

Impegni Telecom: una questione scottante sul tavolo di AGCOM¹

Stefano Quintarelli

Gli impegni “procompetitivi” presentati da Telecom Italia all’AGCOM sono, senza alcun dubbio, da respingere o perché già dovuti in base alla disciplina vigente o, in altri casi, perché rischiano addirittura di avvantaggiare l’ex monopolista. Con Open Access, così come proposta, non si arriverebbe in Italia a una separazione funzionale della rete simile a quella attuata nel Regno Unito. La palla passa ora all’AGCOM, che è chiamata a dimostrare tutta la sua autorevolezza.

Indulto in vista nelle TLC?

In Italia, a distanza di 15 anni dalla liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni di rete fissa (telefonia, trasmissione dati, Internet), Telecom Italia detiene il 70% del mercato al dettaglio ed è sostanzialmente l’unico fornitore nel mercato all’ingrosso.

Se l’operatore monopolista si rivolge all’Autorità delle Comunicazioni (AGCOM), è assai probabile che quest’ultima ascoli ciò che le viene detto, soprattutto se i fondi per il suo funzionamento le vengono corrisposti in larga parte direttamente dallo stesso operatore.

Gli impegni “procompetitivi” presentati da Telecom Italia all’AGCOM sono, quindi, stati ricevuti senza che questa ne rilevasse una manifesta incompatibilità. Telecom ha così raggiunto un primo importante risultato.

La procedura, infatti, prevede che, a seguito della ricezione di impegni e fino alla loro approvazione, questi abbiano una precedenza e i diversi procedimenti sanzionatori in corso vengano sospesi. Se poi l’Autorità dovesse ritenere che gli impegni sono tali da far cessare le infrazioni, i procedimenti potrebbero essere chiusi senza accettare l’illecito.

Una sorta di mini-lodo Alfano e di indulto delle TLC.

Se l’AGCOM accoglierà gli impegni, gli effetti si estenderanno anche all’Antitrust, dove è in corso il procedimento A375 per abuso di posizione dominante, che ipotizza “sfruttamento di informazioni commerciali privilegiate”. AGCOM e Antitrust: due piccioni con una fava.

¹ Articolo pubblicato con il titolo “Indulto in vista nelle TLC?” su Libero Mercato il 21 agosto 2008.

La sospensione prevede un termine massimo di 90 giorni a decorrere dal 29 luglio e, quindi, la ripresa a partire dal 27 ottobre. Bisogna ricordare che, rispetto ai suoi omologhi europei, AGCOM è fortemente sottodimensionata e ancor maggiormente sottofinanziata, fatti che hanno delle implicazioni operative. Per esempio, il provvedimento relativo alla telefonia su Internet doveva entrare in vigore 120 giorni dopo la sua approvazione nel marzo 2006. Non è ancora in vigore oggi, 900 giorni dopo.

Ci sono due fenomeni, correlati tra loro, caratteristici dell'attività di regolamentazione di un settore: le "porte girevoli" e la "cattura del regolatore".

Si parla di "porte girevoli" quando i funzionari dell'autorità di sorveglianza, a fine mandato, vanno a lavorare presso il sorvegliato (dando adito al sospetto che le condizioni di assunzione possano essere un premio per l'attività pregressa).

Si parla di "cattura del regolatore" quando chi fa le regole tende a favorire l'operatore dominante; le ragioni possono essere molteplici e vanno dai contributi che l'operatore paga al regolatore, fino alle porte girevoli di cui sopra, fino a ragioni politiche, laddove i Commissari sono nominati dal Parlamento a sua immagine e somiglianza.

Spesso, in materia di concorrenza nelle TLC si fa riferimento al Regno Unito, dove il processo di liberalizzazione è più avanzato rispetto agli altri paesi e l'attività di regolamentazione è considerata molto più efficace.

A differenza di quanto avviene in Italia, i Commissari e i funzionari sono stimati professionisti nominati senza criteri di lottizzazione, ma solo di merito, l'organico dell'autorità e i contributi di funzionamento sono assai maggiori e vengono dallo Stato e non dagli operatori, le porte girevoli girano in senso inverso, in quanto l'Autorità paga stipendi maggiori dell'industria e, quindi, chiunque abbia a che fare con l'Autorità, tende a essere molto collaborativo e professionale, sperando di concludere in Autorità la propria attività. Non deve sorprendere che il fenomeno di cattura del regolatore nel Regno Unito sia assai limitato.

Tuttavia il significativo potere di mercato di BT ha, comunque, portato nel 2005 alla separazione funzionale di BT tra ingrosso e dettaglio, assicurando che sia i concorrenti sia BT Retail stessa disponessero degli stessi servizi, alle medesime condizioni tecniche e agli stessi prezzi all'ingrosso, nonché con gli stessi tempi di approvvigionamento. Chi lavora nella parte all'ingrosso di BT non è in grado di sapere se un determinato ordine all'ingrosso provenga da BT Retail o da un concorrente. Come è ovvio attendersi, l'obiettivo di tutte le persone che operano in questa divisione è massimizzare i ricavi della divisione stessa, sia che essi provengano da ordini fatti da BT Retail, sia che essi provengano dai concorrenti. La divisione Open Access di Telecom Italia, al contrario, non è un centro di profitti, ma solo un centro di costo, non ha obiettivi di vendita e di ricavi.

A sorvegliare sull'operato della divisione all'ingrosso di BT c'è un consiglio direttivo composto da cinque membri, uno solo dei quali è un dipendente di BT. Questo consiglio direttivo ha funzioni di controllo e forte capacità sanzionatoria: nel caso riscontri una violazione degli impegni, per esempio a seguito di

un'ispezione, la procedura prevede la notifica diretta all'Autorità delle Comunicazioni affinché questa applichi la sanzione. Una situazione ben diversa da quella che si prospetta in Italia, come vedremo più avanti.

La persona dipendente di BT all'interno di questo consiglio direttivo è stata per anni il mio capo. Tempo fa le chiesi di spiegarmi pregi e difetti della soluzione adottata da BT, cosa funzionava e cosa no; le chiesi come prese BT questa separazione. Lei mi disse che ai vertici di BT era maturata la consapevolezza che del rispetto delle regole e della focalizzazione su attività sostenibili avrebbe beneficiato anche BT nel medio periodo, costringendola a imparare a competere senza abusare del suo significativo potere di mercato e no: non c'erano assolutamente rimpiccioli. Non si può vivere di sola cioccolata.

Allora le chiesi come si arrivò a un simile accordo tra Autorità e BT, dato che all'epoca non esisteva un quadro regolamentare che lo determinasse. Lei fece uno sguardo stranito e mi disse *«i due presidenti si strinsero la mano»*.

Per contro, in Italia, gli impegni procompetitivi di Telecom Italia sarebbero finalizzati a livellare l'arena competitiva, per assicurare ai concorrenti condizioni analoghe a quelle della stessa Telecom Italia.

Come si vede nei dettagli analizzati nel prossimo paragrafo, gli impegni "pro-competitivi" di Telecom determinano vantaggi operativi per la stessa Telecom o riflettono obblighi che la stessa Telecom ha da molti anni (15 per i servizi dati e Internet e 10 per la voce). È difficile considerarli impegni a favore della concorrenza e, quindi, sono giustificate, a mio avviso, le rimozioni di tutti gli operatori concorrenti che, nessuno escluso, si sono espressi contro questi "impegni".

Oltre a essere, quindi, "impegni già dovuti", in caso di violazione degli stessi non sarà più l'Autorità a essere competente per accertare la violazione, ma un organo di vigilanza collegiale che viene definito "indipendente", pur essendo nominato per 3/5 da Telecom Italia stessa.

Quest'organo di vigilanza non avrà poteri ispettivi e sanzionatori diretti, si baserà su resoconti di indicatori forniti dal controllato; in caso di violazioni, attiverà una procedura che si concluderà eventualmente con una segnalazione al vertice di Telecom.

È un po' come se uno di noi si impegnasse a non superare i limiti di velocità, a non parcheggiare in divieto di sosta, a tenere l'auto pulita ed efficiente (ed eliminassimo ogni regola per le future auto elettriche).

A sorvegliare non sarebbero i vigili, ma un gruppo "indipendente" composto da 3 nostri familiari e 2 vigili, gruppo che non può ispezionare, ma solo guardare i resoconti da noi forniti e che, in caso di violazione, può solo riferirci l'avvenuta violazione, ma non è previsto che commini direttamente una sanzione o che faccia una denuncia alla polizia. È come se questi impegni venissero definiti come "volti a promuovere il corretto funzionamento del traffico cittadino" e, se accettati, portassero all'archiviazione delle nostre infrazioni precedenti.

Impegni di questo genere, io li sottoscriverei immediatamente. Ma non credo proprio che i vigili del mio paese li accetterebbero.

Aspetti generali degli impegni, rete di nuova generazione

Open Access (la divisione “rete” di Telecom) non si limiterà a fornire materia prima ai concorrenti e a Telecom Italia stessa per la vendita al dettaglio; farà anche la produzione dei servizi di Telecom Italia al dettaglio. In questo modo, Open Access saprà sempre se una materia prima è destinata a Telecom Italia o a un concorrente. Un assetto che non si può strutturalmente definire garantista.

Tra l’altro, Telecom Italia potrà liberamente cambiare modello organizzativo e procedurale di Open Access, in quanto questo modello organizzativo non fa parte degli impegni: Telecom propone questo modello organizzativo, ma non si impegna a mantenerlo.

Al fine di assicurare parità di trattamento tra la propria divisione al dettaglio e i concorrenti, BT ha separato totalmente i sistemi informativi (cosa non indifferente, per la commistione del ruolo di arbitro e concorrente che ha Telecom Italia nella gestione della rete e delle informazioni derivanti). La scelta di Telecom Italia è, invece, opposta. Open Access utilizzerà i servizi informatici messi a disposizione dalla divisione informatica di gruppo di TI.

Nella premessa agli impegni di Telecom viene descritto che le evoluzioni dell’attuale rete verso la fibra ottica verranno realizzati dalla divisione Open Access, ma non si dice nulla circa la sua fornitura agli operatori concorrenti, mentre si riserva ampio spazio a servizi sulla via dell’obsolescenza.

Dettaglio impegni

Impegno 7: Istituzione di un organo di vigilanza

Pur essendo il settimo impegno, è bene evidenziarlo, visto che è assai rilevante. L’organo di vigilanza previsto negli impegni controlla gli indicatori di *performance*, non ha facoltà ispettive, né sanzionatorie dirette.

Viene definito “indipendente”, ma è composto da 5 persone, di cui 3 nominate da Telecom Italia stessa.

Quest’organo di vigilanza non avrà poteri ispettivi e sanzionatori diretti ma, in caso di violazioni, attiverà una procedura, stabilita dall’organo in accordo con Telecom, che si concluderà eventualmente con una segnalazione al vertice di Telecom, non con una sanzione o una denuncia all’Autorità.

Impegno 1: Processo di fornitura non discriminatorio

Il primo gruppo di impegni che Telecom assume riguarda l’implementazione di un processo di fornitura con nuovi sistemi informatici, che consentano di non discriminare tra clienti di Telecom Italia e clienti di altri operatori. Parrebbe, quindi, ammettere che forse in precedenza tale discriminazione potesse avvenire, nonostante questo gruppo di impegni rifletta un preciso obbligo in capo a Telecom Italia dal 1990, in base alla L. 287 del 1990 (Antitrust) e regolamentati dal 1995, a seguito della liberalizzazione dei servizi dati, VAS e Internet.

Impegno 2: Incentivi al personale

Il secondo gruppo di impegni prevede l'istituzione di incentivi al personale legati, oltre alla parità di trattamento Telecom-concorrenti, alla sicurezza ed efficienza della rete, nonché alla soddisfazione degli utenti. Si badi bene, non degli operatori clienti, ma degli utenti finali. Se Telecom telefonasse ai clienti degli operatori concorrenti chiedendo loro "siete soddisfatti?", magari dopo un guasto, non starebbe facendo un'operazione di marketing per acquisire un cliente basandosi su informazioni confidenziali (il guasto verificatosi), ma starebbe assolvendo a un impegno.

Questo gruppo di impegni riguarda l'efficienza, la qualità e la soddisfazione degli utenti finali. Difficile ritenerlo un impegno procompetitivo.

Impegno 3: Monitoraggio delle performance

Il terzo gruppo di impegni prevede un sistema di monitoraggio delle *performance* relative alle attivazioni, alle riparazioni e alla disponibilità della rete e dei servizi.

Questo sistema sta a un operatore di telecomunicazioni come un sistema di controllo della produzione sta a un'industria.

Si potrebbe, quindi, desumere che Telecom fosse sprovvista di un sistema di controllo delle attività, ma non è così. Il sistema di gestione è assai accurato e preciso; Telecom si sta impegnando a fare qualcosa già in atto da sempre.

Impegno 4: Trasparenza del sistema di monitoraggio

Gli indicatori di *performance* rilevati dal sistema di cui al precedente gruppo verranno comunicati con frequenze diverse (da trimestrali ad annuali) a un organo di vigilanza, all'Autorità delle Comunicazioni e agli operatori clienti.

Anche in questo caso siamo in presenza di un impegno che corrisponde a precisi obblighi che Telecom ha da vari anni (le date variano con specifici obblighi di dettaglio, comunque almeno a partire dal 2000).

Impegno 5 e 6: Trasparenza dei piani tecnici sulla rete fissa

Telecom farà scelte autonome relative alle attività di manutenzione e aggiornamento della rete fissa per quanto riguarda la qualità (impegno 5) e lo sviluppo (impegno 6), e si impegna a comunicare i piani a un organo di vigilanza, all'Autorità delle Comunicazioni e agli operatori clienti. I piani, peraltro, non sono vincolanti e, quindi, Telecom potrà attuarli o meno.

Anche in questi casi siamo in presenza di impegni che corrispondono a un obbligo che Telecom ha da dieci anni (1998).

Impegno 8: Divieto di vendita al dettaglio da parte delle persone che operano all'ingrosso

Al personale di Open Access che opera all'ingrosso verrà vietato di svolgere attività commerciale verso i clienti finali al dettaglio.

È normale per un'azienda che operi sia al dettaglio sia all'ingrosso che le due divisioni siano separate; in particolare, le aziende che hanno un significa-

tivo potere di mercato, come Telecom Italia, hanno una responsabilità speciale e sono tenute dalla normativa *antitrust* ad attuare questa separazione e a non impiegare dati della divisione rete per finalità commerciali.

Anche questo, quindi, è un impegno che corrisponde a un obbligo che Telecom ha dal 1990 per gli apparati di TLC e dal 1992 per i servizi di TLC diversi dalla voce, con la liberalizzazione dei rispettivi mercati a seguito della diretta applicabilità di Direttive CEE del 1988 e del 1990.

Impegno 9: Segnalazione dell'attivazione di servizi non richiesti

Ogni tre mesi il personale di Open Access fornirà all'organo di vigilanza eventuali lamentele circa l'attivazione di servizi non richiesti.

In questo caso, si tratta di un impegno scarsamente influente, dato che i clienti finali possono già presentare specifiche denunce al regolatore.

Impegno 10: Variazione della procedura di migrazione utente

Questo impegno è molto di dettaglio e, al contrario dei precedenti, non occupa varie pagine degli impegni, ma solo poche righe per descrivere una variazione nella procedura, con la quale si conclude il passaggio di un abbonato telefonico tra un operatore alternativo e Telecom.

Reti TLC e situazione di mercato in Italia

Una rete di telecomunicazioni è costituita da cavi e apparati. I primi sono contenuti in tubature e dotti, i secondi sono contenuti in palazzi (le centrali), il tutto organizzato in una struttura ad albero, dove le foglie sono le nostre case (dove arrivano i fili del nostro telefono). I circa 22,3 milioni di fili che escono dalle nostre case entrano in più di 10.000 centrali, dove sono ospitati gli apparati che li collegano.

Quando un operatore parla di “*unbundling*” o “*investimenti in infrastrutture di TLC*” intende in larga massima l’acquisto di apparati da mettere nelle centrali, duplicando quelli degli altri operatori già presenti. Quando un abbonato cambia operatore, il suo filo in centrale viene staccato da un apparato e collegato all’apparato vicino, appartenente all’altro operatore. Il filo rimane di proprietà di Telecom Italia, che lo affitta all’operatore concorrente (che paga a Telecom Italia anche l’affitto di uno spazio in centrale per mettere i propri apparati, la corrente elettrica, la vigilanza ecc.).

Perché si parli di “*investimenti in infrastrutture*” quando la stragrande maggioranza dei costi sono canoni di affitto è un dubbio legittimo.

I fili di rame sono di proprietà di Telecom Italia, così come le centrali. Solo 1,2% dei fili che entrano nelle nostre case sono di proprietà di operatori alternativi; la stesura di questi pochi cavi è avvenuta grazie agli ingenti finanziamenti nei primi anni 2000 e si è interrotta subito dopo.