



In linea generale, non si può che esprimere un giudizio positivo sulla proposta relativa al coinvestimento in reti ad altissima capacità presentata da TIM, oggetto della presente consultazione.

Tale proposta, infatti, appare in linea con quanto la Scrivente ha avuto modo di rappresentare in più sedi in merito alla necessità di un cambio di paradigma rispetto al principio della “*ladder of investment*” (LOI) e, di conseguenza, di un cambiamento nell’approccio regolamentare che, attraverso una nuova relazione tra concorrenza e innovazione, sia in grado supportare lo sviluppo evolutivo del mercato, tenuto conto anche di obiettivi e scadenze imposti dall’Agenda Digitale Europea, dalla Comunicazione della Commissione Europea sulla “Gigabit Society”<sup>1</sup> e dalla più recente “bussola per il digitale 2030”<sup>2</sup>.

Più nel dettaglio, non appare plausibile che ciascun soggetto attivo sul mercato, realizzi, a livello nazionale, una propria infrastruttura di rete di nuova generazione, attraverso l’acquisto o la posa di fibra spenta: i presupposti necessari a tal fine (ingenti investimenti, ritorno degli utili a lunghissima scadenza, distribuzione omogenea e significativa di *customer base* esistente e prospettica) rende entrambe le soluzioni poco praticabili per la quasi totalità degli attori presenti sul mercato. Si consideri inoltre che la proliferazione di reti in fibra di proprietà di molteplici soggetti non solo andrebbe a creare inutili duplicazioni e un utilizzo non efficiente delle risorse economiche, ma porrebbe anche difficoltà pratiche che andrebbero a ostacolare, anziché favorire, l’instaurarsi di condizioni di effettiva concorrenza.

A tal proposito si consideri, a titolo di esempio, un territorio circoscritto (costituito da uno o più comuni) in cui un piccolo operatore abbia creato la propria rete locale in fibra in assenza di altre reti

<sup>1</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0587>

Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 14 settembre 2016 - “*Connettività per un mercato unico digitale competitivo: verso una società dei Gigabit europea*”.

Riconoscendo la portata storica della trasformazione digitale in atto e gli ampi benefici economici e sociali che ne derivano, la Comunicazione Gigabit Society indica l’accesso ad Internet come condizione necessaria per il pieno conseguimento di tali benefici nel mercato unico digitale ed individua nel correlato sviluppo di reti digitali avanzate ultra veloci l’obiettivo strategico di lungo termine che gli Stati Membri sono chiamati a perseguire per il 2025, ritenuto complementare agli obiettivi dell’Agenda digitale che rimangono validi per il 2020.

<sup>22</sup> Cfr. “*2030 Digital Compass: the European Way for the Digital Decade*” - [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_21\\_983](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_983)

Il Digital Compass 2030 fornisce un quadro sugli obiettivi, sulla governance e sulle tappe per accelerare l’uso degli strumenti digitali in Europa. In particolare, La Commissione europea propone una “bussola per il digitale” concepita attorno a quattro punti cardinali:

1. cittadini dotati di competenze digitali e professionisti altamente qualificati nel settore digitale: entro il 2030 almeno l’80% della popolazione adulta dovrebbe possedere competenze digitali di base.
2. infrastrutture digitali sicure, efficienti e sostenibili: entro il 2030, tutte le famiglie dell’UE dovrebbero disporre di connettività in dimensioni di gigabit e tutte le aree popolate dovrebbero essere coperte dal 5G;
3. trasformazione digitale delle imprese: entro il 2030, tre aziende su quattro dovrebbero utilizzare servizi di cloud computing, big data e intelligenza artificiale;
4. digitalizzazione dei servizi pubblici: entro il 2030, tutti i principali servizi pubblici dovrebbero essere disponibili online

d'accesso in fibra alternative; un soggetto come Tiscali avrebbe due opzioni: o acquistare servizi *bitstream* da TIM e provare a competere con un servizio di qualità inferiore rispetto a quello offerto dall'operatore locale, oppure concludere un accordo *ad hoc* con quest'ultimo, ammesso che lo stesso intenda offrire servizi di accesso *wholesale* a condizioni eque e ragionevoli. Considerato che, ad oggi, esiste una pletora di piccoli operatori con propria rete locale in fibra ottica è evidente che questa ultima opzione risulta difficilmente praticabile da un punto di vista gestionale, oltre che decisamente antieconomica poiché essa richiederebbe la necessità di negoziare ed implementare tanti processi e sistemi di gestione quante sono le relazioni commerciali con i vari soggetti con cui si è siglato l'accordo.

Un simile scenario rischia di incrementare il contenzioso a livello locale e di appesantire e allungare i complessi adempimenti burocratici (licenze, permessi, titoli abilitativi...) andando in direzione totalmente contraria agli obiettivi di efficienza, concorrenza sostenibile e sviluppo di reti ad altissima capacità posti dall'Agenda Digitale e confermati dal nuovo CCEE<sup>3</sup>.

Il moltiplicarsi di operatori locali, dunque, che in teoria potrebbe anche essere visto positivamente in un'ottica di sviluppo della concorrenza dei servizi all'ingrosso, finisce, di fatto, nel determinare dei piccoli monopoli nel mercato *retail* ovvero col sottrarre clienti al libero gioco della concorrenza, rendendoli nei fatti difficilmente contendibili per altri operatori attivi a livello nazionale.

Al contrario, la realizzazione di un modello di concorrenza *service based* in cui tutti gli operatori, incluso l'*incumbent*, abbiano la possibilità di competere in condizioni di parità sul mercato *retail* e in cui la relazione competitiva non si gioca più sulle infrastrutture di rete ma su quello dei servizi offerti appare, ad oggi, la soluzione preferibile.

Stanti queste premesse, la Scrivente non può che accogliere con favore l'iniziativa di TIM di separazione legale volontaria e di intraprendere la strada del coinvestimento offrendo a terzi l'opportunità di partecipare in forme diverse alla digitalizzazione del Paese. Di più, la convinzione che tale iniziativa vada nella giusta direzione di un nuovo ed efficace modello di concorrenza ha portato, come noto, la Scrivente a siglare, già alla fine dello scorso anno, un accordo di coinvestimento con TIM, attualmente inefficace in quanto dovrà essere sostituito con la versione "pubblica" che sarà approvata da Codesta Spettabile Autorità ad esito del presente procedimento.

---

<sup>3</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1972>

Cfr. punto 192 e art. 61, comma 1

Purtuttavia, appare corretto mettere in evidenza oltre agli aspetti positivi anche alcuni potenziali limiti del progetto in esame.

In merito ai primi si osserva, innanzitutto, che la partecipazione di soggetti di diversa natura (puri investitori come anche operatori alternativi) alla compagine azionaria di FiberCop offre garanzie di maggiore affidabilità al progetto sia in termini di parità di trattamento, discriminazione, trasparenza rispetto al resto del mercato che in relazione agli impegni di copertura in FFTH assunti da TIM verso i co-partecipanti all'investimento.

Inoltre, a ben vedere, la separazione (legale) proposta da TIM si spinge verso un modello di separazione quasi “strutturale”<sup>4</sup>: nella compagine azionaria di FiberCop, infatti, è presente, con una quota significativa (37,5% del capitale sociale), KKR Infrastructure, fondo americano di grande peso nel mercato finanziario<sup>5</sup>, che ha tutto l'interesse a massimizzare l'investimento e, quindi, di riflesso, a vigilare affinché vengano attivate il maggior numero di linee possibili indipendentemente dal fornitore, non solo di TIM ma anche dei suoi *competitors*.

A maggior ragione, l'ingresso di ulteriori nuovi investitori che aderissero alla proposta di coinvestimento, riducendo la quota di TIM, renderebbe FiberCop sempre più autonoma e indipendente nel suo operato e consentirebbe un sempre più incisivo controllo sul rispetto tanto degli impegni di *rollout* (continua estensione della rete in fibra ottica, sulla base delle richieste di tutto il mercato), quanto dell'obbligo di parità di trattamento verso tutti i soggetti coinvolti.

Sotto questi aspetti, la co-partecipazione in logica di coinvestimento, rappresenta, a nostro avviso, la giusta strada per mettere a fattor comune risorse in chiave di abbattimento dei costi per l'infrastrutturazione, di accelerazione sui piani di digitalizzazione e di remunerazione degli investimenti.

Purtuttavia, la proposta di TIM presenta anche limiti e criticità che appare indispensabile mettere in rilievo in questa sede. Si rammenti infatti che dalla valutazione di tale proposta come impegno vincolante ai sensi dell'art. 79 del CCEE dipendono le sorti regolamentari del mercato per quanto

---

<sup>4</sup> Raramente nel panorama internazionale si trovano forme di separazione spinte al limite massimo della separazione strutturale o proprietaria; in alcuni Paesi è stata adottata una forma di separazione legale ma il modello più diffuso è quello della separazione funzionale. Peraltro, la legislazione europea utilizza il concetto di separazione funzionale in modo alquanto “flessibile” che, partendo dalla creazione di divisione separata all'interno di un'azienda, arriva con varie declinazioni alla separazione legale (separata entità legale anche se sotto la stessa proprietà).

Cfr a tal proposito

[https://organodivigilanza.gruppotim.it/sites/default/files/pdf/Model%20of%20separation\\_Executive%20Summary%20%28Cullen%20International%29.pdf](https://organodivigilanza.gruppotim.it/sites/default/files/pdf/Model%20of%20separation_Executive%20Summary%20%28Cullen%20International%29.pdf)

<sup>5</sup> Fondata nel 1976 e quotata in borsa dal 2010, KKR ha completato transazioni nel settore del private equity per un valore di più di 400 miliardi di dollari, con investimenti in oltre 160 società dei settori più disparati (energia e infrastrutture soprattutto, ma anche credito e real estate).

concerne gli elementi della nuova rete ad altissima capacità e, a cascata, dei soggetti alternativi all'Incumbent che vi operano e della loro capacità di competere efficacemente e in modo sostenibile sul lungo termine.

Il CCEE vincola l'accoglimento della proposta come impegno (da cui discendono i "premi" sul piano regolamentare previsti dalla normativa a favore dell'operatori SMP) alla compresenza di una serie di condizioni che, a parere della scrivente, non sembrerebbero trovare piena soddisfazione nell'ambito del documento in esame e che vengono di seguito illustrate.

*In primis*, la condizione di cui al punto c) del suddetto articolo prevede che l'offerta di coinvestimento sia resa pubblica almeno sei mesi prima dell'avvio della realizzazione della nuova rete: vi deve essere quindi una specifica relazione di consequenzialità temporale tra la proposta e l'avvio dei lavori;

In secondo luogo, il considerando 198 del CCEE stabilisce che (enfasi aggiunta) *"... gli accordi di acquisto che costituiscono coinvestimenti implicano l'acquisizione di diritti specifici relativi a capacità di carattere strutturale, che coinvolgono un grado di codeterminazione e consentono ai coinvestitori di competere efficacemente e in modo sostenibile a lungo termine nei mercati a valle in cui l'impresa designata come detentrica di un significativo potere di mercato è attivo. Al contrario, accordi di accesso commerciale limitati all'affitto di capacità non danno origine a tali diritti e pertanto non dovrebbero essere considerati coinvestimenti."*

---

<sup>6</sup> L'art. 76, lettera e) impone che l'offerta sia conforme ai criteri fissati nell'allegato IV: (enfasi aggiunta): *"l'offerta di coinvestimento assicura un investimento duraturo in grado di soddisfare esigenze future mediante l'installazione di nuovi elementi di rete che contribuiscano in misura significativa alla realizzazione di reti ad altissima capacità"*

Per quanto sopra illustrato, si ritiene che *prima facie* la proposta presenti delle lacune di conformità a quanto previsto nel CCEE e che queste debbano essere attentamente analizzate, tanto più in forza delle conseguenze che l'eventuale deregolamentazione degli elementi di rete oggetto di co-investimento produrrebbe sul mercato e, quindi, sulla possibilità per tutti gli Operatori di agire in maniera efficiente e profittevole nel lungo periodo.

Ancor più appare ragionevole ed auspicabile che le misure regolamentari vigenti<sup>7</sup> non vengano completamente eliminate e comunque non *statim effecto* ma con gradualità per verificare il corretto funzionamento del mercato e il livello di reale concorrenzialità raggiunto.

Del resto, è lo stesso CCEE a prevedere che l'Autorità dovrebbe (considerando 200) "*poter imporre obblighi a tali nuovi elementi di rete quando determinano che alcuni mercati farebbero fronte a notevoli problemi di concorrenza in assenza di intervento normativo.*" e che la stessa possa a valle della valutazione degli impegni di coinvestimento (art. 76, comma 2), "*... mantenere o adeguare misure correttive in conformità degli articoli da 68 a 74 per quanto concerne le nuove reti ad altissima capacità al fine di risolvere notevoli problemi di concorrenza in mercati specifici qualora stabilisca che, viste le caratteristiche specifiche di tali mercati, detti problemi di concorrenza non potrebbero essere risolti altrimenti.*"

---

<sup>7</sup> Cfr. delibera n. 652/16/CONS- "Condizioni attuative dell'obbligo di non discriminazione in capo a Telecom Italia nei mercati dei servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa ai sensi dell'articolo 64 della delibera n. 623/15/CONS ed approvazione degli impegni presentati da Telecom Italia nell'ambito dei procedimenti sanzionatori congiunti n. 1/15/DRS e n. 2/15/DRS" e le specifiche delibere attuative quali la delibera n. 652/16/CONS e 321/17/CONS..

A tal riguardo, non bisogna trascurare il divario esistente nel grado di copertura tra aree nere e bianche del Paese. Infatti, mentre nelle aree A e marginalmente B, la copertura in fibra ha raggiunto buoni livelli, non altrettanto si può dire per le aree C e D del piano Banda Ultra Larga (BUL).

Nonostante nell'anno in corso si registrino i primi segnali positivi<sup>8</sup>, lo stato di avanzamento della copertura prevista nel Piano BUL non mostra dati confortanti: il completamento dei lavori riguarda solo il 20% dei cantieri in fibra e solo il 21% delle unità immobiliari<sup>9</sup>. Si ricordi inoltre che la chiusura di un cantiere BUL non sempre si traduce in una copertura capillare dell'area comunale interessata: non è raro infatti il caso in cui in un comune "ufficialmente" cablato le unità immobiliari realmente servite siano una ridotta minoranza.

Ora, sulla base di questi dati e considerato che la durata media di un cantiere per la posa in fibra è di circa 20 mesi<sup>10</sup>, non ci sono gli estremi per ritenere che questo scenario, dal punto di vista competitivo, evolva velocemente; anzi, questo ritmo di costruzione dell'infrastruttura appare incompatibile con il suo completamento entro il 2023 ma richiede, evidentemente, tempi assai più lunghi.

---

<sup>8</sup> In apertura del secondo trimestre 2021, il mese di aprile ha mostrato segnali di accelerazione per numero di cantieri completati (+133) e as built consegnati (+91). Restano attuali invece le criticità relative alla progettazione: il Concessionario ha consegnato ad aprile solo 59 progetti esecutivi. Cfr. i dati sullo stato di avanzamento al 30 aprile 2021: <https://bandaultralarga.italia.it/piano-banda-ultralarga-i-dati-sullo-stato-di-avanzamento-al-30-aprile-2021/>

<sup>9</sup> Dati aggiornati a aprile 2021. Fonte <https://bandaultralarga.italia.it/>

<sup>10</sup> Fonte: <https://bandaultralarga.italia.it/>

In sintesi, poiché lo sviluppo di nuove reti è ancora in divenire e il grado di copertura, sia geografica che tecnologica, ancora disomogeneo, il mercato non presenta al momento le condizioni tali da generare una reale e sufficiente pressione competitiva sull'operatore con SMP e, di conseguenza, tali da rendere i tempi maturi per una deregolamentazione estesa.

In conclusione, per le ragioni finora esposte, si ritiene che, anche in caso di accoglimento del progetto di TIM come impegno ex dell'art 76 del CCEE, l'Autorità non possa prescindere da una valutazione puntuale sull'effettivo grado di infrastrutturazione e di concorrenza presente nel mercato, nell'ambito dell'Analisi di Mercato appena avviata. Pertanto è auspicabile che, indipendentemente dalla valutazione finale sul progetto di TIM, l'Autorità non elimini i rimedi *ex ante* relativamente alle aree in cui è previsto l'intervento di realizzazione delle nuove reti VHC, o che, comunque, adotti i necessari correttivi per assicurare che in dette aree tutti i soggetti possano operare in regime di reale concorrenza.

Nella denegata ipotesi in cui l'Autorità ritenesse opportuno revocare la regolamentazione *ex ante*, si richiede che:

- tale intervento sia adottato solo nelle aree in cui la copertura FTTH sia fornita oltre che da Fibercop/TIM anche da EOF e solo per i servizi FTTH;
- vengano mantenute o adottate misure correttive al fine di garantire concorrenza nelle aree diverse da quelle di cui al punto precedente e per le tecnologie di accesso diverse da FTTH, ciò al fine di garantire un adeguato livello competitivo a beneficio di tutti gli attori coinvolti nella catena di valore fino ai consumatori finali;
- conformemente a quanto previsto dal CCEE (considerando 174), l'eventuale revoca delle misure attualmente vigenti, avvenga in maniera graduale e sostenibile.

Infine, si ritiene utile avanzare alcune osservazioni nel merito della proposta di coinvestimento oggetto della presente consultazione al fine di individuare alcuni ambiti di miglioramento.

Per i co-investitori che scelgono la modalità “*pay per use*” con minimi garantiti, il canone mensile di un accesso (semi-GPON) è già fissato e predeterminato per l’intero periodo di 10 anni<sup>11</sup>(e varia in funzione dell’anno di adesione). Lo stesso dicasi per il contributo di attivazione e disattivazione che sono (cfr. tabella 2-bis) applicabili per 10 anni dall’adesione.

Considerato che il *trend* di adozione della tecnologia FTTH è in forte crescita - e lo sarà per un ampio arco temporale (si consideri che nel medio periodo si assisterà anche alla partenza del *decommisioning* regolamentato per le linee in rame che apporterà nuove consistenze) e che, quindi, sulla base delle attuali logiche che sovrintendono la determinazione dei prezzi WHS,

oltre a una soglia collegata alla dimensione geografica, è prevista anche una soglia collegata alla tipologia e alle caratteristiche tecniche del servizio che verrà utilizzato dal co-investitore corrispondente a un numero di accessi pari ad almeno il 10% delle UIT coperte nell’insieme dei comuni selezionati in un periodo di dieci anni dall’adesione; questa soglia si riduce all’1% per i piccoli operatori con una quota di mercato *retail* degli accessi a banda larga e ultra-larga inferiore al 5%, come la Scrivente.



Si legge unicamente che *“i volumi garantiti annuali e di periodo potranno essere ridotti nel tempo esclusivamente in funzione di eventuali ritardi nella realizzazione del piano di copertura della nuova rete secondaria in fibra di FiberCop.”*

Del resto, l’effettiva condivisione del rischio che sta alla base della proposta dovrebbe implicare un vincolo reciproco e bi-direzionale, ossia prevedere rischi e tutele per entrambe le parti.

Pertanto, così come il co-investitore impegnandosi all’acquisto e al pagamento di un certo numero di accessi nel periodo, assume il rischio di non raggiungere tale soglia (attivare nel periodo un numero di accessi inferiore al minimo garantito), così la controparte impegnandosi a realizzare un certo numero di accessi nel periodo, deve accollarsi il rischio della mancata/ritardata realizzazione della porzione di infrastruttura indicata nel piano di *roll out* per il periodo di riferimento.