

Presentazione della Relazione Annuale 2018 dell'Organo di vigilanza
Roma, 7 giugno 2018 – Tempio di Adriano

Sommario. 1. Dieci anni di «vigilanza partecipativa». 2. L'attività svolta. 3. Il raccordo internazionale. 4. L'evoluzione del modello di vigilanza. 5. La trasformazione del modello di accesso alla rete di TIM. 6. Le prospettive future

Autorità, Signore e Signori,

un saluto e un ringraziamento a voi tutti anche a nome dei miei colleghi, in particolare al Presidente Angelo Marcello Cardani e ai Commissari dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, al Presidente Fulvio Conti e all'Amministratore Delegato di Telecom Italia Amos Genish per aver accettato il nostro invito. Sono poi particolarmente grato a Roberto Viola, Direttore Generale della DG Connect della Commissione europea per averci raggiunto da Bruxelles, a testimoniare con la sua presenza il contributo personale e della Commissione europea all'ideazione a suo tempo di un organo *sui generis*, quello di cui oggi celebriamo il decennale e che ho l'onore di presiedere.

Questa è la prima relazione dell'attuale Consiglio, il cui mandato è iniziato lo scorso mese di dicembre, subentrato a quello presieduto da Antonio Sassano, a sua volta succeduto a Giulio Napolitano, entrambi qui presenti, ai quali esprimo la più sincera gratitudine per l'azione svolta e l'energia dispiegata per consolidare il ruolo di garanzia dell'Organo di Vigilanza (OdV), a tutela dei principi di parità di accesso e non discriminazione, essenziali per un mercato libero e competitivo.

Non intendo svolgere il resoconto di dieci anni di attività; mi limito ad indicare alcuni aspetti di questa significativa esperienza e accennare all'evoluzione dell'Organo, che ha riguardato il modello stesso di vigilanza, anche in vista delle sfide che lo attendono.

Confesso che ho sempre avuto una certa ritrosia per le autocelebrazioni; tuttavia ritengo che questa sia utile se ci consente di fare il punto della situazione sui risultati raggiunti in 10 anni e su quelli che per vari motivi non è stato ancora possibile conseguire. Una riflessione quindi sull'attività e il ruolo dell'OdV, strettamente collegati al futuro della rete di accesso e alle sue dinamiche concorrenziali in vista dei cambiamenti in corso, non solo quelli relativi all'ipotizzata societarizzazione della rete, ma anche quelli di carattere regolamentare (a fine mese si raggiungerà probabilmente l'accordo in sede UE sul testo definitivo del nuovo Codice europeo delle Comunicazioni elettroniche).

Insieme alle regole, gli istituti e i loro strumenti - come noto - debbono sottostare periodicamente ad una verifica (non solo perché ce lo raccomanda l'OCSE), per misurarne efficienza e adeguatezza a raggiungere nei tempi prefissati i loro obiettivi. Lo impongono considerazioni di ragionevolezza, efficienza, oltre all'applicazione del principio di *accountability*, a carico di tutti gli istituti di derivazione regolamentare.

Non ho la pretesa o la presunzione di dare risposte definitive e risolutive. Quello che mi sento di confermare, anche a nome dei colleghi, in questo confortato da una piccola ma efficiente struttura, l'Ufficio di vigilanza, composta da personale competente e motivato, è l'impegno incondizionato a continuare a svolgere con rigore e professionalità i nostri compiti e la disponibilità ad assumere quelli che - se del caso - in futuro ci saranno affidati.

1. Dieci anni di «vigilanza partecipativa»

Proprio dieci anni fa, l'11 dicembre 2008, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni approvava la delibera n. 718 con la quale, in modo lungimirante, dava il via all'esperienza dell'Organo di vigilanza, entità deputata al controllo del rispetto di 14 Gruppi di Impegni assunti volontariamente da TIM, approvati e resi vincolanti dall'Autorità, con il via libera della Commissione europea, successivamente trasformati in obblighi regolamentari. La base giuridica di questo singolare modello è stato – come noto – il decreto Bersani del 2006 con il quale il legislatore nazionale ha introdotto l'istituto degli “Impegni” nell'ambito dei procedimenti di competenza dell'Autorità.

Alla base di tale scelta, la necessità di costituire un organismo deputato al controllo quanto più «vicino alla prova», una sentinella caratterizzata da spiccate doti di indipendenza e autonomia, conforme al quadro normativo europeo, che potesse verificare il rispetto degli obblighi di non discriminazione quali misure attuative della separazione funzionale dell'operatore ex monopolista, quindi con finalità pro-concorrenziali. Questo obiettivo è stato perseguito affidando all'OdV, che non ha personalità giuridica né poteri sanzionatori, il compito di utilizzare strumenti *ex ante* (raccomandazioni rivolte a TIM, incontri periodici per verificare lo stato di adempimento dei relativi obblighi) ed *ex post* (istruttorie e attività di verifica, *motu proprio* e su segnalazione degli operatori alternativi), nonché funzioni di segnalazione di inadempimenti all'Autorità e al CdA di TIM.

La sua configurazione, dal punto di vista giuridico e funzionale, le regole di nomina e il profilo professionale dei suoi componenti, la cui maggioranza è designata direttamente da Agcom e il correlato regime di *accountability*, hanno dimostrato nel tempo di costituire di per sé garanzia di indipendenza e autonomia.

Obiettivo primario dell'OdV era ed è quello di ridurre al massimo il rischio che il significativo potere di mercato detenuto da TIM sulla rete di accesso determini trattamenti discriminatori nei confronti degli operatori alternativi che utilizzano la rete per fornire servizi al dettaglio, quali per esempio discriminazioni basate sui prezzi, sulla qualità del servizio, sulle condizioni di accesso alle infrastrutture, sull'accesso alle informazioni, su possibili tattiche dilatorie.

2. L'attività svolta

In questi dieci anni l'OdV ha adottato 210 determinazioni con le quali sono state formulate raccomandazioni a TIM per migliorarne i processi operativi, in stretto raccordo e interazione con gli operatori, che hanno rivolto all'OdV diverse segnalazioni, aventi ad oggetto svariate problematiche attinenti al processo di fornitura dei servizi all'ingrosso di accesso alla rete.

Uno dei temi più delicati che è stato affrontato è quello del numero elevato di rifiuti di attivazione dei servizi all'ingrosso a danno dei concorrenti di TIM e al riguardo sono state formulate diverse raccomandazioni volte ad ovviare al problema. Nell'ambito del procedimento AGCM A428, concernente proprio tale problematica, l'OdV ha collaborato attivamente con l'Autorità Antitrust, con i propri contributi e le analisi svolte anche nel corso di specifiche audizioni.

Periodiche verifiche sono state effettuate direttamente sul territorio al fine di rilevare eventuali differenze di trattamento tra clienti di TIM e quelli degli altri operatori nel sistema c.d. «coda unica», in base al quale gli ordinativi di lavoro che non possono essere immediatamente espletati per ragioni tecniche vengono inseriti in una lista di attesa e lavorati in base al principio «*first in first out*». Diversi interventi sono stati svolti con riferimento al Codice Comportamentale di TIM (e di cui al Gruppo di impegni n. 2) per renderlo conforme allo spirito degli Impegni, per quanto riguarda in particolare gli incentivi per il *management* aziendale e i risultati delle verifiche sui piani di formazione del personale e sulla soddisfazione degli operatori alternativi, nella convinzione che una maggiore sensibilità e consapevolezza all'interno dell'azienda, potesse agevolare il perseguimento degli obiettivi degli Impegni.

Mi pare importante poi ricordare il monitoraggio e gli interventi svolti in tema di KPI (*Key Performance Indicators*, sistema previsto dai Gruppi di Impegni nn. 3 e 4) che rappresentano l'asse portante della vigilanza dell'OdV. Si tratta della valutazione delle *performance* delle prestazioni rese alle funzioni interne di TIM quanto agli operatori alternativi, tema sul quale l'OdV si è più volte pronunciato, segnalando come l'attuale paniere di indicatori non risultasse più adeguato a descrivere efficacemente la parità di trattamento a causa dell'evoluzione tecnologica e del mutato quadro regolatorio. Inoltre i Piani Tecnici per la Qualità e lo Sviluppo della rete fissa di accesso sono stati oggetto di un'attenzione particolare da parte dell'OdV, che ha spesso richiesto a TIM approfondimenti specifici volti a verificare la loro consistenza ed effettiva trasparenza.

3. Il raccordo internazionale

Un aspetto qualificante dell'azione dell'OdV è stato ed è il costante raccordo internazionale e il rapporto con la Commissione europea. Ritengo fondamentale infatti lo scambio e il confronto fra buone pratiche soprattutto con gli organismi omologhi.

L'OdV ha promosso l'incontro internazionale degli Organi di vigilanza, tenutosi a Bruxelles nel 2010, occasione preziosa per scambio di esperienze e *best practice*, alla presenza di Agcom e Commissione, a cui hanno partecipato rappresentanti dell'*Equality of Access Office* di British Telecom, dell'*Equality of Access Board* della svedese Telia Sonera, e dell'*Independent Oversight Group* di Telecom New Zealand.

Appena dopo l'insediamento di questo Consiglio abbiamo ritenuto opportuno incontrare a Bruxelles la Commissione europea, con la quale è stata attivata una proficua interlocuzione, interessata a conoscere in concreto le risultanze del lavoro dell'OdV e le problematiche relative in particolare al *Nuovo Modello di Equivalence*. Qualche giorno fa abbiamo avuto un incontro a Londra con il Presidente dell'OBARCC, organismo interno ad Openreach, che fra i suoi compiti ha anche quello di verificare l'adeguamento agli impegni assunti da *British Telecom* in seguito alla recente *Digital Communications Review*. Si tratta degli impegni che hanno portato alla creazione di Openreach Ltd come entità giuridicamente separata da British Telecom e che costituisce il primo esempio di separazione legale volontaria in Europa nel settore delle TLC.

4. L'evoluzione del modello di vigilanza

Sono passati dieci anni da quando il primo Consiglio dell'OdV, presieduto dal Prof. Giulio Napolitano, dava corpo con professionalità e rigore a questo innovativo modello di «co-vigilanza» nel sistema regolamentare italiano.

Il modello di vigilanza partecipativa così immaginato nel 2008, basato essenzialmente sul riconoscimento del ruolo indipendente e autonomo dell'OdV rispetto alle funzioni aziendali di TIM, ancorché funzionalmente incardinato nella sua organizzazione, è stato ulteriormente rafforzato da successivi provvedimenti dell'Autorità, che gli hanno attribuito un ruolo di ausilio tecnico-operativo in favore della stessa anche nei procedimenti regolamentari, con maggiori ed importanti compiti di analisi e supporto diretto. Da «*watchdog*» nei confronti di TIM, anche grazie alle capacità di analisi tecnica di cui dispone l'OdV ha mutato parzialmente natura e caratteristiche.

Lo spartiacque al riguardo è rappresentato dalla delibera Agcom n. 623 del 2015, il cui art. 64 ha ampliato le competenze e rafforzato la *governance* dell'OdV. Grazie anche al Regolamento adottato nel 2016 da TIM di concerto con l'Autorità sono state rafforzate le garanzie di terzietà dei membri dell'OdV e previste nuove modalità di partecipazione degli operatori alternativi alle attività in materia di parità di trattamento.

Si è dunque ampliato notevolmente l'ambito oggettivo di intervento dell'OdV, che non è più limitato alla verifica del rispetto degli Impegni di cui alla delibera n. 718 del 2008, ma esteso ad un perimetro che ricomprende anche una sorveglianza attiva su tutti gli aspetti riguardanti il principio di non discriminazione. In tal senso l'Organismo ha progressivamente assunto una nuova identità, di supporto e stimolo sia nei confronti dell'Autorità sia di TIM, nell'ambito di un modello «rafforzato» di parità di trattamento e non discriminazione previsto dalla delibera n. 652 del 2016.

Di recente l'Autorità, ai sensi del nuovo Art. 15 *bis* del Regolamento dell'OdV, ha richiesto il supporto dell'Organo di vigilanza per lo svolgimento di specifiche attività di analisi e studio connesse all'attuazione delle misure inerenti allo sviluppo del Nuovo Modello di *Equivalence* e, in particolar modo, riguardo alla migrazione al nuovo sistema di *delivery*, l'evoluzione del sistema dei KPI-KPO di parità di trattamento, i *test* sui nuovi rilasci informatici, l'analisi di qualità del nuovo data base NetMap e la semplificazione e razionalizzazione delle causali di scarto.

Tra le nuove attribuzioni che il regolatore ha inteso affidare all'Organo di vigilanza, vorrei citare anche quelli di *dispute resolutions* tra TIM e i diversi operatori nelle controversie di carattere tecnico-operativo sulla fornitura di servizi di accesso alla rete, ricalcando così l'esperienza *dell'Office of Telecommunications Adjudicator* (OTA) nel Regno Unito.

5. La trasformazione del modello di accesso alla rete di TIM

L'evoluzione di compiti e funzioni dell'Organo di vigilanza è peraltro strettamente legata all'oggetto della sua verifica e analisi, ovvero la rete di accesso nel suo essere e nel suo divenire, elemento strategico e abilitante per la fornitura e fruizione di servizi in modalità digitale ai cittadini / consumatori e per l'interazione con la PA.

Nel 2008, all'epoca della nascita dell'OdV si scelse il modello di *Equivalence of Output* (EoO), per poi passare ad un nuovo modello scelto da TIM per rafforzare ulteriormente l'efficienza e l'efficacia dei processi dei servizi di accesso *wholesale* della rete fissa di TIM forniti alle proprie direzioni commerciali e agli operatori alternativi, anche sulla base di quanto emerso nel corso del procedimento Antitrust A428.

Nel novembre 2015 la funzione *Open Access* è stata incorporata in quella *Wholesale*, con l'obiettivo di migliorare i servizi erogati e nel febbraio 2016, in risposta alla richiesta di rafforzare le garanzie di parità di trattamento formulate dall'Autorità nella delibera n. 623 del 2015, TIM ha equiparato TIM Retail ad un operatore infrastrutturato al fine di garantire la piena simmetria con gli altri operatori, e assicurare la trasparenza e comparabilità delle *performance* nei processi di fornitura dei servizi di accesso. Tutto ciò si è concretizzato con l'introduzione del c.d. «Nuovo Modello di *Equivalence*», approvato dall'Autorità.

Con esso TIM ha ampliato le garanzie di parità di trattamento e l'attuazione di ciò costituisce un ulteriore ambito di intervento per l'OdV. Per specifica previsione regolamentare, oggi l'Organo di vigilanza, anche in virtù di quanto previsto dalla revisione degli Impegni di cui alla Delibera n. 451 del 2016, è incaricato di vigilare anche sulla corretta esecuzione delle c.d. «misure volontarie di *equivalence*» e fornire tempestiva e completa informazione all'Autorità.

Da ultimo non può non menzionarsi la recente notifica ad Agcom, ai sensi del Codice delle comunicazioni elettroniche, del progetto di separazione volontaria della rete fissa di accesso.

Il progetto, che prevede la creazione di un'entità legale separata controllata al 100% da TIM, rappresenta un'ulteriore evoluzione del modello di *equivalence*, destinata ad essere l'unica interfaccia per i servizi di accesso alla rete fissa per tutti gli operatori, compresa TIM (c.d. «*one-stop shop*»). L'attuazione del progetto riteniamo richiederà una rinnovata attività di vigilanza tesa innanzitutto a verificare l'effettivo conseguimento degli obiettivi indicati, ad evitare il verificarsi di fenomeni di carattere discriminatorio tra gli operatori *retail* che utilizzeranno la rete di accesso gestita dalla cosiddetta NetCo (Network Company). In questo ambito l'OdV è pronto a fornire il proprio contributo e la propria specifica *expertise* secondo le indicazioni dell'Autorità.

6. Le prospettive future

In tale contesto l'OdV ritiene di poter svolgere un ruolo di sentinella non solo deputata alla vigilanza in tema di parità di trattamento, ma anche per la verifica della qualità dei servizi prestati dalla nuova compagine societaria.

La societarizzazione rappresenta senz'altro un'opportunità unica per superare le principali problematiche connesse al pieno rispetto del principio di non discriminazione. Continuerà comunque ad essere essenziale il tema della parità di trattamento; da qui l'opportunità di continuare a contare sul supporto dell'OdV.

Al riguardo si preannuncia un passaggio importante. Nel contesto della societarizzazione, oltre alla necessaria verifica della parità di trattamento e del rispetto degli obblighi di non discriminazione, in attuazione delle linee direttrici dell'Autorità, l'efficienza della rete e la costante verifica circa la qualità della rete di accesso, per il mercato e nel mercato, per gli operatori e, di conseguenza, gli utenti / consumatori, possono diventare i temi più rilevanti per l'OdV.

Si tratta senza dubbio di un orizzonte ancora per certi aspetti indefinito. Un utile spunto di riflessione ci viene offerto da quanto sta accadendo proprio in questi mesi nel Regno Unito, esperienza a cui l'OdV guarda con attenzione. Dopo dieci anni di *Equivalence of Input*, nonostante la parità di trattamento interna-esterna sia stata sostanzialmente rispettata, si sono registrati diversi aspetti problematici, tali da indurre a riflettere circa l'adeguatezza del modello.

La parità degli «input» avrebbe infatti dovuto garantire non soltanto la non discriminazione e la parità nell'accesso, ma anche una maggiore qualità del servizio erogato agli utenti. I risultati non sono stati tuttavia soddisfacenti, non solo in termini di qualità del servizio, ma anche nella copertura in fibra e nello scarso livello degli investimenti. Ciò ha indotto l'autorità inglese ad avviare un processo di riforma, prescrivendo ad Openreach di coinvolgere gli operatori alternativi nei processi decisionali e conferendogli al contempo una maggiore autonomia di *budget* e di *governance*. Di qui la riforma recentemente avviata, volta ad introdurre maggiore trasparenza e aumentare l'efficienza, in termini di qualità del servizio al cliente finale. Si tratta di importanti spunti di riflessione, anche per noi.

Equivalence, non discriminazione efficienza della rete e qualità dei servizi sono temi strettamente interconnessi. L'evoluzione in corso verso i servizi ultra-broadband sollecita d'altra parte a vigilare attentamente sul rispetto della parità di trattamento nel nuovo contesto tecnologico.

A questo *trend* tecnologico sono destinati verosimilmente a sovrapporsi i complessi processi determinati dalla societizzazione della rete di accesso e che richiederanno un'attività di vigilanza di tipo «evolutivo», collegata cioè alle varie fasi attuative del processo avviato. Incidere su processi complessi come quelli relativi alla fornitura dei servizi di telecomunicazioni presuppone una grande competenza tecnica ed una certa prossimità al luogo in cui tali processi si originano e svolgono. È per questa ragione che agli strumenti della vigilanza occorre aggiungere quelli atti a consentire la correzione, a supporto dell'azione dell'Autorità, delle eventuali distonie tra il servizio nelle sue concrete prestazioni e le prescrizioni regolamentari.

Si prospetta dunque una fase nuova che solleciterà un'evoluzione del modello di vigilanza. Su questi aspetti l'OdV, data la sua natura tecnica e la sua «posizione» privilegiata, ritengo possa continuare a fornire un contributo qualificato, per Agcom, la stessa TIM e il mercato.

Il Presidente
Maurizio Mensi