

Giulio Napolitano

Presentazione della relazione annuale 2012 dell'Organo di vigilanza

Roma, 20 marzo 2012

Palazzo Barberini

Ringrazio, anche a nome dei colleghi, tutti i presenti per aver voluto partecipare a questo convegno in occasione della presentazione della relazione annuale 2012 dell'Organo di vigilanza. Si tratta dell'ultima relazione dell'attuale collegio, il cui mandato, non rinnovabile, scade al termine di questo mese, fatta salva la possibilità di una proroga per un massimo di sei mesi, fino al prossimo 30 settembre.

Consentitemi, pertanto, di cogliere l'occasione per ringraziare pubblicamente i colleghi per la preziosa collaborazione. È stato per me fondamentale poter contare sul loro patrimonio di esperienza e di competenza tecnica. E sulla loro passione nel dare avvio a un esperimento istituzionale così innovativo. Desidero anche ringraziare il Segretario generale, il Direttore dell'Ufficio di vigilanza e tutto il personale, per l'impegno profuso e la professionalità dimostrata, nella peculiare e scomoda posizione di dipendenti della stessa impresa sottoposta a controllo.

1. Open Access, gli Impegni e il ruolo dell'Organo di vigilanza

L'attuale *governance* della rete di accesso di Telecom Italia è il risultato di un'approfondita valutazione strategica dell'Azienda e di un complesso iter regolamentare.

Nell'esercizio della sua autonomia imprenditoriale, Telecom Italia ha costituito Open Access, funzione incaricata della gestione della rete di accesso e della fornitura dei relativi servizi: sia alla divisione Retail dell'Azienda, sia agli Operatori alternativi, attraverso la funzione Wholesale.

Telecom Italia e l'Autorità hanno quindi avviato un lungo negoziato culminato nell'approvazione di Impegni volti a favorire la parità di trattamento e il miglioramento qualitativo nella gestione della rete. Questo disegno ha trovato puntuale conferma e ulteriore sviluppo nelle Delibere n. 731/09/CONS e n. 1/12/CONS, con le quali l'Autorità, dopo aver trasformato in obblighi regolamentari molte delle misure contenute nella Delibera n. 718/08/CONS, ha definito la disciplina dei servizi di accesso alle reti di nuova generazione.

L'Organo di vigilanza si è insediato il 1° aprile 2009, con il compito di verificare la corretta e completa attuazione degli Impegni e di vigilare sul comportamento di Open Access, dando comunicazione delle proprie decisioni all'Autorità e al Consiglio di Amministrazione di Telecom Italia. Si è così introdotta un'innovativa tecnica di controllo sulla gestione della rete di Telecom Italia, al fine di rafforzare la parità di trattamento nell'accesso da parte di tutti gli Operatori.

L'istituzione di un siffatto modello di separazione della rete, basato sulle funzioni operative di Open Access e sui compiti di controllo dell'Organo di vigilanza, ha costituito il punto di arrivo di un lungo dibattito sulle modalità più appropriate di garantire una gestione non discriminatoria della rete di accesso e dei suoi servizi. Si è trattato di una soluzione coerente con il quadro comunitario, di cui Telecom Italia ha legittimamente rivendicato l'originalità e il vantaggio comparato rispetto a modelli, per taluni versi simili, introdotti in altri Paesi, come il Regno Unito e la Svezia. È d'altra parte significativo che l'efficacia del modello italiano basato sull'*equality of outputs* (EEO) sia stata riconosciuta anche dal BEREC.

2. Le attività di vigilanza nel corso del 2011

Nel corso del 2011 è proseguito l'adempimento degli Impegni assunti da Telecom Italia alla fine del 2008: in particolare quelli relativi alla ristrutturazione del processo di *delivery*, che era stato avviato nel dicembre 2009, in modalità *bitstream*, e nell'aprile 2010, in modalità *unbundling del local loop*. L'attività di controllo dell'Organo di vigilanza in quest'ultimo anno, pertanto, si è concentrata soprattutto sull'analisi delle problematiche connesse e sulla verifica dei primi effetti sul mercato del nuovo processo.

Nel contempo, è continuato il monitoraggio sugli altri aspetti della gestione della rete di accesso particolarmente suscettibili di impattare sugli Operatori alternativi e sui consumatori finali. In tale ambito, vanno menzionate le azioni svolte sui temi della qualità e dello sviluppo della rete fissa di accesso, che hanno contribuito a rendere più trasparenti le informazioni rese al mercato.

Si è così cercato di salvaguardare la capacità degli Operatori alternativi di programmare con adeguato anticipo le proprie strategie di pianificazione di rete e di commercializzazione dei prodotti *retail*.

È stata quindi portata a termine l'analisi dei c.d. "KO" avviata lo scorso anno. Si è, infatti, completato uno studio inedito e approfondito sulle causali di scarto degli Ordinativi di Lavoro degli Operatori alternativi che acquistano da Telecom Italia servizi *wholesale* e della funzione Retail di Telecom Italia.

Si è poi perfezionato il progetto di validazione dei dati generati dal Sistema di Monitoraggio delle performance per i servizi forniti in regime di significativo potere di mercato (SPM) da Telecom Italia, avviato per disporre di informazioni e dati "garantiti" e confrontare così il trattamento riservato da Open Access, per le stesse attività di *delivery* e *assurance*, alla clientela di Telecom Italia e a quella degli Operatori alternativi. In materia di *key performance indicators*, numerose raccomandazioni sono state rivolte all'Azienda, stimolandola a rendere più coerenti gli indicatori di riferimento.

Altri interventi hanno riguardato il sistema di formazione professionale del personale di Open Access e della funzione Wholesale di Telecom Italia, nonché la diffusione dei contenuti del Codice comportamentale e la rilevazione del grado di soddisfazione degli Operatori alternativi che acquistano servizi intermedi di accesso forniti da Telecom Italia in regime di significativo potere di mercato.

Sempre nel corso del 2011, l'Organo di vigilanza ha ricevuto alcune segnalazioni dagli Operatori alternativi e avviato i conseguenti procedimenti di

verifica, al termine dei quali Telecom Italia è stata sollecitata ad apportare alcuni significativi correttivi al suo *modus operandi*.

Il problema della trasparenza delle informazioni rese da Telecom Italia agli Operatori alternativi, in particolare, è stato affrontato nell'ambito del procedimento n. S01/11 “*Welcome Italia/Problematiche di saturazione sui servizi bitstream*”, avviato su segnalazione di Welcome Italia. Il tema alla base del caso era quello della rimodulazione delle date di soluzione dei degrading dei servizi *bitstream*.

L'Organo di vigilanza ha riscontrato che, seppur in casi individuali, i comportamenti dell'Azienda erano tali da compromettere le esigenze di trasparenza alla base degli Impegni. Inoltre, ha richiesto a Telecom Italia di comunicare mensilmente la percentuale degli impianti degradati riparati entro i termini indicati dagli SLA (*service level agreements*) e di adottare tutte le misure necessarie a garantire un'adeguata qualità delle informazioni destinate agli Operatori alternativi, evitando di ingenerare falsi affidamenti sulle date effettive di ripristino. Con tali strumenti si è potuto verificare come l'Azienda abbia modificato i propri processi interni, riducendo in misura apprezzabile il numero di degrading per saturazione.

3. Bilancio del mandato triennale

È questa l'occasione anche per tracciare un sintetico bilancio del mandato triennale. Consentitemi di iniziare con alcuni dati numerici: l'Organo di vigilanza si è riunito 37 volte; ha svolto 24 audizioni formali e tenuto oltre 50

incontri informali. In esito a tali attività, l'Organo di vigilanza ha assunto 81 Determinazioni e rivolto a Telecom Italia più di 100 raccomandazioni specifiche.

Gli interventi hanno riguardato tutti i temi e le problematiche correlati all'attuazione degli Impegni. Si è cercato di seguire un'interpretazione dinamica ed evolutiva degli obblighi assunti da Telecom nei confronti dell'Autorità, al fine di massimizzare le possibilità di raggiungimento degli obiettivi di parità di trattamento, di miglioramento qualitativo e di sviluppo della rete posti alla base degli Impegni. Si è quindi tenuto conto di fattori non prevedibili all'atto dell'approvazione degli Impegni e di esigenze di mercato che gli Operatori alternativi hanno ritenuto opportuno sottoporre all'attenzione dell'Organo di vigilanza.

In questo contesto, l'Organo di vigilanza ha condotto molteplici interventi sui temi della qualità e dello sviluppo della rete fissa di accesso. Un esempio significativo è quello relativo allo stato di saturazione dei DSLAM. L'Organo di vigilanza, sviluppando un lungo e proficuo dialogo con l'Azienda, ha ottenuto da Telecom Italia l'introduzione di opportuni correttivi per migliorare i processi di pianificazione degli interventi sulla rete, in termini di maggiore trasparenza e chiarezza delle informazioni rese al mercato.

In particolare, su sollecitazione dell'Organo di vigilanza, è stato istituito un meccanismo di preallarme finalizzato alla segnalazione delle centrali prossime alla saturazione. Tale segnalazione di pre-allerta, denominata "semaforo giallo", è comunicata mensilmente agli Operatori alternativi, oltre ad essere presente sul portale Wholesale di Telecom Italia, e indica che la centrale

evidenziata potrebbe diventare “satura”, senza interventi, entro un periodo stimato di tre mesi.

L’Organo di vigilanza ha cercato fin dall’inizio di ottenere da Telecom Italia alcune anticipazioni delle funzionalità previste dal nuovo processo di *delivery*, peraltro fortemente auspicato dagli Operatori alternativi, che sono state realizzate rendendo disponibile a tutti gli Operatori, da settembre 2009, lo strumento informatico c.d. *SWAP*. Il 2011 ha poi registrato l’adesione di un numero via via crescente di Operatori alternativi alle nuove modalità di lavorazione del nuovo processo di *delivery*, permettendo l’avvio di una attività di verifica della rispondenza di tale processo ai requisiti previsti dagli Impegni. Infine, con la Determinazione n. 8/2011 sono state avviate verifiche puntuali sul campo per saggiare il buon funzionamento della c.d. “Coda Unica”, sistema di gestione degli Ordinativi di Lavoro, progettato per consentire un’efficace prenotazione degli elementi di rete saturi.

Sempre con riferimento al processo di realizzazione degli impianti, nel corso del 2010 e 2011 sono stati effettuati alcuni studi di analisi dei KO, al fine di valutare i livelli di servizio espressi da Telecom Italia nei confronti degli Operatori alternativi e dei clienti *retail*. Lo studio effettuato dall’Organo di vigilanza ha contribuito ad apportare maggiore chiarezza sulle dinamiche sottese alle procedure di Telecom Italia di cambio operatore, stemperando in tal modo alcune divergenze esistenti tra gli Operatori interessati. Con la Determinazione n. 22/2010, in materia di KO, l’Organo di vigilanza ha anche suggerito all’Azienda una rivisitazione condivisa con gli Operatori alternativi delle tipologie di causali di scarto.

Tra i nuovi strumenti offerti al mercato in termini di maggiore trasparenza delle informazioni e migliori garanzie del rispetto del principio di parità interna-esterna, merita di essere ricordata la procedura di accesso degli Operatori alternativi ai dati in possesso della funzione Wholesale di Telecom Italia per finalità di azione e tutela giurisdizionale, predisposta dall'Azienda recependo le osservazioni dell'Organo di vigilanza con particolare riferimento alla tempistica ed ai costi applicati. Nel mese di ottobre 2011, il ricorso a tale procedura da parte dell'Operatore Fastweb ha evidenziato taluni aspetti che hanno costituito la premessa per avviare il procedimento n. S02/11 sulle clausole recate nei contratti stipulati tra Telecom Italia e le imprese appaltatrici e il rispetto del principio di parità di trattamento.

Su indicazione dell'Organo di vigilanza, è stato rivisto il piano tecnico per la qualità della rete fissa d'accesso che, nella sua versione originaria, prevedeva, per i servizi *bitstream* asimmetrici, un numero limitato di interventi di desaturazione. La revisione dei piani tecnici ha prodotto un considerevole incremento di questi ultimi, che ha portato nel corso del 2011 a una riduzione del 67% del numero delle centrali chiuse alla commercializzazione. Con le Determinazioni n. 12/2010 e n. 16/2010, è stato richiesto, tra l'altro, a Telecom Italia un piano per la diminuzione del numero delle centrali in stato di saturazione, al fine di superare le difficoltà registrate dal mercato.

È stato rivisto anche il processo di gestione delle comunicazioni agli Operatori alternativi, per arginare l'eccessiva frequenza delle rimodulazioni delle date di riapertura delle centrali alla commercializzazione dei servizi *bitstream*, e migliorare l'attendibilità delle date di prevista desaturazione delle centrali. Con la Determinazione n. 12/2011, Telecom Italia è stata invitata a

migliorare l'affidabilità del processo di comunicazione e la precisione delle informazioni rese agli Operatori alternativi circa le date di disponibilità degli apparati DSLAM in seguito ad attività di desaturazione degli impianti stessi, in modo da consentire loro una corretta pianificazione delle strategie commerciali.

Con questi interventi, l'Organo di vigilanza ha cercato di stimolare Telecom Italia a definire procedure più trasparenti e affidabili sugli interventi di manutenzione e ripristino/desaturazione degli impianti e a semplificare e facilitare i processi di cambio operatore. Altri benefici per il mercato potranno essere compiutamente apprezzati soltanto nel corso dei prossimi mesi, in ragione della complessità di alcuni temi trattati e delle conseguenze che le modifiche gestionali introdotte causeranno sui processi produttivi delle aziende coinvolte.

Mi sono dilungato su molti aspetti di dettaglio: e di questo mi scuso. Ma il valore aggiunto dell'attività di vigilanza svolta in questi anni è stato proprio quello di esercitare un'azione minuta di controllo e di raccomandazione sui diversi profili connessi alla gestione della rete di accesso. Naturalmente, non sempre la nostra azione è stata efficace quanto avremmo voluto; né ci illudiamo di essere riusciti a intercettare tutte le questioni suscettibili di pregiudicare il pieno rispetto della parità di trattamento. Siamo però convinti di aver fornito - entro i limiti del nostro mandato - un contributo positivo al miglioramento di diversi processi gestionali a vantaggio dell'intero mercato, in una fase molto difficile sia per la crescita degli investimenti, sia per lo sviluppo di una dinamica più marcatamente competitiva.

4. I rapporti con l’Autorità e con gli Operatori

Il lavoro che abbiamo cercato di svolgere non sarebbe stato possibile senza il sostegno dell’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e la proficua collaborazione dei diversi Operatori del settore.

L’Organo di vigilanza è figlio dell’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni che ne ha fortemente voluto l’istituzione e ne ha presidiato l’autonomia e l’indipendenza. Da parte di taluni si era inizialmente paventato che l’istituzione di questo organismo potesse svuotare i poteri e le prerogative dell’Autorità. Si trattava, naturalmente, di una preoccupazione priva di fondamento: bastava leggere le carte. Ma la prova migliore l’hanno offerta i fatti. In questi anni, l’Agcom - e non poteva essere altrimenti - ha esercitato a pieno i suoi poteri di regolamentazione, vigilanza e sanzione. Si è trattato di un’opera continua e impegnativa che ha condotto a ridefinire la disciplina dei servizi di accesso e il relativo *enforcement* e a disegnare lo scenario evolutivo per l’impianto e l’uso della banda ultralarga.

Tra l’Autorità e l’Organo di vigilanza si è invece sviluppata una proficua interlocuzione, ferma restando la chiara distinzione di ruoli e di competenze. Ci siamo ripetutamente confrontati sulle metodologie da operare nell’attività di verifica. E abbiamo messo a disposizione dell’Autorità il nostro lavoro di controllo sul campo. L’utilità del contributo così fornito è stata più volte riconosciuta dalla stessa Autorità, in dichiarazioni pubbliche del Presidente e in atti ufficiali, da ultimo con la Delibera n. 600/11/CONS. L’Autorità, infatti, in diversi passaggi, ha richiamato le analisi condotte dall’Organo di vigilanza sui

KO. Ha fatto riferimento alla realizzazione, da noi richiesta, di un sistema di certificazione dei dati utili ai fini del calcolo dei *key performance indicators*. Ha menzionato la valutazione svolta sui piani tecnici di qualità e sviluppo della rete di accesso. Ha apprezzato l'istituzione di una base di dati interna all'Organo di vigilanza per il monitoraggio delle attività di desaturazione delle centrali e del sistema di pre-allerta (c.d. "semaforo giallo"). Ha sottolineato l'accresciuta trasparenza del contenuto del Codice comportamentale, insieme agli interventi in materia di incentivi manageriali, formazione del personale e soddisfazione degli Operatori alternativi. In materia di tutela del cliente finale, l'Autorità ha ricordato la funzione di stimolo svolta dall'Organo di vigilanza nei confronti di Telecom Italia al fine di perfezionare gli strumenti preposti alla riduzione del contenzioso.

Gli Uffici dell'Organo di vigilanza e quelli dell'Autorità hanno quindi concordato l'avvio di un modello di consultazione stabile, che, nel corso del 2012, potrà essere utilmente esteso all'intero ambito di competenze del nostro Organo. Si prevedono incontri mensili volti allo scambio reciproco di informazioni sulle attività in corso e sui programmi di lavoro. Ciò consentirà anche di indagare in modo più approfondito ed efficace le problematiche via via emergenti nella gestione della rete e dei servizi di accesso.

In questi anni, il personale dell'Autorità – a cominciare dal Gruppo di Monitoraggio sugli Impegni e dalla Direzione preposta alla vigilanza - ha sempre costituito un prezioso interfaccia, professionale e disponibile al tempo stesso. I Commissari dell'Autorità, così come il Segretario e il Vice segretario generale, ci hanno aiutato a svolgere al meglio il nostro lavoro, con i loro utili suggerimenti. Desidero ringraziare, personalmente e a nome dei colleghi, il

Presidente Calabrò per l'azione di guida e il prezioso, continuo ed energico supporto.

Efficace è risultata anche l'interazione con il vertice e con le strutture di Telecom Italia. Non è stato facile per l'Azienda, soprattutto all'inizio, comprendere appieno la specificità del nostro ruolo – un organo interno, ma operante in posizione di autonomia e indipendenza – e il senso della nostra missione – vigilare sulla Società, ma anche aiutarla a migliorare i suoi processi gestionali e le modalità di adempiere gli obblighi regolamentari.

Abbiamo incontrato decine di quadri dell'Azienda, con le più diverse competenze tecniche, trovando ogni volta interlocutori seri e preparati, all'altezza della tradizione di una delle più grandi imprese italiane. Nelle riunioni del Collegio abbiamo potuto ascoltare i *report* mensili del responsabile di Open Access apprezzandone sempre il rigore e lo spirito di collaborazione. Il presidente Bernabè, con la sua sensibilità, ci ha aiutato a superare i rari momenti in cui abbiamo avuto difficoltà nei rapporti con singole unità dell'Azienda.

Molto utile, infine, si è dimostrato il confronto con gli Operatori alternativi. Nonostante l'originaria contrarietà all'approvazione degli Impegni, gli incontri con l'Organo di vigilanza sono stati molteplici così come gli approfondimenti sulle varie tematiche. In questo modo, anche al di là della presentazione di formali denunce e segnalazioni, è stato possibile raccogliere informazioni utili all'esercizio delle funzioni di vigilanza e alla formulazione di raccomandazioni volte a migliorare la resa per il mercato dei processi gestionali di Telecom Italia. Ulteriori benefici potrebbero derivare da una maggiore capacità di allegare specifici elementi di fatto a sostegno delle doglianze nei

confronti dell'Operatore dominante. Ciò, naturalmente, senza pregiudicare le eventuali iniziative in sede regolatoria, *antitrust* e giurisdizionale che gli Operatori alternativi ritengano di dover assumere per denunciare strozzature della concorrenza o illecite lesioni dei propri interessi commerciali.

5. Future linee di intervento dell'attività di vigilanza

Non spetta a questo Collegio, per le ragioni di scadenza temporale ricordate all'inizio, tracciare le linee future di intervento dell'attività di vigilanza. Ci permettiamo però di segnalare alcune problematiche aperte su cui comunque continueremo a lavorare fino alla scadenza del nostro mandato e che potrebbero meritare anche in seguito ulteriori approfondimenti.

L'azione dell'Organo di vigilanza è stata guidata da una precisa logica di verifica della qualità delle prestazioni erogate da Open Access. In questa prospettiva, andrebbe valutata l'opportunità di istituire un osservatorio permanente sulla qualità dei servizi forniti sulla rete *broadband* di Telecom Italia, con particolare riferimento ai livelli di prestazione raggiunti nelle diverse aree geografiche del Paese. D'altra parte, sarebbe estremamente utile comprendere appieno le cause che contribuiscono a determinare i degni qualitativi dei servizi di rete, anche per valutare l'adeguatezza dei piani di azione e degli interventi di ripristino avviati da Telecom Italia.

Va poi considerato che tali tematiche assumeranno nel prossimo futuro una valenza ancora maggiore, a causa dell'imminente avvio del processo di migrazione tecnologica caratterizzato da un graduale abbandono della

piattaforma *ATM* in favore di quella *Ethernet/IP*. In questa prospettiva, anche tenendo conto del fatto che la crisi finanziaria ed economica non ha risparmiato il settore delle comunicazioni elettroniche, sarà opportuno verificare che le strategie di Telecom Italia non ignorino i fattori di costo che le scelte aziendali finiscono per generare in capo agli Operatori alternativi.

Assicurare un adeguato livello di qualità della rete di accesso in rame di Telecom Italia costituisce la premessa indispensabile per garantire un livello soddisfacente della qualità dei servizi forniti ai clienti *wholesale* e *retail*. La guastabilità della rete, direttamente connessa alla disponibilità dei servizi, rappresenta un parametro indicativo dello stato qualitativo dell'infrastruttura di accesso, che va considerato anche per valutare l'efficacia delle azioni di manutenzione ordinaria e straordinaria intraprese dal gestore. Sarà quindi opportuno ampliare le azioni di monitoraggio sul tema.

Telecom Italia ha realizzato un nuovo processo di *delivery* per gli Operatori alternativi. Al riguardo, particolare importanza ha assunto la realizzazione delle procedure informatiche per la gestione degli ordini e di alcuni meccanismi operativi atti a garantire una maggiore parità di trattamento interna esterna. Il già citato sistema di gestione degli ordini c.d. a "Coda Unica" è stato oggetto di puntuale verifica da parte dell'Organo di vigilanza e richiederà la prosecuzione dell'azione di controllo nel tempo. Gli Operatori alternativi, infatti, stanno aderendo al nuovo processo di *delivery* con gradualità e la valutazione dell'efficienza complessiva del processo potrà essere effettuata solo quando il sistema sarà entrato pienamente a regime.

Ulteriore rilevante argomento è quello della qualità dei database di rete e toponomastica, essenziale al fine di ottimizzare il processo di *delivery*. Le informazioni contenute nei database sono estremamente importanti per l'emissione degli Ordinativi di Lavoro; anche la qualità dei dati è parametro essenziale per ridurre gli scarti di lavorazione. Tutti gli interventi apportati sulle basi di dati comporteranno variazioni di processo che sarà opportuno monitorare e valutare.

Nel corso del 2011 Telecom Italia, gli Operatori alternativi e il Gruppo di Monitoraggio sugli Impegni dell'Autorità hanno avviato un percorso comune di confronto, finalizzato alla semplificazione del paniere degli indicatori di *performance*. In esito alla conclusione dei lavori, prevista nel 2012, saranno definiti nuovi *key performance indicators* che andranno a sostituire quelli attuali. L'Organo di vigilanza ritiene che potrebbe essere opportuno procedere con la richiesta di certificazione di tali nuovi indicatori, per verificare la correttezza dei dati e dei processi di calcolo, al pari delle attività in corso di verifica dei *key performance indicators* attualmente in esercizio.

6. Gli Impegni e le reti a banda ultra larga

Una riflessione di carattere ancora più prospettico riguarda la realizzazione e la diffusione delle reti a banda ultra larga con l'impiego della fibra ottica. Dal punto di vista concorrenziale, il quesito che si pone al riguardo è come garantire un accesso paritetico alle infrastrutture di una rete quasi interamente da costruire o comunque da potenziare nella sua capacità trasmissiva, evitando il consolidamento di nuove posizioni monopolistiche.

La nuova e più recente disciplina approvata dall’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni con la Delibera n. 1/12/CONS, ha integrato il quadro di riferimento regolamentare applicabile ai servizi e alle reti di nuova generazione. Le novità introdotte produrranno effetti anche sull’attuale struttura degli Impegni, essendo i temi trattati nella delibera strettamente connessi al loro ambito applicativo.

L’Organo di vigilanza ha disposto i dovuti approfondimenti, avviando, con la Determinazione n. 3/2012 del 18 gennaio 2012, un’attività di studio e valutazione dell’applicazione degli Impegni ai servizi intermedi di accesso forniti mediante le reti di nuova generazione. Proprio l’esperienza maturata dall’Organo di vigilanza sulle questioni affrontate nel corso dei tre anni di funzionamento relativamente alla rete di accesso in rame, d’altra parte, sollecita alcune riflessioni sulla realizzazione di una architettura di insieme, aperta al mercato e che consenta il massimo sviluppo della concorrenza nella vendita di servizi forniti in regime di significativo potere di mercato sulle reti in fibra ottica di nuova generazione.

Si tratta, in particolare, di valutare la possibilità di sviluppare il modello di *equality of outputs*, su cui è stata costruita Open Access e che sinora ha fornito apprezzabili risultati. Inserendo la “Parità di Trattamento” come paradigma fondante nell’affrontare la messa a punto dei sistemi di gestione e dei processi che gestiranno la nuova rete, si potrà offrire lo spunto per progettare modalità di funzionamento che esaltino il concetto di pariteticità, rendendo disponibili le medesime informazioni e funzionalità, pur mantenendo

le peculiarità del modello di *equality of outputs*, indipendentemente dall'Operatore che richieda servizi, sia esso *retail* o *wholesale*.

Gli Impegni oggetto della Delibera n. 718/08/CONS, tuttavia, erano orientati a introdurre fattori correttivi e di miglioramento a processi già consolidati ed applicati alla gestione della rete in rame. La costruzione di una nuova rete, così come il potenziamento tecnologico di quella esistente, pone invece problemi di coordinamento a fini di sviluppo del mercato e garanzia delle opportunità concorrenziali diverse dal passato. Questo obiettivo, pertanto, richiede una ricerca più sofisticata di tecniche di confronto e di coordinamento tra Telecom Italia e gli Operatori alternativi.

Detto coordinamento può ad esempio trovare utile applicazione ai temi del *delivery* nel nuovo contesto. Visti i primi positivi risultati derivanti dall'introduzione del nuovo processo di *delivery*, è auspicabile che vengano mantenuti alcuni importanti concetti introdotti in tale contesto: basti menzionare, a titolo di esempio, la gestione ordinata delle risorse di rete nei casi di scarsa disponibilità e le ottimizzazioni introdotte nella *policy* di contatto durante lo svolgimento delle attività di costruzione degli impianti. Anche un più raffinato meccanismo di gestione degli scarti di lavorazione potrà ottimizzare l'intero processo di *delivery*: originariamente ogni impedimento all'attivazione del servizio richiesto dall'Operatore alternativo generava un respingimento dell'Ordinativo di Lavoro; il nuovo processo di *delivery*, attuato sulle reti in rame, ha sostituito per alcune cause di scarto tale respingimento con un sistema di sospensione e riavvio della pratica di *delivery* una volta superate la cause ostative.

Si sottolinea l'importanza che riveste tale modalità di lavorazione degli ordini e gli indubbi vantaggi che ne derivano, atteso che ogni respingimento generava nella maggior parte dei casi un nuovo ordine con conseguente dispendio di tempi per la riemissione e la rielaborazione da parte di Telecom Italia. Questa nuova impostazione, ripresa dalle positive esperienze maturate con i sistemi di gestione della rete in rame, ha già consentito di ottenere i primi importanti risultati: se opportunamente sviluppata anche per la gestione degli Ordinativi di Lavoro su reti di nuova generazione, potrà consentire risparmi sia a Telecom Italia che agli Operatori alternativi, migliorando la *performance* complessiva dell'intero sistema con evidenti positivi impatti anche nei confronti dell'utente finale.

Parimenti, si potranno recepire nell'ambito delle nuove reti tutti i riferimenti a concetti generali quali la parità di trattamento, la soddisfazione degli Operatori, la qualità *end to end* dei servizi forniti in regime di significativo potere di mercato e il Codice comportamentale. Sarà inoltre possibile definire alcuni indicatori per consentire il monitoraggio delle prestazioni dei processi di *assurance* e *delivery*, necessario anche in futuro per valutare la parità di trattamento nell'ambito dei servizi offerti con la nuova piattaforma di rete. Parimenti andranno preservate le modalità attuali di compilazione dei rapporti forniti da Telecom Italia. Circa la definizione di tali indicatori, è poi evidente la necessità di procedere a un confronto tra gli attori coinvolti per definire le grandezze significative da ponderare, i punti di misura, le modalità di rilevamento e le formule di calcolo.

Anche la qualità della nuova rete di accesso sarà un tema sensibile, dovendosi definire quali siano i nuovi paradigmi attesi per una sua puntuale

declinazione. Stesso discorso per lo sviluppo dei collegamenti, atteso che i prossimi anni vedranno l'avvio di numerose attività impiantistiche con un orizzonte temporale medio-lungo. In questo caso si tratta di assicurare una puntale e trasparente pubblicazione di tutte le informazioni correlate, al fine di permettere agli Operatori alternativi gli eventuali interventi di pianificazione di attività ed investimento conseguenti. Ulteriori benefici potranno derivare dalla ricerca di modalità di condivisione tra i diversi Operatori delle informazioni e degli impegni necessari a verificare la sostenibilità di nuove infrastrutture ad utilizzo congiunto.

Ultimo tema, non certo per importanza, è quello relativo alle basi di dati relative alla rete, alla toponomastica e alla qualità dell'informazione: l'Organo di vigilanza, dopo aver condotto alcuni studi sulle banche dati a disposizione degli Operatori alternativi, auspica la massima valorizzazione dell'esperienza sviluppata in questi ultimi anni grazie all'intervento dell'Autorità per le Garanzie delle Comunicazioni circa il presidio della qualità dei dati, in modo da massimizzare l'efficacia dei sistemi di gestione degli ordini di tutti gli Operatori.

7. Conclusioni

Ci si può legittimamente chiedere se il formale adempimento di tutti gli Impegni e la chiusura dei procedimenti sanzionatori a suo tempo sospesi rendano a questo punto superflua la prosecuzione delle attività di vigilanza.

Le considerazioni sin qui svolte spiegano le ragioni di una risposta negativa.

Da un lato, l'attuazione di alcuni significativi Impegni, a cominciare da quelli relativi al nuovo processo di *delivery*, deve ancora essere completata. Dall'altro, la verifica della corretta esecuzione degli Impegni ha evidenziato la necessità di garantire continuità all'azione di analisi e valutazione delle diverse misure poste in essere, tenuto conto che, per quelle maggiormente rilevanti, il riscontro dei benefici attesi non può esaurirsi in un lasso temporale ridotto.

Tale impostazione, d'altra parte, è chiaramente affermata nella recente Delibera n. 600/11/CONS, con cui l'Autorità, nel valutare gli esiti dell'attività di vigilanza sull'attuazione degli Impegni, ha preso atto della loro corretta realizzazione, ravvisando nel contempo l'opportunità di proseguire le attività di verifica: basti pensare all'attuazione del nuovo processo di *delivery*, al funzionamento del sistema di monitoraggio dei *key performance indicators* e all'efficacia delle misure adottate in tema di qualità e sviluppo della rete fissa di accesso.

Preservare, e se possibile migliorare, la qualità dei servizi di rete, inoltre, continua a costituire un obiettivo strategico per il nostro sistema delle telecomunicazioni, che soltanto una rigorosa e prolungata attività di verifica può assicurare.

Lo sviluppo della banda ultralarga, infine, potrà beneficiare dell'estensione di alcune garanzie previste dagli Impegni e sperimentate con successo per la rete in rame.

È nostra convinzione che l'Organo di vigilanza costituisca un tassello fondamentale del modello di separazione della rete di Telecom Italia basato su

Open Access. La credibilità e l'affidabilità di tale modello dipendono in misura rilevante dall'esistenza di un organismo di vigilanza autonomo e indipendente. Il modello italiano degli Impegni e di Open Access non si esaurisce con le misure attuative sinora adottate da Telecom Italia sotto il controllo dell'Organo di vigilanza. Al contrario, i suoi benèfici effetti sulle dinamiche concorrenziali potranno trovare piena realizzazione nel riassetto del panorama regolamentare applicabile ai nuovi modelli di sviluppo delle reti in fibra ottica.

Nel Paese è in atto una riflessione a tutto campo sugli assetti proprietari e sui regimi di *governance* dei grandi sistemi a rete. È una riflessione che riguarda il settore dell'energia, soprattutto con riferimento alla cessione sul mercato di Snam rete gas. Anche nel settore delle ferrovie è stata riaperta la questione del regime proprietario della rete ferroviaria italiana.

Nulla esclude che un'analogha riflessione si apra anche nel campo delle comunicazioni elettroniche, nonostante le differenze tecnologiche e di mercato. Non si può trascurare, d'altra parte, che le problematiche concorrenziali inerenti all'esercizio di una rete esistente differiscono profondamente da quelle industriali generate dall'esigenza di sviluppare una nuova infrastruttura.

Soluzioni gestionali diverse e più avanzate rispetto a quelle finora sperimentate, in grado di facilitare gli investimenti senza alterare il funzionamento della concorrenza – e, se possibile, anzi, rafforzandone la garanzia con misure strutturali – sono possibili. La loro individuazione, tuttavia, rientra nella sfera di autonomia imprenditoriale di Telecom Italia, oltre che nella disponibilità di investitori istituzionali e *partner* industriali. Governo e Autorità, nell'ambito delle rispettive competenze, potranno eventualmente contribuire a incentivare e sostenere determinate trasformazioni gestionali,

tracciando le linee di un adeguato disegno di politica industriale e di regolazione.

Raggiungere gli obiettivi dell'Agenda Digitale, in ogni caso, sarà per l'Italia una sfida difficile, in termini sia di disponibilità del servizio sia di sua efficace utilizzazione. Tutte le tecnologie (fibra, rame, reti radio) dovranno svolgere un ruolo importante. Similmente, tutte le forme di competizione (infrastrutturale, tramite *unbundling* e *bitstream*), opportunamente adattate e rinnovate, manterranno la loro importanza. La qualità e l'efficienza del loro dispiegamento, nel tempo e nello spazio, saranno essenziali per la crescita del Paese.

Anche per questa ragione, è nostra convinzione che in futuro bisognerà garantire, in modo ancora più sofisticato e articolato, la trasparenza dei dati, la progettazione concordata di nuovi processi, sistemi informativi, impianti e infrastrutture ad uso condiviso, l'autonomia tecnologica nella specificazione e nel controllo della qualità del servizio, l'impiego di eventuali risorse pubbliche in modo non discriminatorio e non distorsivo della concorrenza e, non certo ultima, la parità di trattamento quale principio cardine della gestione e dell'utilizzo della nuova rete.

L'esperienza maturata in questi anni suggerisce, a prescindere dalle diverse soluzioni istituzionali astrattamente possibili, che su questi temi continui a esercitarsi, accanto al ruolo imprescindibile delle autorità pubbliche di regolazione e vigilanza sul mercato, un'attività quotidiana di controllo e di stimolo da parte di organismi *ad hoc*: ciò proprio al fine di rafforzare i presidi a tutela di corrette dinamiche competitive e gli incentivi a un'efficiente gestione delle infrastrutture di rete.