Delibera n. 92/09/CONS: Consultazione pubblica concernente l'identificazione e l'analisi dei mercati dell'accesso alla rete fissa (mercati n. 1, 4 e 5 fra quelli individuati dalla raccomandazione 2007/879/CE).

I. Considerazioni generali.

Le Società scriventi intendono con questo documento esprimere le proprie considerazioni in merito al documento di consultazione di cui all'Allegato B della delibera n. 92/09/CONS (di seguito, lo "Schema di Provvedimento").

Innanzi tutto, pur condividendo i risultati dell'analisi circa l'assoluta ed esclusiva dominanza di Telecom Italia su tutti i mercati nazionali (al dettaglio e all'ingrosso) dell'accesso da rete fissa, appare opportuno porre all'attenzione di Codesta Spettabile Autorità le seguenti criticità presenti nello Schema di Provvedimento in oggetto.

1. Differimento dell'analisi di valutazione sugli obblighi regolamentari.
2. Considerazioni prospettiche circa:
    a. la presunta efficacia degli Impegni assunti da Telecom Italia (di seguito, "Impegni");
    b. l'evoluzione del contesto competitivo dei mercati 1, 4 e 5 in funzione dell'incremento dei costi del servizio di ULL e dello sviluppo della rete di accesso di nuova generazione.
3. Erronea valutazione dell'autoproduzione degli Operatori alternativi *(Self supply)*.
4. Definizione di una relazione verticale tra il mercato n. 4 e il mercato n. 5.
5. Approccio metodologico all'analisi geografica dei mercati rilevanti.
6. Valutazione delle quote di mercato nelle aree geografiche identificate.

1. <u>Differimento dell'analisi di valutazione sugli obblighi regolamentari</u>

Gli Operatori scriventi ritengono opportuno segnalare, innanzitutto, l'evidente criticità di natura procedurale connessa al fatto che lo Schema di Provvedimento si limita a definire il mercato rilevante e a valutare l'esistenza o meno di un Significativo Potere di Mercato (SPM), rimandando ad una fase successiva la valutazione degli obblighi regolamentari (cosiddetti *remedies*) volti a risolvere il problema concorrenziale individuato.

Al riguardo, le Società scriventi esprimono perplessità circa la decisione dell'Autorità di separare le prime due fasi dell'analisi di mercato (definizione dei mercati ed identificazione degli operatori SMP), dalla terza e conclusiva fase relativa all'imposizione degli obblighi in capo all'operatore

trovato dominate. La perplessità è giustificata dallo strettissimo legame tra l'ultima fase (imposizione degli obblighi) e le prime due laddove l'imposizione e la definizione degli obblighi devono essere motivate e proporzionate alle criticità competitive riscontrate nei mercati oggetto dell'analisi.

Tale approccio regolamentare non è coerente né con la prassi finora seguita dall'Autorità né con la normativa di riferimento[1] che definisce puntualmente la procedura che le ANR devono seguire nell'espletamento delle analisi di mercato. Infatti, è previsto esplicitamente che il documento di notifica di un'analisi di mercato includa anche i rimedi proposti dall'ANR, al fine di garantire sia la certezza del diritto nell'interesse della stessa Autorità e degli operatori economici sia un tempestivo intervento regolamentare volto a rimuovere le carenze e le disfunzioni di mercato identificate. Recentemente la Commissione Europea - in casi analoghi - ha chiaramente indicato come in mercati soggetti a così rilevanti evoluzioni tecnologiche, l'analisi consequenziale dei remedies rappresenti il mezzo più adeguato per *"identificare e risolvere i problemi concorrenziali"* sul mercato[2].

Pertanto, voler rimandare la valutazione degli obblighi regolamentari ad un procedimento successivo e ulteriore equivale a:

i) **non garantire certezza di diritto** ovvero, non consentire ai soggetti interessati (Operatori economici attivi sul mercato, Commissione Europea e AGCM) di esprimere in questa sede una valutazione compiuta sull'impostazione regolamentare che l'Autorità nazionale intende seguire;

ii) **differire ulteriormente la conclusione dell'analisi di mercato** (avviata nel mese di dicembre 2007 con delibera n. 626/07/CONS) che, come noto, è stata già ampiamente sospesa ai fini della valutazione degli Impegni presentati da Telecom Italia;

iii) porre l'*incumbent* nelle condizioni di esercitare un ulteriore ed indebito vantaggio competitivo. **Infatti, sin dall'avvio del secondo ciclo di analisi si è assistito ad un progressivo affievolimento delle dinamiche concorrenziali** dovuto all'indebolimento dell'insieme degli obblighi regolamentari posti in capo a Telecom Italia (TI). A titolo di esempio, si segnala **il venir meno nel 2008 del meccanismo di *network cap* e il contestuale incremento delle condizioni economiche dei servizi *wholesale* ULL.**

In secondo luogo, le Società scriventi segnalano come Codesta Spettabile Autorità abbia sviluppato la propria analisi utilizzando informazioni di mercato aggiornate al mese di dicembre

---

[1] Cfr. *Raccomandazione della Commissione del 15.10.2008 relativa alle notifiche, ai termini e alle consultazioni di cui dall'articolo 7 della direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro normativo comune per le reti e i servizi di comunicazione elettronica*, Bruxelles, 15.10.2008, C(2008) 5925 definitivo, p. 3.

[2] Si veda la Lettera di Commenti della Commissione Europea al regolatore UK, OFCOM nel caso UK/2008/0854, nella quale si è evidenziato che –in mercati soggetti a importanti evoluzioni tecnologiche – sia fondamentale che l'analisi dei rimedi non sia svincolata da quella relativa al mercato: *'...[i]n view of the rapid technological and economic changes peculiar to the European telecommunications markets, it considers subsequent notification of the market definition, market analysis and proposed remedies to be an inadequate means to identify and address competition problems on the telecommunications markets"*.

2007. A tal proposito, pur ritenendo che la dinamica competitiva nel corso del 2008 non abbia modificato il contesto di mercato, al punto da portare l'Autorità a conclusioni differenti da quelle prese nello Schema di Provvedimento, si invita Codesta Spettabile Autorità a provvedere ad integrare le informazioni in suo possesso anche al fine di rendere l'analisi più rappresentativa e rispondente all'iter procedurale di cui alla normativa di riferimento.

Al riguardo, preme infine evidenziare che qualsivoglia analisi sulla definizione di mercato e valutazione della SMP, nonché sulla valutazione dei remedies, che tenga conto dei nuovi dati aggiornati al 2008, debba essere oggetto di consultazione pubblica, al fine di garantire un processo regolamentare trasparente e partecipato (cfr, art. 11 Codice delle Comunicazioni Elettroniche).

In conclusione, le Società scriventi invitano l'Autorità a sottoporre a consultazione pubblica nell'ambito del futuro provvedimento relativo all'imposizione degli obblighi nei mercati dell'accesso alla rete fissa anche le prime due fasi del procedimento di market analysis in funzione delle evidenze di mercato relative al 2008.

2. Valutazioni prospettiche.

a. Presunta efficacia degli Impegni assunti da Telecom Italia

Al riguardo, le Società scriventi rilevano che, in maniera del tutto incoerente a quanto esplicitamente dichiarato circa la limitazione dell'ambito della delibera in oggetto all'analisi di mercato (esclusione dei remedies), nella lettera di notifica della stessa delibera alla Commissione Europea, viene chiaramente affermato che lo Schema di Provvedimento si estende ad una "valutazione dell'impatto degli impegni di Telecom Italia sui mercati rilevanti"[3].

Ciò è esplicitato anche nello Schema di Provvedimento ai §§. 233 e 234, ove si "*ritiene comunque opportuno ribadire [...] le valutazioni [...] in merito all'impatto pro-concorrenziale degli impegni*" quale "*elemento fondamentale sia per la valutazione in un'ottica forward looking del significativo potere di mercato sia per la valutazione dei rimedi che sarà oggetto di separata analisi*".

Da quanto espresso sopra, risulta evidente l'intento dell'Autorità di introdurre una valutazione prospettica degli Impegni, nel contesto della presente analisi del mercato.

Al riguardo le Società scriventi esprimono il più totale disaccordo per i seguenti motivi , ossia:

i) Gli impegni sono generici e, nella maggior parte, dovranno essere puntualmente declinati nell'ambito dei Tavoli Tecnici ancora in corso **(cfr. tabella in allegato)**. In particolare,

[3] Si veda il Summary di notifica degli Impegni alla Commissione Europea, nel quale è sancito che la proposta dell'Autorità costituisce: "evaluation of the impact on the relevant markets of Telecom Italia's Commitments".

tale procedura dovrà essere seguita per la definizione del Nuovo Processo di Delivery, il sistema CRM Wholesale e il Nuovo sistema di Monitoraggio. Preme segnalare al riguardo che il ruolo concesso agli operatori alternativi nei Tavoli Tecnici in corso risulta assolutamente insufficiente, poiché di carattere puramente consultivo. In particolare, si rileva che le numerose proposte degli operatori alternativi non hanno trovato alcun riscontro in termini di recepimento.

ii) Gli Impegni saranno, nel migliore dei casi, implementati completamente **non prima del mese di aprile 2010;**

iii) Gli Impegni, nella maggior parte dei casi si esauriscono in mere promesse comportamentali e in ogni caso lasciano a Telecom Italia la completa iniziativa e discrezionalità sulle attività di proposta, verifica, ed implementazione di ogni impegno senza un adeguato controllo da parte dell'Autorità e senza la previsione di un corredo sanzionatorio adeguato.

iv) Tali Impegni sono stati volontariamente assunti da Telecom Italia a fronte della richiesta di annullamento di numerosi procedimenti sanzionatori e, in tal senso, più che migliorare l'efficacia dell'attuale quadro regolamentare potrebbero, laddove efficacemente implementati, portare, al massimo, ad una sua tardiva applicazione,

L'impossibilità di fondare sugli Impegni qualsiasi valutazione prospettica del quadro concorrenziale è quindi evidente. Tale considerazione é peraltro stata esplicitata anche nell'ambito della Delibera 718/08/CONS in cui, al punto 16, viene affermato che ogni valutazione circa il "mutato contesto competitivo", auspicabilmente legato agli Impegni, possa essere fatta solamente decorso un lasso di tempo di almeno 5 anni e quindi in ogni caso non prima della prossima analisi di mercato.

Con riferimento alla valutazione di merito sul contenuto degli Impegni presentati da TI, si rimanda a quanto espresso dagli operatori scriventi nel corso della apposita consultazione ex delibera n. 445/08/CONS. In questa sede si riportano alcune sintetiche considerazioni di merito nell'Allegato 1 al presente documento. Inoltre, le valutazioni negative espresse dagli operatori alternativi trovano riscontro anche nelle conclusioni di uno studio realizzato dalla società di consulenza SPC Network per BT Global Services.[4]

Inoltre, si ritiene opportuna sottolineare che le valutazioni espresse dall'Autorità circa la creazione di Open Access (OA), a cui l'Autorità pare dare particolare rilievo[5], non appaiono

---

[4] **Cfr.** il seguente link: *www.spcnetwork.co.u*.

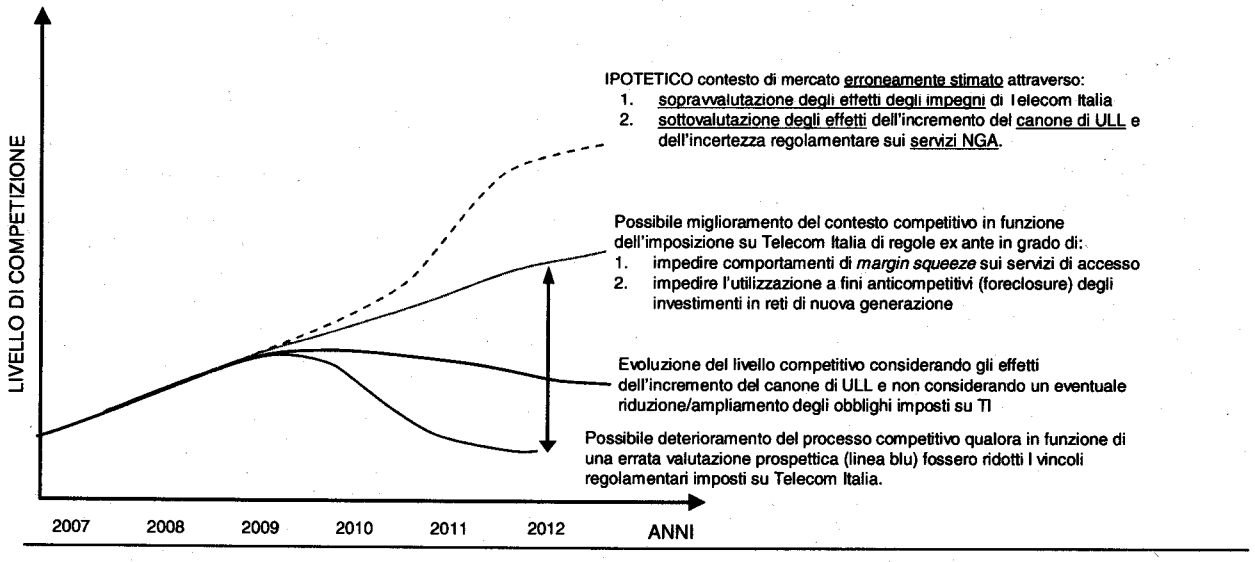
[5] Cfr. Par. 236: "*Prima di analizzare nello specifico l'impatto che i singoli gruppi di Impegni avranno sui singoli mercati oggetto di analisi, si sottolinea l'importanza che la creazione di "Open Access" – la nuova divisione di Telecom Italia, separata dal resto della società, dotata di proprio personale ed incaricata della gestione delle infrastrutture passive di rete – avrà sui meccanismi di separazione amministrativa previsti dalla delibera n. 152/02/CONS rafforzando, come si vedrà in seguito, le garanzie di parità di trattamento tra le funzioni commerciali di Telecom Italia ("TI Retail") e gli operatori alternativi che acquistano servizi di accesso all'ingrosso ("Operatori") attraverso l'istituzione di un nuovo sistema di incentivi, di un organo di vigilanza e di una contabilità*

condivisibili. Difatti, OA non è parte di alcun impegno né è previsto alcun tipo di separazione per le sedi del personale di OA. Tanto meno sono note le modalità con cui saranno regolamentati gli scambi di informazioni tra le differenti divisioni. A tal proposito le affermazioni della stessa Telecom Italia fanno chiaramente comprendere come non vi sia alcun vincolo al flusso di informazioni tra le divisioni retail di TI e le divisioni OA e TI Wholesale [6].

Infine, occorre sottolineare che nella Delibera 718/08/CONS, l'Autorità affermava al §. 76 che gli Impegni erano "*misure con carattere complementare*" rispetto agli obblighi regolamentari vigenti. Ne deriva, quindi, che il giudizio sugli Impegni espresso con la Delibera 718/08/CONS aveva natura profondamente diversa dall'analisi degli Impegni che l'Autorità intende condurre nell'ambito dell'attuale analisi di mercato. Perciò il giudizio espresso allora non può in alcun modo essere ereditato e trasposto nel procedimento in essere.

Per le ragioni suesposte, le Società scriventi si oppongono a che l'Autorità formuli delle valutazioni prospettiche puramente teoriche non basate su effettive evidenze e che non tengano debitamente conto anche del comportamento pregresso di Telecom Italia. Infatti, una errata valutazione del reale contesto di mercato comporterebbe piu' che presumibilmente negativi ed irreversibili impatti (cfr. figura 1).

Figura 1 Possibili scenari competitivi



separata con dettagliati oneri di cessione interna. In particolare Telecom Italia Wholesale (TI Wholesale) continuerà ad agire come unico fornitore dei servizi di accesso all'ingrosso per gli Operatori ma si dovrà interfacciare, per tali servizi, con Open Access al pari di TI Retail. L'estensione a TI Wholesale dei principali meccanismi a tutela della parità di trattamento, previsti dagli Impegni per Open Access, consente di superare le eventuali criticità legate al mantenimento di TI Wholesale come interfaccia verso gli Operatori. Gli Impegni prevedono, inoltre, che qualsiasi revisione, modifica e/o riorganizzazione delle attività di Open Access e della funzione Wholesale debba essere approvata dall'Autorità".

[6] Cfr. "*Telecom Italia Undertakings: building up an operational network separation Model*" London 6th March 2009 "*Telecom Italia's Operational Separation model keeps the company's vertical integration, allowing for an efficient flow of information among retail, network, access and other company's units. Accordingly, efficient planning of investments, including NGAN, is ensured*".

b. Evoluzione del contesto competitivo dei mercati nn. 1, 4 e 5 in funzione dell'incremento dei costi del servizio ULL e dello sviluppo delle reti di accesso di nuova generazione

Le Società scriventi rilevano che lo schema di provvedimento non include alcuna considerazione prospettica circa gli impatti sull'evoluzione competitiva dei mercati dell'accesso sia del recente incremento delle tariffe per i servizi di *unbundling* sia del dibattito in corso sull'evoluzione delle reti di accesso. Tale grave carenza risulta ancora più inspiegabile, in quanto:

1. La stessa Autorità, nell'ambito della propria analisi, più volte ribadisce la centralità del servizio di ULL come motore del processo competitivo segnalando, al § 205, come una maggiore diffusione del servizio di ULL sia frenata dagli elevati costi per la fruizione del servizio: ".. *i costi (di allestimento del sito, di affitto degli spazi in centrale e di affitto del doppino) continuano a risultare piuttosto elevati così come i tempi di attivazione del servizio*";
2. la strategia di investimento della maggioranza degli operatori ex monopolisti nella rete di accesso di nuova generazione, come ravvisato anche dagli analisti finanziari[7], pare giustificata, piuttosto che dalla possibilità di ottenere reali ritorni economici dalla vendita di servizi *premium*, dall'opportunità di eliminare dal mercato gli operatori che offrono servizi di *unbundling*. Tale strategia posta in essere da Telecom Italia dà l'opportunità di bloccare, in anticipo e senza alcun costo[8], gli investimenti degli operatori alternativi in servizi ULL, inibendone l'aggressività commerciale, senza, peraltro, fornire alcun riferimento circa le tempistiche e le caratteristiche dei futuri scenari.

Le Società scriventi invitano l'Autorità a valutare nell'ambito di questa analisi di mercato (i) gli impatti concorrenziali derivanti dall'incremento dei costi del servizio di ULL; (ii) gli impatti concorrenziali circa il dibattito e la futura realizzazione di reti di accesso di nuova generazione rispetto agli investimenti in servizi di ULL; (iii) la necessità di ampliare l'attuale offerta di servizi di accesso *wholesale* regolamentati alla luce dell'evoluzione della NGAN.

3. Erronea valutazione dell'autoproduzione degli Operatori alternativi (Self supply)

Le Società scriventi intendono, innanzitutto, richiamare all'attenzione di Codesta Spettabile Autorità gli effetti distorsivi connessi all'inclusione della componente di auto-produzione degli Operatori alternativi già nella fase di definizione del mercato sui risultati dello *SSNIP* test. Peraltro, l'inclusione di tale componente risulta altresì non idonea anche in fase di valutazione

[7] Si veda ad esempio il report sviluppato dalla società New Street Research LLP.

[8] Si fa riferimento agli effetti delle dichiarazioni circa l'incompatibilità delle nuove tecnologie della rete di accesso con il modello di accesso dei servizi ULL ed al fatto che scelte unilaterali di Telecom Italia possono portare alla chiusura di siti oggi aperti ai servizi di ULL e sui quali gli operatori alternativi hanno effettuato ingenti investimenti.

della SMP, nonché inadeguata ai fini di una valutazione del reale contesto competitivo di mercato italiano, come, tra l'altro, confermato dalla Commissione Europea nell'*Explanatory Note* alla nuova Raccomandazione (p.15)[9].

In merito, si segnala che tutte le casistiche per le quali non è giustificabile includere la componente di auto-produzione degli operatori alternativi (o "captive sales") sono riscontrabili nel mercato italiano, ossia:

- presenza di un'unica rete di accesso a copertura geografica nazionale di proprietà dell'*incumbent*;
- presenza di limiti di capacità;
- assenza di una effettiva sostituibilità (dal lato dell'offerta) per l'impossibilita degli Operatori alternativi di entrare nel *merchant market* del servizio di accesso all'ingrosso *bitstream.*

Pertanto, l'inclusione della componente di auto-produzione degli Operatori concorrenti avrebbe l'effetto di distorcere l'analisi delle effettive condizioni di mercato, contribuendo a diluire le quote di mercato di Telecom Italia e, quindi, a sottostimare la persistente dominanza di Telecom Italia su tutti i mercati dell'accesso al dettaglio e all'ingrosso.

Le Società scriventi invitano l'Autorità ad eliminare la componente di auto-produzione degli operatori alternativi ("captive sales") ai fini del calcolo delle quote di mercato, in linea con quanto previsto dall'*Explanatory Note* della Raccomandazione europea in materia di mercati rilevanti.

4. Relazione verticale tra Mercato n. 4 e Mercato n. 5

Le Società scriventi non condividono l'affermazione di Codesta Autorità che "*l'operatore che dispone dell'accesso fisico (sia perché proprietario della rete di accesso sia perché acquista il servizio di accesso fisico all'ingrosso), in caso di un aumento modesto ma significativo e non transitorio del prezzo del servizio all'ingrosso di accesso virtuale, potrebbe - in tempi ragionevoli e senza incorrere in costi particolarmente rilevanti - fornire questo servizio (accesso virtuale) ad operatori terzi*" (cfr. § 139 dello schema di provvedimento).

Tale valutazione, per cui si vorrebbe delineare la presenza di una effettiva e reale relazione di tipo verticale tra il mercato del servizio di accesso ULL (*upstream*) e il mercato del *bitstream*, risulta, da una parte, incoerente rispetto a quanto evidenziato dall'Autorità nell'analisi della dimensione merceologica del mercato dell'accesso *bitstream*, in cui si afferma che nel mercato italiano il servizio è venduto quasi esclusivamente (99,99% dei casi) da TI e, dall'altra, priva di ogni riscontro effettivo sul mercato.

[9] Cfr. Explanatory Note, p. 15: "(...) *However, **this is not justified** if alternative operators face capacity constraints, or their networks lack the ubiquity expected by access seekers, and/or if alternative providers have difficulty in entering the merchant market readily* (...)".

Si ritiene, quindi, che l'analisi volta a dimostrare l'esistenza di una relazione verticale tra il mercato dell'accesso disaggregato ed il mercato dell'accesso all'ingrosso a banda larga, benché potenzialmente condivisibile da un punto di vista teorico, risulta svuotata di significato, laddove raffrontata col contesto competitivo reale, non essendovi operatori alternativi in ULL che vendano un servizio di accesso all'ingrosso a banda larga a operatori terzi (salvo casi sporadici).

Pertanto, tradurre le quote di acquisto degli operatori concorrenti sul Mercato n. 4 in corrispondenti quote di mercato (auto-produzione) sul Mercato n. 5, appare, dunque, del tutto inadeguato.

Tali considerazioni trovano una loro conferma anche nell'analisi dei dati di cui alle tabelle n. 11 e n. 17 dello schema di provvedimento. Infatti, assumendo la quota *captive sales* degli Operatori concorrenti (tab. 11) la quota in volumi di Telecom Italia sul mercato *bitstream* risulta "artificiosamente" bassa e pari al 74,72%, mentre, invece, dalla quota di mercato in valore (tab. 17) di Telecom Italia pari al 94,07% - peraltro, in crescita di 2 p.p. rispetto all'anno precedente – risulta palese la persistente super dominanza di TI sul mercato *bitstream*.

Pertanto, si ritiene necessario includere nel computo delle quote di mercato esclusivamente le *merchant sales*, ai fini di una corretta definizione della dimensione geografica del mercato e di valutazione di SPM e, quindi, dei relativi obblighi regolamentari.

A fronte di tali considerazioni, le Società scriventi ravvisano un serio rischio nella metodologia adottata da Codesta Spettabile Autorità, sia in termini di impatto sulla definizione di mercato che di individuazione dell'operatore SMP, e, quindi, dei successivi obblighi regolamentari. Infatti, l'Autorità potrebbe erroneamente modificare e affievolire gli obblighi regolamentari posti attualmente in capo a Telecom Italia nelle zone geografiche appartenenti alla cosiddetta "Area 2", in cui vi sono centrali aperte all'unbundling, con l'effetto di:

- rendere di fatto impossibile per gli operatori che utilizzano servizi *bitstream* di rimanere, e/o entrare sul mercato;
- minare il corretto funzionamento del modello "*ladder of investment*" scelto dal Regolatore per il mercato italiano.

Le Società scriventi invitano l'Autorità a rivalutare – alla luce delle reali ed effettive condizioni di mercato – le considerazioni in merito alla "teorica" relazione verticale tra i mercati n. 4 e n. 5, escludendo la componente di auto-produzione degli operatori alternativi in linea con quanto previsto dalla normativa di riferimento.

5. Approccio metodologico all'analisi geografica dei mercati rilevanti.

Le Società scriventi desiderano innanzi tutto segnalare che condividono l'orientamento dell'Autorità nel definire i mercati rilevanti dei servizi al dettaglio (Mercato n. 1) e all'ingrosso

(Mercato n. 4 e n. 5) dell'accesso alla rete in postazione fissa, quali aventi tutti dimensione geografica nazionale.

Tuttavia, le Scriventi esprimono delle riserve sul procedimento logico dell'analisi sviluppata da Codesta Spettabile Autorità, in quanto lo stesso prescinde da qualsivoglia analisi puntuale sull'omogeneità della dimensione geografica dei mercati, ma si limita sostanzialmente a:

- introdurre il concetto di "unità geografica minima" rispetto alla quale viene sviluppata la successiva analisi delle condizioni di concorrenza (cfr. § 104);
- individuare surrettiziamente delle aree di mercato, distinguendo a seconda della presenza (Area 2) o meno (Area 1) di centrali aperte all'unbundling;
- valutare la quota di mercato di TI nelle suddette aree sulla base di specifici *cluster* (distinti per Quota di mercato e % popolazione coperta)[10].

Appare imprescindibile, invece, ai fini di una corretta analisi sulla dimensione geografica del mercato, valutare l'omogeneità delle condizioni competitive su base nazionale, per poi, eventualmente, sviluppare un'analisi sub-nazionale, laddove sussistano le seguenti condizioni[11]:

- presenza di operatori alternativi con una significativa copertura sub-nazionale e in grado di esercitare concretamente una significativa pressione competitiva in tali aree;
- differenziazione geografica delle politiche commerciali dell'*incumbent* e/o degli operatori alternativi ivi presenti;
- significativa differenziazione delle funzionalità/caratteristiche dei prodotti/servizi offerti in alcune aree sub-nazionali.

Tale quadro normativo, che conferma sostanzialmente i criteri di valutazione forniti anche dalla Commissione all'OFCOM nella propria lettera di commento all'analisi del mercato 5/2007[12], richiede dunque di analizzare prima l'omogeneità delle condizioni concorrenziali presenti sul territorio nazionale e, solamente una volta che si sia verificata l'impossibilità di definire il mercato come nazionale, svolgere l'ulteriore analisi volta a verificare le caratteristiche delle eventuali sub-aree identificate.

E' evidente che, nel caso del mercato italiano dei servizi di accesso al dettaglio nessuna di tali condizioni si verifica.

---

[10] Peraltro, si rileva che, TI ha una quota di mercato comunque maggiore del 50% nelle aree in cui è localizzato il 99,5% della popolazione.

[11] Cfr. ERG *Common Position on Geographic Aspects of Market Analysis* (October 2008), p.2, che: (i) impone "prima di passare all'analisi dettagliata del mercato geografico" di esaminare una serie di criteri atti a stabilire se un approccio nazionale sia giustificato, quali: la sufficiente sostituibilità tra le varie aree, la copertura e le quote di mercato degli operatori alternativi, l'uniformità di prezzi sul territorio, l'assenza di diversità nelle caratteristiche dei prodotti, sul territorio; (ii) ritiene appropriata un'analisi geografica dettagliata, solo una volta che si sia accertato che il mercato non possa avere dimensione nazionale e gli indicatori non suggeriscano che le condizioni concorrenziali nelle varie zone siano sufficientemente omogenei.

[12] Caso UK/2007/0733: "Wholesale broadband access in the UK", citato al paragrafo 19 dello Schema di Provvedimento.

Le Società scriventi invitano l'Autorità a riformulare l'analisi dell'ambito geografico dei mercati dei servizi di accesso al fine di analizzare in maniera puntuale il livello competitivo di mercato e verificare la presenza o meno di condizioni competitive omogenee su tutto il territorio nazionale, in coerenza con quanto previsto dalla *Common Position* dell'ERG.

6. Valutazione delle quote di mercato nelle aree geografiche

Appare opportuno segnalare, che la suddetta metodologia adottata da Codesta Spettabile Autorità ha l'effetto di sottovalutare l'insufficiente grado di concorrenza nel mercato italiano dell'accesso, caratterizzato dalla posizione di quasi monopolio detenuta da Telecom Italia in tutto il territorio indipendentemente dalla disponibilità di servizi ULL.

Alla luce di quanto sopra, le Società scriventi evidenziano quanto segue.

1. L'esigenza di continuare a garantire a livello nazionale – mediante il mantenimento quantomeno degli attuali obblighi regolamentari *ex ante* – l'accesso alla rete di Telecom Italia mediante servizi sia bitstream che ULL, al fine di consentire agli operatori concorrenti di seguire la scala degli investimenti, nel pieno rispetto dell'approccio regolamentare adottato dall'Autorità.
2. La rilevanza assoluta della corretta fornitura dei servizi di *Bitstream* e *Wholesale Line Rental,* sia per gli operatori che fanno principalmente uso dei servizi di ULL, sia per gli operatori meno infrastrutturati. Infatti, emerge che:
    a. nelle aree ULL (attuali e prospettiche) questi servizi rappresentano l'unica possibilità di competere con Telecom Italia per gli operatori che non godono di sufficiente economie di scala e densità , cosi come, per gli operatori ULL un utile strumento commerciale per il raggiungimento di una base di clientela, tale da giustificare ulteriori investimenti in servizi di ULL (i.e. ottimizzazione delle economie di scala e densità in piena coerenza con il principio della *ladder of investment*);
    b. nelle aree del paese che, per ragioni orografiche e di distribuzione della popolazione, non giustificano gli investimenti in ULL, anche in via prospettica, i servizi Bitstream e WLR rappresentano, di fatto, i soli servizi wholesale a disposizione degli operatori alternativi e del processo competitivo.
3. La centralità dei servizi di ULL come vero motore del processo competitivo, in un'ottica di medio periodo, e come principale servizio all'ingrosso attualmente in grado di esercitare una reale pressione competitiva sull'operatore dominante.

A parere degli Operatori scriventi l'analisi svolta evidenzia:

- la necessità di promuovere ulteriormente la diffusione della competizione sui servizi di ULL al fine di creare condizioni di piena concorrenza;

- la necessità di garantire la diffusione della competizione tramite la disponibilità (oltre che la convenienza) dei servizi Bitstream su tutto il Paese, alla luce della loro rilevanza strategica, in particolare per il mercato non residenziale, mercato per il quale tali servizi rappresentano spesso il primo gradino della *ladder of investment*, considerata la limitata possibilità per chi opera su tale mercato di realizzare le economie di scala e densità necessarie per l'utilizzo dell'ULL.

II. Risposta alla D1: Si condivide l'orientamento dell'Autorità in merito alla definizione dei mercati al dettaglio?

L'analisi svolta nel documento di consultazione, relativa all'individuazione dei mercati rilevanti dell'accesso alla rete telefonica pubblica da postazione fissa (anche in tecnologia VoIP in decade zero e di tipo managed) per clienti residenziali (1a) e non residenziali (1b) appare sostanzialmente condivisibile.

a. Dimensione merceologica

L'analisi sulla definizione merceologica dei mercati rilevanti dell'accesso alla rete telefonica pubblica da postazione fissa per clienti residenziali e non residenziali appare generalmente condivisibile.

Si condivide, infatti, l'orientamento dell'Autorità laddove si definisce il mercato dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa (su rame, fibra ottica e tecnologia wireless fissa) per clienti residenziali (1a) e non residenziali (1b) come la domanda e l'offerta, rispettivamente, rivolta ai clienti residenziali e non residenziali, di una connessione o di un accesso (in postazione fissa o indirizzo fisso) alla rete telefonica pubblica allo scopo di fare e/o ricevere chiamate telefoniche ed accedere ai servizi correlati anche in tecnologia VoIP in decade zero e di tipo managed (cfr. § 123 del documento di consultazione).

Le Società scriventi accolgono positivamente la decisione di Codesta Spettabile Autorità di includere, coerentemente al principio di neutralità tecnologica, l'accesso a banda larga VoIP in decade zero e di tipo managed nel mercato rilevante dell'accesso al dettaglio, oggetto di analisi.

Ciò che rileva, infatti, ai fini della definizione del mercato rilevante è il servizio offerto, ossia il servizio di accesso al dettaglio alla rete telefonica pubblica in postazione fissa – per utenti residenziali e non residenziali – a prescindere dalla modalità di fornitura (a banda stretta e/o a banda larga).

Tale valutazione si pone in sostanziale continuità sia con l'orientamento precedentemente espresso dall'AGCom - circa la *sostanziale equivalenza del servizio VoIP in decade zero* con i servizi tradizionali, anche conseguentemente alla migrazione delle reti di trasporto e accesso verso la tecnologia NGN[13] - che con i commenti espressi dalla Commissione Europea - circa il consolidamento in un'ottica *forward looking* della relazione di sostituibilità tra servizi di accesso VoIP e tradizionali[14], e, quindi, laddove dimostrata un'effettiva sostituibilità, sulla piena coerenza alla normativa comunitaria dell'inclusione del *managed* VoIP nel mercato rilevante in parola[15].

Preme altresì richiamare all'attenzione di Codesta Spettabile Autorità che il servizio managed VoIP in decade zero, offerto al cliente finale dal medesimo operatore che offre a quest'ultimo anche il servizio di accesso a banda larga alla rete fissa VoIP, nella quasi totalità dei casi si basa comunque su un accesso in rame di Telecom Italia[16].

Alla luce di tali considerazioni, nonché a fronte della strategia commerciale perseguita da Telecom Italia con l'offerta di servizi *naked* (cfr. "Alice Casa") - con un progressivo *upgrade* dei clienti fidelizzati su piattaforma PSTN a quella in VoIP – appare quanto mai ineludibile includere i suddetti servizi *managed* VoIP nel mercato rilevante dell'accesso al dettaglio a rete fissa così come ribadire esplicitamente la validità per tali servizi delle misure ex ante in termini di trasparenza e replicabilità tecnico-economica delle offerte da parte dei concorrenti, anche in coerenza alla normativa vigente[17], al fine di evitare pratiche anticoncorrenziali di *leveraging* e *margin squeeze* da parte dell'*incumbent.*

Diversamente, l'esclusione dalla definizione di mercato dei servizi di accesso VoIP (di tipo managed e in decade zero) sarebbe stato inadeguato e avrebbe avuto l'effetto di creare un vacuum regolamentare e di offrire a Telecom Italia la possibilità di aggirare gli obblighi esistenti. Tale condizione sarebbe stata del tutto incoerente con l'esigenza manifestata da Codesta Spettabile Autorità di definire un adeguamento dei test di prezzo attualmente utilizzati nell'ambito della delibera n. 152/02/CONS 18, al fine di verificare la replicabilità anche dei servizi al dettaglio a

---

[13] Cfr. Delibera n. 11/06/CIR, p. 22.

[14] Cfr. Case DE/2005/0306.

[15] Cfr. Case NL/2005/0287.

[16] Cfr. Tabella 1 dello schema di provvedimento, da cui si evince che solamente l'1,53% della totalità degli accessi retail è in fibra.

[17] Cfr. art. 23 comma 4 della delibera n. 249/07/CONS: *"Tutte le offerte retail di Telecom Italia di servizi offerti mediante la propria rete di accesso a banda larga in tecnologia ATM o Ethernet/IP devono essere replicabili mediante l'uso dei servizi bitstream disponibili nell'offerta di riferimento"*.

[18] Cfr. Comunicazione dell'Autorità del 30 gennaio 2009 relativa all'avvio del procedimento di adeguamento e innovazione della metodologia dei test di prezzo attualmente utilizzati nell'ambito della Delibera 152/02/CONS "Misure atte a garantire la piena applicazione del principio di parità di trattamento interna ed esterna da parte degli operatori aventi notevole forza di mercato nella telefonia fissa".

banda larga di Telecom Italia offerti mediante la propria rete di accesso a banda larga, coerentemente alla normativa vigente[19].

b. Dimensione geografica.

Si condivide l'orientamento dell'Autorità nel definire i suddetti mercati dell'accesso al dettaglio da postazione fissa quali aventi tutti **dimensione geografica nazionale**.

Tuttavia l'analisi sulla definizione geografica dei mercati rilevanti dell'accesso alla rete telefonica pubblica da postazione fissa per clienti residenziali e non residenziali appare non completamente condivisibile.

Difatti, fermo restando le considerazioni precedentemente riportate al paragrafo 5 delle Considerazioni Generali, circa l'approccio metodologico all'analisi geografica dei mercati rilevanti adottato da Codesta Spettabile Autorità, le Società scriventi ritengono opportuno puntualizzare quanto segue.

In primo luogo, appare necessario porre all'attenzione di Codesta Spettabile Autorità che a fronte di un contesto competitivo quale quello italiano, in cui l'operatore *incumbent* Telecom Italia continua a detenere delle quote di mercato pari all'83,21% e in cui, quindi, è evidente che persistono forti limiti alla contendibilità del mercato, non appare ragionevole - nell'orizzonte temporale della presente analisi di mercato - ipotizzare un'evoluzione dello scenario competitivo tale da ammettere una segmentazione del mercato.

Piuttosto, permangono forti limiti alla capacità degli operatori concorrenti ad esercitare un'effettiva pressione concorrenziale sull'operatore *incumbent*, come si evince, in prima analisi, peraltro, dalle quote di mercato di Telecom Italia di gran lunga al di sopra del 75% anche nelle aree ULL, potenzialmente più concorrenziali. Peraltro, si segnala che – non includendo la componente di auto-produzione degli Operatori alternativi – le quote di mercato di Telecom Italia, rappresentate nella tabella 6 dello Schema di Provvedimento, sarebbero ancora più elevate.

Servizio di accesso al dettaglio	**Telecom Italia**	**Altri**
Quota nazionale	83,21%	16,79%
Quota Area 2	76,54%	23,46%
Quota Area 1	100%	0%

[19] Cfr. art. 23 comma 4 della delibera n. 249/07/CONS: "*Tutte le offerte retail di Telecom Italia di servizi offerti mediante la propria rete di accesso a banda larga in tecnologia ATM o Ethernet/IP devono essere replicabili mediante l'uso dei servizi bitstream disponibili nell'offerta di riferimento*".

Nell' area 1, infatti, coperta esclusivamente dalle centrali locali dell'*incumbent* ove non sono disponibili servizi di *unbundling*, la possibilità degli operatori alternativi di esercitare una potenziale pressione competitiva nei confronti dell'operatore incumbent è limitata alla disponibilità dell'offerta all'ingrosso di servizi di WLR o di *naked bitstream* di Telecom Italia.

Al riguardo, le Società scriventi ritengono opportuno richiamare all'attenzione di Codesta Autorità che sia il servizio di WLR (benché introdotto a fine 2007) sia i servizi *naked bitstream* sono ancora ad uno stato iniziale di sviluppo, cosicché non appaiono suscettibili di modificare sensibilmente il contesto competitivo di mercato nell''orizzonte temporale oggetto della presente analisi[20].

Comunque, i limiti alla contendibilità del mercato risultano ancora più evidenti proprio nelle aree potenzialmente soggette a maggiore concorrenza, c.d. area 2, ove sono disponibili servizi di *unbundling* e a maggiore densità di popolazione residenziale e non residenziale, in quanto l'attuale offerta dei servizi di accesso disaggregato e di *bitstream* non garantisce ancora un'effettiva e piena contendibilità del mercato, a causa degli ostacoli di natura tecnico-qualitativa ed economica.

Ne deriva che non sussistono le condizioni per l'individuazione di mercati sub-nazionali, come confermato anche dalla distribuzione delle quote di mercato dell'operatore *incumbent* Telecom Italia, che detiene delle quote di mercato di quasi monopolio (80-100%) nelle aree in cui è concentrato il 68% della popolazione e, comunque, sempre superiori al 50% nelle aree in cui è concentrato il 99,7% della popolazione.

Inoltre, il fatto che tutti gli operatori – compresi gli operatori concorrenti – attuano politiche commerciali e promozionali su base nazionale, anche nelle aree a maggiore concentrazione di traffico e con differente livello di infrastrutturazione, conferma l'assenza di elementi tali da originare condizioni concorrenziali non omogenee nel contesto generale di mercato.

Peraltro, si segnala che, pur nel caso di eventuali differenziazioni di prezzo, come confermato in più occasioni[21] dalla Commissione Europea, oltre che nell'*Explanatory Note*[22], differenti politiche di prezzo di per sé non costituiscono un elemento discriminante, in quanto in alcune circostanze, sono da imputarsi esclusivamente a differenze nei costi sottostanti alla fornitura dei servizi *retail*, riconducibili, a loro volta, ai differenziali di prezzo sussistenti fra i servizi *wholesale* di *unbundling, WLR* e *bitstream.* Piuttosto, differenti politiche di prezzo risultano un valido indicatore di differenti condizioni competitive, esclusivamente laddove siano imputabili

---

[20] Dalla presentazione di Telecom Italia, "9M '08 Business Performance" di novembre 2008, risultano attive solamente 414 mila linee in WLR e 471 mila linee in Bitstream Naked (incluse anche quelle attive in centrali aperte ai servizi di unbundling), rispetto ad un numero di linee totali attive pari a circa 28 milioni nel 2007.

[21] Cases ES/2008/0804-0805.

[22] Cfr. *Explanatory Note*, p.12,: "*Regional competitors can indeed exercise a competitive pressure reaching beyond the area in which they are present when the potential SMP operator applies uniform tariffs and the regional competitor is too large to ignore.* ***Moreover, there should be evidence that the pressure for regional price differences comes from customers and competitors and is not merely reflecting variations in the underlying costs***".

all'esistenza di effettive pressioni concorrenziali[23].

Infine, le Società scriventi condividono la posizione dell'Autorità circa la dimensione geografica nazionale del mercato dei servizi a banda larga al dettaglio e la non adeguatezza di un'approfondita analisi geografica, tenuto conto anche del fatto che la caratterizzazione del mercato al dettaglio dell'accesso a banda larga è funzionale esclusivamente alla definizione del corrispondente mercato all'ingrosso di riferimento. Tuttavia, coerentemente a tale orientamento, si ritiene necessario eliminare i riferimenti di cui alla tabella 6 del documento a consultazione (cfr. Allegato B della delibera n. 92/08/CONS), al fine di evitare conclusioni fuorvianti circa la definizione del mercato rilevante oggetto di analisi, ossia il mercato nazionale al dettaglio del servizio di accesso alla rete telefonica fissa (anche in tecnologia VoIP in decade zero e di tipo *managed*) per clienti residenziali (1a) e non residenziali (1b).

Alla luce delle suddette considerazioni non si può che confermare la precedente valutazione circa la presenza di condizioni concorrenziali uniformi su tutto il territorio nazionale e tali da non giustificare una segmentazione geografica dei mercati al dettaglio dell'accesso, e, quindi, dei mercati wholesale di riferimento.

[23] Cfr. "*ERG Common Position on Geographic Aspects of Market Analysis (definition and remedies)*", p.15, ERG (08) 20 final, October 2008.

III. Risposta alla D2: "Si condivide l'orientamento dell'Autorità in merito alla definizione dei mercati del prodotto/servizio all'ingrosso?"

L'analisi relativa alla definizione merceologica dei mercati dei servizi all'ingrosso di accesso (fisico e virtuale) alla rete in postazione fissa, forniti mediante l'utilizzo delle tecnologie fisse su rame, fibra ottica e WLL, appare sostanzialmente condivisibile.

Difatti, si condivide la definizione di mercati distinti rispettivamente per:

a. il mercato rilevante della domanda e dell'offerta dei servizi di accesso (virtuale) a banda larga all'ingrosso (*bitstream*);
b. il mercato rilevante della domanda e dell'offerta dei servizi all'ingrosso di accesso fisico alle infrastrutture di rete in postazione fissa (ivi compresi sia il servizio di accesso completamente disaggregato alla rete locale, sia quello di accesso disaggregato alla sottorete locale, sia quello di accesso condiviso).

Al riguardo, le Scriventi accolgono positivamente l'inclusione della fibra ottica nel perimetro di riferimento del mercato rilevante, pur rilevando la necessita di una più puntuale analisi. Infatti, essendo la tecnologia data dagli apparati che vengono utilizzati per realizzare i servizi, l'Autorità dovrebbe specificare - soprattutto ai fini della successiva definizione degli obblighi regolamentari - quali sono i servizi, le interfacce, che l'operatore che ha SMP utilizza e che deve rendere disponibili agli altri operatori in un'ottica di parità di accesso. A tal fine le società scriventi rammentano che fino al 2005, il quadro regolamentare prevedeva anche l'offerta dell'accesso (disaggregato) realizzato in fibra ottica, eliminata solo successivamente a causa della limitativa definizione del mercato 11 nella raccomandazione della Commissione europea n. 2003/311/CE.
Si ritiene pertanto che tale servizio debba essere reintrodotto fra gli obblighi in capo a Telecom Italia, onde poter costituire, insieme alla ulteriori offerte di accesso alle nuove infrastrutture NGA, l'insieme delle possibili soluzioni di offerte di accesso alle reti dell'operatore incumbent.

Si rileva inoltre che la definizione proposta dei servizi wholesale a larga banda, che fa riferimento a tutte le infrastrutture disponibili (rame, fibra , WLL), rafforza la necessità di estendere l'offerta di servizi Bitstream in tecnologia Ethernet anche alla fibra ottica, superando l'attuale limitazione che risulta ingiustificata dal punto di vista tecnico.

Tuttavia, pur condividendo la definizione finale dei mercati rilevanti del prodotto/servizio come elaborata dall'Autorità, si ritiene necessario porre all'attenzione di Codesta Spettabile Autorità alcuni aspetti dell'analisi che non appaiono condivisibili e che andrebbero chiariti e rivisti per evitare delle erronee interpretazioni nella successiva fase di definizione della dimensione geografica del mercato e di valutazione circa la presenza di SPM, e, quindi dei relativi remedies in capo all'operatore SMP.

Preme innanzitutto segnalare che, i servizi *bitstream* e ULL si trovano a un diverso livello della scala degli investimenti che gli operatori concorrenti devono intraprendere nel processo di

infrastrutturazione. Ne segue che, *in primis*, il servizio ULL, in quanto è il più infrastrutturato, richiede maggiori investimenti *up-front* rispetto al servizio *bitstream*, con conseguenti differenze in termini di pricing e di sostenibilità del business case, in termini di massa critica clienti.

In tale prospettiva strategica, necessariamente di medio periodo, l'accesso virtuale può consentire all'OLO infrastrutturato di raggiungere anticipatamente una copertura elevata. Rappresenta inoltre l'unico strumento per poter raggiungere una copertura nazionale, giacché l'accesso fisico appare praticabile solo in aree geografiche selezionate.

In conclusione, poiché per un operatore la scelta di dotarsi di infrastrutture proprie non può ovviamente essere modificata in tempi brevi, appare evidente che non possa esistere di fatto alcuna sostituibilità fra le due classi di prodotti dal punto di vista della domanda[24], come correttamente confermato anche dall'Autorità.

Per quanto riguarda la sostituibilità dal lato dell'offerta, non si ritiene condivisibile la conclusione dell'analisi sviluppata da Codesta Autorità ai § 138 e 139, nella misura in cui ammette la possibilità per gli operatori alternativi in ULL di offrire servizi bitstream.

In relazione a quanto affermato al § 138 circa la mancanza da parte degli operatori alternativi di offerte di accesso wholesale fisico e virtuale basate sulla propria infrastruttura si evidenza quanto segue. Tale assenza non è dovuta (come erroneamente ritiene l'Autorità) alla mancanza di uno specifico obbligo regolamentare nei confronti degli OLO di offerta di tali servizi, o alle loro strategie competitive sul mercato al dettaglio, quanto alla reale impraticabilità tecnica ed economica dello sviluppo di tale offerta da parte degli operatori alternativi. La stessa Autorità, in un altro passaggio dello Schema di Provvedimento condivide la marginalità e trascuratezza di un'offerta di accesso wholesale alternativa a quella di Telecom Italia, quando al successivo § 164 afferma:

"*Similmente gli operatori alternativi utilizzano le proprie infrastrutture - localizzate prevalentemente nella stessa area 2 – per l'autoproduzione* ***ad eccezione di alcuni casi marginali in*** *cui queste vengono cedute a terzi in affitto*" [enfasi aggiunta].

Particolare attenzione merita, inoltre, quanto affermato al par. 140, circa il fatto che il mercato n. 4 "si colloca a monte" del mercato n. 5. La relazione verticale tra i due mercati in base alla quale i servizi del mercato n. 4 costituiscono un input per la fornitura del servizio di accesso a banda larga all'ingrosso, costituisce, di fatto, lo schema fondamentale d'impostazione utilizzato da codesta Autorità per tutta l'analisi dei mercati rilevanti rappresentato nella Figura 1 della bozza di documento sottoposto a consultazione pubblica.

---

[24] Si noti che mentre un operatore non infrastrutturato non avrà alcun interesse per le offerte all'ingrosso di accesso fisico, diversa è la situazione per gli operatori che, pur dotati di infrastruttura propria solo su parte del territorio nazionale, per motivi di time to market o di scala possono optare per soluzioni che prevedano l'utilizzo di offerte bitstream.

Lo schema di analisi utilizzato dall'Autorità pare basarsi sulla disposizione, contenuta al §. 28 dello Schema di Provvedimento, nella quale si afferma che "in considerazione della suddetta relazione verticale esistente tra il mercato n. 4 e il mercato n. 5, la Commissione Europea raccomanda agli Stati Membri di effettuare un'analisi congiunta di tali mercati". Le Società Scriventi intendono segnalare come l'interpretazione adottata da AGCom appaia puramente teorica e non coerente con quanto affermato dalla Commissione Europea nell'Annex alla Raccomandazione.

La relazione verticale tra il mercato n. 4 dell'accesso fisico e il mercato n. 5 dell'accesso "virtuale" riportata nella Raccomandazione ha un carattere puramente "tecnico", in quanto dal punto di vista tecnologico il servizio bitstream si basa effettivamente sull'utilizzo delle infrastrutture sulle quali insiste il servizio di ULL. Tuttavia, è nell'*Explanatory Note* di accompagnamento alla Raccomandazione che la Commissione Europea spiega estensivamente le ragioni in base alle quali i mercati n. 4 e n. 5 debbano essere analizzati congiuntamente, fornendo, allo stesso tempo, una serie di criteri che le ANR debbono seguire nel condurre l'analisi competitiva congiunta dei due mercati (definizione di mercato e SMP assessment), ossia:

Criterio n. 1: I servizi di ULL e bitstream sono compresi in due mercati wholesale direttamente e indipendentemente collegati con il mercato retail dell'accesso a banda larga. Si differenziano solamente per caratteristiche divergenti in termini di costi irrecuperabili affrontati dagli OLO e di controllo del servizio finale di fornitura di accesso a banda larga. In altri termini, sono due modelli di business che prevedono, nel caso dell'ULL una concorrenza fortemente infrastrutturale, e, nel caso del bitstream, di concorrenza sui servizi offerti.

L'Autorità ha effettuato un'analisi di questo tipo ai §§.. 131 – 133 dello Schema di Provvedimento, arrivando alle stesse conclusioni espresse dalla Commissione.

Criterio n.2: La necessità di analizzare congiuntamente i mercati nn. 1 4 e 5, è motivata principalmente con riferimento allo sviluppo delle reti NGN, poiché lo spostamento della fibra verso il cabinet e/o verso l'edificio di residenza dell'utente potrebbero cambiare radicalmente lo scenario competitivo, superando, di fatto, l'attuale scenario fondato sull'ULL. Tali cambiamenti tecnologici, afferma la Commissione Europea, sono quindi passibili di modificare le caratteristiche di domanda e offerta dei mercati nn. 4 e 5, con particolare riferimento alle scelte degli operatori in ULL di migrare verso soluzioni alternative quali l'accesso agli scavi, cavidotti o altre infrastrutture passive, oppure il servizio bitstream.

Tuttavia, gli scriventi esprimono le proprie riserve circa l'esaustività dell'analisi di Codesta Spettabile Autorità in merito. L'Autorità si limita ad affermare che, date le condizioni del mercato italiano, lo sviluppo NGAN della rete dell'incumbent non pare essere in grado di cambiare significativamente il contesto competitivo, anche in prospettiva, nella fornitura del servizio di ULL e bitstream.

Tuttavia, in chiara contraddizione, prevede, poi, presunti effetti pro-competitivi dello sviluppo delle reti di tipo NGA che la portano ad affermare al §. 163 dello Schema di Provvedimento che:

"l'Autorità ritiene comunque opportuno un monitoraggio delle condizioni competitive su dimensione sub-nazionale al fine di rilevare un eventuale ampliamento delle differenze competitive nel corso del tempo. Tale orientamento è giustificato anche alla luce dell'auspicabile sviluppo di reti NGAN, che potrebbe condurre a variazioni significative della situazione competitiva."

Piuttosto, a parere delle Società Scriventi, il rischio insito nello sviluppo delle reti NGAN, in assenza di adeguata regolamentazione, è proprio una ri-monopolizzazione dell'accesso, su tutto il territorio nazionale oltre alla problematica gestione della migrazione degli operatori alternativi verso i prodotti wholesale "di nuova generazione". Tale aspetto non è stato in alcun modo approfondito dall'Autorità.

Si osserva inoltre che in alcuni paesi europei lo sviluppo di una NGA ha portato proprio a riconsiderare il rapporto tra servizi wholesale attivi e servizi wholesale passivi, riconoscendo la crescente importanza dei rimedi attivi per lo sviluppo di una più ampia concorrenza. In questa ottica le considerazioni dell'AGCom presenti nel presente Schema di provvedimento sembrano andare in direzione totalmente opposta a questo orientamento.

Criterio 3: La relazione verticale tra i due mercati nn. 4 e 5 potrebbe potenzialmente condurre ad una concorrenza effettiva solo laddove si verificassero le seguenti condizioni:

a) diffusa ed elevata copertura del servizio ULL (concorrenza intra-piattaforma), in combinazione con il servizio di accesso fornito tramite cavo coassiale, fibra e wireless (concorrenza inter-piattaforma); .
b) elevato tasso di penetrazione della banda larga al dettaglio;
c) effettiva e concreta offerta da parte dei *competitors* in una "larga parte del Paese" di un servizio di accesso *wholesale* a terzi in aree in cui è concentrata la maggior parte della popolazione telefonica[25].

Con riferimento al punto a) l'AGCom ha sottolineato come la concorrenza inter-piattaforma sia assente, e che la concorrenza tramite servizi ULL sia sviluppata[26] solo in aree ristrette dal punto di vista geografico e di copertura della popolazione telefonica.

Neanche il criterio b) risulta essere soddisfatto, in quanto, in Italia il tasso di penetrazione della banda larga pari al 19% è molto al di sotto della media dell'Unione Europea (cfr. *XIV Implementation Report*).

---

[25] Cfr. Case NL/2005/0281: "*In particular, the fact that LLU is already in place in the Netherlands with coverage up to 70% of the population, which is expected to increase to 85% in 2006, enables alternative operators to provide a wholesale DSL-based bitstream product in competition with KPN. In addition, the competition between cable operators and DSL-based operators on the retail internet access market further reduces the need for ex ante regulation of the low quality WBA market in the specific case of the Netherlands*", p. 8.
[26] Cfr Delibera 207/08/Cons.

Dal momento che in Italia non si è sviluppata una concorrenza inter-piattaforma e che come precedentemente espresso è del tutto marginale l'offerta di servizi bitstream da parte di operatori alternativi in ULL, ne deriva che la neanche il criterio c) risulta soddisfatto.

Pertanto, appare palese che nel contesto di mercato italiano non sussiste – né potrà definirsi nell'orizzonte temporale della presente analisi – un'effettiva sostituibilità dal lato dell'offerta per i servizi di accesso *bitstream*. Al riguardo, per una più ampia analisi, si rimanda alla sezione seguente (cfr. risposta alla domanda D.3).

Alla luce di tali ulteriori considerazioni, appaiono ancora più incontrovertibili le conclusioni circa l'assoluta dominanza di Telecom Italia a livello nazionale su tutti i mercati oggetto di analisi e, quindi, sull'inesistenza dei presupposti sui quali fondare un'eventuale segmentazione dei mercati e/o differenziazione geografica dei remedies.

IV. Risposta alla D3:Si condivide l'orientamento dell'Autorità in merito alla dimensione dei mercati geografici all'ingrosso? In particolare si condivide che – sulla base delle evidenze disponibili – la riscontrata presenza di differenze nel contesto competitivo di alcune aree del Paese non giustifica, al momento, l'individuazione di mercati geografici sub-nazionali?

Si condivide l'orientamento dell'Autorità nel definire i mercati d'accesso wholesale quali aventi dimensione geografica nazionale.

Tuttavia l'analisi sulla definizione geografica dei suddetti mercati rilevanti appare non condivisibile né nella forma né nel merito, come già ampiamente analizzato sia nel paragrafo 5 delle Considerazioni Generali che nella risposta alla domanda D.1.

Nel seguito si analizzano nel dettaglio le caratteristiche strutturali del mercato italiano dell'accesso a banda larga (Mercato n. 5), prendendo a riferimento degli indicatori – ulteriori rispetto alle quote di mercato dell'operatore *incumbent* – e dimostrando come in Italia non sia giustificabile ipotizzare una eventuale segmentazione geografica del mercato né alcuna differenziazione degli obblighi in senso riduttivo rispetto alla situazione attuale.

Infatti, nel contesto di mercato italiano non si ritiene sussistano delle effettive condizioni competitive sufficientemente disomogenee e tali da giustificare l'individuazione di mercati geografici sub-nazionali. In Italia mancano i presupposti per poter procedere ad una segmentazione geografica del mercato proprio per le peculiarità strutturali del mercato della rete fissa, che differiscono da quelle dei Paesi europei nei quali il Regolatore nazionale, nell'analisi di mercato, ha valutato l'ipotesi di una segmentazione geografica dei mercati.

i) Assenza di *direct/indirect pricing constraint*

In Italia, permane un evidente collo di bottiglia nel mercato dell'accesso, mancando un'infrastruttura di rete alternativa a quella in rame dell'operatore *incumbent* verticalmente integrato. Difatti, per poter offrire i propri servizi di traffico sui mercati *retail*, gli operatori concorrenti dovranno continuare ad avvalersi dei servizi di accesso (fisico e/o virtuale) offerti dall'operatore dominante Telecom Italia.

L'assenza di sostituibilità dal lato dell'offerta appare ancora più evidente, considerando anche il fatto che in Italia la quasi totalità degli accessi a banda larga è in tecnologia xDSL, e, quindi, su rame di Telecom Italia, fatta eccezione per uno 0,01% di accessi in fibra. Pertanto, risultano assenti dei vincoli diretti (*direct constraints*) al comportamento dell'*incumbent*.

Inoltre, si ritiene siano del tutto nulli anche eventuali *indirect pricing constraint*, in quanto:

i) mancano operatori via cavo, a differenza degli altri Paesi europei;

ii) gli operatori alternativi in ULL non offrono nella prassi servizi di accesso *wholesale* a operatori terzi.

Come espresso nell'*Explanatory Note*[27] e confermato in altre occasioni dalla Commissione Europea, perché si possa riscontrare un effettivo vincolo diretto/indiretto alla variazione di prezzo, è necessario che un operatore alternativo abbia iniziato ad offrire in una "larga parte del Paese" (almeno il 30% del territorio) un servizio di accesso *wholesale* a terzi in aree in cui è concentrata la maggior parte della popolazione telefonica (almeno il 60-70% della popolazione)[28].

In particolare, la Commissione afferma che gli operatori alternativi sarebbero in grado di esercitare un vincolo diretto sull'incumbent qualora:

"In cases where there is likely demand substitution, i.e. where wholesale customers are interested in procuring from alternative operators, it may be justified to take the self-supply concerned into consideration for the sake of market delineation. However, this is not justified if alternative operators face capacity constraint or their networks lack the ubiquity expected by access seekers, and/or if alternative providers have difficulty in entering the merchant market readily."

Peraltro, l'assenza di qualsivoglia *indirect pricing constraint* al comportamento dell'operatore *incumbent*, trova conferma nel fatto che la stessa Autorità ha ritenuto opportuno dover precisare che: "*(...) in seguito ad un incremento del prezzo del servizio bitstream di tipo xDSL e, quindi, di un conseguente aumento del prezzo del corrispondente servizio al dettaglio offerto da operatori che, non essendo integrati verticalmente, acquistano il servizio bitstream, i consumatori potrebbero migrare anche verso l'acquisto dei servizi xDSL dell'impresa verticalmente integrata. (...) In tale caso, l'incremento del prezzo all'ingrosso dell'impresa verticalmente integrata si rivela profittevole, in quanto non genera i vincoli indiretti (...)*" (enfasi aggiunta; cfr. § 145 dell'Allegato B alla delibera n. 92/09/CONS).

Inoltre, ferme restando le precedenti valutazioni, si ritiene necessario puntualizzare che l'eventuale offerta di servizi intermedi da parte di *competitors* di piccole dimensioni non potrebbe in alcun modo intendersi quale sostitutiva (lato offerta) dell'offerta *bitstream* di Telecom Italia, proprio per il fatto che si basa sugli input intermedi essenziali acquistati dall'operatore *incumbent*. Pertanto, non sarebbe giustificata alcuna revoca degli obblighi in capo a TI. Infatti, nell'ipotesi di deregolamentazione, non vi sarebbe alcun operatore in grado di fornire un servizio di accesso *wholesale* a banda larga al di fuori dell'operatore *incumbent* TI, verticalmente integrato lungo tutta la filiera.

---

[27] Cfr. Explanatory Note, p. 34: "and *where alternative operators have started to provide wholesale broadband access services* ***in large parts of the country*** *in competition with the incumbent, thereby providing a direct constraint on the market power of the incumbent in supplying wholesale access services.* ***In addition****, the level of competition at the retail level from both vertically integrated undertakings and those exploiting unbundled local loop access may be such as to exert an indirect constraint on the market for wholesale access services*"

[28] Cfr. Case NL/2005/0281: "*In particular, the fact that LLU is already in place in the Netherlands with coverage up to 70% of the population, which is expected to increase to 85% in 2006, enables alternative operators to provide a wholesale DSL-based bitstream product in competition with KPN. In addition, the competition between cable operators and DSL-based operators on the retail internet access market further reduces the need for ex ante regulation of the low quality WBA market in the specific case of the Netherlands*", p. 8.

Inoltre, l'acquisto di servizi intermedi offerti da parte di operatori alternativi comporterebbe forti inefficienze sia di ordine tecnico (relative ai processi di *provisioning*), che di ordine economico, data le condizioni economiche evidentemente peggiorative rispetto a quelle fornite dall'operatore *incumbent*.

Infine, la mera presenza di operatori alternativi in ULL non risulta essere di per sé prova della sostituibilità lato offerta e della contendibilità del mercato, anche per il fatto che, proprio nelle aree a maggiore concentrazione abitativa, vi sono maggiori ostacoli allo sviluppo di effettive dinamiche concorrenziali a causa di limiti di capacità strutturali dovuti all'assenza di spazi di co-locazione e di disponibilità di risorse.

L'Autorità non da evidenza di aver tenuto in alcuna considerazione il fatto che in alcuni siti vi siano grandissime difficoltà per l'espansione degli operatori ULL, soprattutto in aree metropolitane comprese nella cosiddetta Area 2. Ad esempio, esistono dei siti ULL che:

- hanno raggiunto una situazione di saturazione strutturale (si veda il sito "black" di Venezia);
- sono saturi poiché i lavori di ampliamento sono eccessivamente onerosi, e in tal caso gli OLO sono obbligati a cessare ogni attività commerciale (Foggia);
- sono destinati ad ampliamenti tardivi, ovvero in un lasso di tempo talmente elevato (3 anni), da rendere impossibile ogni attività di sviluppo.

Tali criticità rendono impossibile, quindi, per gli OLO sfidare la dominanza TI sul merchant market nella fornitura del servizio bitstream (che è, infatti, aumentata dal 2006 al 2007).

ii) Esistenza di common pricing constraints

Il fatto che tutti gli operatori – compresi gli operatori concorrenti - attuano politiche commerciali e promozionali su base nazionale, anche nelle aree a maggiore concentrazione di traffico e con differente livello di infrastrutturazione, conferma l'assenza di elementi tali da originare condizioni concorrenziali non omogenee nel contesto generale di mercato.

Peraltro, si segnala che, pur nel caso di eventuali differenziazioni di prezzo, come confermato in più occasioni [29] dalla Commissione Europea, oltre che nell'*Explanatory Note* [30], differenti politiche di prezzo di per sé non costituiscono un elemento discriminante, in quanto in alcune circostanze, sono da imputarsi esclusivamente a differenze nei costi sottostanti alla fornitura dei servizi *retail*, riconducibili, a loro volta, ai differenziali di prezzo sussistenti fra i servizi *wholesale* di *unbundling, WLR* e *bitstream.* Piuttosto, differenti politiche di prezzo risultano un valido indicatore di differenti condizioni competitive, esclusivamente laddove siano imputabili all'esistenza di effettive pressioni concorrenziali.

---

[29] Cases ES/2008/0804-0805.

[30] Cfr. *Explanatory Note*, p.12,: "*Regional competitors can indeed exercise a competitive pressure reaching beyond the area in which they are present when the potential SMP operator applies uniform tariffs and the regional competitor is too large to ignore.* ***Moreover, there should be evidence that the pressure for regional price differences comes from customers and competitors and is not merely reflecting variations in the underlying costs***".

iii) Andamento delle quote di mercato

Anche dall'andamento delle quote di mercato di Telecom Italia non si può che rilevare la presenza di condizioni concorrenziali uniformi su tutto il territorio nazionale e tali da non giustificare una segmentazione geografica del mercato *wholesale* dell'accesso a banda larga:

	Mkt 4	Mkt 5	Mkt 1a	Mkt 1b
2007	97,80%	94,07%	82,36%	85,21%

Pertanto, a fronte delle caratteristiche strutturali del mercato, si ritiene che il mercato dell'accesso all'ingrosso a larga banda ha una dimensione geografica nazionale e che, nell'orizzonte temporale dell'analisi in corso, l'intervento regolamentare dovrà continuare a prevedere dei *remedies* in capo all'*incumbent* declinati su base nazionale, anche coerentemente a quanto avvenuto nei principali Paesi Europei.

Tabella 1. Benchmark su casi europei. [31]

Paesi	Presenza diffusa operatori via cavo	Presenza diffusa operatori ULL	Assenza Common pricing constraint	Mercato Nazionale	Remedies nazionali	Mercati regionali	Remedies regionali
AT	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✗
BE	✓	✗	✗	✓	✓	✗	✗
ES	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✗
FR	✗	✓	✗	✓	✓	✗	✗
PT	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓
UK	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓
IT	✗	✓	✗	✓	✓	✗	✗

Diversamente, l'alleggerimento (o - peggio - la revoca) degli obblighi regolamentari attualmente in capo a Telecom Italia in merito alla fornitura del servizio *bitstream*:

- da una parte, renderebbe praticamente impossibile per nuovi operatori entrare nel mercato, annullando il meccanismo della *ladder of investments* e, quindi, congelando, di fatto, la concorrenza;
- dall'altra, comportare nel medio/lungo periodo una ri-monopolizzazione del mercato da parte dell'operatore *incumbent*, innescando un'involuzione delle dinamiche competitive.

[31] Fonte: Elaborazione degli Operatori Firmatari sui documenti di notifica alla Commissione Europea delle ANR nazionali.

Tali conclusioni sono confermate anche in termini prospettici, in ottica di evoluzione verso una soluzione di tipo NGAN, dato il rischio, in tal caso, di dismissione di alcune centrali ULL attualmente attive, come indicato nei Piani di sviluppo di reti in fibra di Telecom Italia.

In assenza di ogni obbligo regolamentare, infatti, concreto sarebbe il rischio di *phase out* degli investimenti sostenuti (e programmati) dagli operatori concorrenti, annullando l'efficacia e l'abilità degli operatori alternativi ad essere competitivi sul mercato al dettaglio.

Difatti, anche in tale prospettiva, non si può ipotizzare che i presunti investimenti annunciati comportino un'effettiva concorrenza ed apertura del mercato in assenza di specifici obblighi in termini di *equivalence of inputs*, dato il perdurante collo di bottiglia della rete di accesso[32].

[32] Cfr. ECTA response on ERG draft Common Position on Geographic Aspects of Market analysis, August 2008:"*The local access market is unlikely to present significant competitive differences, due to scale economies. Studies from Analysys, OECD and WIK add to evidence that only limited replication is economically viable and that VDSL and FTTH technologies do not change these economics, and in fact tend to reinforce scale effects, as has been noted by the ERG in its conclusions on Next Generation Access*".

V. Risposta alla D4: "Si condividono le conclusioni raggiunte dall'Autorità in merito alla determinazione del significativo potere di mercato?"

Le Società scriventi condividono le conclusioni raggiunte dall'Autorità in merito alla determinazione del significativo potere di mercato, nella misura in cui si notifica Telecom Italia quale operatore dominante su tutti i mercati nazionali oggetto di analisi.

Preme altresì rilevare che le considerazioni in merito alla asserita relazione verticale tra i mercati 4 e 5, nonché alle aree sub-nazionali. non abbiano l'effetto di sottostimare l'effettivo vantaggio competitivo dell'incumbent, ed in alcuni casi la sua vera e propria superdominanza.

Nello specifico, con riferimento alle quote di mercato di Telecom Italia sul mercato dell'accesso a banda larga all'ingrosso, non si ritiene in alcun modo condivisibile la valutazione dell'Autorità, secondo la quale *"gli operatori alternativi che posseggono reti di accesso proprietarie o che ricorrono all' ULL/SA sono in grado, qualora raggiungano elevate quote di mercato, di realizzare, come l'incumbent, notevoli economie di densità. In altri termini, l'efficienza produttiva dell'incumbent nella fornitura di servizi all'ingrosso è conseguibili anche da altri operatori, pur se limitatamente alle aree in cui questi dispongono di infrastrutture proprie o ricorrono all'ULL/SA"* (cfr. § 210 dell'Allegato B alla delibera n. 92/09/CONS)..

Tale valutazione appare priva di qualsivoglia giustificazione, in quanto:

- un operatore alternativo che non dispone di una rete di accesso avente una copertura analoga a quella dell'operatore incumbent, non potrà mai conseguire le medesime economie di scala/densità, qualunque sia l'ambito geografico considerato;
- non esiste un mercato all'ingrosso di servizi di accesso a larga banda fra operatori.

Si ritiene inoltre che tale condizione non possa evolvere diversamente nell'orizzonte temporale della presente analisi di mercato, confermando, quindi, la dominanza assoluta dell'incumbent su tutti i mercati dell'accesso.

Peraltro, preme richiamare l'attenzione di Codesta Autorità al fatto che a più di dieci anni dal processo di liberalizzazione, Telecom Italia – unico operatore verticalmente integrato lungo tutta la catena del valore - continua a detenere delle quote di mercato di quasi monopolio nei mercati dell'accesso wholesale e retail, il che denota una grave criticità del mercato di rete fissa. A fronte di ciò appare piuttosto ineludibile un rigoroso intervento da parte di codesta Autorità nel definire dei remedies adeguati a rimuovere i persistenti ostacoli al pieno dispiegarsi di effettive dinamiche concorrenziali.

Telecom Italia detiene una quota di mercato significativamente elevata e superiore all' 85% sui mercati dell'accesso.

	Mkt 4	Mkt 5	Mkt 1a	Mkt 1b
2007	97,80%	94,07%	82,36%	85,21%

Inoltre, pur con riferimento alle quote di mercato di Telecom Italia sul mercato al dettaglio nelle aree sub-nazionali, le scriventi ritengono opportuno segnalare che Telecom Italia detiene delle quote di mercato di quasi monopolio (80-100%) nelle aree in cui è concentrato il 68% della popolazione e, comunque, sempre superiori al 50% nelle aree in cui è concentrato il 99,7% della popolazione.

Alla luce di quanto precedentemente espresso, in merito all'erronea computazione della componente di *self supply*, si rileva che le quote di mercato di Telecom Italia sarebbero ancora più elevate non includendo le quote *captive sales* degli operatori concorrenti. Peraltro, appare evidente che includere la componente di auto-produzione risulti del tutto fuorviante anche in fase di definizione dell'SMP, in quanto tutti gli accessi *retail* degli operatori alternativi si basano comunque su servizi intermedi forniti dall'operatore *incumbent* (ULL, WBA, WLR).

Tradurre le quote di acquisto degli operatori concorrenti sul Mercato n. 4 in corrispondenti quote di mercato (auto-produzione) sul Mercato n. 5, appare, dunque, del tutto inadeguato e privo di un effettivo riscontro sul mercato.

Tali considerazioni trovano una loro conferma anche nell'analisi dei dati di cui alle tabelle n. 11 e n. 17 dello Schema di Provvedimento: assumendo la quota *captive sales* degli Operatori concorrenti (Tab. 11) la quota in volumi di Telecom Italia sul mercato *bitstream* risulta artificiosamente bassa e pari al 74,72%, mentre, invece, dalla quota di mercato in valore (Tab. 17) di Telecom Italia pari al 94,07% - peraltro, in crescita di 2 p.p. rispetto all'anno precedente – risulta palese la persistente super dominanza di Telecom Italia sul mercato *bitstream.*

Per tali ragioni una valutazione delle quote dovrebbe essere effettuata considerando esclusivamente le infrastrutture di accesso proprietarie che, come afferma codesta Autorità, sono in numero esiguo. Quindi, le quote di mercato degli Operatori alternativi sul mercato n. 5 sarebbero molto vicine a quelle del mercato n. 4, e, quindi, tali da non far ravvisare condizioni competitive sostanzialmente differenti nella zona dove sono concentrate le infrastrutture alternative rispetto al resto del territorio (cfr. §. 165 dello Schema di Provvedimento).

Ne consegue che l'affermazione fatta dall'Autorità circa la presenza di aree "*caratterizzate da una maggiore pressione competitiva*" (cfr. §. 162 dello Schema di Provvedimento) secondo cui non è in alcun modo condivisibile, per i seguenti motivi:

- la quota di mercato attribuita agli OLO in alcune aree, è assolutamente sovradimensionata per i motivi sopra rappresentati e, quindi, del tutto erronea e non rappresentativa;
- le aree in cui Telecom Italia detiene, comunque, una quota di mercato all'ingrosso dell'ordine del 50-40% rappresentano appena l'1,6% delle centrali e sottendono il 14% della popolazione.

Pertanto, a fronte delle attuali e oggettive criticità concorrenziali che caratterizzano il mercato italiano della rete fissa, in cui, a dieci anni dal processo di liberalizzazione, l'incumbent Telecom

Italia continua a mantenere delle quote di mercato di quasi monopolio (dell'ordine dell'85% su tutti i mercati dell'accesso) appare necessario un tempestivo intervento dell'Autorità nazionale volto a prevedere adeguati remedies declinati su base nazionale.

Allegato 1: Gli impegni presentati da Telecom Italia e il loro impatto sui mercati esistenti.

Gruppo Impegni 1

A parere dell'Autorità il nuovo sistema di Delivery, presenta nuove funzionalità, una struttura più coordinata ed efficiente, nonché maggiori garanzie di trasparenza. Inoltre il nuovo sistema Wholesale, consentirà di ottimizzare le modalità di forniture e definire soluzioni gestionali in funzione delle esigenze dei singoli operatori. Alla luce di ciò, l'Autorità afferma che le misure di cui al gruppo di impegni 1, se implementate correttamente, possono apportare notevoli vantaggi sul piano pratico consentendo di accrescere l'efficacia, l'efficienza, la flessibilità e la trasparenza dei servizi di fornitura dei servizi di accesso all'ingrosso.

A parere delle Società scriventi purtroppo ciò non sembra corrispondere alla realtà in quanto:

1. per quanto attiene al processo di delivery, questo non avrà alcun effetto sulle dinamiche di mercato in quanto il processo proposto da Telecom Italia nell'ambito del tavolo tecnico ricalca di fatto totalmente quanto già fornito da diversi anni dall'operatore ex monopolista su base commerciale ai principali operatori che usufruiscono dei servizi di unbundling. Di fatto quindi l'impegno si tradurrà in una integrazione all'interno della regolazione ex ante di un servizio già precedentemente fornito su base commerciale.
2. Con riferimento al "nuovo processo di gestione CRM wholesale" si sottolinea come anche in questo caso sia scarso il valore aggiunto apportato dalla proposta formulata da Telecom Italia nell'ambito del tavolo tecnico rispetto a quanto già disponibile.

Si evidenzia infine che, tutta la nuova architettura predisposta da Telecom Italia per accrescere il rispetto dell'obbligo di non discriminazione risulta viziata da un vulnus dovuto al fatto che le richieste di TI Retail, arrivino direttamente in OA, a differenza delle richieste degli OLO, obbligati ad un passaggio intermedio in TI Wholesale. Tale passaggio rallenterà di fatto l'arrivo delle richieste degli OLO in OA, non garantendo dunque parità di trattamento tra questi e Telecom Italia.

Infine, con riferimento al tavolo tecnico previsto dall'impegno, le Società scriventi ravvisano quanto segue:

1. I tempi con cui sono state messe a disposizione degli operatori le bozze di documenti progettuali hanno di fatto impedito agli Operatori di poter contribuire in modo costruttivo ed efficace al processo di conclusione dei documenti progettuali.
2. Nessun riscontro formale è stato fornito da parte di Telecom Italia rispetto alle richieste avanzate da parte di tutti gli operatori alternativi.
3. Con riferimento alla richiesta degli operatori di garantire la condivisione degli sviluppi tecnici e di tutti gli aspetti di delivery e CRM wholesale con gli operatori coinvolti e con adeguato anticipo rispetto alle date di implementazione attese, a fronte di una disponibilità di Telecom Italia a fornire una proposta a tal riguardo entro il 20 marzo u.s. ovvero a fornire una bozza di "Procedura Framework" con ipotesi di

processo di condivisione degli sviluppi, si rileva che a tutt'oggi tale condizione non e' stata rispettata da Telecom Italia.

Gruppo impegni 2:

Tale gruppo di impegni prevede l'istituzione di incentivi e di un nuovo codice di comportamento per il personale di Open Access e di Wholesale. L'Autorità reputa tale misura un'innovazione rispetto alla regolamentazione vigente, volta ad incidere positivamente sul mercato rafforzando le garanzie di parità di trattamento.

Anche con riferimento a tale gruppo di impegni le Società scriventi esprimo un profondo disaccordo con le valutazioni dell'Autorità in quanto:

1. la garanzia di parità di trattamento interna ed esterna da parte degli operatori aventi notevole forza di mercato nella telefonia fissa è già regolamentata dalla delibera 152/02/CONS.
2. Ad oggi non è previsto un ruolo attivo da parte dell'Autorità o dell'OdV, in merito alla redazione del codice di comportamento e quindi non esiste alcuna garanzia a priori circa l'efficacia del sistema di incentivi a porre fine alle condotte abusive protrattesi dal 2002 sino ad oggi.

Gruppo impegni 3

Tale gruppo di impegni ha per oggetto il monitoraggio delle performance sulla fornitura dei servizi di accesso disaggregato, che consentirà il confronto tra determinati indicatori di qualità, relativi alle prestazioni rese da Open Access e dalle altre funzioni tecnologiche di TI (KPI), nonché i corrispondenti obbiettivi annuali (KPO). Tale processo, per l'Autorità, appare idoneo a dare una maggiore visibilità e trasparenza a tutte le fasi del processo di fornitura dei servizi in questione, e pertanto a favorire l'individuazione ed il superamento di tutte quelle criticità legate alla qualità del servizio ed al rispetto dei principi di non discriminazione e di trasparenza.

In merito a tale gruppo di impegni non solo le Società scriventi ravvisano l'impossibilità di giudicare in modo positivo ex ante ma preannunciano il rischio che Telecom Italia manipolando l'implementazione dell'impegno fornisca informazioni fuorvianti e contro intuitive (per assurdo scegliendo in modo strategico come misurare taluni KPI potrebbe arrivare a dimostrare che le proprie divisioni commerciali sono svantaggiate rispetto al trattamento ricevuto dagli OLO). Infatti: i KPI saranno stabiliti esclusivamente da Telecom Italia, senza un coinvolgimento degli OLO né tanto meno dell'Autorità. In altre parole Telecom Italia deciderà in assoluta libertà i parametri sui quali dovrà essere misurata la parità di trattamento.

Gli operatori alternativi avranno un ruolo attivo solo per la determinazione di KPI aggiuntivi per i quali però non è previsto alcun limite temporale per l'implementazione.

Gruppo impegni 4

TI assegnerà ad un ufficio interno di nuova creazione, la responsabilità di un sistema di monitoraggio e delle relative relazioni periodiche.

Con riferimento al gruppo di impegni 4, va da se che l'efficacia del sistema di monitoraggio è fortemente inficiata dall'assoluta arbitrarietà con cui Telecom Italia definirà i KPI.

Gruppo impegni 5/6

TI si impegnerà a comunicare all'OdV, OLO ed Autorità, i piani tecnici per la qualità della rete fissa d'accesso e per lo sviluppo della rete. A parere dell'Autorità la redazione dei piani tecnici, sarà fatta al fine di garantire a TI stessa, nonché agli OLO, di godere dei benefici prodotti dagli interventi, ma soprattutto di avere la possibilità di pianificare le proprie strategie. Inoltre, gli operatori potranno conoscere gli interventi programmati da TI al fine di superare la saturazione della rete di accesso esistente relativamente ai servizi xDSL, nonché la pianificazione delle attività previste per lo sviluppo della rete di nuova generazione in fibra.

Le Società scriventi segnalano però come nell'impegno stesso sia chiaramente specificato che la comunicazione dei piani non comporta l'assunzione di alcun obbligo ad attuare attività programmate e non potrà comportare responsabilità a carico di TI qualora le attività non siano effettuate nei tempi e nei modi previsti. Inoltre TI potrà apportare qualsiasi variazione ai piani comunicando tempestivamente le informazioni. In sostanza Telecom Italia da un parte si impegna ad accrescere la trasparenza ed al contempo non assicura alcuna rispondenza tra quanto dichiarato e quanto effettivamente realizzato. Ciò, a parere delle scriventi è in grado di vanificare il reale fine dell'impegno stesso.

Gruppo impegni 7

È il gruppo di impegni relativo all'istituzione dell'Organo Di Vigilanza. L'autorità assegna correttamente grande importanza a tale organo in quanto:

1. in presenza di un insieme di impegni definiti in larga parte in modo generico;
2. in assenza di un ruolo attivo dell'AGCOM circa la definizione delle modalità attuative e l'implementazione degli stessi impegni;
3. in assenza di un ruolo di garanzia per gli operatori alternativi;

4. dovrebbe essere demandato all'organo di vigilanza oltre al compito di vigilare sull'esecuzione degli impegni anche il compito di vigilare sulla corretta definizione ed implementazione degli stessi.

Purtroppo anche nel caso del gruppo di impegni che riguarda la costituzione dell'Organo di vigilanza è possibile evidenziare gravi carenze che fanno dubitare fortemente circa la possibilità che lo stesso possa supplire alle gravi carenze in termini di specificazione e controllo sulle attività di Telecom Italia:

L'organo, se pur indipendente rispetto a TI, verrà assistito da un Ufficio di Vigilanza, interno a TI stessa, che avrà la funzione di assisterlo nelle sue funzioni. Ad oggi nessuna salvaguardia circa l'indipendenza di tale struttura è contenuta negli impegni.

I poteri e le modalità operative con cui dovrà/potrà agire l'Organo saranno esplicitate in un apposito regolamento che sarà però redatto da Telecom Italia stessa e solo successivamente prodotto all'Autorità per approvazione.

Gruppo impegni 8

Il gruppo di impegni riguarda l'integrazione della contabilità regolatoria di Telecom Italia e la determinazione dei transfer charge. TI sottoporrà alla approvazione dell'Autorità proposte dettagliate contenenti i modelli relativi ai trasferimenti interni tra OA e le funzioni commerciali di TI. Tale misura per stessa ammissione dell'AGCom permetterà di attuare le previsioni generali fissate nella delibera relativa alle analisi di mercato che prevedono l'allineamento dei prezzi praticati esternamente ed i trasferimenti interni verso le direzioni commerciali di TI.

Con riferimento a tale gruppo di impegni si evidenzia come l'obbligo di predisporre una contabilità separata in grado di rendere trasparenti i transfer charges fosse previsto già a partire dall'anno 2006. Inoltre il fatto che sarà Telecom Italia stessa a proporre le modalità ed il livello di dettaglio con cui evidenziare tali transfer charges solleva non pochi dubbi circa l'efficacia stessa dell'impegno a garantire quanto prospettato.

Gruppo impegni 9

Il gruppo di impegni riguarda le misure relative alle reti di accesso di nuova generazione e l'obbligo da parte di TI di pubblicare entro 6 mesi dalla approvazione degli impegni, un'offerta a condizioni tecnico economiche eque, ragionevoli trasparenti e non discriminatorie per le sole infrastrutture passive.

Con riferimento a tale gruppo di impegni le Società scriventi osservano che:

1. non è specificato alcun limite temporale per la messa a disposizione di soluzioni alternative nel caso in cui l'accesso alla fibra spenta non sia possibile.
2. la generica promessa di pubblicare un'offerta per la sola infrastruttura passiva a condizioni "eque" non consente in alcun modo di garantire gli operatori alternativi circa un utilizzo strategico (*foreclosure*) degli investimenti in reti di accesso di nuova generazione.
3. non vi è alcun impegno specifico sulla fornitura di servizi attivi.

****

La tabella che segue sintetizza lo stato di avanzamento dell'implementazione degli Impegni, evidenziandone le principali criticità: in particolare, si rileva che tutti gli impegni vedono attività in corso e non ancora concluse oppure non ancora iniziate e quindi, come già detto al § 2.a, si trovano in uno stadio di sviluppo ancora del tutto prematuro per poter formulare una qualsiasi valutazione della loro efficacia.

Impegno	*Stato di implementazione*	*criticità*
1. Nuovo processo di delivery	TT in corso	• Implementazione dopo marzo 2010 • Documenti tecnico-progettuali disponibili alla fine dei lavori del TT
2. Sistema a coda unica	TT in corso	c.s.
3. Servizi di co-locazione		• Nessuna visibilità attività svolte da TI
4. Sistema CRM wholesale	TT in corso	Come 1.
5. Sistema di incentivi e codice comportamentale		• Non prevista condivisione con AGCOM
6. Sistema monitoraggio (KPIs)	TT da avviare	• Garantire la trasparenza definizione KPIs e parità di trattamento con TI retail
7. Trasparenza piani tecnici per la qualità	Avvio con ciclo di pianificazione 2009	• Informazioni disponibili per 2010 • Nessun obbligo di realizzazione di quanto previsto per TI

7. Trasparenza piani tecnici per lo sviluppo rete d'accesso	Avvio con ciclo di pianificazione 2009	• Informazioni disponibili per 2010 • Nessun obbligo di realizzazione di quanto previsto per TI
8. Istituzione organo di vigilanza	In fase di costituzione	• Limitati poteri di indagine
9. Integrazione CO.REG.	In corso, milestone a feb09 e giu09	• Prescrizioni già presenti nella Del 152/02/CONS
10. Misure relative a NGA	Milestone a giu09	• Nessuna visibilità attività svolte da TI: OIR per infrastrutture non ancora disponibile
11. Organismo per gestione controversie	In fase di costituzione	• Nessun risultato concreto prodotto