

***"Indagine conoscitiva  
sull'assetto e sulle prospettive delle nuove reti  
del sistema delle comunicazioni elettroniche"***

IX Commissione Trasporti, Poste e Telecomunicazioni  
Camera dei Deputati

**CONTRIBUTO di ALTROCONSUMO**

Roma, 7 ottobre 2008

ALTROCONSUMO, associazione indipendente di consumatori<sup>1</sup>, ringrazia il Presidente e tutti gli On.li componenti della IX Commissione della Camera, per l'opportunità che ci è stata concessa nell'ambito dell'odierna audizione di esprimere il punto di vista dei consumatori circa l'assetto e le prospettive delle reti di nuova generazione a banda larga (NGN), questioni cruciali non solo per il futuro dei servizi di telecomunicazione e per l'evoluzione tecnologica ma anche e soprattutto per lo sviluppo economico, sociale e culturale del nostro Paese.

### **1) Premessa**

Da tempo Altroconsumo ritiene che l'avvento della banda larga, della digitalizzazione e della convergenza nel settore delle comunicazioni elettroniche costituiscono elementi di grande importanza per l'auspicato sviluppo della società dell'informazione e legittimano l'aspettativa che le nuove tecnologie possano consentire accresciute ed interessanti opportunità al cittadino-consumatore in termini di accesso sempre più vasto all'informazione, ai servizi della pubblica amministrazione (e-government) e alla cultura.

Condividiamo, in tal senso, quanto espresso recentemente di fronte a questa stessa Commissione dal Presidente dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) secondo il quale le politiche di radicale rinnovo

<sup>1</sup> Altroconsumo fa parte del Consiglio Nazionale dei Consumatori e Utenti, con oltre 300.000 soci in tutta Italia è l'associazione di consumatori più rappresentativa del Paese ed è unico membro italiano del BEUC (*Bureau Européen des Unions de Consommateurs*).

dell'infrastruttura di telecomunicazioni volte a realizzare in tempi brevi reti a larghissima banda in fibra ottica devono essere una delle priorità del Paese, come lo sono state negli anni 60 quelle relative alla costruzione delle grandi dorsali autostradali.

Chiediamo, tuttavia, che Governo e Parlamento si adoperino perché quello che dovrà essere un vero e proprio piano strategico e di sistema necessario a fare compiere il salto di qualità verso la NGN rimanga coerente con i principi della libera concorrenza e della protezione dei consumatori. Come avremo modo di accennare in seguito, infatti, ogni possibile tendenza a uno sviluppo compartmentato della Rete e delle reti rischia di sollevare rilevanti preoccupazioni anche per quanto concerne l'accesso ai contenuti e la pluralità dell'informazione.

## **2) Una difficile quadratura del cerchio**

Punto di partenza necessario per ragionare realisticamente sulle prospettive della NGN è quello di un'analisi obiettiva dei problemi ancora tutti sul tappeto dell'assetto della rete d'accesso. Il mercato della telefonia fissa e, in misura anche più rilevante, quello della banda larga, a dieci anni dalla liberalizzazione non possono dirsi effettivamente competitivi in quanto ancora ampiamente dominati dall'ex monopolista. I rimedi posti in essere dall'AGCOM in questi anni per controbilanciare tale posizione a dir poco ingombrante non sono risultati efficaci nello scardinare il limite strutturale di sistema consistente nel collo di bottiglia della rete d'accesso e nella struttura verticalmente integrata di Telecom Italia.

Occorre al contempo considerare che gli investimenti necessari per la realizzazione della NGN sono molto elevati, nell'ordine di decine di miliardi di Euro, mentre l'ex monopolista è allo stato una azienda fortemente indebitata ed i margini nel settore delle telecomunicazioni sono in generale in forte calo. D'altra parte il gap concorrenziale e la posizione dominante dell'ex monopolista rischiano di aggravarsi sensibilmente con il passaggio alla NGN che potrebbe essere utilizzato da Telecom Italia per sfruttare ulteriormente e con maggior forza l'utilizzo privilegiato della rete per prevalere nei mercati dei servizi e dei contenuti.

Detto questo, la quadratura del cerchio sulla quale molto opportunamente intende esercitarsi la presente indagine conoscitiva appare opera evidentemente di difficile soluzione. Le stesse tematiche sono state, come è noto, per larga parte, oggetto nel 2007 di una consultazione dell'AGCOM. Nel rinviare al nostro contributo fornito allora all'Autorità (Allegato n. 1) e nel richiamare le nostre numerose indagini dalle quali emerge che, purtroppo, causa il perdurante dominio assoluto di Telecom Italia nel fisso e nella banda larga, i consumatori, oltre a non godere appieno dei benefici attesi dalla liberalizzazione in termini di qualità del servizio e riduzione dei prezzi, non sono ancora stati posti nelle condizioni di svolgere, attraverso l'esercizio di una scelta libera e consapevole, quel ruolo fondamentale che renderebbe il mercato più concorrenziale, premiando gli operatori più efficienti, di seguito riprendiamo in sintesi i punti essenziali della proposta di Altroconsumo a nostro avviso ancora tutta attuale.

### **3) Separazione societaria senza alcuna riduzione degli obblighi esistenti in capo all'ex monopolista nel mercato retail**

La separazione funzionale sul modello *Openreach* non appare sufficiente, nella peculiare situazione italiana, a garantire pienamente quel necessario *level playing field*, ovvero la parità interna ed esterna di trattamento per tutti gli operatori e, di conseguenza, a tutelare appieno gli interessi dei consumatori. La separazione funzionale rischierebbe, infatti, di rimanere solo sulla carta rivelandosi fittizia e questo anche perché l'AGCOM non sembra poter purtroppo ancora avvalersi di una forza e di una autorevolezza effettivamente comparabili a quelle dell'Autorità di regolamentazione inglese OFCOM. Di fatto, nello stesso documento di consultazione precedentemente citato l'AGCOM prende atto del fallimento dei remedies adottati per limitare il dominio di Telecom Italia sul fisso e sulla banda larga e - aggiungiamo noi – si è trattato più che altro di inefficienza nella vigilanza e controllo e cioè nell'implementazione ed utilizzo in modo tempestivo dei rimedi stessi previsti dall'attuale regolazione più che di una loro inefficacia o insufficienza intrinseca.

In questi anni, insomma, l'AGCOM è stata completamente assente per quanto riguarda i controlli, e l'arma delle sanzioni a sua disposizione è risultata spuntata. Rimane, dunque, attualissimo il problema strutturale e di governance dell'Autorità che regolamenta il settore in modo che essa possa divenire più autorevole ed efficiente. Quale conseguenza, rebus sic stantibus, il fatto che nell'ambito di una ipotetica separazione funzionale la divisione separata Open Access di Telecom Italia verrebbe ad essere soggetta al controllo di un board con alcuni membri (peraltro in minoranza) indicati anche dall'AGCOM non fornisce francamente una garanzia assoluta.

E' questo uno dei motivi in base ai quali riteniamo che i cosiddetti impegni "procompetitivi" presentati da Telecom Italia e sui quali si dovrà esprimere a breve l'AGCOM siano senza dubbio da rigettare, alcuni peraltro sono già dovuti in base alla disciplina vigente, altri rischiano addirittura di avvantaggiare l'ex monopolista (per una analisi più approfondita sul punto vedi l'articolo in corso di pubblicazione su *Consumatori, Diritti e Mercato* "Impegni Telecom: una questione scottante sul tavolo AGCOM" Allegato n. 2).

Per evitare che Telecom Italia mantenga di fatto il controllo di leve utilizzabili in modo anticompetitivo, riteniamo sia, invece, necessaria la creazione di una società separata che gestisca la rete di accesso in completa autonomia rispetto alle legittime, ma proprio per questo, non necessariamente in linea con l'interesse generale, decisioni strategiche dell'ex monopolista. Per altro verso riteniamo che la separazione societaria non debba in ogni caso accompagnarsi alla revisione né, tanto meno, alla eliminazione degli obblighi a livello *retail* in capo a Telecom Italia. L'ex monopolista continuerebbe, infatti, ad avere una posizione dominante nei mercati di riferimento e questo continuerebbe a giustificare una apposita regolazione. Chiediamo altresì che permanga la contabilità regolatoria. La separazione societaria serve, infatti, a garantire l'assenza di sussidi dall'esercizio in monopolio all'esercizio in concorrenza, la contabilità regolatoria (con sanzioni elevate) garantisce, invece, che non ci siano sussidi tra prodotti.

#### **4) Accesso alla rete come servizio universale e bene comune con onere in capo a tutti gli operatori per il suo mantenimento e sviluppo tecnologico**

Occorre a nostro avviso scardinare, in particolare con l'avvento delle NGN, quel meccanismo perverso secondo il quale il collo di bottiglia della rete di accesso è stato fino ad ora utilizzato dall'ex monopolista per ottenere impropri vantaggi concorrenziali nei mercati a valle secondo i c.d. modelli *triple* e *quadruple play* e attraverso la promozione di offerte integrate e convergenti. Tale approccio, che ha già accentuato il problema del *digital divide*, rischia di farlo ancora di più con le reti di nuova generazione in quanto l'ex monopolista è e sarà sempre di più incentivato, seguendo legittimamente il proprio scopo di lucro, a massimizzare la presenza della banda larga nelle aree metropolitane più commercialmente redditizie ed a tralasciare le aree periferiche e rurali. Questo non corrisponde all'interesse generale e, per ovviare a ciò, non solo – come già indicato – appare necessaria la creazione di una società separata che gestisca la rete di accesso ma tale società dovrebbe in prospettiva aprirsi a partecipazioni azionarie da parte di operatori di settore, ovvero i concorrenti dell'ex monopolista, così come, eventualmente, da parte dello Stato o altri Enti pubblici.

In questo modello, che alcuni definiscono *One network*, la società che gestirà la rete dovrà operare secondo linee guida condivise ed approvate dall'Autorità o dal Ministero. Elemento essenziale per poter approdare a tale quadro prospettico di riferimento appare una ridefinizione del servizio universale intesa a ricoprendere l'accesso ad Internet ed alla banda larga con fissazione di una velocità di banda garantita. In questo modo l'accesso alla rete dovrebbe essere inteso come bene comune al mantenimento e allo sviluppo tecnologico del quale tutti gli operatori dovrebbero contribuire per poter continuare ad operare nel mercato delle telecomunicazioni.

#### **5) NGN e distribuzione di contenuti**

Correttamente l'indagine conoscitiva accenna anche alla questione della distribuzione dei contenuti. Non bisogna, infatti, dimenticare che le reti di comunicazione elettronica fungono da cerniera tra i consumatori che desiderano scambiare o accedere a informazioni ed i fornitori di informazioni e questo accadrà anche con maggior intensità con la NGN. Pertanto, la tutela della concorrenza in questo settore deve essere ormai finalizzata a due scopi: assicurare lo sviluppo di mercati delle infrastrutture ma, al contempo, lo sviluppo di mercati efficienti dei contenuti. Attualmente, come già accennato, i maggiori operatori di telecomunicazioni stanno cercando di tramutare i loro clienti di accesso in utenti di servizi e contenuti. La cosiddetta sfida del "triple play" – Internet, voce, TV via Internet – si basa, infatti, sulla pretesa che il consumatore acquisti contenuti e servizi non liberamente sul mercato ma solo, o prevalentemente, dal proprio fornitore di accesso. In tal senso la posizione dominante dell'ex monopolista sulla banda larga rischia di allargarsi anche ai contenuti.

Il fenomeno della disintermediazione, tipico di Internet, ha posto in discussione, con le nuove connessioni a banda larga e con i sempre più evoluti software di compressione dei file, il sistema di distribuzione

“tradizionale” dell’industria dei contenuti e dell’informazione, mettendo a nudo le sue inefficienze e la sua ormai insostenibile concentrazione nelle mani di poche multinazionali. Dopo un primo lungo periodo caratterizzato dalla completa chiusura delle major a voler percorrere seriamente la possibilità di utilizzare un canale distributivo diverso ed innovativo come Internet, in particolare il mercato della musica online ha mosso i primi passi, partendo però con il piede sbagliato a causa dell’utilizzo massiccio di protezioni tecnologiche che hanno ostacolato la libera fruizione della musica da parte del consumatore. Si tratta degli effetti deleteri dei c.d. sistemi di Digital Rights Management (DRM) proprietari, la cui implementazione ha provocato purtroppo una sempre più pesante limitazione dei diritti riconosciuti ai consumatori e/o del loro agevole esercizio. Oggi, accanto al sempre più diffuso ripensamento sull’utilizzo dei DRM, si sta diffondendo in Europa un nuovo e ancor più preoccupante approccio alla risoluzione delle problematiche legate alla distribuzione online dei contenuti digitali che vede negli Internet Service Provider una sorta di gendarmi della Rete, che prevede l’utilizzo massiccio del filtraggio dei contenuti a discapito della privacy dei cittadini e che, infine, considera percorribile quale estremo rimedio la privazione dell’accesso ad Internet per chi si ritiene aver leso il diritto d’autore.

Riteniamo che questa strada sia inutile e pericolosa chiediamo, invece, una revisione complessiva della legge sul diritto d’autore, ormai troppe volte rivisitata e resa disorganica da articoli e comma aggiunti a colpi di decreti legge senza che i presupposti della straordinaria necessità ed urgenza fossero, peraltro, ognqualvolta effettivamente presenti: il legislatore dovrebbe tornare a fare l’arbitro super partes cercando una soluzione per bilanciare i diversi interessi dei titolari dei diritti sulle opere e dei consumatori.

Ringraziamo per l’opportunità offertaci di esprimere il punto di vista dei consumatori su questioni cruciali sotto un aspetto sia economico che sociale per il futuro dei servizi di telecomunicazione e per l’evoluzione tecnologica del nostro Paese e rimaniamo a disposizione per ogni ulteriore informazione e confronto.