

Antonio Sassano

Presentazione della Relazione annuale 2015 dell'Organo di vigilanza

Roma, 9 marzo 2015 – Ara Pacis

Introduzione

Ringrazio, anche a nome degli altri Componenti, tutti i partecipanti a questo appuntamento che, annualmente, vede i principali protagonisti del mercato e delle istituzioni confrontarsi sui temi della parità di accesso e dello sviluppo delle nuove reti di comunicazioni elettroniche. Un sentito ringraziamento va al Sottosegretario di Stato allo Sviluppo Economico con delega alle Comunicazioni, On. Giacomelli, al Presidente dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, Prof. Cardani, ai Commissari dell'Autorità qui presenti e agli Amministratori Delegati di Telecom Italia e WIND per aver accettato il nostro invito e per il prezioso contributo che certamente daranno a questa giornata.

La vostra presenza è la dimostrazione di come l'Organo di vigilanza sia una realtà matura, riconosciuta e ben integrata nel sistema istituzionale di riferimento. Gran parte del merito va sicuramente al Prof. Giulio Napolitano e ai membri del precedente Board che colgo l'occasione per ringraziare e salutare. Sono stati loro a gettare le basi affinché le prerogative riconosciute all'OdV dalla Delibera 718/08/CONS potessero tradursi in strumenti concreti di indagine, a presidio dei comportamenti di Telecom Italia e a salvaguardia di principi di parità di accesso e trattamento.

Giungere a questi risultati, di cui parlerò a breve, non è stato per nulla semplice. Si è trattato di un processo che è partito da lontano ed ha richiesto impegno, dedizione e passione, senza dimenticare da un lato l'incessante sostegno fornito dall'Autorità al nostro lavoro e, dall'altro, il supporto offerto da Telecom Italia, in particolare nelle persone dell'Ing. Stefano Paggi e del Dott. Paolo Aureli. Infine voglio ricordare il prezioso contributo degli Operatori alternativi, che abbiamo fortemente sollecitato, che è stato di fondamentale importanza per indirizzare le nostre indagini e al quale abbiamo sempre cercato di corrispondere al massimo livello delle nostre competenze.

Bilancio dell'attività del mandato

Quella di oggi è l'ultima Relazione dell'attuale collegio, il cui mandato avrà termine alla fine di quest'anno. Non posso, dunque, esimermi dal ringraziare i colleghi con i quali ho condiviso questa esperienza, il Prof. Marco Lamandini e il Prof. Michele Polo che, senza riserva alcuna, hanno messo a disposizione del nostro lavoro il proprio qualificato patrimonio di conoscenze e competenze.

Voglio anche sottolineare l'importante supporto fornito a questo Consiglio dal segretario generale, dott. Fabrizio dalle Nogare, dal responsabile dell'Ufficio di vigilanza ing. Luca Regoli e da tutto il personale. È

anche e soprattutto merito loro se dal 2009 ad oggi, l'OdV è stato messo nelle condizioni di adottare oltre 140 Determinazioni e formulare numerose raccomandazioni a Telecom Italia, sempre nell'ottica di migliorare le condizioni di parità d'accesso alla rete.

Nel corso degli anni molte sono state le innovazioni regolamentari e normative che hanno fatto assumere nuovi indirizzi alle politiche degli Organi di governo legati alla digitalizzazione del Paese. Da ultimo il varo dei Piani nazionali «Banda Ultra Larga» e «Crescita Digitale» per il perseguimento degli obiettivi dell'Agenda Digitale da parte del Governo.

In questo mutevole contesto l'Organo di Vigilanza, oltre ad assicurare il presidio e il controllo del rispetto dei principi di non discriminazione e parità di trattamento da parte di Telecom Italia, si è fatto portatore di nuove proposte di adeguamento del modello di equivalence che hanno trovato accoglienza nell'ambito della recente consultazione pubblica dell'Autorità sull'analisi dei mercati dei servizi di accesso alla rete fissa.

La chiusura di un mandato è sempre un momento di verifica di quanto è stato fatto durante gli anni. Sin dall'inizio del suo operato, l'OdV ha assunto piena consapevolezza della necessità di assicurare un costante e regolare ascolto delle esperienze e delle indicazioni provenienti dagli Operatori alternativi. Un ascolto finalizzato ad individuare le linee d'intervento prioritarie e perseguirle, nel triennio di riferimento, in un costante contraddittorio con chi vede nella parità di accesso alla rete e ai suoi servizi l'elemento fondamentale della sua competitività.

Accanto alla sua attività istituzionale e proseguendo l'esperienza avviata nel primo triennio, l'Organo di Vigilanza ha voluto favorire l'approfondimento teorico dei temi dell'equivalenza e della parità di accesso, anche grazie ad un intenso confronto internazionale. In particolare, in occasione del seminario organizzato nel 2014 (*"Equivalence of Input - Equivalence of Access. The British case and the Italian perspective"*) e in quello più recente del gennaio scorso (*"Equivalence of Access in the Next Generation Networks"*), sono stati messi a confronto qualificati relatori che hanno prodotto interessanti spunti di riflessione sul modello regolatorio ottimale da seguire nel contesto dello sviluppo delle reti di nuova generazione.

L'Organo di vigilanza, forte della propria esperienza, ha soprattutto coltivato costanti e proficui rapporti con l'Autorità di settore, aggiornando il regolatore sull'attività svolta e sui risultati raggiunti. Diversi, in questi anni, gli incontri utili ad illustrare gli sviluppi delle attività dell'OdV sulle problematiche inerenti l'accesso alla rete.

A riprova di questo, ricordo il coinvolgimento dell'Organo di Vigilanza nell'*Indagine Conoscitiva* disposta congiuntamente dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e dall'*Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* e avente per oggetto le tematiche riguardanti la concorrenza nel mercato delle telecomunicazioni e le prospettive di investimento nelle reti a *banda larga e ultra-larga*. In sede di audizione, l'Organo di vigilanza, ha portato il proprio contributo di riflessione e di proposta in merito alle tematiche in questione. Proposte che hanno tenuto in massima considerazione l'esperienza pratica di "*enforcement*" della parità di accesso e i suggerimenti e le indicazioni emerse dal dialogo costante intrattenuto con i protagonisti del mercato.

L'interlocuzione con l'Autorità è stata altresì intensa su specifici temi di indagine comuni, quali i rifiuti di attivazione di ordinativi di lavoro per cause di presenza apparato (Segnalazione n. S01/2013) e i malfunzionamenti del CRM Wholesale di Telecom Italia (Segnalazione n. S01/2013).

In questo mio intervento non entrerò, ovviamente, nei dettagli di tutte le attività svolte nel 2014. Troverete questi dettagli nella relazione annuale che è stata distribuita. Voglio però citare e approfondire alcuni (pochi) temi toccati dall'Organo di Vigilanza che considero particolarmente rilevanti nel fondamentale dibattito sul futuro delle infrastrutture di rete che anima il nostro Paese.

I KO del processo di delivery

Una tematica di riconosciuta attualità che ha impegnato questo Consiglio sin dal suo insediamento è stata quella delle analisi delle cause e degli effetti dei **rifiuti** opposti da Telecom Italia agli ordinativi di lavoro sui servizi rame degli OLO (c.d. "KO wholesale"). **Si tratta, come vedete, del cuore del problema della parità di accesso.** Telecom Italia rifiuta l'attivazione di un nuovo cliente che vorrebbe avvalersi dei servizi di un operatore alternativo. Il rifiuto è giustificato? E soprattutto, il numero di rifiuti di attivazione di clienti OLO è maggiore o minore di quello, analogo, dei rifiuti di attivazione che Telecom Italia oppone ai suoi *clienti Retail*?

L'Organo di vigilanza, nel 2012, aveva portato a termine una prima analisi dei KO Wholesale e Retail registrati negli anni 2009/2010. L'obiettivo era, allora, quello di valutare il quadro dei rifiuti prima degli interventi già previsti dagli Impegni e della compiuta realizzazione del **Nuovo Processo di Delivery (NPD)**.

Nel 2013, l'Organo di Vigilanza ha ritenuto di dover effettuare un'analisi "ex-post" allo scopo di confrontare i dati ottenuti negli anni 2009/10 con quelli rilevati nel biennio 2012/13 e, in particolare, verificare gli effetti determinati dall'operatività dell'NPD in termini di *riduzione dei livelli di scarto ed efficienza degli Operatori* nel servizio ai propri clienti. Ovviamente, nell'ottica del *principio di parità di accesso*, questi dati non sono stati valutati solo in termini assoluti ma anche e soprattutto rispetto alla corrispondente efficienza di *Telecom Italia* nel servizio ai propri clienti Retail.

L'analisi si è dunque incentrata sul confronto dei processi e delle dinamiche posti alla base dei rifiuti, con una comparazione delle risultanze numeriche e delle specificità di processo adottate dalle divisioni interne Retail rispetto a quelle delle divisioni Wholesale. Rispetto all'analisi del 2012 è stata introdotta la novità, di grande rilevanza conoscitiva, di una valutazione degli **effetti, su ciascuna causa di rifiuto, dei singoli processi OLO**. Analisi svolta nel pieno rispetto dell'anonimato di ciascun Operatore Alternativo, su dati criptati che non consentono di identificare né il cliente dell'Operatore, né l'Operatore stesso, pur mantenendo la possibilità di un confronto dei valori cifrati.

In esito a questo approfondito e corposo lavoro di indagine, l'Organo di vigilanza ha acquisito una profonda consapevolezza delle problematiche sottese ai rifiuti di attivazione.

Nello specifico, è innanzitutto emerso che, in termini assoluti, il meccanismo di elaborazione degli ordinativi di lavoro mostra sostanziali segni di miglioramento rispetto al passato.

Questi miglioramenti riguardano sia gli ordini degli OLO che Retail: il lavoro di *verifica della qualità e di bonifica delle banche dati* condotto in questi anni, unitamente all'introduzione del *Nuovo Processo di Delivery*, ha consentito il raggiungimento di una maggiore efficienza complessiva del processo nelle interazioni tra Telecom Italia e gli Operatori alternativi.

Inoltre, l'analisi delle diverse causali di scarto ha evidenziato risultati differenti con riferimento ai singoli Operatori. Tali risultati mostrano gli effetti che i processi degli OLO determinano, in termini di percentuali di rifiuti, sulle prestazioni complessive dei processi di attivazione della piattaforma di delivery di Telecom Italia.

Permangono margini per ulteriori miglioramenti. L'attento esame delle causali di scarto ha infatti evidenziato la sostanziale riduzione dei KO generati dalle verifiche formali, e il concentrarsi delle problematiche residue sulle interazioni con la clientela finale e, prevalentemente, sulle lavorazioni di impianti costruiti su linee non attive.

Nello specifico è infatti emerso che il ricorso ad attivazioni in modalità "Linea Non Attiva", anche quando il cliente già dispone di una linea attiva Telecom, può comportare, tra l'altro, interventi tecnici invasivi a casa del cliente contribuendo in tal modo ad un aumento dei rifiuti di attivazione.

Le future ottimizzazioni potranno essere ottenute migliorando ulteriormente la qualità dei dati e dei processi di Telecom Italia ma anche, con la collaborazione di tutti gli attori del mercato, attraverso un pieno e corretto utilizzo delle banche dati messe a disposizione da Telecom Italia. La differenza delle prestazioni tra i diversi OLO mostra, infatti, come l'utilizzo corretto delle informazioni consenta notevoli ottimizzazioni dei risultati.

Dunque, se da un lato l'attività di bonifica e miglioramento delle prestazioni legate all'utilizzo delle banche dati, raccomandata dall'OdV a Telecom Italia, dovrà proseguire anche in futuro, dall'altro lato risulta che non tutti gli OLO, a parità di informazioni a disposizione, presentano un identico livello di efficienza operativa.

La soluzione che l'OdV propone oggi a Telecom Italia e agli Operatori alternativi, per ottenere equivalenti livelli di performance, è quella di unificare i metodi di utilizzo dei database messi a disposizione da Telecom Italia attraverso un meccanismo di **certificazione on-line degli ordini** (ad es. con l'utilizzo di **web services**) che abiliti una pre-verifica della correttezza dei dati, prima del loro inoltro a Telecom Italia.

Un'ulteriore soluzione proposta, in grado di ridurre in maniera consistente le cause di scarto di ordini, è l'adozione, da parte dell'Autorità, di strumenti regolatori idonei a favorire *richieste di servizi su linea attiva* e **disincentivare**, al contrario, le richieste ingiustificate di linee non attive che, come sopra detto, comportano strutturalmente e intrinsecamente interventi tecnici invasivi a casa del cliente con conseguenti maggiori rifiuti.

L'Organo di vigilanza completerà, nel 2015, l'analisi delle cause di scarto opposte agli ordinativi di lavoro esaminando i dati relativi alla rete di Nuova Generazione ed in particolare all'offerta **Wholesale di servizi in fibra**.

Strettamente legata a questa tematica è la segnalazione dell'Operatore *Fastweb* relativa ad una presunta discriminazione relativa all'opposizione di rifiuti, posti in essere da Telecom Italia, di attivare impianti ULL a causa della presenza di apparati multiplatori della rete di accesso. Concluso il relativo procedimento, l'OdV si è preoccupato di monitorare con regolare frequenza il rispetto delle Raccomandazioni formulate a Telecom Italia al fine di eliminare i **problemi relativi alla non completa affidabilità del tool di analisi prevendita ULL**. A Telecom Italia è stato inoltre richiesto di aumentare il numero delle verifiche sugli aggiornamenti della banca dati Unica/RA al termine delle attività di cessazione degli apparati multiplatori in rete di accesso e di utilizzare la **coda unica** anche per i casi di saturazione dei cavi in rete primaria in presenza di apparati di multiplazione. L'ottemperanza di Telecom Italia a queste raccomandazioni è stata oggetto di specifiche verifiche sui sistemi di Open Access che hanno rivelato una riduzione del fenomeno, passato da un valore di circa il **3%** degli ordinativi in "KO apparato" registrati nel mese di gennaio 2014 a circa lo **0,4%** registrato nel mese di ottobre 2014 (in tale data è stato chiuso il procedimento di verifica). L'OdV ha comunque disposto il monitoraggio mensile del numero di KO di tale fattispecie.

Le altre segnalazioni degli Operatori alternativi

Meritano di essere ricordate altre due attività di verifica condotte nel corso del nostro mandato e avviate su impulso degli Operatori alternativi. La prima è stata avviata su sollecitazione di *Fastweb* relativamente a malfunzionamenti del sistema di CRM per i clienti Wholesale, e si è conclusa lo scorso anno dopo una lunga e articolata attività di verifica. Benché, nel suo esito, detta attività non abbia ravvisato inottemperanze agli Impegni approvati con la Delibera n. 718/08/CONS, l'OdV ha comunque ritenuto di *censurare l'inefficienza del sistema gestito da Telecom Italia* e ha proposto la realizzazione di un **nuovo indicatore** per il monitoraggio delle prestazioni del CRM Wholesale capace di segnalare eventuali malfunzionamenti in maniera strutturata e, soprattutto, **in anticipo** rispetto a forti ritardi di ordini come quelli che si sono verificati nell'estate del 2014. Sottolineo che l'indicatore non era previsto dagli Impegni e che la sua realizzazione è stata possibile solo grazie alla fattiva collaborazione di Telecom Italia.

In questo specifico caso, nel disegnare un nuovo strumento d'indagine - al di là dell'aspetto pratico certamente importante per la definizione della controversia in oggetto - l'OdV ha assunto un'originale veste d'intervento, quale "risolutore" di problematiche concrete per mezzo di proposte tecniche frutto dell'attenta analisi di contesto. Questa evoluzione ha dispiegato i suoi effetti anche nell'istruttoria promossa a seguito della segnalazione dell'Operatore *Welcome Italia*, le cui attività di verifica sono ancora in corso, relativa ad un significativo incremento dello stato di **degrado fisico** delle linee di accesso. Il caso istruito è stato utile per introdurre nuovi sistemi di misura dei degrading e, dal punto di vista istituzionale, un nuovo orientamento nelle attività esplicitate dall'Organo di vigilanza che si è assunto, con l'intesa delle parti, un ruolo di "facilitatore" ai fini del buon andamento dei lavori del tavolo tecnico bilaterale, istituito nel 2014 e finalizzato all'analisi ed alla risoluzione delle difficoltà incontrate dal segnalante.

Il modello "proxy" della rete di Telecom Italia

Sulla scia degli studi avviati in questi anni, l'Organo di vigilanza ha inteso fornire un contributo non solo accademico ma anche operativo al dibattito intorno ai temi dell'*equivalence*, proseguendo la

realizzazione di un modello “proxy” delle rete di accesso di Telecom Italia, con lo scopo di monitorare in modo più efficace la qualità delle informazioni messe a disposizione degli OLO ed in ultima analisi esercitare una più consapevole e puntuale attività di vigilanza sugli Impegni.

Abbiamo quindi elaborato tale modello utilizzando le informazioni e i dati contenuti nel Portale Internet della Funzione Wholesale in modo da associare le circa 140.000 sezioni di censimento ISTAT ai circa 150.000 armadi di strada e alle oltre 10.400 centrali di Telecom Italia. Scopo di tale rappresentazione è quello di confrontare le informazioni comunicate da Telecom Italia, con le informazioni contenute nel citato Portale a disposizione degli OLO, in modo da verificare la qualità di tali dati nell'ottica dell'importante principio dell'*Equality of Information*.

L'analisi dei processi di delivery e assurance

Un secondo strumento di indagine, tuttora in corso di realizzazione, è costituito da una **valutazione di tipo simulativo** dei processi di *delivery* e *assurance* di Telecom Italia. L'Organo di vigilanza ha avviato nel 2013 l'analisi dei processi interni ed esterni con conseguente verifica delle prestazioni assicurate e la comparazione dei processi. A nostro giudizio, infatti, la conoscenza e la comprensione dei processi è propedeutica a svolgere compiutamente e con piena cognizione di causa la comparazione delle performance ottenute nella gestione degli ordinativi di attivazione Retail e Wholesale.

La conoscenza e la simulazione dei processi risultano altrettanto importanti nella verifica della parità di trattamento che l'Organo di vigilanza svolge attraverso il monitoraggio dei KPI ("Key Performance Indicator"). E' di tutta evidenza, infatti, che l'accertamento e la valutazione comparativa degli indicatori di performance misurati con riferimento agli ordini di lavorazione degli OLO e dei clienti Retail, non può prescindere dalla valutazione oggettiva, basata anche su tecniche simulate, della loro effettiva capacità di rappresentare il reale funzionamento e l'efficienza dei processi sottostanti tali prestazioni.

Limiti e prospettive dell'attuale modello di equivalence – La proposta di revisione dell'Autorità

Mi sembra a questo punto doveroso precisare che ogni scelta percorsa e ogni soluzione sin qui adottata è stata frutto di un'attenta analisi delle istanze presentate dagli Operatori e comunque, anche in assenza di sollecitazioni da parte degli OLO, della volontà di assicurare la migliore ottemperanza possibile agli Impegni da parte di Telecom Italia.

Tuttavia, in un contesto dove i temi del rispetto dei principi di parità di trattamento e non discriminazione sono stati sempre al primo posto della nostra agenda, questo Board ha ben presto acquisito piena consapevolezza della sopraggiunta vetustà e inefficacia dell'impianto complessivo degli Impegni del 2008, delle modalità di misura della parità di accesso e delle regole alla base delle attività procedurali. Per queste ultime, nei limiti imposti dal quadro complessivo degli Impegni, l'OdV, appena insediato, ha ritenuto opportuno, anche in esito a una consultazione pubblica, modificare il proprio regolamento di conduzione delle attività procedurali di vigilanza e verifica, divenuto ormai inadeguato a garantire la tutela dei principi di contraddittorio e di intervento delle parti nel procedimento.

Ma non basta, l'evoluzione della tecnologia e forse anche qualche ritardo nell'aggiornamento dei meccanismi di misurazione delle performance di parità (KPI) e nella definizione degli obiettivi da raggiungere (KPO) ha reso difficile e a volte inadeguata la misura del livello di parità di trattamento negli attuali processi di *attivazione o migrazione* della clientela o in quelli destinati a garantire la qualità del servizio offerto.

Si tratta, dopotutto, di indici definiti in un'epoca in cui le reti di nuova generazione erano poco o per nulla sviluppate e il concetto di **concorrenza infrastrutturale** era limitato al semplice **Unbundling del Local Loop**. Nel 2015 la tecnologia **FTTCab** è invece in rapida diffusione, la concorrenza infrastrutturale vede fino a tre operatori competere con reti proprie fino agli armadi di strada e i *Piani del Governo* spingono verso una rapida evoluzione della tecnologia **FTTB/H**. Lo scenario è insomma profondamente mutato e i KPI definiti nel 2008 non sono più in grado di misurare i nuovi processi.

Nel vivo dibattito sempre attivo su questi temi, qualcuno ha voluto attribuire le carenze del sistema di monitoraggio al **modello di equivalence** oggi presente nel nostro Paese. Un modello che discende direttamente dagli Impegni volontariamente assunti da Telecom Italia nel 2008 (poi sanciti come "remedies" dalla Delibera 731/09 dell'AGCOM) e in base al quale l'offerta del servizio alla divisione commerciale di Telecom Italia e agli Operatori alternativi avviene con processi e sistemi informativi **non necessariamente identici, ma comunque equivalenti** (caratteristica che l'OdV deve monitorare) e tali da garantire la parità di trattamento. L'obiezione a questo modello, denominato "**Equivalence of Output**", è che la sola **presenza di processi diversi** per i clienti Wholesale e Retail è, malgrado la Delibera 731 e malgrado i "lodevoli sforzi" dell'OdV, destinato a consentire a Telecom Italia una discriminazione a favore dei clienti Retail.

Dunque, secondo i critici, l'"**Equivalence of Output**" è strutturalmente inferiore ad un modello di equivalenza ottimale, che veda tutti gli operatori, *Telecom Italia Retail* compresa, acquistare tutti i servizi da un unico fornitore Wholesale. In questo modello, per forza di cose, tutti gli operatori accedono alla rete utilizzando **gli stessi processi e gli stessi sistemi con un modello** di equivalenza che viene detto di "**Equivalence of Input**".

Non è certo compito dell'Organo di vigilanza esprimere preferenze circa il modello di *equivalence* da adottare. Tuttavia, la nostra posizione in prima linea nella misura della parità di accesso e l'occasione dell'ultima relazione annuale di questo Consiglio suggeriscono l'opportunità di proporre un nostro contributo di idee a questo dibattito.

Dalla nostra esperienza, ed è questa una delle eredità che vorremmo trasmettere a chi prenderà il nostro posto, possiamo sostenere, con ragionevole contezza, che, pur nei limiti sopra evidenziati, l'attuale modello di "**Equivalence of Output**" si è dimostrato all'altezza del compito affidatogli da AGCOM, assicurando e garantendo la tenuta generale del sistema. A rafforzare la valutazione positiva del modello e l'auspicio di un suo rafforzamento deve anche essere considerata l'esperienza del Regno Unito, unico caso europeo dove l'*Equivalence of Input* è già stata realizzata (in questi giorni, anche la Svezia ha sottoposto un proposito analogo all'attenzione di Bruxelles). L'esperienza inglese ha evidenziato costi di realizzazione e messa in esercizio sproporzionati rispetto ai risultati resi in termini di parità di accesso e qualità dei servizi offerti. L'esperienza inglese dimostra, dunque, che anche i modelli

che in teoria appaiono ottimali possono rivelarsi, invece, inadeguati nella realtà, in termini di costi e standard qualitativi.

Dunque, un modello che richieda un numero inferiore di modifiche a processi e sistemi informativi e sposti la difficoltà sulla individuazione di sotto-processi confrontabili e sulla misura della loro equivalenza, come previsto dal Modello di *Equivalence of Output*, sembra senz'altro preferibile.

Tuttavia, come già abbiamo avuto modo di rilevare in diverse altre occasioni, anche il modello di "*Equivalence of Output*" come concepito dalla Delibera n. 718/08, richiede importanti interventi di rafforzamento, considerata l'evoluzione regolamentare, tecnologica e di mercato intervenuta dal 2008 ad oggi.

Già lo scorso anno avevamo espresso l'auspicio che l'Autorità potesse procedere ad un aggiornamento del modello di equivalenza vigente, revisione tesa al rafforzamento degli Impegni, così da poter rendere più efficaci gli strumenti posti a tutela del rispetto della parità di trattamento. Insomma, passare a quello che avevamo definito un "modello di **Equivalence of Output rafforzato**".

Si trattava - e si tratta - di interventi mirati, ad esempio, ad accrescere *la trasparenza dei processi di delivery e di assurance*, la correttezza e completezza delle informazioni sulla struttura e sullo sviluppo della rete fissa di accesso (inclusa la NGAN), nonché l'efficacia degli indicatori della parità di accesso (KPI e KPO inclusi). Ritenevamo inoltre che, alla luce del nuovo scenario regolamentare, competitivo e tecnologico emergente, anche le regole di governance dell'OdV meritassero di essere aggiornate, allo scopo di rendere ancora più efficace ed efficiente l'azione svolta.

Gran parte di questi suggerimenti, nati proprio in sede di Relazione Annuale dodici mesi fa, si sono concretizzati con l'adozione da parte dell'Autorità della Delibera n. 42/15/CONS che ha avviato la consultazione pubblica relativa all'identificazione e all'analisi dei mercati dei servizi di accesso alla rete fissa e le cui risultanze sono in corso di valutazione da parte degli "stakeholders". Molti rilievi, qualche punto critico su cui intervenire, talune osservazioni formulate nel corso della nostra esperienza, hanno trovato accoglimento e sono ora in consultazione pubblica. Di tutto ciò ci felicitiamo, consapevoli dell'urgente necessità che in Italia e in questo mercato si sviluppi un modello di equivalenza più solido ed efficace, idoneo a confrontarsi con le nuove architetture di rete emergenti e i relativi modelli di business.

La parità di accesso nelle reti di nuova generazione

Si apre ora una nuova fase regolamentare, dove nuovi principi modelleranno altrettante nuove dinamiche e rinnovati equilibri si consolideranno da oggi sino al 2017. Una nuova fase, dunque. Proprio come nel 2009 quando l'Autorità, ad esito del secondo ciclo di analisi dei mercati, tramutò quasi tutti gli Impegni, volontariamente assunti da Telecom, in *remedies* regolatori.

In proposito, come ricordavo in occasione dell'ultimo confronto internazionale da noi organizzato presso la sede dell'Autorità, che ancora ringrazio per la squisita disponibilità mostrata, a noi sembra che il passaggio da una **Rete Legacy tutta in rame** ad una **rete di Accesso di Nuova Generazione tutta in fibra** faccia emergere nuove problematiche per quanto riguarda il tema della parità di accesso.

Nel caso di una Rete Legacy tutta in rame, c'è un solo e ben identificato *Operatore incumbente* (Telecom Italia, BT ecc.), che possiede la rete d'accesso, la gestisce, e ne concede l'uso agli Operatori alternativi. In questo caso, l'incumbente rappresenta il soggetto per il quale definire gli impegni e monitorarne il rispetto. Nel caso di una rete di Nuova Generazione la distinzione diviene meno netta. In primo luogo la rete di nuova generazione non è necessariamente tutta in fibra. Potremmo avere la rete primaria in fibra, fino agli armadi di strada, con la secondaria in rame, come nella tecnologia **FTTCab+VDSL**; oppure avere tecnologia **FTTB** con la fibra fino alla base degli edifici e la verticale di palazzo in rame; o, infine, la fibra fino a casa dell'utente in modalità **FTTH**. *Non si tratta di modelli alternativi* ma, piuttosto, di *fasi diverse della transizione* dalla Rete Legacy tutta in rame alla Rete di Nuova generazione tutta in fibra. Paesi diversi potranno avere tempi diversi per la transizione da uno scenario al successivo o anche saltare una delle fasi. Dipenderà dalla lunghezza della rete secondaria, dalla densità degli armadi stradali, dalla presenza di infrastrutture passive degli operatori via cavo o, anche, dalle scelte di politica industriale dei governi o di investimento degli operatori.

Italia, Germania, Regno Unito e Danimarca, tra gli altri, sembrano aver puntato sul primo gradino di questa "*ladder of investment*": la tecnologia FTTCab con secondaria in rame. In Italia, al contrario degli altri Paesi che hanno scelto l'FTTCab, questa scelta ha anche generato una forte **competizione infrastrutturale** con più operatori che portano la propria fibra nei propri armadi stradali e poi acquistano da Telecom Italia il servizio VDSL sulla secondaria in rame. L'*Unbundling* si sposta dunque dalle centrali agli armadi stradali ("*Subloop Unbundling*").

È nostra opinione che questo complesso scenario di transizione richieda un'analisi approfondita e risposte non superficiali. Anche la valutazione di quale sia il modello di equivalenza più appropriato tra *Equivalence of Input* ed *Equivalence of Output* per garantire la parità di accesso in questa fase di transizione richiede ragionamenti in grado di cogliere la complessità del processo di transizione tecnologica.

Prendiamo, ad esempio, le raccomandazioni della Commissione Europea. L'interpretazione comune della *Raccomandazione dell'11 settembre 2013* è che, sulla base dei costi e della complessità di transizione, l'adozione del Modello di *Equivalence of Input* sia genericamente più adatto a gestire la parità di accesso alle reti di nuova generazione mentre quello di *Equivalence of Output* sia più adatto alle reti legacy.

In realtà, la nostra esperienza nel monitoraggio della parità di accesso, unitamente ad una lettura più attenta e meno superficiale della Raccomandazione, suggerisce che essa debba essere interpretata in modo meno schematico e possa essere letta in questo modo: *tutte le volte che processi e procedure informatiche debbono essere realizzate "ex-novo" può essere utilizzato il modello di Equivalence of Input; se, invece, processi e procedure informatiche per la fornitura del servizio sono già attive allora un approccio di Equivalence of Output (magari rafforzato nei modi proposti nell'analisi di mercato AGCOM) è certamente più sicuro e meno costoso.*

La preoccupazione della Commissione è, correttamente, quella della complessità, dei costi e dei rischi di malfunzionamento causati dalla modifica *processi, sistemi e basi dati* che attualmente garantiscono la gestione dell'accesso ai servizi di rete. Ad esempio, modificare le sperimentate procedure di delivery del

servizio ULL per passare da un modello di *Equivalence of Output* ad un modello *Equivalence of Input* nel quale anche Telecom Retail sia costretta ad acquistare il servizio ULL da Telecom Wholesale, sarebbe inutilmente costoso e comunque pericoloso per gli errori sempre presenti in nuovi processi e nuove procedure informatiche.

Questo è esattamente il problema che ha rallentato l'azione di Openreach nel Regno Unito e ha fatto lievitare costi e difficoltà. La stessa valutazione, resa concreta dall'esperienza inglese, ha spinto la Commissione UE a considerare, nella sua raccomandazione, la "*best practice*" italiana dell'*Equivalence of Output* come una valida alternativa all'*Equivalence of Input* per tutti i servizi legacy.

Costi e difficoltà lieviterebbero per analogia se si decidesse di applicare il modello EOI al servizio di *Subloop Unbundling*, servizio acquistato dagli operatori infrastrutturati che hanno portato la fibra all'armadio in strada per ottenere l'accesso alla rete secondaria. Si tratta di un servizio NGAN riferito alla tecnologia FTTCab+VDSL che però implica necessariamente l'utilizzo della rete legacy.

E' un servizio per il quale **già esistono** processi e procedure informatiche di delivery e per il quale la parità di accesso è **già ora garantita** da un modello di *Equivalence of Output*. E' dunque evidente che l'eventuale passaggio ad un Modello di *Equivalence of Input* solleverebbe le stesse perplessità (costi eccessivi e pericolo di creare disservizi) che hanno spinto la Commissione a raccomandare l'uso dell'*Equivalence of Output* per i servizi legacy.

Dunque solo un'interpretazione superficiale della raccomandazione UE suggerirebbe l'uso dell'*Equivalence of Input* per garantire la parità di accesso al subloop.

Questo ci permette di concludere che la scelta dell'*Equivalence of Input* può essere un modello appropriato e proporzionato in quei Paesi che hanno deciso di saltare uno o più fasi della transizione come, ad esempio, la Svezia dove la rete di Nuova Generazione sarà subito tutta basata sulla tecnologia FTTH ma non certamente per quei Paesi, come l'Italia, che già ora hanno avviato lo sviluppo della tecnologia FTTCab. In questi ultimi, un modello di *Equivalence of Output rafforzato* comporta un intervento meno invasivo su processi e sistemi informatici, è meno costoso ed evita lunghe e difficili fasi di adattamento alle nuove procedure come quelle sperimentate nel Regno Unito.

Conclusioni

Sapendo di parlare a nome di tutti i Componenti del Board, concludo queste mie considerazioni riaffermando il valore dell'esperienza maturata da noi tutti presso l'Organo di Vigilanza. Un'esperienza umana e professionale che ha arricchito il nostro personale bagaglio di conoscenze e la nostra capacità di analisi di un mondo complesso come quello delle reti di telecomunicazioni di nuova generazione. Il nostro auspicio è che l'impegno e gli sforzi di questi tre anni abbiano contribuito a consolidare il ruolo dell'Organo di vigilanza quale garante indipendente del rispetto dei principi di parità di trattamento e non discriminazione e quale affidabile interlocutore delle Istituzioni e degli operatori.

La parità di trattamento non è soltanto un fulcro della disciplina comunitaria in materia di concorrenza, né tantomeno un presupposto suscettibile di diverse interpretazioni, ma un principio cardine sul quale

una società moderna misura la propria libertà di mercato. La responsabilità della tenuta complessiva del sistema riguarda tutti noi, chiamati a dare un contributo e a fare la propria parte con competenza e passione. Ci auguriamo di aver lasciato, con il nostro lavoro, una piccola impronta e di aver tracciato una strada per chi verrà dopo di noi, utile a completare quanto da noi iniziato e immaginato, in sintonia e nel rispetto di tutti le voci, i protagonisti e gli interpreti di un mondo così complesso ma così affascinante.

L'esperienza pratica di monitoraggio sul campo e gli strumenti di valutazione statistica e simulativa messi a punto dall'OdV, che ha una particolare "vicinanza alla prova", sono caratteristiche che conferiscono a questo Organo competenze e capacità di analisi davvero speciali. Consapevole del proprio ruolo, delle competenze e delle professionalità di cui dispone, l'Organo di vigilanza è pronto, se sarà ritenuto opportuno, ad affrontare con rinnovata determinazione nuove sfide e nuovi obiettivi.

Grazie e buon lavoro