



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

A L L E G A T O A

CONSULTAZIONE PUBBLICA

SUGLI ASPETTI REGOLAMENTARI RELATIVI ALL'ASSETTO DELLA RETE D'ACCESSO FISSA ED ALLE PROSPETTIVE DELLE RETI DI NUOVA GENERAZIONE A LARGA BANDA

DOCUMENTO PER LA CONSULTAZIONE

L'AUTORITA'

indice una consultazione pubblica al fine di acquisire elementi di informazione e documentazione in merito agli aspetti regolamentari relativi all' assetto della rete di accesso fissa ed alle prospettive delle reti di nuova generazione a larga banda.

INVITA

- i. le imprese autorizzate alla fornitura di servizi di comunicazione elettronica ed alla fornitura di contenuti;
- ii. le associazioni dei consumatori;
- iii. le associazioni di categoria e le associazioni portatrici di interessi collettivi;
- iv. le imprese manifatturiere produttrici di apparati e sistemi;
- v. tutti gli altri soggetti potenzialmente interessati

a far pervenire all'Autorità una comunicazione contenente la propria posizione in merito al tema oggetto di consultazione.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Le comunicazioni in risposta recanti la dicitura "Consultazione pubblica in merito agli aspetti regolamentari relativi all' assetto della rete di accesso fissa ed alle prospettive delle reti di nuova generazione a larga banda", nonché l'indicazione della denominazione del soggetto rispondente, dovranno essere fatte pervenire, entro 60 giorni dalla pubblicazione del presente documento, tramite raccomandata con ricevuta di ritorno o raccomandata a mano, al seguente indirizzo:

Autorità per le garanzie nelle comunicazioni
Direzione Analisi dei Mercati, Concorrenza e Assetti
Centro Direzionale - Is. B5 – "Torre Francesco"
80143 Napoli

Le comunicazioni potranno anche essere anticipate, in formato elettronico, al seguente indirizzo e-mail: dim@agcom.it, recando in oggetto la denominazione del soggetto mittente seguita dalla dicitura sopraindicata.

In particolare, la comunicazione deve essere strutturata in maniera da contenere le osservazioni del mittente sugli argomenti di interesse contenuti nel documento per la consultazione e seguendo lo schema individuato dal questionario. I partecipanti sono invitati, inoltre, a fornire qualunque altro studio tecnico, giuridico o economico, analisi di mercato e di scenario, commento ed informazione utile, ai fini della presente consultazione.

Le comunicazioni inviate dai soggetti che hanno aderito alla consultazione non precostituiscono alcun titolo, condizione o vincolo, rispetto ad eventuali successive decisioni dell'Autorità stessa, hanno carattere meramente informativo



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

per i summenzionati fini conoscitivi. I contributi pervenuti sono pubblicati sul sito web dell' Autorità salvo che i rispondenti chiedano, con istanza motivata, la riservatezza in tutto o in parte dei documenti inviati.

Una sintesi elaborata dall'Autorità delle risultanze della consultazione è pubblicata, al termine dell'esame delle comunicazioni pervenute, sul Bollettino Ufficiale dell'Autorità e sul sito Web dell'Autorità stessa, all'indirizzo www.agcom.it.

Ragioni ed obiettivi della consultazione pubblica

Obiettivo della presente consultazione pubblica è una valutazione strategica delle opzioni regolamentari relative alla dinamica evolutiva della c.d. rete pubblica fissa di telecomunicazioni, dove per rete fissa si intende il complesso di infrastrutture ed attività che permettono la fornitura ai clienti finali di servizi di comunicazione elettronica, quali la telefonia fissa tradizionale e - soprattutto - i servizi avanzati a larga banda.

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*).

Pur tuttavia, permangono, anche in una valutazione prospettica di medio termine, diverse importanti specificità della rete fissa, particolarmente nel segmento dell'accesso, che richiedono un'analisi differenziata sotto i vari profili di natura



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

tecnica, economica, concorrenziale e regolamentare. Infatti, se può ragionevolmente affermarsi 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 verificare), in particolare sotto la spinta dei servizi integrati fisso-mobile, 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).

Sempre con il medesimo orizzonte di riferimento, non si ravvedono condizioni tecniche ed economiche che possano condurre al superamento del carattere di permanente collo di bottiglia (*bottleneck*) al processo concorrenziale che caratterizza la rete fissa di accesso.

Per il complesso di queste ragioni, la regolamentazione della rete fissa appare - anche in prospettiva - dover seguire un percorso diverso da quella delle altre infrastrutture trasmissive, soprattutto con riferimento all'ultimo miglio, ossia il segmento di accesso ai clienti finali.

Il processo di apertura ad una effettiva competizione nella rete di accesso, intesa come la tradizionale rete in rame, prevede essenzialmente due percorsi:

- i. la possibilità dell'insorgere, specialmente in alcune aree geografiche, di un'alternativa effettiva alla rete di accesso tradizionale (il cavo, ossia l'accesso fornito dai *cable operators*, le soluzioni *wireless broadband*, gli accessi in fibra ottica).
- ii. l'*unbundling* delle componenti della rete di accesso in rame dell'operatore *incumbent*.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

L'effetto di queste alternative sul processo concorrenziale dipende dal contesto nazionale. In alcuni Paesi (specialmente in Olanda), la concorrenza fra la rete in rame e quelle alternative si è fortemente sviluppata, dando luogo ad una vera competizione fra le diverse tecnologie di accesso; in altri contesti nazionali (fra cui l'Italia), non si è invece prodotta un'alternativa alla infrastruttura in rame, la quale permane quindi la modalità pressoché esclusiva per la fornitura dei servizi a larga banda.

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 di una dominanza diffusa di quest'ultimo su tutti i mercati finali di rete fissa, anche in quelli della larga banda, come attesta - tra l'altro - una quota di mercato sempre superiore al 50%.

Altro effetto della dipendenza tecnologica da una sola rete di accesso è rappresentato dal differenziale negativo di diffusione della banda larga, rispetto ai Paesi che possono contare su una reale competizione a livello di infrastrutture trasmissive.

In condizioni di deficit concorrenziale sulla rete di accesso, l'alternativa è, come detto, rappresentata dall'accesso all'infrastruttura in rame dell'*incumbent*, secondo l'approccio regolamentare comunitario, promosso, a partire dal 1990, dalla Direttiva *Open Network Provision* e ribadito dal Nuovo Quadro Regolamentare in materia di comunicazioni elettroniche (NQR), approvato nella primavera del 2002. È superfluo osservare come, in assenza di questa impostazione regolamentare, non sarebbe ipotizzabile l'attuale grado di apertura e di sviluppo del settore delle telecomunicazioni fisse conseguito nei diversi Paesi dell'Unione Europea.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

In Italia, il primo ciclo delle analisi di mercato, condotte sulla base delle previsioni del Codice delle comunicazioni elettroniche, che nel 2003 ha recepito il NQR, 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*).

Con riferimento all'efficacia delle misure complessivamente assunte dall'Autorità nei quattordici mercati di rete fissa, sulla base dei rimedi che il NQR prevede per controbilanciare posizioni di notevole forza di mercato, le analisi di mercato stanno dimostrando come tali rimedi – pur efficaci a livello di singolo mercato - non riescano ad affrontare in modo effettivo e pieno, ed entro un orizzonte temporale accettabile - il limite concorrenziale di sistema, ossia il collo di bottiglia rappresentato dalla rete di accesso dell'operatore *incumbent* verticalmente integrato.

Indicazioni circa il carattere strutturale del rilevato problema delle alterazioni concorrenziali connesse alla rete fissa d'accesso provengono dai molteplici interventi di questa Autorità, volti a risolvere i crescenti casi di contenzioso tra operatori alternativi e Telecom Italia. In tal senso, si segnalano – inoltre - le istruttorie avviate e concluse a questo riguardo dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nonché l'intervento sempre più frequente dei Tribunali ordinari.

D'altro canto, già nei primi anni di questo decennio, l'Autorità aveva osservato come la combinazione di una regolamentazione del mercato finale – attraverso la disciplina dei prezzi finali ed il meccanismo del *price cap* – con una disciplina



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

dettagliata delle offerte intermedie, ossia la regolamentazione delle condizioni tecniche ed economiche dell'interconnessione e dell'accesso, non garantisce – di per sé – una effettiva competizione nei mercati finali. Per queste ragioni, l'Autorità promosse, attraverso l'adozione della delibera 152/02/CONS, la c.d. parità di trattamento interno-esterno e l'obbligo di replicabilità per le offerte di Telecom Italia, che rappresentò una indubbia novità nel panorama regolamentare comunitario, introducendo misure di separazione amministrativa ed organizzativa del tutto originali nel contesto europeo.

Questo problema concorrenziale resta, in ogni caso, specifico del mercato dei servizi di rete fissa. Infatti, la disponibilità esclusiva per un unico operatore – l'ex monopolista – di una rete integrata (trasporto ed accesso) ed, in particolare, di una rete d'accesso capillare, 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.

Questa connotazione di collo di bottiglia di una *essential facility*, la rete di accesso, si accentua – se possibile – con il passaggio alle *Next Generation Access Network* (NGAN), con il rischio che si assista – progressivamente – ad una riconcentrazione del mercato finale, ossia ad una ulteriore restrizione del limitato grado di concorrenza finora garantito dalla regolamentazione di una rete aperta. 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.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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 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, a causa 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'esigenza di una equa remunerazione degli investimenti effettuati nelle reti di accesso di nuova generazione richiede a sua volta il sostanzarsi di alcuni presupposti fondamentali:

- i. che vi sia un quadro regolamentare certo e stabile;
- ii. che il ritorno sugli investimenti effettuati avvenga in linea con le aspettative del mercato.

Questi presupposti, ed in particolare il secondo aspetto, potrebbero ipoteticamente suggerire una strategia regolamentare basata sulla c.d. *regulatory holidays*, come è stato discusso in alcuni Paesi (europei e non) che – in taluni casi - hanno deciso di intraprendere un percorso di sostanziale deregolamentazione (provvisoria o permanente) delle reti di accesso di nuova generazione.

Tuttavia, la risoluzione delle relative problematiche non potrebbe in alcun modo prescindere dalla seconda questione, pure connessa all'evoluzione verso le



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

NGAN, ossia dalla declinazione dei principi della parità di trattamento, al fine di garantire un assetto di mercato durevolmente concorrenziale.

Occorre quindi un'analisi compiuta dei problemi concorrenziali derivanti da questa fase di transizione verso reti capaci di erogare una gamma assai estesa di servizi integrati e convergenti, che dia soluzione, tra l'altro, alle seguenti questioni:

- i. il percorso di migrazione alle tecnologie di nuova generazione deve preservare la compatibilità con i servizi *wholesale* esistenti quali il *full unbundling* e lo *shared access*, ossia con quelle soluzioni di accesso che hanno consentito ai concorrenti dell'*incumbent* di acquisire significative quote di mercato e di produrre un'effettiva pressione concorrenziale attraverso l'acquisizione di accessi diretti;
- ii. la possibilità per gli operatori alternativi di programmare gli investimenti in condizioni di piena ed effettiva simmetria informativa rispetto alle divisioni commerciali dell'*incumbent*;
- iii. la 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.

Sulla base di quanto finora rappresentato, cioè con riferimento alle questioni della persistenza di una strozzatura concorrenziale rappresentata dalla rete di accesso, e di una evoluzione verso le NGAN che rischia di restringere i pur contenuti spazi competitivi fin qui conquistati, l'Autorità intende – dunque – avviare una riflessione sulla strategia regolamentare più efficace per garantire una effettiva e stabile competizione nei mercati della rete fissa (soprattutto, nei mercati dell'accesso), alla vigilia dell'avvio della seconda tornata delle analisi di



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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 le valutazioni sull'efficacia degli attuali rimedi regolamentari nel garantire l'effettiva parità di trattamento interna-esterna, il mantenimento e lo sviluppo di un mercato concorrenziale, e crescenti benefici per i consumatori, in termini di maggior gamma e qualità dei servizi offerti, e di minori prezzi.

In secondo luogo, l'Autorità ritiene necessario valutare quali novità introdurre sul piano regolamentare, nell'ottica della promozione dello sviluppo delle reti NGAN in un ambiente concorrenziale.

Il combinato disposto di una regolamentazione della rete di accesso di Telecom Italia che risolva le serie problematiche concorrenziali che residuano nonostante le misure adottate con le analisi di mercato, a ragione del permanere del monopolio nella rete di accesso, e di una disciplina adeguata all'evoluzione verso le NGAN, ha condotto l'Autorità a porre da tempo sul tappeto la questione di un intervento strutturale e speciale già in occasione della Relazione annuale del luglio 2006, rivolgendo in tal senso un invito a Telecom Italia. Successivamente, a fine settembre 2006, e sempre nella stessa prospettiva, è stata avviata la Task Force incaricata di affrontare le questioni tecniche, di mercato e concorrenziali.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

I temi sottoposti a consultazione pubblica: la regolamentazione della rete di accesso

L'attuale 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*).

In sostanza, l'Autorità ha inteso intervenire su un quadro concorrenziale contraddistinto da una situazione in cui l'*incumbent* mantiene il controllo, in regime di monopolio, di una infrastruttura essenziale e non replicabile secondo criteri di economicità e, contemporaneamente, offre servizi nei mercati a valle in concorrenza con gli altri operatori.

Tale assetto agevola l'insorgere di alcune problematiche concernenti l'effettiva applicazione del principio di non discriminazione e della parità di trattamento tra le divisioni di rete dell'operatore dominante e le sue divisioni commerciali, da un lato, e le divisioni di rete dell'operatore dominante e gli operatori alternativi che ne acquistano i servizi, dall'altro lato.

Di qui l'individuazione, già a partire dal 2002 (con la citata delibera 152/02/CONS), di misure organizzative in capo all'operatore verticalmente integrato, finalizzate alla separazione delle funzioni aziendali investite alla gestione della rete di telecomunicazioni fisse dalle funzioni commerciali preposte alla vendita di servizi finali.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

A fronte dei pure indubbi risultati raggiunti da questa strategia (in termini di diffusione dell'*unbundling* e diminuzione dei prezzi dei servizi finali), la conclusione della prima tornata di analisi di mercato ha però, come detto, fatto emergere un quadro concorrenziale in cui permangono alcune gravi criticità strutturali, che non sembrano risolvibili attraverso gli attuali strumenti regolamentari.

Permane infatti una situazione di dominanza di Telecom Italia in tutti i mercati, all'ingrosso ed al dettaglio, delle telecomunicazioni fisse, che si traduce in una quota estremamente elevata, al di sopra della media europea, anche nei nuovi servizi a larga e larghissima banda.

Tali criticità sembrano poter essere ricondotte, almeno in buona parte, al controllo dell'unica rete di accesso capillarmente diffusa su tutto il territorio nazionale ed all'integrazione verticale dell'operatore *incumbent*. Al riguardo, si ribadisce che l'accesso alla rete locale di Telecom Italia è stato al centro di numerose e crescenti dispute tra l'*incumbent* ed i concorrenti, registrate non solo da questa Autorità, ma anche dall'Autorità antitrust e dai Tribunali ordinari.

Esistono quindi numerosi elementi che portano a ritenere che l'attuale configurazione del mercato abbisogni di un ulteriore intervento regolamentare in materia di parità di trattamento interna ed esterna (cd. *equality of access*) nell'accesso alla rete locale di Telecom Italia, che allontanino il sistema dall'attuale situazione di *regulation by litigation* e lo facciano evolvere nel senso di un assetto di separazione più netta delle attività dell'*incumbent*.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

I temi sottoposti a consultazione pubblica:

la separazione funzionale

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.

La possibilità di rendere vincolanti gli impegni presentati dalle aziende è stata introdotta nell'ordinamento nazionale dal decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, recante "Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale", convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, ed in particolare dall'art. 14 bis della legge.

Inoltre, 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. L'effettiva sussistenza di tale possibilità è oggetto di discussione in Europa. Il gruppo dei regolatori europei (ERG) ha



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

chiesto alla Commissione Europea che le nuove direttive prevedano espressamente tale possibilità. La Commissione europea si è dichiarata disponibile ad introdurre nelle nuove direttive una maggiore specificazione del potere delle Autorità di regolamentazione di procedere, valutate le circostanze nazionali, alla separazione funzionale. A prescindere dall' effettiva concretizzazione nella legislazione comunitaria di una modifica delle direttive, nell' ordinamento italiano i poteri dell' Autorità di procedere alla separazione funzionale sulla base dell' articolo 8 comma 3 della direttiva accesso potrebbero essere più caratterizzati dalla recente iniziativa legislativa del Governo che in tal senso intende introdurre una novella dell' articolo 45 comma 3 del codice delle comunicazioni elettroniche.

Sia che si tratti di un processo che deriva dalla presentazione e accettazione degli impegni sia che il processo abbia inizio da una statuizione regolamentare, la separazione funzionale comporta per l' operatore verticalmente integrato l' obbligo di stabilire una divisione separata per la gestione, sviluppo e fornitura dei servizi basati sulla rete di accesso. Tale fornitura è garantita a tutti gli operatori (incluse le altre divisioni o società), secondo il principio dell' *equivalence of input*. Le caratteristiche distintive della separazione funzionale possono variare sulla base delle peculiarità della situazione nazionale (nel capitolo sei dell' Allegato B sono forniti esempi internazionali di declinazione del concetto di separazione funzionale), è possibile però enucleare dalle *best practices* internazionali alcuni elementi distintivi del concetto di separazione funzionale che devono essere garantiti in ogni caso.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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

- 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) alla divisione separata deve essere conferita la responsabilità esclusiva dello sviluppo, gestione, manutenzione della rete di accesso;
- 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 equivalence of input. La divisione separata non può vendere prodotti al dettaglio agli utenti finali;
- 4) il marchio distintivo della divisione separata deve essere diverso dagli altri marchi (brand names) che caratterizzano le attività commerciali dell'*incumbent*;
- 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;
- 6) i premi e gli incentivi (soprattutto quelli dei quadri e dirigenti) della divisione separata devono essere 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;
- 7) i sistemi informativi della divisione separata devono essere completamente isolati da quelli del resto dell'azienda;
- 8) le transazioni fra la divisione separata e il resto dell'azienda devono essere tutte registrate e tracciabili;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

- 9) la divisione separata deve presentare una contabilità completamente separata, è soggetta ad un controllo di gestione separato (*auditing, budgeting*), deve avere autonomia finanziaria;
- 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;
- 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;
- 12) le violazioni degli impegni o delle disposizioni relative alla divisione separata devono essere sanzionabili da parte dell' Autorità;
- 13) il funzionamento della divisione separata deve essere soggetto al controllo (*audit*) annuale da parte di una società indipendente. I rapporti di verifica devono essere inviati all' Autorità e resi pubblici.

La creazione di una divisione separata per la gestione della rete di accesso non fa venire meno la necessità di una separazione fra servizi *wholesale* (diversi dalla rete di accesso) e *retail*. Questo comporta una tripartizione del complesso delle attività aziendali dell' *incumbent*:

- i. una divisione rete di accesso completamente separata (fisicamente e funzionalmente) dal resto dell' azienda;
- ii. una divisione prodotti *wholesale* (diversi da quelli relativi alla rete di accesso) che deve essere almeno funzionalmente separata dalle divisioni *retail*;
- iii. il resto delle attività aziendali ed in particolare le *business unit retail*.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

I caratteri peculiari della progettazione di un sistema di muri cinesi (*chinese walls*) che dividono le varie attività dell' *incumbent*, ed in particolare della separazione della rete di accesso nel contesto nazionale, sono oggetto della presente consultazione pubblica.

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. Tale valutazione è ovviamente influenzata dalla tecnologia ed in particolare dalla prospettiva dello sviluppo della rete di nuova generazione. Nei prossimi paragrafi gli aspetti relativi alla delimitazione della rete di accesso verranno discussi in dettaglio.

Indipendentemente dalla definizione di dettaglio del perimetro di separazione della rete di accesso si può osservare che in una valutazione dei benefici e dei costi della separazione, devono essere considerati i seguenti elementi:

- i. il beneficio di una maggiore concorrenza e trasparenza, confrontato con i costi della separazione delle attività ed in particolare di quelli relativi all' aumento generalizzato dei costi di transazione;
- ii. il beneficio di una maggiore certezza regolamentare che favorisce gli investimenti nelle reti di nuova generazione, confrontato con i rischi di una creazione di un nuovo monopolio della rete di accesso.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

La teoria economica indica che il contemporaneo verificarsi delle condizioni di separazione sopra enumerate (da 1) a 13)) può comportare l' aumento dei costi di transazione. Esiste in concreto il rischio di un aumento del costo dei servizi *wholesale* legati alla rete di accesso e quindi in ultima analisi dei prezzi finali che le aziende praticano agli utenti. Questo rischio però è controbilanciato da una serie di fattori:

- i. la presenza di una regolamentazione della rete di accesso che garantisce la fornitura efficiente dei servizi *wholesale*;
- ii. una maggiore concorrenza tra le imprese che tende a cancellare qualunque residuo di rendita da monopolio;
- iii. la possibilità, che grazie alla raggiunta effettiva parità di trattamento, si possa progressivamente liberalizzare il mercato al dettaglio.

La progressiva liberalizzazione del mercato al dettaglio è forse l' elemento che più di tutti controbilancia il rischio di un aumento dei costi di transazione legati alla separazione funzionale.

La misura di separazione funzionale della rete di accesso dell' *incumbent*, con la creazione di una apposita *business unit*, si pone, come detto, l'obiettivo di garantire pienamente il principio della parità interna ed esterna di trattamento (il cd. *equality of access*), creando, in tal modo, un unico *level playing field* per tutti gli operatori.

Conseguenza diretta di questa misura è quindi la creazione di un assetto concorrenziale in cui vengono eliminati in nuce i possibili vantaggi derivanti dalla *legacy* del monopolio storico del settore e dall'integrazione verticale tra servizi offerti e l'unica rete d'accesso e non legati ad effettive differenze di efficienza tra operatori. Questo scenario regolamentare di equivalenza, a monte,



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

negli input appare idoneo a condurre il settore verso un nuovo equilibrio concorrenziale, in cui l'esplicarsi delle sole forze del mercato determinerebbe, a valle, una soluzione socialmente efficiente. In questa circostanza, si aprirebbero, così come è avvenuto nell'esperienza britannica (si veda ancora il capitolo 6 dell'Allegato B), naturali spazi per un alleggerimento degli obblighi regolamentari in capo all'operatore dominante nei mercati al dettaglio. Infatti, in un contesto di sterilizzazione delle leve concorrenziali derivanti dal controllo dell'infrastruttura storica di accesso, il libero gioco del mercato appare poter condurre ad esiti di efficienza sia statica (e quindi allocativa) che dinamica (produttiva). Verrebbero meno, in sostanza, alcuni presupposti dell'intervento regolamentare in specifici ambiti *retail* connessi alla presenza di fallimenti del mercato.

In definitiva, ad una più incisiva misura a monte nelle infrastrutture di accesso - la separazione funzionale- si potrebbe accompagnare un graduale allentamento degli obblighi regolamentari a valle nei mercati al dettaglio, con la possibile rimozione dei vincoli di controllo dei prezzi e dei divieti di *bundling* attualmente esistenti in capo all'operatore *incumbent*.

L'effetto complessivo di questa nuova strategia regolamentare sarebbe, da un lato, la piena liberalizzazione di tutte le forze di mercato in un contesto di *equality of access*, e, dall'altro lato, la rimodulazione della regolamentazione delle telecomunicazioni fisse, con una progressiva focalizzazione ai soli ambiti a monte in cui i colli di bottiglia presentano, a causa dell'esistenza di infrastrutture essenziali e non replicabili, caratteristiche di persistenza.

La progressiva liberalizzazione del mercato *retail* è fondata dunque sulla valutazione prospettica degli effetti benefici della separazione funzionale. Nel



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

concreto, sulla base degli esiti della consultazione pubblica, l' Autorità dovrà valutare se - nel caso italiano - le garanzie offerte dalla separazione funzionale siano tali da permettere il progressivo allentamento degli obblighi a livello *retail* dell' *incumbent*.

L'altro aspetto rilevante nell' analisi di impatto regolamentare, come detto, riguarda gli effetti della separazione funzionale sulla promozione degli investimenti. La separazione funzionale è strumentale alla creazione di un ambiente di maggiore certezza delle regole. La diminuzione della necessità di una regolazione di dettaglio e la riduzione significativa del contenzioso fra operatori influenzano positivamente le decisioni sui futuri investimenti. Gli investimenti nella rete di accesso hanno una prospettiva di ritorno nel medio/lungo periodo: pertanto, la stabilità del quadro regolamentare risulta un fattore di grande rilievo. Un altro elemento di stimolo agli investimenti è la progressiva liberalizzazione del mercato al dettaglio che consente di liberare i vincoli della programmazione dei prezzi di accesso (*price cap*). Una piena concorrenza rispetto al sistema dei prezzi amministrati risulta più idonea al concretizzarsi di condizioni per la remunerazione degli investimenti in reti di nuova generazione (*broadband premium*).

D'altra parte, non si può sottacere il rischio che un assetto che preveda l' isolamento della rete di accesso dal resto del complesso delle attività dell' *incumbent* possa comportare una (ri)monopolizzazione del segmento di accesso. Uno dei possibili rischi è il disincentivo per gli operatori alternativi nell' investire in tecnologie avanzate di accesso alla rete (fibra ottica o VDSL).



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Una possibile risposta a questo tipo di rischio viene dalle strategie volte a promuovere modelli cooperativi di condivisione delle infrastrutture e degli investimenti.

Come risulta da una rassegna dei piani industriali dei principali operatori europei di rete fissa, ma anche sulla scorta di quanto sta effettivamente avvenendo in altri paesi industrializzati (Australia, Giappone e Stati Uniti, tra gli altri), gli investimenti richiesti per la realizzazione di NGAN sono particolarmente elevati, anche nell'ordine delle decine di miliardi di euro nell'arco di 5-10 anni, almeno con riferimento alle economie di maggiori dimensioni. Peraltro, come chiarito meglio nell'Allegato B, questi investimenti riguardano in larghissima parte (attorno al 70% del totale) le attività relative alle c.d. opere civili (scavi, posa della fibra).

Il carattere eccezionale di questo sforzo ad investire richiama quanto sperimentato nei decenni passati in Europa – ossia un periodo in cui il mercato delle telecomunicazioni era in condizioni di monopolio – con riferimento alla fase di passaggio dalle centrali meccaniche a quelle elettroniche, ed alla successivamente completa introduzione della tecnica numerica nella rete. In altri termini, è chiaro che siamo nuovamente di fronte ad un passaggio assai significativo per le reti ed i servizi di telefonia fissa: una evoluzione profonda, più che una vera e propria rottura tecnologica.

Se la fase è eccezionale, anche agli interventi pubblici potrebbe essere richiesta questa caratteristica di eccezionalità. Più precisamente, come hanno osservato sia alcune Autorità di regolamentazione, che taluni esperti, la mole degli investimenti in gioco e la necessità di evitare sprechi e duplicazioni può richiedere – in talune circostanze – che tali investimenti siano condivisi tra



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

L'*incumbent* ed i suoi concorrenti. In tal senso, si è chiaramente pronunciata l'Autorità francese (Arcep) che ha coniato il termine di mutualizzazione delle infrastrutture sia con riferimento a risorse esistenti, sia – e ciò appare più interessante – con riguardo a co-investimenti e procedure di coordinamento, nel caso di infrastrutture da realizzare *ex novo*. Una posizione simile è stata proposta in Australia, con la previsione che – all'impegno dell'*incumbent* (Telstra) di realizzare una rete di accesso di nuova generazione, ma limitatamente ad alcune aree del paese – si affianchino gli investimenti di altri operatori concorrenti, con caratteristiche di complementarità.

Altri esperti hanno utilizzato il concetto affine di “pool degli investimenti” o di *infrastructure joint venture*, con riferimento alla possibilità che i principali operatori coordinino gli investimenti in NGAN, al fine di evitare sprechi e duplicazioni, prevedendo una distribuzione territoriale degli stessi, e con obblighi di accesso reciproci.

In particolare, i teorici di un approccio del tipo *infrastructure joint venture* richiamano la letteratura economica che si riferisce soprattutto alle *joint ventures* nel campo della ricerca e dei brevetti dell'industria farmaceutica. In breve, così come gli accordi in materia di ricerca e sviluppo in settori diversi dalle telecomunicazioni possono essere compatibili con la disciplina di settore e/o quella antitrust, così potrebbe accadere nel caso di investimenti in NGAN. Si pongono quindi questioni che potrebbero rischiare di entrare in conflitto con la disciplina regolamentare. In tal senso, il tema della condivisione degli investimenti, comunque lo si declini in concreto, merita un approfondimento sulla sua percorribilità sotto il profilo del rispetto delle norme comunitarie e nazionali.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

In concreto, in un ambiente caratterizzato dalla separazione funzionale, è la divisione separata che in autonomia stabilisce il piano degli investimenti e definisce gli accordi di condivisione delle infrastrutture con gli operatori alternativi. Il piano degli investimenti tiene così conto di input interni all'azienda (la domanda delle divisioni commerciali) ed input esterni (la domanda aggregata degli operatori alternativi). La divisione separata non gode però la stessa autonomia di una società completamente separata e quindi in ultima istanza i piani di nuovi investimenti (inclusi quelli dedicati agli operatori alternativi) devono essere sottoposti all'approvazione dei competenti organi societari dell'*incumbent*. Questo difetto di delega può essere corretto da un assetto che preveda la separazione societaria in luogo di quella divisionale.

La separazione societaria (intesa come la creazione di una società separata che gestisce la rete di accesso) esorbita dal piano dell'intervento regolamentare ma può essere oggetto di una autonoma decisione strategica dell'*incumbent*. La separazione societaria rende senz'altro più agevole la realizzazione delle condizioni di separazione funzionale sopra evocate nei punti da 1) a 13). Un altro indubbio vantaggio della separazione societaria è l'effettiva autonomia e capacità della società separata nell'attrarre capitali ed investimenti nella rete di accesso. La gestione autonoma di tali investimenti è anche un elemento di garanzia per gli operatori alternativi. D'altro canto, va attentamente valutata la maggiore rigidità del modello di separazione societaria rispetto ad un modello di separazione interna quale quello divisionale, nonché vanno analizzati gli effetti sul piano della concorrenza fra infrastrutture derivante dalla forza di mercato che la società separata può acquisire dal meccanismo dell'*investment pool*.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

I temi sottoposti a consultazione pubblica:

l'evoluzione verso le NGAN

Un'analisi delle criticità concorrenziali e dei possibili rimedi regolamentari nel settore delle telecomunicazioni fisse, ed in particolare in materia di accesso alla rete locale, non potrebbe essere completa se non considerasse l'evoluzione tecnologica e di mercato in corso con l'avvento delle reti di nuova generazione, soprattutto nel segmento dell'accesso (NGAN).

L'Autorità intende, come sopra esposto, definire un quadro regolamentare 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.

L'Autorità, in linea con il contesto europeo, è incline a considerare sostanzialmente improcrastinabile tale ri-modulazione regolamentare anche perché gli operatori nazionali si accingono ad intraprendere le relative decisioni di business.

In particolare, Telecom Italia ha illustrato il proprio progetto di ammodernamento della rete di accesso nel corso della presentazione alla comunità finanziaria svoltasi il 9 marzo scorso. Il progetto prevede lo sviluppo graduale di una architettura FTTC/VDSL2 basata sulla estensione della fibra ottica dagli stadi di linea fino agli armadi di distribuzione e sulla installazione di NG-DSLAM-VDSL2 nei suddetti armadi. In tale ambito, è programmata la realizzazione di una graduale copertura VDSL2 delle 20 maggiori città (5,2% della popolazione tra il 2007 ed il 2009), fino ad arrivare a regime ad una



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

copertura del 65% della popolazione. La rete consentirebbe una velocità trasmissiva in *downstream* mediamente dell'ordine dei 50 Mb/s (fino ad un massimo di 100Mb/s). Il progetto prevede altresì soluzioni in sola fibra, oltre all'estensione della rete con fibra ottica fino alla centrale locale basata sulla tecnologia ADSL2+ e su apparati DSLAM, passando dall'attuale copertura del 51% della popolazione al 67% entro il 2009. Il piano di sviluppo della tecnologia VDSL2 prevede investimenti dell'ordine di 6,5 miliardi di euro entro il termine (decennale) del progetto.

In questo ambito, i percorsi regolamentari che riassumono le possibili opzioni strategiche sono sostanzialmente tre:

- 1) continuità con l'impostazione finora seguita, per cui nessuna modifica all'impianto regolamentare vigente viene introdotta in occasione dell'evoluzione verso le NGAN. In questo scenario, la revisione delle analisi di mercato segue il solco del percorso attualmente tracciato, con il ricorso agli strumenti regolamentari in vigore e – presumibilmente – con una sostanziale conferma delle principali misure regolamentari adottate.
- 2) Adozione di un approccio c.d. di forbearance, ossia di astensione dall'intervento regolamentare con riguardo alla disciplina delle reti a larga banda. Questa impostazione può essere di carattere permanente, come nel caso degli Stati Uniti, ovvero di natura temporanea, secondo l'impostazione seguita dal Parlamento tedesco. Ovviamente, andrebbe verificata la compatibilità di tale approccio con le norme comunitarie in materia.
- 3) Applicazione del principio di "equality of access" alle reti di nuova generazione e di "equivalence of input" alle offerte all'ingrosso dell'incumbent, con contestuale avvio di un percorso di progressiva liberalizzazione delle offerte al dettaglio. In tal senso, l'approccio seguito



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

dall'Autorità di regolamentazione inglese (OFCOM) appare costituire il riferimento più significativo.

Al riguardo, è opportuno premettere che un'ipotesi di *forbearance* appare appropriata solo nel caso di mercati già caratterizzati da una effettiva competizione infrastrutturale *end-to-end*. Alla luce delle peculiarità del caso italiano (prima richiamate e descritte con maggiore approfondimento nell'Allegato B), però ed in particolare considerata la sostanziale assenza di infrastrutture di accesso alternative a quella dell'*incumbent*, si può ritenere, già ad una prima valutazione, che l'assenza di obblighi regolamentari sulle NGAN rappresenterebbe una soluzione inadeguata alle specificità nazionali, ancor più di quanto abbia valutato OFCOM con riferimento alla situazione concorrenziale nelle reti fisse d'accesso del Regno Unito.

Peraltro, le precedenti considerazioni circa l'effetto delle NGAN sull'assetto concorrenziale appaiono idonee a ritenere che il mutamento dello scenario tecnologico e di mercato debba andare di pari passo con un cambiamento degli strumenti regolamentari.

Ad una prima valutazione appare, pertanto, evidente come un approccio regolamentare basato sull'*equality of access* possa essere maggiormente in linea con le specificità del contesto nazionale, ed in particolare con le difficoltà registrate per la realizzazione di un'efficace e generalizzata competizione *end-to-end*. In tal senso, le prospettive di una reale concorrenza nei mercati finali dei servizi a larga banda si affidano sostanzialmente all'accesso degli operatori alternativi alle infrastrutture NGAN dell'operatore *incumbent*, che costituiscono – ancor più che in passato – un collo di bottiglia strutturale per la competizione,



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

dal momento che non sono replicabili o comunque sostituibili con infrastrutture alternative.

In ambito di *equality of access*, è possibile considerare diversi livelli gerarchici della rete – con riferimento sia alla infrastruttura in essere, c.d. *legacy*, sia a quella da sviluppare (NGAN) – cui applicare i relativi rimedi regolamentari.

A livello generale, è possibile considerare le seguenti tipologie di servizi per le quali è possibile prevedere misure regolamentari:

- i. l'accesso ad opere civili difficilmente replicabili, e comunque assai onerose dal punto di vista degli investimenti necessari, come nel caso di cavidotti, 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 (WLR);
- 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.

Nell'ottica della definizione del perimetro della separazione funzionale, l'individuazione dei servizi sopra elencati rappresenta un approccio “one-stop” che permette agli operatori alternativi di avere un unico punto di contatto con l'*incumbent* per tutti i servizi di accesso. Si noti – al riguardo - che nel caso inglese (discusso nel capitolo sesto dell'Allegato B) il servizio *bitstream* non è incluso nei servizi offerti da *Openreach*. In un'ottica NGN, dove i servizi



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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.

Nell'ambito dei criteri generali sopra esposti, si possono formulare alcune opzioni regolamentari riguardo agli eventuali *remedies* da introdurre. L'architettura FTTC/VDSL2, come illustrato nel capitolo terzo dell'Allegato B, si basa in parte sull'utilizzo della rete di distribuzione in rame secondaria, già soggetta agli obblighi di accesso disaggregato al *sub-loop* ai sensi della delibera 24/01/CIR, successivamente confermati dall'analisi del mercato 11 (delibera 4/06/CONS).

Altro elemento essenziale di tale architettura è la rete di *backhauling* in fibra ottica dall'ONU (sito nell'armadio di distribuzione) al nodo *feeder*. Nell'ipotesi che questa rete venga effettivamente realizzata da parte dell'operatore *incumbent*, l'operatore concorrente che decidesse di co-locarsi a livello degli armadi di strada incorrerebbe in una dimensione di investimento di un ordine di grandezza superiore a quello sperimentato con l'*unbundling* e la connessa co-locazione a livello di centrale. Ciò trova ragione anche nell'elevato numero di armadi che saranno convertiti (75.000, come dichiarato da Telecom Italia) e nel rapporto tra numero di centrali locali ed armadi (pari a 15 nel caso italiano).

Questa prospettiva pone l'Autorità di fronte alla scelta dello specifico approccio regolamentare da seguire per la disciplina dell'accesso alle NGAN, in merito sia ai *remedies* oggi esistenti (servizi di co-locazione, *sub-loop unbundling*, circuiti di interconnessione), sia ad eventuali nuove misure (*bitstream* su NGAN, accesso ai *link* di *backhaul*, condivisione dei caviddotti, in particolare).



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

A titolo di pura congettura, qualora la scelta dell’Autorità fosse quella di non introdurre servizi *bitstream* su infrastrutture NGAN od obblighi regolamentari sui *link* di *backhaul*, lasciando così alla libera contrattazione la negoziazione delle relative condizioni di offerta, gli operatori alternativi potrebbero essere indotti a realizzare proprie infrastrutture fino all’armadio di distribuzione: in tal modo, la competizione *facilities based* si estenderebbe dalla centrale locale – come ora accade - ad un livello di rete più prossimo all’utente finale.

Ovviamente, queste considerazioni valgono per realtà diverse da quelle di alcune grandi città ove - invece- si è già realizzata una competizione *end-to-end* tra fibra ottica e rame. E’ evidente che una impostazione regolamentare di questo tipo, di forte stimolo a realizzare una competizione di tipo infrastrutturale, penalizzerebbe coloro tra gli operatori oggi attivi nell’*unbundling* che non siano in grado di sostenere gli investimenti richiesti per il *sub-loop unbundling*: queste imprese dovrebbero, quindi, discendere la scala degli investimenti (*ladder of investment*), “ripiegando” verso le soluzioni *bitstream* esistenti, ossia verso l’offerta di servizi a larga banda con *performance* inferiori a quelle rese possibili dalle NGAN.

Un’ulteriore contro-indicazione di una strategia tesa ad accelerare la competizione tra reti rimanda alla duplicazione delle opere civili (scavi e posa di fibra ottica fino agli armadi) e in molti casi (data l’esigua disponibilità di spazio in quelli esistenti) degli stessi armadi di strada, da parte degli operatori che decidessero di proseguire nella “scala degli investimenti”.

A questo riguardo, l’Autorità ritiene che, sebbene la promozione di reti in competizione sia un obiettivo di lungo periodo di una regolamentazione pro-concorrenziale, il perseguimento di questa finalità non debba però condurre – per



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

un verso - ad una drastica e permanente riduzione del numero di operatori, né – per altro verso – ad una antieconomica duplicazione di investimenti, con perdita di efficienza dell'intero sistema e conseguente innalzamento dei prezzi finali. In tal senso, gli studi riportati nell'Allegato B (capitolo settimo), mostrano che, generalmente, solo in casi di elevata densità abitativa e di consistenti quote di mercato (50-60%), gli investimenti degli operatori alternativi possono essere giustificati.

In conclusione, su questo aspetto l'Autorità valuta che una strategia regolamentare che spinga verso una competizione infrastrutturale fino agli armadi di distribuzione non appare – al momento - la scelta più idonea nel caso italiano, quantomeno se considerata come unica soluzione da applicare su tutto il territorio nazionale.

Di conseguenza, in una diversa impostazione, con cui invece vengono imposti obblighi di accesso alla NGAN, incluso il collegamento di *backhaul* che va dall'armadio di distribuzione al PoP dell'operatore, si presenterebbero altre opzioni regolamentari, relative in particolare a:

- i. l'inserimento - all'interno dell'offerta di riferimento d'accesso - del noleggio di fibra spenta dagli armadi di distribuzione fino al Point of Presence (PoP) dell'operatore;
- ii. l'estensione alla tecnologia VDSL2 dei servizi oggi previsti per l'offerta di accesso *bitstream*. L'interconnessione può avvenire, analogamente all'attuale *bitstream*, a livello ONU, di *parent switch* e *distant switch*;
- iii. l'introduzione nell'offerta di riferimento *bitstream* di un servizio di *backhaul* di livello 2 (*VLAN*), dagli armadi di distribuzione al PoP dell'operatore (interconnesso al *parent* o al *distant switch*); tale servizio verrebbe acquistato nel caso in cui l'operatore decidesse di investire nel



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

sub-loop unbundling senza tuttavia realizzare una infrastruttura in fibra ottica di *backhaul*;

- iv. l'introduzione di obblighi di accesso ai cavidotti ed alle palificazioni, così da ridurre drasticamente i relativi costi di realizzazione che rappresentano – mediamente - il 70% degli investimenti complessivi per realizzare l'infrastruttura;
- v. la definizione delle condizioni – tecniche ed economiche - per la co-locazione negli armadi di distribuzione, con particolare riferimento a quelli di nuova generazione.

Altro tema di grande rilievo nella possibile transizione dalla attuale regolamentazione del *local loop unbundling* (centrato sulla co-locazione nelle centrali di telecom Italia) alla futura disciplina del *sub loop unbundling* (basato sulla co-locazione negli armadi di strada) riguarda il trattamento da riservare agli attuali servizi *wholesale*, tenuto conto, tra l'altro, che Telecom Italia intenderebbe dismettere un rilevante numero di stadi di linea utilizzati come elementi terminali della rete in rame. L'eventuale chiusura di queste centrali locali determinerebbe la conseguente cessazione della fornitura dell'*unbundling* da parte dell'incumbent, o dei servizi *bitstream* e *wholesale line rental*, qualora la centrale non fosse aperta all'*unbundling*. Se, da un lato, questa eventualità potrebbe rientrare nelle prerogative dell'azienda, dall'altro lato, essa produrrebbe inevitabilmente un impatto drammatico sugli investimenti effettuati dagli operatori infrastrutturati, e – in definitiva – sulla stessa possibilità di competere nei mercati a valle.

A questo riguardo, giova chiarire che lo scopo dell'intervento regolamentare non può essere la protezione dai rischi connessi all'attività di investimento, quanto



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

piuttosto la garanzia del mantenimento di un'offerta di “tradizionali” servizi *wholesale* per tutta la fase di transizione verso le NGAN.

Al tempo stesso, il processo di dismissione di un certo numero di centrali dovrà essere guidato dal principio della trasparenza, con adeguata informazione anche sulle modalità e tempistiche di sostituzione di vecchi servizi *wholesale* con nuovi equivalenti, sulla base delle regole che l'Autorità adotterà per questa fase di migrazione. In ogni caso, il processo in esame dovrà rispettare le regole di base della corretta ed effettiva concorrenza.

Alla luce di quanto premesso, appare necessario un intervento regolamentare finalizzato a:

- i. disciplinare la problematica delle centrali oggetto di dismissione, la definizione del periodo di tempo per cui vi sarà ancora la disponibilità dell'*unbundling* per gli operatori già interconnessi e del momento in cui Telecom Italia è autorizzata a non accettare più nuove richieste di *unbundling*;
- ii. definire le modalità tecniche ed economiche per la migrazione dell'operatore interconnesso, qualora, a seguito della dismissione di uno stadio di linea, l'operatore intenda avvalersi del *sub-loop unbundling* presso gli armadi ad esso attestati;
- iii. garantire che il processo di migrazione avvenga con il minimo disagio ed a costi contenuti per gli utenti finali.

Ulteriori aspetti da analizzare riguardano le possibili politiche di *pricing* dei servizi intermedi descritti in precedenza. Tali politiche producono effetti tanto sull'incentivo ad investire dell'*incumbent*, il quale richiederà una adeguata remunerazione del rischio di investimento connesso alla realizzazione di una rete



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

NGAN, quanto sulle strategie dei concorrenti, i quali vorranno vedere assicurata la possibilità di una competizione sostenibile nei mercati finali e, per questo motivo, richiederanno un accesso a parità di condizioni alle nuovi reti a larga banda.

Al fine di stimolare ulteriormente il dibattito, si presentano alcune opzioni percorribili in materia di *pricing*:

a) obblighi di accesso, con prezzi non regolamentati

Il proprietario della rete di accesso è soggetto all'obbligo di fornire accesso alle strutture/servizi (*facilities*) che non siano replicabili dagli operatori concorrenti. Le condizioni economiche dell'accesso sono lasciate alla libera negoziazione delle parti, nel rispetto comunque dell'obbligo di non discriminazione. Più precisamente, l'operatore titolare della rete deve applicare agli operatori concorrenti condizioni di accesso identiche a quelle previste per le proprie divisioni commerciali per la fornitura dei servizi *retail* (*equality of access*). Il vantaggio di tale approccio è quello di sollevare il regolatore dal compito di determinare il meccanismo di *pricing* nell'ambito delle reti NGAN, oltre che di lasciare al mercato il compito di individuare il prezzo di equilibrio, tenuto conto anche del rischio di investimento in cui è incorso l'operatore che ha realizzato la NGAN. Per converso, tuttavia, tale approccio può agevolare l'adozione di comportamenti anticompetitivi da parte dell'*incumbent*, soprattutto attraverso l'adozione di strategie di sussidio incrociato e/o di compressione dei margini degli operatori concorrenti. Infatti, in base a questa impostazione, il disincentivo a tenere comportamenti anticoncorrenziali è sostanzialmente affidato ad un mero controllo *ex-post*.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

b) retail minus

Si riferisce alla situazione in cui i prezzi dei servizi di accesso alla NGAN sono fissati a partire dai prezzi *retail* praticati dall'*incumbent*, cui si sottrae un *minus* pari, percentualmente, ai costi sostenuti dall'operatore concorrente per produrre un servizio finale equivalente a quello dell'*incumbent*. In questo approccio, il compito dell'Autorità è sostanzialmente quello di determinare il valore del *minus*. In genere, questa opzione regolamentare viene adottata in presenza di mercati innovativi, per i quali vi è un elevato rischio connesso alle incertezze della domanda. In tali circostanze, infatti, l'adozione di un modello di regolamentazione dei prezzi *cost based* rischierebbe di disincentivare gli investimenti, anche per la difficoltà di determinare il livello del costo del capitale che rifletta effettivamente il rischio di impresa.

c) Cost plus più mark-up per i costi comuni

In tale approccio i prezzi di accesso alla rete sono regolamentati in modo da riflettere i costi incrementali di lungo termine di una rete efficiente, più una quota per il recupero dei costi comuni, cui va aggiunta una ulteriore quota pari al costo del capitale. Generalmente, tale approccio è di difficile applicazione nel caso di mercati innovativi, a causa della laboriosità nella determinazione del costo del capitale e del fattore di utilizzazione degli apparati (*assets*).

Le strategie di *pricing* all'ingrosso hanno una correlazione diretta sulla promozione degli investimenti. Nel caso della fissazione dei prezzi sulla base del solo principio di "equivalence of input" la responsabilità della fissazione del prezzo è lasciata all'impresa stessa (in particolare alla divisione separata che vende i prodotti di accesso). L'impresa opererà un trade-off fra la giusta remunerazione degli investimenti e la formulazione di una politica di *access*



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

pricing a tutti gli operatori che favorisca l'adozione dei nuovi servizi. Prezzi del segmento di accesso troppo bassi non remunerano gli investimenti, prezzi troppo alti scoraggiano il passaggio degli utenti ai servizi NGN. La strategia dell'*equivalence of input* appare adatta alle componenti di rete più innovative, soprattutto alle componenti in fibra ottica. Nel caso di prezzi basati sul sistema *cost-plus* la remunerazione del capitale investito è stabilita dall'Autorità. Tale approccio appare senza alternative nel caso delle componenti tradizionali della rete in rame dove permane il rischio che si concretizzino rendite da monopolio.

La valutazione dell'impatto regolamentare delle varie tecniche di *access pricing* in ambiente NGN è uno degli elementi più importanti della presente consultazione pubblica.

L'inquadramento degli eventuali interventi nel contesto regolamentare comunitario e nazionale

Alla luce delle analisi di mercato finora svolte e dell'evoluzione del quadro normativo-procedurale come sopra descritto l'Autorità ritiene opportuno, pertanto, avviare una riflessione, che coinvolga gli operatori interessati, circa l'attuale stato del mercato delle telecomunicazioni fisse in Italia.

In particolare, con il presente documento l'Autorità intende condividere con gli operatori e le parti interessate le proprie preliminari riflessioni sullo stato del mercato delle telecomunicazioni fisse nazionali, al fine di acquisire le osservazioni e i commenti delle parti interessate, con particolare riferimento alle caratteristiche strutturali del mercato, all'evoluzione tecnologica delle reti e dei servizi, nonché allo sviluppo prospettico delle relative dinamiche concorrenziali.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Le osservazioni che saranno acquisite attraverso la presente consultazione potranno quindi formare oggetto di utile valutazione da parte dell'Autorità nei seguenti contesti: (i) il secondo ciclo delle analisi di mercato, avviato sulla base delle regole generali degli artt. 6 e 7 della direttiva quadro; (ii) uno specifico e più prossimo procedimento *ex art.* 8, comma 3 della direttiva accesso. Si precisa poi che Telecom Italia potrebbe presentare spontaneamente propri impegni in materia (finalizzati dal suo punto di vista, in pratica, a propiziare una successiva revisione da parte dell'Autorità degli obblighi di natura regolamentare stabiliti a conclusione del primo ciclo di analisi di mercato), dei quali l'Autorità dovrebbe perciò provvedere a valutare l'adeguatezza, secondo quanto indicato dall'art. 14*bis* del decreto legge 4 luglio 2006 n. 223 e dal Regolamento di attuazione di cui alla delibera 645/06/CONS. Appare evidente l'utilità della presente consultazione anche in tale prospettiva.

Schematizzando, dunque, gli interventi precedentemente delineati in materia di parità di trattamento interna-esterna e di accesso alle reti di nuova generazione potrebbero avvenire su base volontaria, ossia mediante l'assunzione di impegni dallo stesso sottoscritti (così come accaduto nel Regno Unito, con la costituzione della divisione di BT denominata *Openreach*), ovvero in applicazione di misure unilateralmente imposte da parte dell'Autorità a seguito di un procedimento di analisi di mercato, come previsto dal quadro comunitario.

Le pertinenti analisi di mercato previste dal quadro comunitario e nazionale delle comunicazioni elettroniche¹ sarebbero da avviare presumibilmente sui mercati 1, 2 (accesso *retail*), 11 e 12 (accesso *wholesale*) della Raccomandazione sui mercati

¹ Si rammenta che tanto l'art. 14 bis del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, quanto l'articolo 1 della delibera 645/06/CONS, puntualizzano che resta salva la disciplina recata dagli articoli 17 e segg. del Codice delle Comunicazioni per le analisi di mercato.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

rilevanti². Una alternativa sarebbe quella di considerare anche i rimanenti mercati di rete fissa, sia finali che intermedi. A tale riguardo, bisogna tuttavia ricordare che la nuova Raccomandazione sui mercati rilevanti potrà limitare anche fortemente il numero dei mercati *retail* di rete fissa: in tal caso, pertanto, l'eventuale analisi di mercati non previsti nella (nuova) Raccomandazione dovrebbe seguire la procedura che comporta l'onere – in capo all'Autorità – di dimostrare che il c.d. “triplo test” sia verificato³.

L'Autorità ha a disposizione, peraltro, in particolare, lo strumento giuridico dell'art. 8, comma 3, della direttiva accesso,⁴ al quale potrebbe far ricorso qualora: (i) Telecom Italia non sottoponesse spontaneamente alcun impegno, ovvero (ii) l'Autorità non lo ritenesse idoneo a correggere i fallimenti del mercato eventualmente identificati. Ciò sempre che, beninteso, l'Autorità ritenga che le

² Volendo poi individuare il dettaglio con cui assumere alcune delle misure richiamate in precedenza, sulla scorta dell'esperienza fin qui maturata, appare naturale associare all'analisi del mercato dell'*unbundling* l'adozione di regole per le offerte di servizi di *subloop unbundling*, di colocazione, di fibra ottica, mentre all'esame del mercato dell'accesso a larga banda è demandata la disciplina delle offerte *bitstream*, e di *backhauling*. Meno immediata la collocazione delle misure in materia di accesso ai cavidotti/palificazioni, attualmente peraltro non previste dagli obblighi della Direttiva Accesso.

³ Il test prevede che un mercato sia suscettibile di una regolamentazione ex-ante qualora i seguenti tre criteri, definiti dalla Raccomandazione sui mercati rilevanti, siano cumulativamente soddisfatti: a) la presenza di forti ostacoli non transitori all'accesso, di carattere strutturale, giuridico o normativo. In particolare, ostacoli strutturali all'accesso al mercato si hanno quando questo è caratterizzato da economie di scala considerevoli e/o economie di diversificazione ed elevati costi irrecuperabili; b) una struttura di mercato che non tenda a produrre condizioni di concorrenza effettiva nell'arco di tempo considerato; c) l'insufficienza della applicazione del diritto della concorrenza a correggere – di per sé – il deficit concorrenziale registrato.

⁴ L'Art. 8, commi 3 e 4 della direttiva accesso recita: “*In circostanze eccezionali l'autorità nazionale di regolamentazione, quando intende imporre agli operatori aventi un significativo potere di mercato obblighi in materia di accesso e di interconnessione diversi da quelli di cui agli articoli da 9 a 13 della presente direttiva, ne fa richiesta alla Commissione, la quale, in conformità dell'articolo 14, paragrafo 2, adotta una decisione che autorizza o impedisce all'autorità nazionale di regolamentazione di prendere tali misure.* 4. Gli obblighi imposti ai sensi del presente articolo dipendono dal tipo di problema evidenziato e sono proporzionati e giustificati alla luce degli obiettivi di cui all'articolo 8 della direttiva 2002/21/CE (direttiva quadro). Tali obblighi sono imposti solo previa consultazione ai sensi degli articoli 6 e 7 di detta direttiva.” [sottolineatura aggiunta].



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

condizioni concorrenziali e di mercato riscontrate si configurino come “circostanze eccezionali”, tali da giustificare l’avvio di un procedimento ex art. 8 comma 3 finalizzato – quindi – all’imposizione di obblighi diversi da quelli “tipici”⁵ fino ad oggi imposti, tra i quali potrebbe astrattamente rientrare anche l’imposizione di una separazione funzionale.

In tal caso, a valle dell’analisi di mercato (e quindi della consultazione nazionale) l’Autorità dovrebbe notificare alla Commissione europea la propria specifica proposta di provvedimento, la quale, oltre a contenere l’analisi sulla dimostrazione, verifica e giustificazione delle “circostanze eccezionali”, prevedrebbe misure per la separazione funzionale della rete di accesso. A tal punto, però, la Commissione dovrebbe adottare una formale decisione sia nel caso in cui autorizzi la misura, sia nel caso in cui vi si opponga: di fatto, quindi, a differenza della normale procedura di consultazione europea sulle analisi di mercato, la Commissione in questo caso ha un potere di veto anche sui *remedies*⁶.

Anche nell’ambito della procedura ex art. 8, comma 3 della direttiva accesso, non può tuttavia escludersi che l’operatore *incumbent* possa comunque presentare degli impegni, soprattutto in funzione di una definizione concordata delle modalità applicative e degli aspetti di dettaglio degli obblighi imposti, in applicazione del Regolamento di cui alla delibera 645/06/CONS.

⁵ Ovvero i rimedi indicati dagli artt. 9-13 della direttiva accesso.

⁶ Infatti la procedura ex art. 8, comma 3, prevede che la Commissione, in ogni caso, consulti il Comitato delle Comunicazioni, secondo le procedure tipiche di una decisione di veto ex art. 7 comma 4 e art. 22, comma 2, della direttiva quadro.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Indicazioni per la consultazione pubblica

Le considerazioni finora svolte costituiscono le premesse analitiche e le valutazioni di fondo dell'Autorità circa lo stato e l'evoluzione del mercato e della regolamentazione dei servizi di rete fissa. Esse costituiscono pertanto la premessa ai temi che vengono sottoposti a consultazione pubblica, ossia alle domande di seguito formulate.

Al fine di fornire ulteriori elementi di analisi e di valutazione per quanti interverranno nella consultazione pubblica, è stato predisposto lo studio in Allegato B, relativo ad una analisi comparata delle condizioni attuali dei mercati di rete fissa ed ai possibili scenari tecnologici, di mercato e regolamentari. Più precisamente l'Allegato B si compone di sette capitoli, così organizzati:

- i. innanzitutto, con qualche riferimento al contesto internazionale, vengono esaminate e valutate le attuali condizioni del mercato italiano di rete fissa (cap. 1) e le prospettive dei processi di convergenza (cap. 2);
- ii. analogamente si procede – quindi - riguardo alle caratteristiche della rete d'accesso italiana nell'evoluzione verso le NGAN (cap. 3);
- iii. successivamente, si forniscono una sintesi ed una valutazione delle misure regolamentari adottate in materia di rete e servizi fissi (cap. 4);
- iv. alla luce delle valutazioni circa performance ed efficacia della regolamentazione seguita, si indicano poi le problematiche concorrenziali che ancora caratterizzano la rete di accesso (cap. 5);
- v. infine, a partire dall'esperienza europea, ci si concentra sulle due questioni cruciali dal punto di vista regolamentare, ossia la regolamentazione della rete d'accesso, fino alla previsione di interventi per una sua separazione funzionale (cap. 6) e le possibili strategie regolamentari per la disciplina delle NGAN (cap. 7).



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Alla luce degli elementi di analisi e valutazione contenuti in Allegato B, l'Autorità richiede a tutti coloro che siano interessati una valutazione sulle questioni sollevate nel documento, e sottopone loro alcune domande, che qui di seguito si elencano.

Temi posti a consultazione pubblica

A) Valutazioni di carattere generale

Alla luce dell'analisi contenuta nel documento in Allegato B, si richiede – innanzitutto - di esprimere la propria opinione in merito alle valutazioni ivi contenute e relative a:

- i. il grado di sviluppo ed il livello di concorrenza che caratterizzano attualmente il mercato dei servizi di rete fissa;
- ii. i risultati conseguiti dall'impianto regolamentare attuato dall'Autorità in materia di disciplina della rete d'accesso;
- iii. le prospettive tecnologiche, di mercato e della competizione che appaiono caratterizzare i prossimi anni, con particolare riferimento all'avvento delle NGAN (*Next Generation Access Network*);
- iv. l'esigenza di un conseguente adeguamento della regolamentazione in materia di rete d'accesso.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

B) Valutazioni relative alle problematiche concorrenziali della rete di accesso di Telecom Italia, anche con riferimento alla sua evoluzione verso la NGAN

- 1) Nel tempo, si è mostrato come la regolamentazione sia dei mercati finali di rete fissa, sia di quelli intermedi (*wholesale*) non riesca – di per sé – a risolvere completamente le problematiche concorrenziali connesse alla disponibilità esclusiva – da parte dell'ex monopolista – di una rete d'accesso che costituisce un monopolio naturale. In tal senso, al completamento delle analisi di mercato – in particolare le analisi dei mercati da 1 a 14 – l'Autorità ha espresso, fin dalla Relazione al Parlamento del luglio 2006, l'esigenza di un intervento addizionale, più incisivo, finalizzato a garantire agli operatori alternativi l'accesso alla rete di accesso di Telecom a condizioni di effettiva parità. Le difficoltà competitive dei mercati di rete fissa sono inoltre testimoniate dalle numerose segnalazioni degli operatori alternativi, dai diversi interventi tanto dei Tribunali, quanto dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, oltre che – naturalmente – dalle attività di questa Autorità volte a risolvere il crescente contenzioso in materia.

Si chiede al rispondente una valutazione dell'efficacia della regolamentazione (*remedies*) attuale nel garantire gli obiettivi di concorrenza e di parità di condizioni fra gli operatori. In particolare, si chiede di valutare:

- a. l'efficacia dei *remedies* adottati nei mercati dell'accesso, al fine di garantire agli operatori concorrenti una disponibilità effettiva di servizi di accesso alla rete fissa;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

- b. la tempistica di introduzione dei *remedies* rispetto all'esigenza manifestata dagli operatori alternativi di rispondere tempestivamente alle strategie di mercato dell'incumbent, con specifico riferimento a quelle in materia di integrazione dei servizi fissi e mobili, oltre che di ingresso nei mercati dei contenuti televisivi;
 - c. il grado di effettiva implementazione dell'insieme dei *remedies* previsti e, quindi, il livello di garanzia di una reale parità di trattamento fra la divisione *retail* di Telecom Italia e gli altri operatori.
- 2) Nello scenario che prevede la possibile realizzazione della separazione funzionale si dovrebbero garantire condizioni per una effettiva concorrenza nei mercati finali (nn. 1-7). In tal senso, sarebbe allora possibile – come già verificatosi in altri paesi comunitari – prevedere una revisione degli attuali obblighi in capo a Telecom Italia in relazione alla disciplina dei servizi di telefonia fissa al dettaglio. In particolare, si tratterebbe di riesaminare – fino al punto di rimuovere completamente – gli obblighi in materia di formazione del prezzo finale, di offerte congiunte tra servizi regolamentati e servizi offerti in regime concorrenziale, di condizioni economiche di offerta alla grande clientela affari. Si condivide che – qualora si pervenga ad un assetto regolamentare della rete di accesso che garantisca una effettiva parità di trattamento – sia possibile rivedere gli obblighi a livello *retail* attualmente in capo a Telecom Italia? Ed in tal caso con quali modalità ed in quali tempi questa revisione dovrebbe avvenire?
- 3) In particolare, nello scenario di liberalizzazione dei prezzi finali, verrebbe meno l'attuale sistema di *price cap* che regola il canone di accesso alla rete.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Ad avviso del rispondente, quali rischi e quali opportunità si aprono al riguardo per le famiglie e per le utenze affari?

- 4) Infine, in un sistema di deregolamentazione dei prezzi finali, quali forme di controllo ex-post dovrebbero essere previste o per vigilare sui rischi di margin squeeze e price squeeze?
- 5) Un'esigenza ulteriore per immaginare un intervento di sistema che conduca alla separazione funzionale della rete d'accesso di Telecom Italia è connessa all'evoluzione delle reti di accesso fisse verso le reti di prossima generazione. Preliminarmente, si osserva che l'esperienza internazionale dimostra che vi possono essere diverse soluzioni tecnologiche per la realizzazione di una rete d'accesso di nuova generazione (NGAN). Quali soluzioni tecnologiche garantiscono meglio l'obiettivo di una rete efficiente?
- 6) Una questione rilevante rimanda a quale possa essere il perimetro della rete d'accesso da sottoporre a regolamentazione. A tale riguardo, si chiede una valutazione dei possibili interventi regolamentari. In tal senso, oltre all'indicazione dei servizi che debbono essere contenuti nell'Offerta di riferimento, è richiesta anche una valutazione sulla possibilità che gli obblighi siano declinati diversamente a seconda del grado di competizione tra le infrastrutture che caratterizza il territorio nazionale.
- 7) Sempre con riferimento al perimetro della NGAN, si indichino in dettaglio quali elementi della rete di accesso e quali servizi debbano entrare a farne parte, anche con riferimento eventualmente a servizi di *backhaul*.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

- 8) Nel passaggio dalla regolamentazione dell'ultimo miglio (local loop unbundling) alla disciplina delle NGAN, si pone ovunque la questione della “migrazione” degli operatori alternativi (OLO) dalle centrali di commutazione al nuovo livello di rete (*street cabinet*, ossia armadi di strada). In tal senso, si ritiene opportuno prevedere una regolamentazione di tale processo di migrazione ed in quale senso? In particolare, si valuta opportuno prevedere misure che consentano agli OLO di recuperare gli investimenti effettuati per la co-locazione presso le centrali di Telecom Italia, in occasione dell'avvento dell'*unbundling del local loop*?
- 9) E' convinzione diffusa che gli investimenti necessari alla realizzazione di NGAN siano particolarmente elevati, tanto da poter richiedere – in talune circostanze – la loro condivisione da parte di più di un operatore, oltre l'incumbent. In tal senso, si condivide la possibilità di ammettere che per particolari tipologie di investimento, e precisamente per quanto riguarda le c.d. opere civili (scavi, posa della fibra), gli operatori concordino e coordinino i relativi investimenti, fino a pervenire ad una ripartizione territoriale degli stessi?
- 10) Inoltre, gli investimenti in NGAN comportano un elevato livello di rischio, connesso principalmente alle incertezze che caratterizzano la domanda dei nuovi servizi convergenti. In tal senso, la regolamentazione dovrà garantire un adeguato ritorno sugli investimenti effettuati. La questione che si pone è relativa alle modalità più idonea tra quelle disponibili. Si ritiene che un adattamento della “tradizionale” metodologia del WACC, così che alcuni parametri possano esprimere il rischio degli investimenti in NGAN, prevedendo eventualmente una sorta di *broadband premium*, sia la soluzione più appropriata? Oppure, altre metodologie, quale ad esempio



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

quella delle “opzioni reali” possano meglio consentire di raggiungere l’obiettivo?

- 11) Il passaggio alle NGAN appare comportare anche un’accentuazione del carattere di *essential facility* della rete d’accesso. Se così si può dire, quest’ultima manifesta ancor più marcatamente il proprio carattere di monopolio naturale. In tal senso, l’accesso alle infrastrutture – ad esempio ai cosiddetti *street cabinet* – appare ancora più limitato, dal punto di vista degli operatori da ospitare, di quanto abbia mostrato l’esperienza del *local loop unbundling*, in relazione alla co-locazione degli OLO presso le centrali di Telecom Italia. Quali si ritiene debbano essere le modalità per disciplinare l’accesso degli operatori alternativi al livello di rete rappresentato dagli armadi di strada di Telecom Italia? In particolare, si ritiene che l’approccio seguito nel caso dell’apertura dell’ultimo miglio sia replicabile anche in questo caso?

- 12) In relazione agli strumenti a disposizione dell’Autorità al fine di garantire un accesso aperto e neutrale alla NGAN, quale modalità si ritiene maggiormente adeguata a realizzare tale finalità? Più precisamente, si domanda se si ritiene che vi sia spazio per un ricorso ad obblighi non tipizzati dal Codice delle comunicazioni, quale potrebbe essere ad esempio anche quello di un rafforzamento delle misure organizzative ed amministrative previste dalla delibera 152/02/CONS (c.d. “parità di trattamento interno-esterno”), oppure servano ulteriori diversi interventi, di maggiore impatto, quali ad esempio misure di separazione funzionale (divisionalizzazione) o di separazione societaria della rete d’accesso di Telecom Italia?



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

- 13) In considerazione di quanto si rappresenterà rispetto al quesito precedente, si richiede di indicare quale modello di separazione e di governance si considera più appropriato. In particolare, si chiede una valutazione di quale modello di separazione funzionale sia adeguato al contesto italiano e circa l'applicabilità del modello seguito da OFCOM in occasione della costituzione di Openreach.
- 14) In questo contesto, si è favorevoli all'introduzione di un meccanismo di rappresentanza unitaria degli operatori alternativi ed alla costituzione di un organismo che disciplini le controversie in materia di accesso, come accaduto in passato in Italia con l'Unità per il monitoraggio dell'*unbundling* ed attualmente è previsto nel Regno Unito, con l'OTA (*Office of the Telecommunications Adjudicator*) ?
- 15) L'avvento delle NGAN e la promozione di offerte integrate e convergenti (secondo i modelli *triple* e *quadruple play*) pone anche la questione del rischio di una accentuazione del *digital divide* che caratterizza l'Italia con riferimento all'accesso alle reti ed ai servizi a larga banda. In tal senso, si richiede una valutazione circa il dibattito che si sta svolgendo anche in sede europea sulla possibilità di una definizione tecnologicamente neutra di servizio universale che quindi ricomprenda anche l'accesso a internet ed ai servizi di comunicazione vocale mediante accessi a larga banda, indicando nel contempo la propria definizione, ai fini del servizio universale, di servizi a larga banda.