

## Intervento del Presidente nell'ambito della presentazione della Relazione Annuale dell' Organo di Vigilanza 2013

**Introduzione** Proprio cinque anni fa, nel febbraio del 2008, con l'istituzione di Open Access da parte di Telecom Italia, iniziava il percorso che, con i successivi interventi dell'Autorità, ha portato alla definizione del modello di separazione funzionale e di *equivalence* posto a presidio della garanzia di parità di trattamento nel settore delle telecomunicazioni in Italia.

Nell'ambito di questo modello, nei primi anni di attività, l'Organo di Vigilanza ha consolidato il suo ruolo nel sistema di *governance* degli Impegni di Telecom.

Un ringraziamento doveroso, e un riconoscimento meritato, va rivolto al precedente Collegio dell'OdV, che con efficacia ha saputo declinare in concreto il ruolo e le competenze dell'OdV, e ha accompagnato la progressiva attuazione degli Impegni.

Un lavoro che, sono sicuro, il nuovo Collegio saprà proseguire con impegno e competenza e saprà al contempo innovare di pari passo con l'evoluzione del settore e della regolamentazione.

Oggi, il rinnovamento del Collegio dell'Autorità e dell'OdV rende questo evento non solo un'occasione di riflessione sull'eredità istituzionale che siamo chiamati a gestire e sui risultati raggiunti, ma anche un'occasione per guardare in avanti e porsi nuovi obiettivi. Mai come in questi giorni, anche in sede comunitaria, si discute non solo di nuove reti e di nuovi servizi, ma anche di nuove regole.

### L'importanza del principio di non discriminazione per la concorrenza

Nell'ambito del complesso sistema di regole definito dall'Autorità, la non discriminazione costituisce **principio cardine** dell'intervento regolamentare finalizzato alla garanzia della concorrenza, non come obiettivo in sé, ma come strumento per assicurare l'efficienza, la qualità e l'innovazione nei servizi di telecomunicazione a vantaggio dei consumatori e del sistema produttivo del Paese. Tanto da essere individuata con grande enfasi dalla Commissione Europea come uno degli elementi di composizione del *trade-off* regolamentare.

### Il modello dell'Equivalence of Output adottato in Italia

Come è noto, la regolamentazione italiana posta a tutela del principio di non-discriminazione si conforma al modello dell'*Equivalence of Output*, in base al quale i servizi all'ingrosso sono offerti alla divisione commerciale di Telecom ed agli operatori alternativi con modalità tali da rispettare il principio della parità di trattamento, ma non necessariamente identiche. Il dibattito innescato dalla bozza di raccomandazione si incentra una valutazione di efficacia dei due modelli di *Equivalence*, sulla base di un

---

principio di proporzionalità.

Ma è bene fare un passo indietro e chiarire che la separazione funzionale e il ricorso ad un sostanziale sistema di *equivalence* non costituiscono una declinazione scontata dei principi regolamentari generali, ma una specificazione forte degli obblighi di non discriminazione.

---

L'implementazione degli Impegni e dell'*equivalence* non costituisce un processo immediato

Il percorso di definizione delle regole - intrapreso con l'approvazione degli Impegni di Telecom (718/09/CONS) e poi proseguito con la trasposizione di tali Impegni in obblighi (731/09/CONS) - ha dato avvio ad un ulteriore percorso, nell'ambito del quale le regole generali sono state tradotte in comportamenti specifici e concreti. Il processo di realizzazione degli Impegni non si è tradotto istantaneamente in un sistema operativo pienamente "funzionante" privo di criticità, né poteva farlo (buona parte degli obblighi in capo all'operatore SMP sono obblighi "a fare" e non di risultato).

Infatti, il raggiungimento degli obiettivi di efficienza ed efficacia nello svolgimento delle attività di *delivery* e *assurance* secondo il modello dell'*Equivalence of Output* ha richiesto un naturale periodo di assestamento e un comportamento effettivamente collaborativo da parte di tutti gli operatori coinvolti.

---

Non sono mancati i problemi, ma nemmeno i miglioramenti

Gli impegni – poi diventati obblighi – sono stati successivamente interessati da un lungo percorso di vigilanza e micro-regolamentazione. L'Autorità ha infatti seguito attentamente le varie fasi di implementazione degli Impegni, costituendo all'uopo un apposito gruppo di monitoraggio (GMI – Gruppo Monitoraggio Impegni).

Il GMI ha costantemente verificato gli adempimenti posti in essere da Telecom Italia, anche attraverso il coinvolgimento degli operatori concorrenti. Nel corso della propria attività, **il GMI ha identificato alcuni aspetti di criticità nell'attuazione degli Impegni stessi. Sono state rilevate talune inefficienze organizzative e gestionali del processo e fenomeni di "bad performance" di Telecom.** Preso atto di ciò, il GMI è intervenuto per favorire una effettiva ed efficace implementazione di alcuni aspetti operativi e di pianificazione degli Impegni, trasmettendo a Telecom Italia specifiche linee di indirizzo e facilitando l'adozione di interventi idonei a rendere più efficiente il funzionamento del processo di *delivery*.

Gli esiti dell'attività svolta dal GMI – che ha portato all'adozione della Delibera n. 600/11/CONS dell'Autorità – possono essere letti anche nel continuo miglioramento nel processo di *delivery* che ha avuto luogo in questi anni. Tale miglioramento, infatti, è in parte connaturato all'assestamento fisiologico ad un nuovo sistema, ma è altresì riconducibile agli interventi di "micro-regolamentazione" dell'Autorità.

---

Il miglioramento complessivo nella *performance* del sistema di *delivery* che ha avuto luogo negli ultimi anni non è un postulato teorico, ma un risultato concreto che può essere apprezzato empiricamente. Anche i dati elaborati dall'Antitrust nel caso A428 documentano l'aumento significativo nel tasso di soddisfacimento delle richieste degli operatori alternativi che si è verificato nel corso degli anni.

E' chiaro, dunque, che la situazione odierna è ben diversa da quella che si registrava nel 2009 e che ha dato adito, ad esempio, al procedimento A428. E ogni cambiamento è chiaramente dovuto al continuo monitoraggio nello svolgimento delle attività di *delivery* e di *assurance*.

Per rimanere nel quadro della *bad performance* cui si accennava in precedenza, si possono ulteriormente esplicitare gli ambiti di intervento delle due Autorità. AGCOM ha operato in continuità (*day-by-day*) per ridurre quella parte di *bad performance* attribuibile a carenze e difficoltà nell'implementazione delle regole; AGCM è invece intervenuta nello spazio di *bad performance* che attiene propriamente alle condotte di Telecom, al netto della regolamentazione.

Ciò non significa che il sistema attuale non sia perfezionabile, né che sia opportuno abbassare la guardia. Anzi.

Ad esempio, si deve accogliere come un miglioramento significativo la riorganizzazione aziendale che ha portato le funzioni di Service Management della Direzione National Wholesale Service nel perimetro delle attività svolte da Open Access.

L'Autorità, in ogni caso è pronta ad intervenire ulteriormente. Come ha fatto di recente, ad esempio, in occasione di talune difficoltà registratesi in occasione dell'adeguamento dei sistemi informatici, l'Autorità ha adottato misure cautelari al fine di assicurare la riduzione del livello dei KO (cfr. Delibera n. 74/12/CIR).

Vi è certamente ancora spazio per ulteriori affinamenti del sistema, se non per un'evoluzione dello stesso, di pari passo con l'evoluzione di mercato e del quadro regolamentare europeo verso le reti di nuova generazione.

---

**L'importanza  
dell'*equivalence*  
anche nell'accesso  
alla rete in fibra**

Il sistema di *equivalence* attualmente vigente in Italia è, per certi versi, disegnato in maniera tale da essere *future proof*. Infatti, già all'epoca degli Impegni, era stato **previsto che la tutela sostanziale del principio di parità di trattamento fosse estesa anche ai servizi intermedi di accesso forniti mediante reti di nuova generazione** per i quali l'Autorità imponga a Telecom un obbligo di fornitura a condizioni non discriminatorie.

---

**Una declinazione efficace del principio di parità di trattamento interno-esterno nell'accesso alla nuova rete è fondamentale per tutelare la concorrenza anche con il passaggio alle reti in fibra, dal momento che gli auspici di una piena concorrenza infrastrutturale appaiono scontrarsi con alcuni vincoli insormontabili derivanti dalle condizioni strutturali della domanda e dell'offerta.** La prima ancora timida ed incerta, la seconda segnata dalla strutturale assenza delle reti via cavo, da economie di scala sempre più pronunciate e da un'evidente sofferenza nella generazione dei flussi di cassa.

---

**I prezzi in fibra  
stabiliti  
dall'Autorità**

**Il contributo probabilmente più importante che l'Autorità può dare a questa fase di transizione del mercato risiede nell'assicurare la certezza e la coerenza della regolamentazione.** Obiettivi particolarmente sfidanti in un contesto economico e tecnologico così fluido e in continuo mutamento.

Un passo in questa direzione è stato recentemente compiuto dall'Autorità con la definizione delle tariffe all'ingrosso per i servizi in fibra. Il livello delle tariffe appare compatibile, da un lato, con l'esigenza di tutelare la concorrenza e, dall'altro lato, con la necessità di procedere con gli investimenti nell'ammodernamento della rete di Telecom.

Tutto ciò presuppone che l'elasticità della domanda sia tale da assorbire i servizi offerti, innovativi per tipologia e/o per qualità, e quindi da permettere il finanziamento degli investimenti

La stessa attenzione sarà prestata agli ulteriori interventi che l'Autorità adotterà nella regolamentazione del sistema, sempre più complesso, dei prezzi dei servizi all'ingrosso, sia in rame che in fibra.

---

**Il nuovo  
"paradigma"  
regolamentare:  
libertà nei prezzi e  
un rafforzamento  
delle garanzie di  
non-  
discriminazione**

Il tema degli investimenti nelle nuove infrastrutture di comunicazione è da tempo centrale nel dibattito di politica industriale a livello europeo anche per le aspettative riposte nell'effetto traino che lo sviluppo delle reti può avere sull'economia europea nel suo complesso – conosciamo tutti gli ambiziosi obiettivi dell'Agenda Digitale europea, da un lato, e le difficoltà macroeconomiche del continente, dall'altro lato.

Il dibattito sta ora investendo inevitabilmente anche l'alveo proprio della regolamentazione, conducendo a riflessioni innovative per ciò che riguarda l'identificazione della *policy* più adeguata per bilanciare la promozione degli investimenti con il mantenimento di un mercato concorrenziale.

Come è noto, la bozza di Raccomandazione comunitaria definisce una politica della regolamentazione per molti versi innovativa. Il messaggio di fondo, tuttavia, è chiaro.

Se, da un lato, si riconosce che la flessibilità delle tariffe all'ingrosso dei

---

servizi in fibra può essere uno strumento importante per incentivare gli investimenti, dall'altro lato, è evidente che ciò non può in alcun modo compromettere i benefici derivanti dalla concorrenza nel mercato, che ormai costituisce patrimonio pubblico inalienabile.

Pertanto, sebbene la bozza di Raccomandazione preveda che, in presenza di adeguati vincoli competitivi, possa essere riconosciuta agli operatori *incumbent* una maggiore libertà d'azione nella definizione dei prezzi all'ingrosso, dall'altro lato, afferma chiaramente che non può venir meno - e deve anzi trovare garanzie rafforzate - il principio della parità di trattamento.

---

**L'evoluzione del sistema nel futuro: le spinte verso l'Equivalence of Input**

In tale prospettiva, la bozza di Raccomandazione appare indicare il modello dell'*Equivalence of Input* come strada maestra da percorrere nel futuro per garantire la parità di trattamento nella fornitura dei servizi su fibra. Si tratta di un modello di *equivalence* tuttora utilizzato sono in un numero ristretto di Paesi europei, al quale si associano potenziali benefici, in termini di una più efficace garanzia della "parità delle armi", ma anche potenziali costi di implementazione elevati per tutti gli operatori coinvolti.

Spetta dunque alle Autorità nazionali di dover determinare le modalità specifiche con cui declinare il modello di *equivalence*, tenendo in considerazione sia i benefici che i costi associati alle diverse soluzioni possibili. Più volte, in sede BEREC è emerso che sia l'Eol che l'EoO possono costituire rimedi sufficienti e proporzionati per assicurare la non discriminazione.

Secondo la migliore pratica regolamentare, sarà necessaria un'attenta riflessione sia sui benefici che sui costi delle diverse alternative, consolidando i progressi compiuti negli ultimi anni, ma al contempo aprendosi all'innovazione, laddove dovesse emergere la necessità di un ulteriore salto in avanti. Una ponderazione da compiere secondo i principi fondamentali di efficacia e proporzionalità dell'intervento regolamentare.

---

**I prossimi passi da compiere nell'attività di miglioramento dell'attuale sistema di equivalence**

In ogni caso, indipendentemente dall'evoluzione dell'orientamento comunitario, ci sono ancora spazi di intervento in materia di non discriminazione, anche sulla base della regolamentazione attualmente vigente in Italia.

In primo luogo, la vigilanza sugli Impegni deve ora essere estesa ai servizi che devono essere forniti da Telecom sulle reti di nuova generazione a condizioni non discriminatorie. A tal fine, l'esperienza che è maturata in questi anni può e deve essere utilmente impiegata per ridurre al minimo le criticità ed assicurare l'efficienza e l'efficacia del processo.

In questa fase di sviluppo delle reti, inoltre, una particolare attenzione deve

---

essere rivolta non solo ai processi, ma anche alla trasparenza delle informazioni: l'importanza dei Piani tecnici per lo sviluppo della rete è già stata rilevata dall'OdV (Determin. n. 11/2012), richiamando Telecom a fornire informazioni effettivamente idonee a consentire agli operatori di conoscere in anticipo l'evoluzione della rete fissa di accesso al fine di poter programmare le attività e gli investimenti necessari (Gr. di Impegni n. 6).

Più in generale, è sempre attuale il tema più ampio della qualità della rete, nelle sue diverse accezioni, tra cui la tempistica e l'efficacia degli interventi di manutenzione, la de-saturazione delle centrali oltre alla *performance* del processo di *delivery*.

---

#### Conclusioni sulla parità di accesso

Non mancano, dunque, le sfide che il nuovo Collegio e gli Uffici dell'OdV dovranno affrontare nei prossimi anni. Sfide che, sono convinto, potranno essere trattate al meglio con un'efficace collaborazione con l'Autorità che ho l'onore di presiedere, nonché con un'effettiva collaborazione da parte di tutti gli operatori coinvolti.

---

#### Conclusioni generali (e una panoramica sulla regolamentazione dei mercati dell'accesso)

Collaborazione franca e leale tra mercato e istituzioni di regolazione e garanzia che è tanto più auspicabile in un momento di oggettiva difficoltà del settore.

La misura di alcune significative dinamiche di mercato **nell'ultimo anno**, per i servizi di accesso alla rete fissa, mostrano infatti:

- i) una penetrazione dei servizi a banda larga fissa sostanzialmente stabile +0,65% (+115mila accessi) ma insoddisfacente nel riequilibrare il valore assoluto della penetrazione broadband che è ancora 4 punti percentuali inferiore alla media EU;
- ii) una riduzione degli accessi in postazione fissa del 2,74% (600 mila accessi) - riduzione pressoché costante dal lontano 2007;
- iii) ricavi complessivi del mercato in decrescita del 3,4%, solo parzialmente attribuibile ad un incremento della pressione concorrenziale.

Lontani dagli obiettivi dell'Agenda digitale europea e lontani da uno stato di salute complessiva di settore che consenta di ipotizzare quella dinamica virtuosa di investimenti per supportare il famoso "innesco" digitale nella vita quotidiana di imprese e famiglie.

Oggi più che mai dunque è richiesto alle Autorità di regolazione uno sforzo di visione inevitabilmente prospettica che, nel realizzare la complessa funzione attribuita di promuovere attraverso l'azione regolamentare diversi obiettivi – peraltro a volte contrastanti –, riesca a trovare gli strumenti per contemperare le istanze di "incentivo all'investimento" e di "promozione della concorrenza" su di un piano nuovo e di maggiore efficacia. Anche con il contributo dei diversi *stakeholder*.

---

Indipendentemente dalla nostra capacità di trovare soluzioni sostenibili, questo sarà comunque il senso del nostro mandato. Su questo, necessariamente, saremo valutati.

---