

**Il ruolo del Comitato NGN Italia dell'AGCOM nel processo
di sviluppo della rete di accesso di nuova generazione in Italia**

**Francesco Vatalaro
Presidente "Comitato NGN Italia"**

Roma, 10 maggio 2012



Contenuti

Sommario	1
1 L'istituzione del Comitato NGN Italia e l'avvio dei lavori.....	2
2 L'esperienza del Comitato NGN Italia per la redazione della proposta di linee guida ..	6
3 Le attività del Comitato dopo l'emissione della proposta di linee guida	11
4 Uno sguardo al futuro.....	14
Documenti prodotti dal Comitato NGN Italia (2009-2012).....	16





Sommario

Il “Comitato NGN Italia” ha rappresentato un’esperienza unica in Italia di supporto tecnico da parte degli stakeholder delle telecomunicazioni all’azione del Regolatore nazionale. Oltre a fornire una grande mole di risultati tecnici, ha rappresentato un utile laboratorio di collaborazione fra soggetti di mercato, nella consapevolezza che la migrazione “on the fly” verso la rete NGA in un contesto competitivo rappresenta una sfida difficile per tutto il Sistema delle telecomunicazioni.

Questa relazione, redatta ad esito del triennio stabilito per il Comitato, vuole riassumere le principali attività svolte e riferire sui più significativi risultati conseguiti.

Particolarmente rilevante l’attività volta a fornire all’Autorità una “proposta non vincolante di linee guida per la disciplina della transizione verso le reti NGN” che ha consentito studi sulla migrazione dalla rete in rame alla rete in fibra ottica mai svolti prima in Italia. I risultati ottenuti, che hanno già fornito spunti importanti per la redazione della prima delibera dell’Autorità totalmente finalizzata alla rete NGA, sono ancora oggi di stretta attualità, nel percorso regolamentare in corso attraverso tre procedimenti istruttori avviati nel mese di gennaio 2012 e che riprendono numerosi dei temi già trattati dal Comitato. I concetti sviluppati con la proposta di linee guida si trovano riflessi, oltre che nel percorso regolamentare (ad es., mercati geografici), anche nelle indicazioni che l’Autorità ha ritenuto di avanzare di recente al Governo per l’Agenda digitale italiana (ad es., operatore di edificio, semplificazioni normative per la riduzione dei costi di scavo, etc.).

Le ulteriori attività svolte a valle della redazione delle linee guida hanno riguardato altri temi di particolare rilievo per le NGN, ossia: i diritti di passaggio; l’accesso all’edificio e la realizzazione del cablaggio verticale d’immobile; il possibile ampliamento del contenuto del servizio universale; il finanziamento pubblico dei collegamenti d’edificio in fibra ottica. I relativi documenti, da poco resi disponibili al Consiglio dell’Autorità, complementano e approfondiscono quanto già proposto in passato.



Nell'attuale quadro dinamico delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, con impatti sulla Società civile sempre crescenti e talvolta difficilmente prevedibili, potrebbe rivelarsi assai utile nel futuro assetto dell'Autorità un supporto di comitati di esperti indipendenti, sull'esempio di altri grandi Paesi europei. Da questo punto di vista, quella del Comitato NGN Italia è stata senza dubbio un'esperienza che non soltanto non dovrebbe andare dispersa ma che, se riesaminata con attenzione, potrebbe fornire spunti utili affinché l'Autorità possa dotarsi, facendo leva sull'apporto dei numerosi stakeholder, di più puntuali, tempestivi e approfonditi contributi conoscitivi su temi tecnici di rilevanza strategica.

Al termine della relazione si riporta la lista completa dei documenti redatti dal Comitato NGN Italia nel triennio 2009-2012 e consegnati al Consiglio dell'Autorità.

1 L'istituzione del Comitato NGN Italia e l'avvio dei lavori

Recenti studi della Banca Mondiale indicano che, in un paese sviluppato come l'Italia, per ogni dieci punti percentuali di accresciuta penetrazione della banda larga l'aumento del PIL si può stimare in circa 1,2%. È ragionevole pensare che questo effetto sull'economia, se ben gestito nell'ottica della promozione di un robusto ecosistema digitale, possa rivelarsi persino più imponente quando si migra alla banda ultralarga (100 Mbit/s e oltre) che, come sappiamo, richiede la progressiva penetrazione della fibra ottica nelle reti di accesso.

Da molto tempo l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ha ben chiara la necessità di promuovere questa migrazione, attraverso una regolamentazione capace di coniugare l'incentivo all'innovazione tecnologica con la salvaguardia dei livelli di concorrenza raggiunti in Italia nel comparto delle telecomunicazioni. Essa ha pertanto ritenuto opportuno promuovere uno spazio di discussione per gli stakeholder in grado di favorire l'emergere di una visione più completa sulle questioni che si pongono nella migrazione, anche creando una comune base di conoscenze meno frammentaria, più completa e, principalmente, condivisa. Da questa "idea" è nato il Comitato NGN Italia che, in questi anni, ha rappresentato un'esperienza per certi versi unica nel quadro di un supporto tecnico da parte degli stakeholder delle telecomunicazioni all'azione del Regolatore nazionale. Si è trattato di un esperimento di collaborazione fra soggetti di mercato, con il



supporto di professionisti indipendenti e funzionari dell'Autorità, che ha prodotto numerosi approfondimenti su temi di indubbia complessità, ad oggi documentati da nove rapporti tecnici che hanno già supportato AGCOM nel suo impegno di regolamentazione della rete NGA italiana e che, auspicabilmente, continueranno a rappresentare un utile riferimento anche nel quadro delle future attività.

L'intento di istituire un *“Comitato NGN Italia aperto a tutti gli operatori del mercato delle telecomunicazioni, incaricato di individuare, affrontare e sottoporre all'Autorità questioni attinenti gli aspetti tecnici, organizzativi ed economici, connessi al passaggio alle reti di nuova generazione”*, si è manifestato per la prima volta nella Delibera AGCOM n. 718/08/CONS del 15.12.2008, recante l'approvazione della proposta di 'Impegni' presentata da Telecom Italia.

Gli 'Impegni', come sappiamo, includono anche la costituzione dell'Organo di Vigilanza e di OTA-Italia come organismi di ausilio alla governance di Open Access. Il riassetto regolamentare che è derivato dalla creazione di Open Access è alla base dell'odierno scenario competitivo e rappresenta un rilevante risultato conseguito dall'Autorità che in Europa *“è considerato un benchmark, un modello da additare ad esempio”*, come ha dichiarato di recente il Presidente Calabrò.

Nel quadro del riassetto avviato nel 2008 si incardina anche la Delibera n. 64/09/CONS del 13.2.2009, con cui l'AGCOM ha istituito *“un gruppo di lavoro multilaterale con funzioni consultive aperto alla partecipazione degli operatori interessati, denominato “Comitato NGN Italia” al quale ha affidato due finalità principali:*

- *elaborare, su richiesta dell'AGCOM, “proposte e soluzioni relative a questioni attinenti agli aspetti tecnici, organizzativi ed economici connessi alla transizione alle reti NGN” (art. 1, comma 2);*
- *“individuare e sottoporre all'attenzione [dell'AGCOM] particolari problemi attinenti alla transizione alle reti NGN” (art. 1, comma 3).*

Nell'esercizio delle proprie funzioni consultive, al Comitato è stato affidato il compito di: a) *“promuovere un quadro condiviso”* dagli operatori in relazione a definizioni, strutture, principi operativi e modelli per la transizione alle reti NGN; b) *“definire linee guida”* con riguardo ai profili tecnici ed economici di tale transizione e, infine; c) *“promuovere una posizione comune sulla interoperabilità e*



l'interconnessione dei sistemi di rete IP", anche alla luce di eventuali accordi già in vigore (art. 1, comma 4, lettere a-c).

Raccolte le adesioni degli operatori e delle associazioni interessate, nella primavera del 2009 si è dato avvio alla predisposizione di un piano di lavoro organico, che successivamente veniva portato all'attenzione degli operatori nella prima riunione plenaria che si è tenuta il 23 luglio 2009. Alla fine di ottobre 2009 erano già 29 gli operatori e le associazioni aderenti al Comitato e le attività procedevano speditamente, sia pure con un dialettica spesso molto vivace, specialmente fra Telecom Italia e i principali operatori alternativi.¹

Lo spirito instauratosi fra i tecnici, tuttavia, era di sincera collaborazione e competizione sulle idee, con la finalità evidentemente condivisa di *"individuare e proporre"* al Consiglio temi e possibili soluzioni sul problema, fino ad allora molto poco investigato in Italia, della cosiddetta *"migrazione verso le NGN"*. Nei mesi precedenti alla costituzione del Comitato, con la Delibera n. 405/08/CONS del 14 maggio 2008 l'Autorità aveva avviato il progetto di ricerca ISBUL, chiamando a raccolta numerose università italiane, con l'incarico di studiare temi tecnici, economici e giuridici attinenti alla promozione dell'impiego sia della banda larga che di quella ultra larga e questo progetto aveva fornito un'utile base conoscitiva. Tuttavia, non mirando agli specifici temi tecnici e operativi della *migrazione* dall'attuale assetto di una rete d'accesso in rame a quello futuro di una rete ottica FTTH (Fiber To The Home), ritenuto a quei tempi da tutti al contempo l'obiettivo più sfidante ma anche quello più lungimirante o, come si dice, a prova di futuro, a valle del completamento del progetto ISBUL² rimanevano ancora aperti all'investigazione numerosi importanti temi tecnici, necessari per la completa definizione del quadro regolatorio della fibra ottica nella rete d'accesso italiana.

A questo proposito non è forse superfluo sottolineare che la stessa Commissione europea aveva avviato, nel 2008, un processo di elaborazione, molto faticoso e

¹ Va precisato che, in considerazione del format aperto, paritetico e volontario del Comitato, non tutti gli operatori aderenti hanno effettivamente contribuito attivamente ai suoi lavori. Tutti gli iscritti, tuttavia, sono stati sempre informati delle riunioni e hanno ricevuto tutta la documentazione prodotta. La massima diffusione delle conoscenze, l'assoluta libertà degli operatori di apportare idee e contributi e la trasparenza dei comportamenti sono sempre stati i tre fondamentali pilastri posti alla base delle attività del Comitato.

² La presentazione finale del progetto ISBUL ha avuto luogo il 29 gennaio 2010.



non scevro di ripensamenti, di una “Raccomandazione NGA” mirante a promuovere un quadro regolamentare comune per le NGA al fine di stimolare investimenti tempestivi per la migrazione alle reti a banda ultralarga, senza trascurare la necessità di salvaguardare al contempo la struttura competitiva del mercato europeo. Avviata quindi una prima consultazione pubblica nell’ultimo trimestre del 2008, la Commissione ha definitivamente pubblicato la sua Raccomandazione soltanto nel mese di settembre 2010, passando attraverso tre bozze formali e due consultazioni pubbliche.³

Tornando al nostro Comitato mentre, come abbiamo visto, il quadro europeo unitario faticava a delinearsi, e mancavano punti di riferimento sufficientemente consolidati, l’AGCOM pubblicava la Delibera n. 731/09/CONS del 16.12.2009, che in tema di obblighi regolamentari nei mercati dell’accesso alla rete fissa, affidava al Comitato l’incarico di predisporre, entro sei mesi, una proposta non vincolante di “Linee guida per la disciplina della transizione verso le reti NGN”, con esplicito riferimento a quattro temi (Art. 73, comma 6, pag. 139-140):

- i) procedure di migrazione dal rame alla fibra ottica;
- ii) eventuali modalità di *unbundling* degli accessi in fibra;
- iii) modalità per la disciplina delle condizioni di offerta dei servizi *bitstream* su fibra;
- iv) condizioni di condivisione delle infrastrutture, ivi comprese le installazioni nei condomini.

La stessa Delibera chiarisce che l’Autorità intendeva porre mano alla regolamentazione sulla rete NGA a valle dell’acquisizione della proposta di linee guida del Comitato e della pubblicazione del testo definitivo della Raccomandazione NGA della Commissione europea.

³ Al documento finale non sono state risparmiate critiche, anche aspre. Concentrata come è sul tentativo di trovare una soluzione di compromesso fra esigenze talvolta inconciliabili, la Raccomandazione NGA è stata duramente attaccata anche da prestigiosi studiosi; ad esempio, un mese dopo la sua approvazione, nell’ottobre 2010, M. Cave e P. Alexiadis, pubblicarono un breve saggio dal titolo inequivocabile “The European NGA Recommendation: the Banal, the Controversial and the Inconclusive” in cui affermano senza appello: «*Having gone through that process, we are inevitably left with a compromise document which falls far short of its avowed goals at the moment it was first conceived.*».



Come evidente, con questa sua delibera il Consiglio imponeva al Comitato di mutare drasticamente l'approccio operativo rispetto a quello avviato, che come si è detto mirava ad individuare spontaneamente e senza vincoli di tempo temi e soluzioni a specifici problemi delle NGN (come previsto dall'art. 1, comma 3, della delibera istitutiva), e di acquisire da quel momento un nuovo assetto ben più impegnativo, a fronte dell'art. 1, comma 2, volto ad elaborare "proposte e soluzioni" su richiesta dell'AGCOM. Questo improvviso cambio di rotta si adattava all'esigenza di assistere prontamente il Regolatore nei riguardi degli impegni dell'Italia verso la Commissione, ma avveniva in un quadro operativo del Comitato, essenzialmente volontaristico, che rimaneva immutato in termini di risorse entro un assetto organizzativo mai del tutto regolamentato. Per non perdere tempo, allora si è deciso di operare su basi assolutamente pragmatiche.

Pertanto, le attività sono state subito (dal gennaio 2010) reindirizzate con accresciuto impegno, avendo anche rafforzato il supporto esterno di professionisti volontari, non prima di avere richiesto e ottenuto l'approvazione degli operatori maggiori (Telecom Italia, Fastweb, Vodafone, Wind e Tre Italia), in merito sia al metodo di lavoro che agli obiettivi attesi.

2 L'esperienza del Comitato NGN Italia per la redazione della proposta di linee guida

I risultati conseguiti dal Comitato NGN Italia nell'assolvere all'incarico attribuito con la Delibera n. 731/09/CONS hanno consentito un approfondimento di tematiche che in Italia, con la limitata eccezione di una parte degli studi ISBUL, non erano state, fino ad allora, neppure abbozzate, a differenza di quanto fatto in altri Paesi europei, primi fra tutti la Francia, il Regno Unito e l'Olanda. In Italia, infatti, da anni la migrazione alla nuova rete era oggetto di innumerevoli convegni e dibattiti pubblici ma è solo in virtù dell'iniziativa dell'Autorità, portata avanti nel Comitato NGN Italia, che si affrontavano per la prima volta nel dettaglio di una ottica di procedure operative temi quali i seguenti:

- tempi e modi della transizione di operatori e clientela;
- costi della migrazione in relazione alle diverse opzioni tecnologiche;



- eventuale segmentazione geografica dei mercati con individuazione delle aree competitive;
- confronti fra approccio “overlay” e “total replacement” anche in relazione ai problemi nel transitorio delle salvaguardia del valore residuo della rete in rame, da un lato, e degli investimenti degli operatori alternativi dall’altro;
- censimento dei servizi presenti sulla rete in rame ed esame puntuale della trasferibilità;
- implicazioni tecniche sulle modalità di unbundling delle diverse architetture FTTH in ambienti operativi realistici;
- compromessi fra forme di disaggregazione fisica (unbundling) e logica (bitstream) nella dinamica dello scenario regolatorio.
- prospettive delle future tecnologie e architetture d’accesso in ottica evolutiva;
- supporto dell’infrastruttura ottica di accesso allo sviluppo delle nuove generazioni wireless.

Nella consapevolezza sia dell’urgenza derivante dagli impegni assunti verso il Consiglio dell’Autorità, che del notevole ritardo che l’Italia aveva, purtroppo, all’epoca accumulato nell’elaborazione dei fondamenti tecnici, economici e di assetto competitivo necessari per identificare il processo di migrazione più adatto al Paese, il Comitato ha avviato un serrato confronto di idee con incontri bisettimanali miranti a discutere i punti di vista degli operatori, sulla base di questionari erogati in anticipo che toccavano le principali tematiche di interesse.⁴

Alcuni dati statistici possono rivelarsi utili: sono stati allestiti quattro gruppi di lavoro attivi in parallelo; sono pervenute 573 risposte agli 88 quesiti posti in 28 cicli di audizione; gli operatori hanno complessivamente fornito 810 pagine, fra le risposte ai quesiti e i documenti di supporto prodotti; in ciascuna riunione sono

⁴ Si è, fra l’altro, adottato un metodo assolutamente innovativo per la consultazione degli operatori, allestendo un sito web che ha consentito una modalità efficiente e tempestiva di interazione e scambio di informazioni fra tutti i partecipanti. Gli operatori sono anche stati sollecitati a porre direttamente quesiti, a condizione che il processo domande-risposte avvenisse in generale trasparenza.

stati in media presenti 12 operatori. Tutto ciò fornisce una chiara immagine dell'entità del lavoro svolto in soli sei mesi, dell'ampiezza del confronto tra stakeholder, dell'assoluto grado di trasparenza che si è voluto sempre mantenere in ogni fase e, infine, della parità di trattamento di tutti i soggetti partecipanti a cui era assicurata la possibilità di esporre direttamente, sia per iscritto che oralmente, le posizioni su ciascuno dei temi posti all'ordine del giorno.

Complessivamente si è trattato di un lavoro istruttorio di intensità difficilmente eguagliabile che ha prodotto risultati di assoluto rilievo.

Le attività istruttorie si sono protratte da gennaio a giugno 2010, con procedimento conoscitivo basato sul contraddittorio fra gli operatori. L'approccio di investigazione tecnico-scientifica, pur mirante a confrontare senza preconcetti le opzioni proponibili, non ha potuto evitare qualche tensione, laddove intervenivano valutazioni da parte di questo o quell'operatore su rischi e ritorni aziendali in genere tra loro non componibili. Tuttavia i lavori istruttori sono stati condotti con la partecipazione molto attiva di tutti gli stakeholder, fino al completamento della fase di raccolta delle necessarie informazioni, acquisite le quali, erano disponibili tutti gli elementi utili per la redazione dei documenti finali di sintesi tecnica. Ciò è regolarmente avvenuto a cura del gruppo interno del Comitato, formato da funzionari dell'Autorità e esperti indipendenti. Sono stati prodotti quattro documenti tecnici, organizzati secondo le richieste di approfondimento formulate dal Consiglio dell'Autorità nel comma 6, Art. 73, Delibera n. 731/09/CONS. Infine, è stata redatta, come d'obbligo, anche la "proposta di linee guida".

Nella fase istruttoria dei lavori, particolarmente dibattuti si sono rivelati i temi architettonici con un approfondimento particolare dedicato alle opzioni FTTH punto-punto (P2P) e punto-multipunto (GPON) che sono state esaminate sia dal punto di vista della fattibilità tecnica delle soluzioni che da quello dei costi. L'analisi di alcune soluzioni impiantistiche sperimentate all'estero, l'esame di numerosi studi svolti dalle Autorità di altri Paesi e dalla consulenza internazionale, oltre alle audizioni dei principali produttori e installatori, hanno permesso di elaborare un quadro molto completo che risulta dalla lettura dei rapporti prodotti al Consiglio a supporto della proposta di linee guida.



Poiché tuttavia gli studi acquisiti e il confronto tecnico fra gli operatori aderenti al Comitato non si erano rivelati sufficienti per pervenire all'auspicata convergenza su un "quadro condiviso",⁵ in relazione ad un problema senz'altro complesso ma dai solidi fondamentali tecnici non suscettibili di arbitrarietà di giudizio, per dirimere con specifico riferimento alla situazione italiana la questione delle architetture FTTH sono stati realizzati ad hoc, con l'assistenza preziosa e disinteressata di collaboratori esterni, due studi indipendenti che sono documentati in un allegato alla proposta di linee guida. In particolare, nel fare riferimento come benchmark alla situazione di rete della Regione Lombardia, uno degli studi ha fornito risultati molto esaurienti e inequivocabili. Nello scenario studiato,⁶ è emerso un incremento del cosiddetto TCO (Total Cost of Ownership) di una soluzione punto-punto rispetto ad una soluzione di tipo punto-multipunto del 70%. Anche interessante, ai fini delle opzioni di investimento nelle infrastrutture, è sembrato il risultato ottenuto sotto l'ipotesi di costruire simultaneamente e in modo coordinato più di una rete d'accesso punto-multipunto in tecnologia GPON dalla medesima centrale. Nell'ipotesi di realizzazione di quattro reti GPON distinte il costo totale aumenta solo del 12% rispetto al caso della posa di una singola GPON.

Questi risultati portano con sé alcune importanti conseguenze:

- una rete "unica" in architettura punto-punto per l'Italia rappresenta una scelta troppo onerosa che potrebbe determinare, a parità di capitale investibile, una copertura territoriale ristretta e, probabilmente, non in linea con gli sfidanti obiettivi dell'Agenda Digitale Europea (abbonamenti ad oltre 100 Mb/s per almeno il 50% delle famiglie al 2020);⁷

⁵ Si noti che fra gli studi teorici disponibili, ci si è potuti avvalere di quelli prodotti nell'ambito del progetto ISBUL che si sono rivelati utili, in quanto gli unici elaborati con riferimento alla rete italiana, ma che, non mirando a fornire specifiche indicazioni al Regolatore *in materia di migrazione* (particolarmente rilevante in questo contesto il problema della fattibilità del *unbundling* fisico), non trattavano una serie di aspetti tecnico-economici. Su questi aspetti, viceversa, il Comitato NGN Italia era tenuto ad esprimersi (quesito (ii) nel comma 6, art. 73, Delibera n. 731/09/CONS).

⁶ Lo scenario suscitava un particolare interesse, in quanto all'epoca veniva studiato indipendentemente su un altro tavolo tecnico, al fine di promuovere un'iniziativa su larga scala nella Regione Lombardia, al di fuori della città di Milano che è già dotata di infrastruttura ottica.

⁷ È a prima vista contrario all'intuizione che una "rete unica" rappresenti una soluzione antieconomica. Questo, almeno in parte, spiega perché per lungo tempo nel Paese si sia prospettato un approccio "aprioristico" che propugnava un'unica rete nazionale da svilupparsi replicando il medesimo paradigma tecnologico della rete punto-punto in rame. Ne è scaturito, pertanto, un confronto di

- peraltro, per ragioni impiantistiche la soluzione punto-punto in fibra ottica si presta a consentire l'unbundling fisico solo con centrali di dimensione medio-piccola e quindi non consente i risparmi connessi alla riduzione del numero delle centrali, ma anzi può richiedere la presenza di centrali più capillarmente distribuite;
- l'aumento di costo di pochi punti percentuali nell'allestire simultaneamente da 2 a 4 reti GPON, potrebbe essere considerato un accettabile "costo della concorrenza" e apre alla possibilità di forme di coinvestimento fra operatori.⁸

Sulla base di questi risultati, è parso utile segnalare all'Autorità l'opportunità di identificare aree su base comunale, distinte dalle altre zone del Paese, in cui incoraggiare al contempo il coinvestimento sugli scavi e la concorrenza infrastrutturale sulla base di reti uguali posate simultaneamente: ciò ha anche aperto la strada alla proposta di articolazione del territorio in mercati geografici. Così articolata, tuttora, la soluzione proposta nell'ambito dei lavori del Comitato appare il migliore compromesso per coniugare: a) l'economicità della rete; b) la protezione dei livelli di concorrenza e c) lo stimolo alla concorrenza fra gli operatori ad un livello più alto nella scala degli investimenti.

Nonostante alcune interferenze esterne e la forte dialettica "sulle architetture" tuttavia, i lavori ordinati dall'Autorità al Comitato si sono regolarmente conclusi con una prima bozza di proposta di linee guida, sottoposta all'esame del

posizioni, con forti spinte volte ad imporre anche una soluzione consortile a guida statale per realizzare tale rete unica. Su ogni tavolo tecnico che venisse allestito e in qualsiasi convegno i toni divenivano subito aspri, tantoché il confronto che ne è derivato ha avuto vasta eco persino oltralpe: pur senza citare esplicitamente l'Italia, nel dibattito è intervenuto persino il presidente dell'Autorità francese, criticando come utopica la proposta italiana («Cette solution, très séduisante sur le papier, est largement utopique.», J-L. Silicani, 10ème forum annuel des Télécoms et du Net, 16.06.2011).

⁸ Queste conclusioni rimangono in generale valide e la rete NGA FTTH è certamente la soluzione a regime per l'accesso. Ma se si riesaminano oggi nel nuovo scenario di crisi economica in cui versa l'Europa e di accresciute difficoltà finanziarie del sistema degli operatori (basti pensare al progressivo deprezzamento in Borsa delle principali imprese del settore), si comprende perché numerosi operatori dominanti stiano rivedendo i piani per migliorarne la sostenibilità economica anche attraverso soluzioni transitorie con più rapido *payback time* e migliore IRR (ad es. VDSL2). Anche la Commissione europea sembra avere colto il punto e per fare decollare più rapidamente le reti NGA, potrebbe consentire nuovi e meno stringenti trade-off regolatori per incentivare con più convinzione soluzioni che vedano la cooperazione e il coinvestimento tra gli operatori, oltre che per ridurre i costi. A questo proposito si osservi l'avvio della consultazione pubblica della Commissione, in corso da qualche giorno, su un'iniziativa volta ad identificare soluzioni per ridurre il costo di realizzazione delle infrastrutture di comunicazione a banda larga e ultra larga in Europa.



Consiglio entro il termine previsto dei sei mesi (adunanza del Consiglio del 23 luglio 2010) e – riviste in seguito anche sulla base dei suggerimenti raccolti – sono state formalizzate nella versione definitiva del 2 ottobre 2010.⁹

Nel frattempo, nel mese di settembre 2010 veniva anche rilasciata l'attesa versione definitiva della Raccomandazione NGA della Commissione europea e, pertanto, si realizzavano le condizioni previste dalla Delibera n. 731/09/CONS dell'Autorità, che ha tempestivamente avviato il procedimento istruttorio il cui esito, come è noto, è costituito dalla Delibera 01/12/CONS, prima delibera dell'Autorità destinata totalmente alla regolamentazione della NGA. A questa Delibera, come è noto, ha fatto seguito l'avvio di tre procedimenti istruttori tematici, tuttora in corso.¹⁰

3 Le attività del Comitato dopo l'emissione della proposta di linee guida

Concluse le attività relative alla proposta di linee guida, per iniziativa degli operatori aderenti al Comitato, il Consiglio dell'Autorità ha approvato un piano di lavoro volto ad investigare ulteriori temi che sono stati, come di consueto, studiati nell'ambito di gruppi di lavoro appositamente costituiti. L'obiettivo è stato proporre in relazione agli aspetti tecnico-economici e tenendo anche conto

⁹ Uno dei motivi per il piccolo ritardo nella finalizzazione dei documenti del Comitato è stata la scelta di attendere la pubblicazione dell'ormai imminente Raccomandazione NGA; il confronto puntuale eseguito ha consentito di verificare che la versione finale della proposta di linee guida del Comitato non è in contrasto con il documento della Commissione.

¹⁰ Si tratta di tre delibere del 25.01.2012: la Delibera n. 41/12/CONS, la Delibera n. 42/12/CONS e la Delibera n. 43/12/CONS. La prima riguarda il modello BU-LRIC per il prezzo di accesso alla rete in fibra di Telecom Italia, il calcolo del WACC e del "risk premium" e la segmentazione geografica con individuazione delle aree competitive. La seconda si riferisce agli obblighi di Sub Loop Unbundling con riguardo alle tecniche VDSL2 avanzate (in particolare il cd. "Vectoring"). La terza affronta gli obblighi simmetrici di accesso alle infrastrutture fisiche di rete che si configurano come "collo di bottiglia" regolatorio, in particolare l'accesso all'edificio e alle tratte verticali, e agli aspetti gestionali relativi (cd. "operatore di edificio"). Come si nota, i temi suddetti sono stati oggetto di considerazione e di raccomandazione nei lavori del Comitato nella fase di proposta delle linee guida, con eccezione del "vectoring", standardizzato di recente (Rec. ITU-T G.993.5 del 22.4.2010) e che tuttora è in fase di messa a punto: ha particolare rilievo il tentativo di alcune manifatturiere di introdurre tecniche "proprietarie" per consentire limitate soluzioni di unbundling. Ad oggi si dispone ancora di pochi esemplari di apparati VDSL2 Vectoring in prova in campo.

dei profili giuridici connessi, soluzioni ad alcune problematiche, tuttora aperte nel processo di migrazione verso le NGN relative a:

- diritti di passaggio;
- accesso all'edificio e realizzazione del cablaggio verticale d'immobile;
- possibile ampliamento del contenuto del servizio universale;
- finanziamento pubblico dei collegamenti d'edificio in fibra ottica.

Il tema dei diritti di passaggio ha condotto ad esaminare una serie di questioni relative all'ottenimento delle autorizzazioni, anche nei casi di nuove tecniche di scavo, per gli attraversamenti su cavalcavia e sottopassi, per l'utilizzo di infrastrutture di terzi (comprese quelle pubbliche), per la sottotubazione in infrastrutture di terzi, per l'allestimento di nuova cablatura sulla facciata degli edifici e, infine, per l'installazione nelle parti comuni degli stabili.

Il tema dell'accesso agli edifici e della cablatura della tratta del cablaggio verticale ha riguardato le problematiche operative connesse al dispiegamento sul campo di soluzioni complete in fibra ottica nei diversi contesti operativi che potrebbero presentarsi in un reale ambiente multi operatore, cercando di individuare e risolvere i punti di criticità che possono verificarsi nella realizzazione della rete NGA, con particolare riferimento alle problematiche di cambio di operatore, di allaccio dell'utente finale e di interazione con i condomini. Negli studi svolti si sono precisati alcuni aspetti pratici della disciplina dell' operatore di edificio che già era stata portata all'attenzione del Consiglio attraverso la proposta di linee guida e la relativa documentazione tecnica di supporto. È prevedibile che tutta la documentazione prodotta dal Comitato su questo tema negli anni 2010 e 2011 potrà rappresentare ancora un'utile sorgente di informazioni per l'Autorità anche in futuro (segnatamente nell'ambito del procedimento istruttorio avviato con la Delibera n. 43/12/CONS). Rilevo a questo proposito con soddisfazione che il concetto di "operatore di edificio", a suo tempo suggerito nel nostro Paese dal Comitato NGN Italia per la prima volta nella "proposta di linee guida", risulta ormai definitivamente fatto proprio dall'Autorità, anche in virtù della lettera inviata al Governo nel gennaio 2012 relativa alla cd. Agenda Digitale Italiana.



Gli altri due temi – ossia il servizio universale a banda larga e le opzioni di finanziamento pubblico – sono confluiti in un unico rapporto tecnico. In merito al primo tema, il compito affidato al Comitato dal Consiglio dell’Autorità è stato verificare se il perimetro dei servizi, attualmente inclusi negli obblighi di fornitura del servizio universale, possa essere ampliato in un’ottica prospettica di sviluppo dei servizi a banda larga e ultralarga. L’analisi condotta ha portato a concludere che l’ambito oggettivo del servizio universale non dovrebbe essere ampliato. Infatti, in base a quanto previsto dalla normativa europea e nazionale, non sembra sussistano i presupposti, né economici né giuridici, per imporre obblighi di fornitura di collegamenti a banda larga e ultralarga. Nonostante che l’esistente rete sia potenzialmente in grado di collegare a banda larga l’utenza finale in postazione fissa, tuttavia, si constata oggi una domanda relativamente bassa rispetto al numero di linee attive totali. Nel rapporto tecnico si esaminano le ragioni di questa carenza, tentando di dare alcune interpretazioni, anche sulla base di studi internazionali che hanno considerato, fra l’altro, proprio il caso dell’Italia a raffronto con altre realtà europee.

L’incarico ricevuto dal Consiglio in materia di finanziamento pubblico era indirizzato verso l’approntamento di un modello di finanziamento statale da erogarsi a favore degli utenti finali per le attivazioni di linee in fibra ottica, cercando di minimizzare e rendere sostenibile il saldo tra entrate e uscite per il soggetto pubblico finanziatore. L’obiettivo era volto più precisamente a fornire risultati quantitativi sull’analisi dell’impatto di tale intervento pubblico sia sul versante degli utenti e degli operatori, che su quello del soggetto pubblico finanziatore.

Pur non essendo stato possibile produrre un documento pienamente condiviso, in virtù dei differenti interessi in campo, tuttavia l’articolazione del dibattito (che ha dato luogo a ben cinque diversi posizionamenti) rappresenta un utilissimo punto di partenza per ulteriori approfondimenti e decisioni in materia.

La proposta operativa che sembra di potersi prediligere riguarda un modello interessante di finanziamento del verticale in fibra, da erogare direttamente a favore del cliente finale (o al condominio), che potrebbe aprire possibilità di finanziamento pubblico in un’ottica neutrale con il vantaggio di un pieno recupero da parte dello Stato delle erogazioni, attraverso i ritorni assicurati



dalla fiscalità, abbassando in tal modo la barriera di costo di sviluppo della rete attraverso una sovvenzione per il cablaggio verticale di palazzo.

4 Uno sguardo al futuro

Nonostante qualche momento di comprensibile difficoltà, il Comitato NGN Italia ha risposto alle richieste dell’Autorità, producendo una cospicua mole di rapporti tecnici e, ritengo, ha contribuito apprezzabilmente al chiarimento del quadro conoscitivo delle NGN in Italia.

È mio personale parere che, specialmente nel futuro assetto dell’Autorità, strumenti come il Comitato NGN Italia dovrebbero essere accresciuti e potenziati, sebbene con un ripensamento della struttura operativa, al fine di chiamare a raccolta le migliori competenze presenti nel Paese nei vari settori di interesse dell’Autorità. In questo, l’esperienza fatta è preziosa e non andrebbe dispersa.

Infatti, un’Autorità importante come AGCOM affronta, e dovrà affrontare, sfide via via più difficili. Sempre più, negli anni futuri, si troverà di fronte a territori inesplorati e dovrà prendere decisioni senza potersi affidare, salvo che in misura molto limitata, all’esperienza passata. A differenza di altri settori tradizionali, come quello dei trasporti o dell’energia, ossia di ambiti centrali per l’economia del Paese ma a più lenta evoluzione tecnologica, il settore convergente delle tecnologie dell’informazione, delle telecomunicazioni, dei media ma anche del trasporto postale che tende anch’esso alla progressiva dematerializzazione, mettono di fatto il Regolatore di fronte all’ignoto. “Regolare ciò che ancora non c’è” da eccezione diverrà sempre più la regola.

È questa la caratteristica più rilevante del lavoro che si svolge già oggi in AGCOM: questa navigazione oltre le Colonne d’Ercole del sapere consolidato è da un lato la caratteristica più affascinante ma dall’altro anche il più grande rischio per gli impatti che può determinare sulle regole del vivere civile, sullo sviluppo economico e sulla protezione della concorrenza, da coniugare quanto meno con il rispetto, se non proprio con lo stimolo, dell’innovazione tecnologica.

Nel caso del Regno Unito, un organismo come OFCOM trae direttamente dal *Communications Act* le radici giuridiche per l’istituzione di numerosi comitati consultivi (ad esempio lo “Spectrum Advisory Board”) posti a supporto dei due



organi decisionali, quello strategico e quello manageriale, dell'Autorità britannica.

Ma anche nel caso francese, il Collegio dell'ARCEP si avvale di Comitati consultivi affidati a personalità di riconosciuta esperienza e competenza in settori specifici. Il Collegio istituisce comitati consultivi su specifici argomenti; ad esempio, il "Comitato di pianificazione" creato per condurre discussioni approfondite sui fondamentali problemi del lungo termine, una specie di "Comitato NGN" ma con mandato conoscitivo più ampio.

Una rivisitazione di questi modelli europei di supporto alla *governance*, pur in assenza, come in Francia e nel Regno Unito, di un dettato normativo in tal senso, sarebbe auspicabile anche per AGCOM, proprio a partire da un riesame attento di pregi e difetti dell'esperienza accumulata dal Comitato NGN Italia che, pur nato per favorire la migrazione verso le NGN, ha rappresentato anche un laboratorio di idee e di proposte che travalica gli specifici obiettivi posti alla sua base.

Passando ad un rapido consuntivo di questi tre anni di lavoro, ritengo che possiamo registrare – non senza una punta di soddisfazione dei tanti che hanno contribuito – che alcune delle proposte del Comitato hanno trovato posto, se non proprio interamente nelle delibere operative dell'AGCOM, quanto meno in documenti preparatori e ciò fa ben sperare per una maggiore accoglienza nel futuro prossimo.

Ad oggi, la regolamentazione sulla fibra deve essere completata e dovrà assistere, e in alcuni casi precedere, lo sviluppo delle nuove reti e dei nuovi servizi. Va ulteriormente promosso lo scenario normativo e regolamentare adatto a favorire la cooperazione e la condivisione degli investimenti tra operatori, oltre alle ottimizzazioni di costo per la realizzazione delle infrastrutture: ma in questo sembra di potere affermare che una nuova consapevolezza si sia ormai raggiunta.

C'è ancora molta strada da fare ma, forse, la parte più difficile del cammino è stata già percorsa, anche grazie al contributo del Comitato NGN Italia.



Documenti prodotti dal Comitato NGN Italia (2009-2012)

- “Procedure di migrazione dal rame alla fibra ottica”, 02-10-2010
- “Eventuali modalità di unbundling degli accessi in fibra” , 02-10-2010
- “Modalità per la disciplina delle condizioni di offerta dei servizi bitstream su fibra” , 02-10-2010
- “Condizioni per la condivisione delle infrastrutture ivi comprese le installazioni all’interno dei condomini” , 02-10-2010
- “Benchmarking europeo sullo sviluppo delle NGAN”, 02-10-2010
- “Proposta non vincolante di Linee guida per la disciplina della transizione verso le reti NGN”, 02-10-2010
- “Problematiche dei diritti di passaggio con gli enti territoriali”, 22-02-2012
- “Accesso all’edificio e verticale d’immobile”, marzo 2012
- “Sviluppo della larga banda: servizio universale e finanziamento pubblico”, 4-04-2012.



