

## Banda larga, concorrenza stretta

### Gli effetti (inintenzionali?) del nuovo listino FiberCop

Di Davide Mattone e Carlo Stagnaro

Il settore delle telecomunicazioni sta attraversando un profondo cambiamento: tecnologico in tutto il mondo; anche istituzionale in Italia. Le incoerenze nel modo in cui il cambiamento viene gestito nel nostro paese e gli ultimi sviluppi nella regolazione dell'accesso alle reti danno corpo a un disegno ampio di ri-monopolizzazione del settore. Il primo passo in tale direzione è stato, nel 2015, la creazione di un operatore pubblico (Open Fiber), attivo nella sola realizzazione e gestione di infrastrutture, inizialmente in pancia a Enel – sulla base di inesistenti sinergie con la realizzazione e gestione delle reti per la distribuzione elettrica – di cui successivamente Cdp ha acquisito il 50 per cento (2017) per salire infine al 60 per cento, contestualmente alla cessione del rimanente 40 per cento al fondo Macquarie (2022). Nel 2018, lo Stato (attraverso la Cassa depositi e prestiti) è rientrato nel capitale di Tim, con l'acquisizione del 4,3 per cento del capitale cresciuto al 9,8 per cento l'anno successivo. Nel 2022 ha avuto inizio il processo di scorporo della rete Tim, conferita nel 2024 in una società *ad hoc* (FiberCop) controllata dal fondo Kkr (37,8 per cento) assieme al Mef col 16 per cento e F2i con l'11,2 per cento. Infine, nel corso del 2025 Poste Italiane ha preso il controllo di Tim.<sup>1</sup>

Questo disegno di ri-statalizzazione e ri-monopolizzazione sta per compiere un nuovo step con la revisione delle condizioni di accesso alla rete, che – nella proposta di FiberCop e sulla base di una delibera AgCom che ha rivisto i principi fondanti della regolazione tariffaria – rischiano di azzoppare ulteriormente la concorrenza sia nella vendita di servizi all'ingrosso (cioè nella gestione delle infrastrutture), quanto nella vendita di servizi retail (quindi nel mercato finale). Apparentemente, tale processo di riforma delle condizioni di accesso alla rete si giustifica con la necessità di finanziare investimenti nelle infrastrutture di nuova generazione ma, come vedremo, si tratta di un pretesto; infatti, il senso dell'operazione non è la promozione di servizi più avanzati ma esercitare una forzatura sul mercato, favorendone una ulteriore concentrazione. In particolare, potrebbe disincentivare l'utilizzo di infrastrutture alternative (ove disponibili, cioè nelle aree servite da Open Fiber) e scoraggiare l'investimento da parte

Carlo Stagnaro è Direttore Ricerche e Studi dell'Istituto Bruno Leoni.

Davide Mattone scrive per il Foglio ed è collaboratore di ricerca dell'Istituto Bruno Leoni.

1 Carlo Stagnaro, Lo Stato bussa sempre due volte: la 'postalizzazione' delle telecomunicazioni, IBL, *Focus*, 378, 19 marzo 2025.

degli operatori commerciali nella realizzazione di apparati e servizi di collocazione. Uno dei paradossi del nuovo meccanismo è che potrebbe addirittura frenare il trasferimento dal rame alla fibra in alcuni casi.

La pretesa esigenza di accelerare i nuovi investimenti si colloca all'interno di un quadro normativo e regolatorio che risale agli anni Novanta, quando l'obiettivo primario era il superamento dei vecchi assetti monopolistici e l'ingresso dei concorrenti. Quindi, il supporto all'innovazione e allo sviluppo delle infrastrutture passava attraverso l'arrivo di nuovi operatori e il rafforzamento delle dinamiche concorrenziali. Di conseguenza, l'enfasi della regolazione tariffaria era sulla determinazione di tariffe orientate ai costi che permettessero l'arrivo di nuovi operatori, nell'aspettativa che questi si sarebbero gradualmente posizionati su segmenti a maggiore intensità di capitale. Il principio, cioè, era quello della "scala degli investimenti":<sup>2</sup> gli operatori avrebbero progressivamente cercato marginalità attraverso l'integrazione a monte, realizzando infrastrutture proprie anziché limitarsi alla vendita di servizi attraverso infrastrutture gestite da terzi. Quindi l'idea era che la concorrenza, nel settore delle telecomunicazioni, si giocasse su due livelli diversi: quello dei servizi e quello dell'infrastruttura. L'intero disegno di mercato in Europa si fonda sull'assunto – empiricamente valido – che la moltiplicazione degli operatori su entrambi i livelli avrebbe favorito l'innovazione, la riduzione dei prezzi e la qualità del servizio. Da qui derivano le politiche per l'accesso alle reti, gli obblighi di separazione funzionale e i criteri di determinazione delle tariffe di accesso.

Negli ultimi anni, il pendolo si è spostato sempre più verso gli investimenti, anche sulla scorta di obiettivi politici tanto a livello europeo<sup>3</sup> quanto a livello nazionale.<sup>4</sup> Per coniugare finalità non necessariamente coerenti – cioè per stimolare massicci investimenti anche nelle zone a domanda debole preservando il basso costo dei servizi<sup>5</sup> – si è scelto di fare ricorso ai finanziamenti pubblici, rivolti in particolare alle aree "bianche" (cioè non servite dalla fibra) o "grigie" (servite da un singolo operatore) e assegnati, almeno formalmente, attraverso procedure competitive. La costituzione della citata Open Fiber (inizialmente in seno a Enel) si motiva proprio con la volontà di rendere maggiormente contendibili le gare (non sarà così, ma non è oggetto di questo Focus).<sup>6</sup>

Sfortunatamente, la politica seguirà poi un'altra strada: seppure in modo molto confuso, ma con un'accelerazione decisa durante il governo presieduto da Mario Draghi e sotto la regia del ministro Vittorio Colao, il progetto di realizzare una rete unica e indipendente – scorporando la rete da Tim e riunendola con le

---

2 Martin Cave, Encouraging infrastructure competition via the ladder of investment, *Telecommunications Policy*, 2006, 30(3-4), pp.223-237.

3 <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/connectivity-european-gigabit-society-brochure>

4 <https://bandaultralarga.italia.it/>

5 Si veda a tal proposito Commissione europea, *Mobile and Fixed Broadband Prices in Europe 2024*.

6 Si veda, per esempio, Giusy Carretto, Banda ultralarga, perchè Telecom dice addio alle gare Infratel, *Start Magazine*, 21 febbraio 2017.

altre porzioni di infrastruttura gestite da operatori alternativi, quali Open Fiber, Fastweb e Tiscali – si è imposta come la principale direttrice della politica italiana in materia. Sicché, oggi l'Italia si trova, forse suo malgrado, a essere letteralmente un laboratorio: è l'unico paese europeo ad aver sostanzialmente reso indipendenti le reti di telecomunicazioni, separando le attività infrastrutturali dalla vendita dei servizi ai clienti finali, nonostante la deludente esperienza in paesi quali l'Australia e la Nuova Zelanda (gli unici ad attuare questo principio prima di noi).<sup>7</sup>

La separazione della rete, al di là delle altre critiche che sono state mosse per quanto riguarda le sue implicazioni tecniche e di mercato,<sup>8</sup> pone un dilemma dal punto di vista regolatorio: infatti, la determinazione delle tariffe di accesso alla rete è stata finora dominata dal principio dell'orientamento al costo, da un lato, e della garanzia della terzietà nell'accesso, dall'altro.<sup>9</sup> In principio, lo scorporo di Fibercop da Tim dovrebbe alleggerire gli oneri di vigilanza sulla terzietà nella gestione (anche se il problema non scompare del tutto in quanto le due aziende sono strettamente legate da contratti di lungo termine), mentre dovrebbe indurre a una più severa regolazione tariffaria. Infatti, la separazione verticale rimuove (almeno sulla carta) gli incentivi a favorire nei mercati a valle altre società dello stesso gruppo, facendo presumere che l'operatore di rete non avrà interesse a discriminare gli operatori a valle nell'accesso all'infrastruttura. Tuttavia, trovandosi in una condizione di monopolio potrebbe essere indotto ad alzare i prezzi per estrarre la relativa rendita. Nel bilanciamento complessivo delle attività regolatorie, la determinazione delle tariffe dovrebbe quindi crescere come priorità. Viceversa, l'intensificazione della concorrenza infrastrutturale dovrebbe spingere nella direzione opposta: maggiore criticità nell'accesso alle reti gestite da soggetti verticalmente integrati ma minore pressione sulle tariffe.<sup>10</sup>

Nel tentativo di adeguare il quadro regolatorio alla nuova realtà in cui le reti sono gestite da soggetti prevalentemente separati dal punto di vista verticale, ma in cui vi è una chiara spinta verso la monopolizzazione, vi è un duplice rischio di escludere gli operatori privati (anche, indirettamente, nella vendita dei servizi) e di legittimare quello che, in condizioni concorrenziali, sarebbe un chiaro abuso di posizione dominante. Il paradosso, allora, è che proprio la mancanza di concorrenza a monte – meglio ancora: l'obiettivo politico di ripristinare un monopolio infrastrutturale – diventi lo strumento attraverso cui viene ridotta la concorrenza a valle, e ciò non (solo) per le condotte del maggiore operatore infrastrutturale ma in applicazione del nuovo quadro regolatorio, consolidato dall'Autorità Garante delle Comunicazioni nella delibera 114/24/Cons (Analisi coordinata dei mercati dei servizi di accesso

7 Massimiliano Trovato, Una società della rete per la banda ultralarga? Il caso australiano, IBL, *Briefing Paper*, 176, 27 marzo 2019; Massimiliano Trovato, Separazione strutturale e reti a banda ultralarga. Lezioni da Nuova Zelanda e Australia, studio realizzato per l'Organo di vigilanza Tim, febbraio 2021.

8 Si veda per esempio Franco Debenedetti e Francesco Vatalaro, La via per il futuro di Tim, *Il Foglio*, 4 gennaio 2023.

9 Ingo Vogelsag, Price Regulation of Access to Telecommunications Networks, *Journal of Economic Literature*, 2003, 41(3), pp.830-862.

10 Sergio Boccadutri e Carlo Stagnaro, Paletti per evitare che la rete unica sia uno schiaffo alla concorrenza, *Il Foglio*, 19 ottobre 2023.

alla rete fissa) e negli atti successivi. Tale delibera, spiega la stessa AgCom, “include l’analisi dei mercati dei servizi di accesso locale all’ingrosso e dei servizi di capacità dedicata all’ingrosso [...] nonché dei servizi di accesso centrale all’ingrosso [...] e tiene conto della separazione legale della rete di accesso di Tim introdotta attraverso la creazione della società FiberCop”.<sup>11</sup>

### La delibera 114/24/Cons

Il nuovo assetto del mercato nasce con la delibera 114/24/Cons. Dal punto di vista merceologico, individua tre segmenti di mercato:

- Mercato 1: domanda e offerta dei servizi di accesso locale all’ingrosso in postazione fissa, inclusi i servizi VULA, forniti mediante l’utilizzo di portanti fisici in rame, in fibra ottica e con tecnologia FWA;
- Mercato 2: domanda e offerta dei servizi di capacità dedicata all’ingrosso da rete fissa tra un punto di attestazione di un operatore alternativo presso un nodo della rete dell’operatore che offre il servizio e una sede d’utente offerti in tecnologia PDH, SDH ed *Ethernet* per il rilegamento della sede d’utente;
- Mercato 3b: domanda e offerta dei servizi di accesso centrale a banda larga all’ingrosso (*bitstream*) forniti mediante l’utilizzo delle tecnologie trasmissive su rame xDSL, su fibra ottica e della tecnologia FWA.

La prima grande novità è che l’Autorità ritiene che il mercato 3b sia “non più suscettibile di regolamentazione ex ante. Conseguentemente, è rimossa la regolamentazione vigente in capo a Tim su tale mercato”. Esso viene quindi completamente deregolamentato. Si tratta del segmento di mercato in cui gli operatori alternativi affittano da FiberCop un servizio già gestito a livello IP/Ethernet (“fibra attiva”).

Nei mercati 1 e 2, invece, il regolatore ritiene di dover distinguere le aree “pienamente concorrenziali”, in cui FiberCop compete con Open Fiber (14 Comuni per il mercato dei servizi di accesso locale e 4 Comuni per quello dei servizi di capacità dedicata) dal resto del paese. Nelle une, “sono rimossi gli obblighi regolamentari attualmente in capo a Tim (unitamente alla controllata FiberCop)” (all’epoca la separazione non era ancora conclusa); nelle altre, vengono mantenuti alcuni presidi regolatori. Inoltre, viene “individuato un insieme di Comuni maggiormente contendibili (95 Comuni per il mercato dei servizi di accesso locale e 67 Comuni per quello dei servizi di capacità dedicata), in cui, essendo stata riscontrata una pressione concorrenziale significativa, ma non ancora consolidata, viene alleggerito il solo obbligo di controllo dei prezzi per i servizi VULA e di capacità dedicata. La lista dei Comuni contendibili sarà soggetta ad una revisione annuale”.

La successiva delibera 58/2026/Cons, che riconosce FiberCop come operatore wholesale only, fa un passo ulteriore e ancora più radicale, relativo a tutti i Comuni, sia quelli completamente deregolamentati, sia quelli in cui sono stati mantenuti alcuni vincoli: abbandona uno dei pilastri della regolamentazione tariffaria, cioè quello della definizione di tariffe orientate ai costi, sostituendolo con un più blando requisito di “equità e ragionevolezza”. A quel punto, FiberCop – ovunque sia operativa – viene sottratta all’obbligo del rispetto del criterio

dell'orientamento al costo per la fissazione dei canoni e dei contributi una tantum. Questa forma di deregolamentazione, inizialmente limitata ad alcune aree e servizi, viene generalizzata a tutti i comuni e pressoché tutte le tipologie di servizi. La regolamentazione delle tariffe rimane, quindi, come soluzione residuale, ma nella sostanza viene completamente abbandonata.

Il modo in cui Agcom traduce i propri orientamenti, alleggerendo gli obblighi ed eliminando il riferimento ai costi nella determinazione delle tariffe di rete nei comuni contendibili sia per la rete sia per il rame, in astratto può apparire coerente con i principi generali della regolazione: tuttavia, rischia di lasciare spazio a condotte che potrebbero determinare esiti socialmente indesiderabili. È proprio quello che accade col listino proposto da Fibercop.

### Il nuovo listino Fibercop

Il listino proposto da Fibercop aderisce formalmente ai criteri sopra enunciati ma genera un risultato paradossale: le asimmetrie nelle scelte compiute, rispettivamente, tra aree in cui sono i soli ad erogare i servizi e quelle in cui competono con Open Fiber e tra servizi attivi e passivi spinge chiaramente e muscolarmente il mercato verso una forte riduzione della concorrenza, da un lato scavando il terreno sotto i piedi degli operatori infrastrutturali alternativi (Open Fiber), dall'altro estraendo il massimo della rendita dagli operatori attivi nei mercati a valle.

Questo disegno emerge con chiarezza, anzitutto, dalle variazioni proposte ai canoni mensili (versati a Fibercop dagli operatori retail), che vengono riportati nella Tabella 1.

Tabella 1. Proposte di revisione delle tariffe di accesso (canoni mensili)				
Servizio	Tariffa attuale [euro/mese]	Tariffa proposta [euro/mese]		Delta [%]
		Aree nere / coperte da fibra	Aree grigie / non coperte da fibra	
VULA H (servizio attivo su FTTH)	14,21	13	15	-8,5% (aree nere) +5,6% (aree grigie)
VULA FTTC servizio attivo misto rame/fibra	13,7	16	15	+16,8% (aree coperte da fibra) +9,5% (aree non coperte da fibra)
SemiVULA (rete primaria)	3,55	4,5		+26,8%
SemiGPON	10 aree nere 11,29 aree grigie	10,29	11,62	+2,9% (aree nere) +2,9% (aree grigie)

Fonte: elaborazione su dati Fibercop

Individualmente, ciascuna delle variazioni presentate sopra può apparire giustificata – e senza dubbio Fibercop è in grado di argomentarne le motivazioni. Ma, nel

complesso, esse mostrano un coerente disegno di esercizio di potere di mercato. Per comprendere, occorre considerare che, per offrire un servizio innovativo con una componente infrastrutturale, un operatore alternativo deve combinare i servizi SemiVULA (rete primaria) e SemiGPON (fibra spenta dall'armadio a casa cliente), quindi il prezzo per linea complessivo nelle aree nere sarà 14,5 euro, nelle aree grigie 16,1 euro. Viceversa, il prezzo del servizio attivo (VULA H) costerebbe rispettivamente 13 e 15 euro, quindi meno del passivo (che in aggiunta all'affitto della fibra richiede investimenti in apparati e servizi di colocazione). Il meccanismo è chiaramente pensato per scoraggiare l'infrastrutturazione, creando un incentivo economico implicito agli operatori affinché affittino servizi attivi (ritirandosi nella ridotta della rivendita di servizi acquistati da terzi) anziché investire nella differenziazione delle proprie offerte e nell'infrastrutturazione del paese.

In sintesi, quasi tutti i canoni mensili aumentano, sia quelli basati su rame (VULA FTTC) che su fibra pura (VULA H). Aumentano inoltre i servizi cosiddetti passivi come il semiGPON (cioè la fibra spenta da armadio a casa cliente) e il servizio per collegare ciascuna cabina alla centrale di zona (semiVULA). Per effetto della modulazione degli aumenti l'effetto paradossale che si ottiene è quello di scoraggiare in modo molto netto i servizi "passivi".

La situazione è ancora più critica se si includono i contributi una tantum per l'attivazione o la disattivazione delle linee, riportati nella Tabella 2, i quali completano il quadro.

Tabella 2. Proposte di revisione delle tariffe di accesso (contributi una tantum)				
Servizio	Descrizione	Listino FC dal 01/01/2026 a 15/09/2026 [euro]	Listino FC dal 16/09/2026 al 31/12/2026 [euro]	Aumenti Q326 vs Q126 [%]
SLU	Cambio operatore	22,42	24,74	10%
SLU	Attivazione	32,65	39,83	22%
Semi-VULA FTTH	Attivazione	4,82	30	522%
Semi-VULA FTTH	Cambio operatore	4,82	30	522%
VULA FTTH	Attivazione	56,53	56,53	0%
VULA FTTH	Cambio operatore	38,62	51,97	35%
V U L A FTTH/FTTC	Interventi di manutenzione a vuoto (on field)	64,69	84,61	31%
V U L A FTTH/FTTC	Intervento di fornitura a vuoto (on field)	3,39	70	1965%

Fonte: elaborazione su dati Fibercop

Il forte incremento dei costi connessi all'attivazione della fibra possono implicare un incentivo implicito a mantenere i clienti sul rame (e, quindi, a non fruire della fibra Open Fiber); inoltre il boom nei costi degli interventi di fornitura a vuoto incide pesantemente sul conto economico degli operatori, i quali non possono utilizzare propri tecnici ma devono necessariamente avvalersi di quelli di Fibercop.

Nella sostanza, gli aumenti proposti sui canoni mensili dovuti dagli operatori – circa 15% - si applicano sia al rame che alla fibra, ma con differenze cruciali: i servizi passivi aumentano in proporzione molto più dei servizi attivi, spingendo gli operatori ad abbandonare ogni velleità di investimento infrastrutturale per limitarsi all'acquisto di servizi di Fibercop; i costi dell'affitto della fibra aumentano nelle aree grigie (dove Fibercop lavora in regime di monopolio) e diminuiscono dove è presente l'unico operatore wholesale alternativo (Open Fiber). Infine, il rincaro del costo di disattivazione rende economicamente più oneroso per gli operatori migrare la base clienti ancora attestata al rame su reti in fibra.

Quale quadro ne emerge? Molto semplicemente, siamo di fronte a una situazione in cui l'alleggerimento regolatorio non si traduce in un volano concorrenziale, ma potenzialmente nello strumento di un sussidio incrociato attraverso il quale l'operatore dominante esercita potere di mercato nelle aree dove non ha concorrenza, e pone l'asticella molto più in basso dove un'alternativa esiste. La perdita dell'aggancio ai costi – con l'adozione di un mero principio di equità e ragionevolezza – lascia uno spazio di manovra che Fibercop sembra esercitare con l'obiettivo (o quanto meno con l'effetto) di tagliare l'erba sia sotto i piedi del suo concorrente Open Fiber, sia con riferimento ai potenziali investimenti degli operatori a valle i quali sono scoraggiati dall'acquisto di servizi passivi.

## Conclusione

Resta un ultimo punto da chiarire: quali potranno realisticamente essere le conseguenze di questo piano, se messo in pratica? In un contesto di forze concorrenza nei mercati a valle e di crescente e aggressiva monopolizzazione sui mercati a monte, gli operatori commerciali potranno assorbire solo parzialmente gli aumenti (circa il 15% sui canoni mensili). Quindi, da un lato, vedranno ulteriormente compressi i loro margini; dall'altro, finiranno inevitabilmente per ribaltarne una porzione a valle, direttamente tramite aumenti o indirettamente attraverso la riduzione della qualità e della varietà delle offerte disponibili, oltre a perdere capacità di investimento. Per giunta, l'asimmetria introdotta dalla proposta di FiberCop, col costo dei servizi attivi che supera quelli passivi, finirà per scoraggiare gli operatori dalla realizzazione di infrastrutture proprie e dunque dall'offerta di servizi avanzati per cui è necessario affittare fibra spenta e installarvi poi i propri apparati. Il listino ha come obiettivo esplicito (se non proprio dichiarato) quello di spingere il mercato verso la mera rivendita di servizi attivi già gestiti da Fibercop. Questo disegno si completa con l'asimmetria tra aree grigie e aree nere, che metterà ulteriormente alle strette il rivale Open Fiber e ulteriormente disincentivare gli operatori commerciali dall'acquistarne i servizi.

L'effetto complessivo sarà di estrarre rendite (a scapito degli operatori commerciali) nelle aree grigie e di affamare il rivale nelle aree nere. A farne le spese sarà la concorrenza infrastrutturale che, negli ultimi vent'anni, è stata il principale motore dell'innovazione nel settore, colpendola sia quando essa proviene da operatori commerciali, sia quando risponde alle strategie di altri soggetti wholesale only.

Infine, la fibra resta un obiettivo, non una realtà. L'incremento marcato dei costi di disattivazione del rame e di attivazione della fibra crea un freno economico alle migrazioni dal rame (motivato proprio dalla volontà di comprimere i margini del rivale, a detrimento dei clienti finali). Gli operatori che vogliono spostare la propria

base clienti sulle reti di nuova generazione si trovano di fronte a costi aggiuntivi che rendono ogni migrazione meno conveniente. In un paese che fatica già a colmare il ritardo nella diffusione della fibra, questo è un segnale particolarmente grave: le nuove tariffe non premiano l'innovazione infrastrutturale, la penalizzano.

Se il Garante delle comunicazioni valuterà questo listino non solo e non tanto per le cifre prese in isolamento, ma per l'impalcatura di incentivi che esse creano, non potrà che pretenderne una revisione profonda.