Autorità Garante della Concorrenza il procedimento A-375, attualmente sospeso per la proposizione da parte di Telecom di analoghi impegni), fosse barattata con misure "ridotte" ed inutili (quali quelle di cui ai gruppi da 8 a 10) a precludere il ripetersi di condotte altrimenti sanzionate, verrebbe meno la certezza del diritto con grave discredito dell'intero sistema di regolamentazione.

4.3 Preme infine sottolineare che gli impegni, ed in particolare quelli proposti da Telecom Italia in questa sede, non sono la panacea.

Lo strumento introdotto dal legislatore è senz'altro estremamente utile, tenuto conto dei tempi necessari ad una istruttoria, ma deve essere oggetto di applicazione cauta e attenta da parte dell'Autorità, poiché elevato è il rischio che sia soddisfatto unicamente l'interesse dell'impresa che propone gli impegni (a non vedere accertata e sanzionata l'infrazione e a limitare il rischio di azioni risarcitorie nei suoi confronti), e non anche, come principalmente dovrebbe, l'interesse generale a che siano prontamente attuate condizioni idonee ad assicurare effettive condizioni di concorrenza nel mercato.

Tuttavia, in primo luogo, gli impegni sono in generale caratterizzati da una asimmetria informativa a favore di chi li ha predisposti, nel senso che non si esauriscono in un fatto suscettibile di facile accertamento da parte di tutti gli interessati, ma in meri obblighi di fare la cui attuazione andrebbe costantemente vigilata da un terzo soggetto, eventualmente anche in qualità di arbitratore ex art. 1349 cod. civ., al fine di accertarne l'effettiva e concreta attuazione.

Ogni decisione di accoglimento dovrebbe essere presa a seguito di una rigorosa disamina della loro efficacia in ragione della necessità di applicare restrittivamente una

¹⁰ Sono stati esclusi i soli impegni aventi ad oggetto la pretesa "separazione" della divisione OA, che nel caso non verrebbe formata.



Associazione Italiana Internet Providers

norma eccezionale rispetto ai principi generali della regolamentazione delle comunicazioni elettroniche.

5. Conclusioni

Posto che sono stati evidenziati con dovizia di dettaglio i limiti sottesi agli impegni proposti da Telecom Italia, si ritiene che gli stessi dovrebbero essere respinti dall'Autorità in quanto inammissibili per i procedimenti di regolamentazione (ma semmai solo per i procedimenti sanzionatori), incompleti ed insufficienti a garantire il perseguimento di fini per i quali essi sono proposti.

In subordine, si ritiene che l'Autorità dovrebbe avvalersi dei poteri ad essa assegnati dall'art. 5 della Delibera n. 645/06/CONS¹¹, in base al quale *“Ove, sulla base delle risultanze della consultazione pubblica, l'organo collegiale, in via preliminare, ravvisi delle insufficienze nella proposta di impegni, può invitare l'operatore ad emendarla entro un congruo termine perentorio.*

Del resto, come chiarito espressamente *“l'Autorità sta analizzando la possibilità, in difetto della presentazione di idonei impegni, di introdurre alla luce del NQR (articolo 8 comma 3 della Direttiva accesso e articolo 45, comma 3, del Codice delle comunicazioni), la possibilità di procedere ulteriormente sul percorso di garanzia della parità di trattamento interna-esterna e di separazione delle attività di rete di Telecom Italia avviato dalla delibera 152/02/CONS, imponendo una piena separazione funzionale della rete fissa di accesso”* (Delibera 287/07/CONS, Allegato A, pag. 13)

¹¹ Come modificato dall'art. 1, comma 4, della delibera n. 131/08/CONS

Attività	Gli impegni di TI risultano o non risultano idonei a migliorare le attuali condizioni di parità trattamento nelle diverse attività?	Commento
Disegno Rete Telecom Italia		
- Pari conoscenza dei piani di sviluppo della rete	<p style="text-align: center;">In parte (Impegno n.6)</p> <p>TI si impegna a comunicare i propri piani tecnici per lo sviluppo della rete fissa di accesso.</p>	Non viene specificata il dettaglio geografico contenuto nei piani di sviluppo, TI è libera di modificare i piani senza alcuna conseguenza.
Accesso Rete Telecom Italia		
- Parità negli studi di fattibilità per Colocazione	<p>NO La Colocazione non è oggetto degli impegni. Per queste attività TI si interfaccia direttamente con Open Access anzichè con la divisione Wholesale a cui si interfacciano gli OLO: una evidente disparità di trattamento.</p>	Oggi gli studi di fattibilità per la colocazione in centrale possono richiedere tempi estremamente lunghi e non vi è meccanismo per garantire la verosimilità del responso.
- Parità di condizioni per l'ingresso in centrale con propria fibra	<p>NO Le condizioni di ingresso per la fibra OLO alle centrali TI non sono oggetto degli impegni.</p>	Oggi l'accesso in fibra in cameretta zero delle centrali di TI può comportare lunghi studi di fattibilità e/o dinieghi non verificabili.
Prospezione/vendita e Studio di fattibilità per attivazioni		
- Pari procedura per la conoscenza dettagliata delle sedi cliente presso le quali è possibile realizzare terminazioni soggette a studio di fattibilità	<p>NO Al contrario degli OLO, per ottenere queste info TI si interfaccia direttamente con Open Access invece della divisione Wholesale.</p>	Vi sono casi in cui lo studio di fattibilità per l'installazione presso un cliente finale di un collegamento in fibra e/o in rame da esito negativo. Quando poi il cliente contatta direttamente TI tale linea o linea equivalente viene invece attivata.
- Divieto di accesso, da parte della divisione retail di TI, a dati non accessibili dagli OLO	<p>NO Nulla è detto sulla separazione dei sistemi informativi.</p>	
Attivazioni		
- Coda unica per risorse di rete passive	<p>Si (cfr. pag. 4 - "...Open Access gestisce in modo indipendente e trasparente le strutture passive della rete fissa di accesso...")</p>	
- Coda unica per le risorse di rete attive	<p>NO Gli impegni (n. 1.2) di coda unica non riguardano le risorse di rete attive (ad es. porte DSLAM)</p>	Già oggi vi sono casi in cui richieste di attivazioni danno KO per mancanza di risorse in centrale (attive): quando lo stesso cliente finale chiama TI retail tali attivazioni vengono realizzate.
- Pari trattamento nella fase di contatto con il cliente finale per gli interventi on-site di attivazione, ed in particolare alla reperibilità del cliente	<p>NO Gli impegni (n. 2) prevedono un generico codice di condotta da parte del personale Open Access, ma non una soluzione sistematica a questo problema.</p>	Oggi si registrano molti casi in cui TI fa un utilizzo improprio della "sospensione causa cliente". Tempi di provisioning per gli OLO si dilatano notevolmente.
- Coda unica per le risorse umane nella fase di attivazione	<p>NO Gli impegni (n. 1.2) di coda unica non riguardano le risorse umane per le attivazioni.</p>	L'accesso alle risorse umane di attivazione è particolarmente critico a fine anno quando per ragioni presumibilmente di bilancio vengono tagliati i budget alle ditte subappaltatrici
Migrazioni		
- Coda unica anche per le migrazioni e non solo per le attivazioni	<p>NO Gli impegni (n. 1.2) di coda unica coprono solo le nuove attivazioni e non le migrazioni.</p>	Le migrazioni rappresentano una percentuale molto alta di tutte le attivazioni.
Assurance		
- Parità di Sistemi informatici per aprire trouble ticket	<p>NO Non è inclusa negli impegni la revisione del sistema di gestione dei guasti: è disponibile solo la modalità web.</p>	Oggi gli OLO possono aprire i ticket nei sistemi automatici di TI solo in modalità web manuale.

- Coda unica per le risorse dei centri di troubleshooting di vario livello e parità di accesso a tali risorse	NO Gli impegni non prevedono la coda unica per le richieste di interventi dei NOC di primo livello e di livello superiore	
- Pari accesso ai sistemi di diagnostica e ai NOC di secondo livello	NO Gli impegni nulla dicono a riguardo.	Vi è evidenza che oggi i clienti retail di TI entrano spesso in contatto diretto con i NOC di livello superiore di TI, ai quali neanche i tecnici OLO hanno accesso con evidente disparità di trattamento.
Fornitura del servizio		
- Accesso a tutte le prestazioni di rete disponibili sugli apparati attivi di rete	NO Gli impegni non includono tutte le prestazioni disponibili sulla rete ed attualmente offerte a TI retail	Ad esempio TI ha il back up geografico dell'porte ATM di raccolta, gli OLO no.
Condizioni economiche per assicurare pari trattamento per i servizi cost-plus		
- Parità dei tempi e condizioni economiche per riconfigurare accessi, trasporto, porte, etc.	NO Mancanza di trasparenza nella definizione dei tempi e dei prezzi per vari servizi.	Oggi vi sono forti dubbi sul reale orientamento al costo di tali prestazioni.
- Controllo di pari fatturazione verso se stessa e/o i propri clienti	IN PARTE Impegni n.7 Istituzione di un Organo di vigilanza	Servono meccanismi forti per impedire il ripetersi di casi nei quali TI ha sottofatturato a propri clienti servizi a consumo (ad es. HDSL a traffico)
- Partità di obbligo di firma di Contabilità regolatoria da parte di AD e CdA	NO Analogamente a quanto accade per gli OLO anche la CoRE di TI deve essere approvata da società di revisione abilitata e firmata da AD o CdA (cfr. Delibere 672/07/CONS e 306/08/CONS).	
corrispondano ai dati di targa forniti da TI ai fini delle analisi di replicabilità	IN PARTE Gli gli impegni (n. 3 e 4) prevedono garanzie di trasparenza del sistema di monitoraggio.	Non sembra migliorare la situazione attuale che rende estremamente difficile effettuare tali controlli.