

LINEE GUIDA PER L'IMPLEMENTAZIONE DEI SERVIZI DI ACCESSO (AS198)

Roma, 3 marzo 2000

Presidente dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni
Prof. Enzo CHELI

Con riferimento alla richiesta di parere formulata da parte di codesta Autorità, pervenuta in data 21 dicembre 1999, in merito allo schema di provvedimento "Linee guida per l'implementazione dei servizi di accesso disaggregato a livello di rete locale e disposizioni per la promozione della diffusione di servizi innovativi" (*) l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, intende svolgere le seguenti considerazioni.

In primo luogo l'Autorità intende ribadire il proprio convincimento in merito all'estrema importanza, al fine di una effettiva concorrenza nei mercati dei servizi di telecomunicazione, della definizione in via regolamentare di obblighi di offerta di servizi di accesso disaggregato a livello di rete locale in capo all'organismo di telecomunicazioni notificato come operatore con notevole forza di mercato.

Tale convincimento, espresso in passato in numerose segnalazioni¹, deriva dalla circostanza secondo la quale la possibilità da parte dei nuovi entranti sul mercato di instaurare un rapporto diretto con gli utenti finali, mediante l'accesso a livello di distribuzione della rete telefonica commutata, determina una crescente pressione concorrenziale sulle condizioni economiche di offerta dei servizi finali, come pure un miglioramento della gamma e della qualità di questi ultimi; inoltre, tale possibilità crea le condizioni per una più rapida applicazione di nuove tecnologie, e quindi per la fornitura di servizi innovativi.

L'obbligo di fornitura di servizi di accesso disaggregato trova quindi la sua ragione ultima nella necessità di assicurare il veloce affermarsi di condizioni di concorrenzialità nell'offerta dei servizi finali; le modalità di tali obblighi, contestualmente, devono essere tali da garantire nel medio-lungo periodo il dispiegarsi di più ampie condizioni competitive sui mercati, quali quelle ottenibili attraverso lo sviluppo di nuove infrastrutture.

L'Autorità ritiene che l'applicazione di tali considerazioni generali nel contesto italiano vada effettuata considerando le peculiarità del relativo sistema delle telecomunicazioni; tali peculiarità si riferiscono sia ad elementi di natura strutturale che ad aspetti connessi all'effettivo grado di concorrenzialità sui mercati dei servizi.

In relazione al primo aspetto, si deve osservare che il sistema delle telecomunicazioni italiano, in assenza di infrastrutture alternative via cavo e dato lo scarso sviluppo dei sistemi *wireless*, è sostanzialmente caratterizzato da un monopolio delle reti di accesso al cliente finale, poiché, diversamente da quanto accade in

(*) *Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Delibera n. 2/00/CIR, "Linee guida per l'implementazione dei servizi di accesso disaggregato a livello di rete locale e disposizioni per la promozione della diffusione dei servizi innovativi", Bollettino n. 2/2000. [n.d.r.]*

¹ *Parere sullo schema di decreto ministeriale recante "Disposizioni per il rilascio di licenze individuali nel settore delle Telecomunicazioni" reso al Ministero delle Comunicazioni in data 17 novembre 1997, pubbl. in Boll. n. 48/97; parere su Disposizioni in materia di interconnessione e dei relativi accordi, reso al Ministero delle Comunicazioni in data 6 marzo 1998, pubbl. in Boll. n. 21/98; parere sullo Schema di provvedimento riguardante la valutazione e la richiesta di modifica dell'Offerta di interconnessione di riferimento di Telecom Italia, reso al Presidente dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni in data 20 novembre 1998, pubbl. in Boll. n. 46/98.*

altri paesi comunitari, l'unica infrastruttura che raggiunge capillarmente l'utenza è costituita dalla rete telefonica commutata di Telecom Italia.

Tale infrastruttura di rete, peraltro, oltre a esibire un ancora limitato sviluppo di connessioni locali realizzate in fibra ottica, appare caratterizzata da un rapporto fra numero di centrali locali e numero di abbonati serviti di valore estremamente elevato, specie se rapportato ai corrispondenti indicatori valutati per le infrastrutture di telecomunicazione dei principali paesi europei, che sono connotate da una minore decentralizzazione delle funzioni di commutazione di ultimo livello.

In tali condizioni, l'Autorità ritiene, in via generale, che la misura regolamentare più appropriata per eliminare il perdurare di situazioni monopolistiche in alcuni segmenti di mercato, che possano avere come effetto quello di vanificare un rapido sviluppo dei nascenti processi concorrenziali, sia costituita dalla previsione di obblighi di *unbundling* di rete particolarmente articolati. Appare inoltre necessario che le previste modalità di fornitura di tali servizi siano tali da garantire neutralità delle politiche investitorie dei nuovi entranti rispetto alla specificità dell'architettura di rete di Telecom Italia.

Sulla base di tali considerazioni, l'Autorità Garante ritiene pienamente condivisibile la scelta compiuta da codesta Autorità di individuare, nell'ambito dello schema di provvedimento in esame, un'ampia gamma di servizi di accesso disaggregato da contenersi nell'offerta di interconnessione di riferimento pubblicata dall'operatore notificato ai sensi dell'articolo 4, comma 9 del DPR n. 318/97, in quanto scelta rispondente all'obiettivo di garantire piena concorrenzialità dei mercati a fronte della illustrata peculiarità della situazione italiana.

In particolare, appare corretta in tal senso la previsione, accanto all'obbligo di fornitura dell'accesso disaggregato alla rete in rame e di co-locazione, di obblighi di fornitura da parte dell'operatore notificato del servizio c.d. di prolungamento dell'accesso per un periodo di tre anni, così come del servizio di canale numerico nei casi di indisponibilità dell'accesso fisico; l'offerta di tali servizi nelle modalità in cui viene disposta, infatti, appare correttamente indirizzata a favorire un più veloce raggiungimento dell'obiettivo di apertura dei mercati locali, a fronte delle caratteristiche esibite dalla infrastruttura di rete commutata italiana.

Analoghe considerazioni appaiono applicarsi alla previsione di fornitura del servizio di accesso disaggregato alle connessioni realizzate in fibra ottica, una cui eventuale esclusione dagli obblighi regolamentari di *unbundling* non apparirebbe giustificata alla luce della generalità delle disposizioni normative comunitarie e nazionali relative all'obbligo dell'operatore notificato di soddisfare ogni ragionevole richiesta di accesso alla rete.

In relazione a tali ultimi servizi di accesso disaggregato, tuttavia, l'Autorità intende sottolineare come la previsione di un obbligo permanente di fornitura regolamentata possa comportare rischi di disincentivo ad una maggiore diffusione delle infrastrutture in fibra ottica tanto da parte dell'operatore dominante che dei nuovi entranti.

L'Autorità valuta in tal senso opportuno che i relativi obblighi posti in capo all'operatore notificato per questo particolare tipo di servizio abbiano una durata limitata nel tempo, in modo da favorire una maggiore diffusione di connessioni locali in fibra ottica della rete pubblica commutata e contestualmente consentire lo sviluppo di reti locali alternative a quelle dell'operatore dominante.

In relazione a tale ultimo aspetto, si deve osservare che le caratteristiche strutturali del sistema nazionale qualificano un possibile *trade off* fra raggiungimento immediato di condizioni concorrenziali nell'offerta dei servizi attraverso misure di *unbundling* di rete e necessità di assicurare gli adeguati incentivi per investimenti in nuove infrastrutture in modo da assicurare piena competitività dei mercati nel medio-lungo periodo.

L'Autorità riterrebbe quindi opportuno che il provvedimento in esame indicasse esplicitamente una data precisa entro la quale codesta Autorità riconsidererà l'opportunità di mantenere o modificare, in considerazione delle raggiunte condizioni di sviluppo dei mercati, l'obbligo di offerta a condizioni tecniche ed economiche regolamentate dei servizi previsti di *unbundling*.

In una seconda fase di sviluppo del mercato potrebbe ad esempio prevedersi il mantenimento di condizioni economiche regolamentate nei casi in cui vi sia, da parte dei soggetti che usufruiscono dei servizi di accesso, un contestuale impegno a determinati livelli di copertura, con proprie infrastrutture, della totalità o di parti del territorio nazionale.

L'Autorità ritiene inoltre che nella definizione delle modalità regolamentari degli obblighi di *unbundling* vadano tenuti in considerazione altri aspetti, legati all'effettivo grado di sviluppo della concorrenza nei mercati dei servizi.

In primo luogo, proprio in considerazione dell'assenza di valide alternative a quelle dell'utilizzo dell'infrastruttura di rete commutata dell'operatore tradizionale, che risulta dominante in tutti i mercati dei servizi finali, l'Autorità intende sottolineare la necessità che le modalità attuative degli obblighi previsti di *unbundling* siano caratterizzate ex ante da requisiti di particolare specificità procedurale e accompagnate da un'attività di attento controllo regolamentare, essendo non trascurabile il rischio che, in condizioni diverse, la pratica implementazione delle attività di fornitura dei servizi di accesso possa subire ingiustificati rallentamenti.

Nello stesso senso, in relazione alla determinazione delle condizioni economiche di offerta dei servizi di accesso a livello disaggregato di rete, l'Autorità ritiene di grande importanza, nel caso in esame, il rispetto dei generali principi di trasparenza, orientamento al costo e, in particolare, di non discriminazione, al fine di evitare fenomeni di compressione dei margini dei nuovi entranti da parte dell'operatore dominante.

In particolare l'Autorità ritiene che, qualsiasi sia la metodologia contabile di valutazione dei costi reputata più corretta dal punto di vista tecnico-economico, questa non deve comunque consentire l'attribuzione di costi che non siano strettamente pertinenti ai servizi resi; inoltre, le condizioni economiche che ne derivano, perché le misure di *unbundling* determinino una crescente concorrenza mantenendo incentivi agli investimenti in rete, devono essere tali da consentire all'operatore notificato di recuperare i propri costi con un ragionevole rendimento, ma nel rispetto del principio di non discriminazione, in modo da evitare fenomeni di distorsione del mercato.

L'Autorità, nell'ambito di una più generale valutazione del futuro assetto concorrenziale per l'offerta di servizi a larga banda, intende poi svolgere alcune considerazioni specifiche sugli obblighi, individuati nello schema di provvedimento in esame, connessi alla fornitura di servizi in tecnologia x-DSL da parte di Telecom Italia.

A tale proposito, l'Autorità ritiene infatti che l'obiettivo di una effettiva concorrenza nei mercati dei servizi innovativi a larga banda, laddove l'operatore tradizionale sia già operativo con offerte commerciali al pubblico, non appare sufficientemente garantito dalla sola previsione di un obbligo in capo a quest'ultimo di fornitura agli altri operatori licenziatari, a condizioni non discriminatorie, di servizi "all'ingrosso" che aggregino componenti di trasporto e componenti di accesso.

Al fine di instaurare un'effettiva concorrenza su tutti i diversi livelli di competizione a vantaggio degli utenti finali tale obbligo, pur necessario nell'immediato per evitare il trasferimento di posizioni di monopolio dall'accesso a banda stretta a quello a larga banda da parte dell'operatore tradizionale, deve infatti essere accompagnato dalla contestuale possibilità, per i nuovi entranti, di costruire proprie offerte di servizi con accesso di tipo x-DSL, attraverso l'installazione di proprie apparecchiature con tali tecnologie a livelli disaggregati della parte locale della rete telefonica commutata.

In base a tali considerazioni, l'Autorità ritiene quindi che la sola previsione di un obbligo in capo a Telecom Italia di fornitura agli operatori concorrenti di servizi quali quelli di canale virtuale permanente, con condizioni economiche determinate sulla base del prezzo che tale società pratica alla propria clientela, depurato dai costi non pertinenti, sia una misura insufficiente a garantire uno sviluppo equilibrato e concorrenziale dei mercati.

Ai fini del raggiungimento di tale obiettivo, l'Autorità ritiene viceversa necessario che la suddetta misura sia contestualmente accompagnata dall'obbligo di fornitura di un servizio di accesso disaggregato che consenta ai nuovi entranti di installare proprie apparecchiature per l'accesso in tecnologia x-DSL a livello periferico di rete.

Tale previsione descrive il caso in cui la connessione locale in rame può essere condivisa fra l'operatore dominante, che continua a offrire servizi di fonia, e il nuovo entrante, che può scegliere di limitare la propria offerta ai servizi a larga banda.

Essa appare in grado di garantire, da un lato, che le modalità di offerta di servizi a larga banda non siano condizionate, sotto il profilo qualitativo e di diffusione geografica, dalle scelte tecnologiche dell'operatore dominante; dall'altro, essa consente che si generino offerte alternative a quella di Telecom Italia per servizi integrati *wholesale* rivolti a soggetti fornitori di servizi agli utenti finali che presentano livelli di integrazione inferiore a quello degli operatori licenziatari; infine, determina per questa via una pressione concorrenziale sui prezzi dei servizi a larga banda e sui relativi costi sottostanti.

A tale riguardo l'Autorità, in conformità peraltro con i più recenti orientamenti comunitari in materia², sottolinea la necessità di prevedere esplicitamente e separatamente, nell'ambito dei servizi da ricomprendersi nell'offerta di interconnessione di riferimento di Telecom Italia, la presenza di un servizio di utilizzo condiviso del doppino di rame.

In conclusione, l'Autorità ritiene che le osservazioni formulate, in particolare in materia di individuazione *ex ante* di definite e specifiche procedure relative all'effettiva implementazione dell'*unbundling*, di garanzie di non discriminazione nella definizione degli aspetti di *pricing*, di integrazione dei servizi di accesso disaggregato per la fornitura di servizi finali a larga banda e infine di predeterminazione di una data certa per la revisione della materia, possano essere utilmente tenute in considerazione nell'ambito dell'emanazione del provvedimento in oggetto e nella successiva implementazione delle relative disposizioni regolamentari, al fine di una più efficace attuazione dell'obiettivo di sviluppo di efficienti processi concorrenziali.

IL PRESIDENTE
Giuseppe Tesaro

* * *

² Cfr. *DG Information Society Working Document on Unbundled access to the local loop*, 9 febbraio 2000.