

4. Parità di trattamento nell'offerta di servizi intermedi e offerta di servizi finali

1. Per quali servizi intermedi, e per quali ragioni economiche e normative, si ritiene necessario procedere ad una verifica dell'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento (servizi di accesso, servizi di trasporto, servizi di interconnessione, linee affittate, ...).

2. Si ritiene che la verifica che i prezzi dei servizi finali offerti dall'operatore notificato siano orientati al costo, congiuntamente alla verifica che i prezzi dei servizi intermedi siano orientati al costo e tali servizi siano contabilmente separati in modo corretto, sia sufficiente a garantire l'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento.

3. Esistono a vs. avviso delle tipologie di offerte di servizi finali rispetto alle quali la verifica della parità di trattamento effettuata attraverso gli strumenti attuali non permette di garantire l'effettiva applicazione del principio (per es: sconti a volume, offerte "flat", offerte basate sulla banda disponibile, ...). In caso di risposta affermativa, indicare quali e rispondere alla domanda successiva.

4. Nei casi illustrati alla domanda precedente, quali modalità di offerta di servizi intermedi (a consumo, con sconti a volume, flat, ...) si ritengono necessarie, e in quali situazioni, al fine di garantire un'equa concorrenza sul mercato dei servizi finali.

5. In caso di procedure di gara, come salvaguardare il principio di parità di trattamento con l'esigenza dell'operatore notificato di formulare un'offerta certa entro tempi predefiniti, dato che in presenza di un'offerta alla clientela la verifica dell'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento – almeno in alcuni casi – richiede tempi non adeguati alle esigenze commerciali dell'operatore notificato, quali fra le seguenti alternative si ritengono praticabili anche al fine della tutela del mercato:

a) approvazione automatica se i prezzi praticati risultano superiori ad un "price floor" definito ad intervalli regolari dall'Autorità;

b) inserimento, per tutti gli operatori notificati, di una clausola *standard* di riserva che vincoli la validità dell'offerta all'approvazione dell'Autorità entro un ragionevole periodo di tempo;

c) valutazione caso per caso, indipendentemente dai tempi necessari per effettuare la verifica;

d) combinazione delle ipotesi a), b) e c) ovvero altri suggerimenti.

6. Facendo riferimento agli operatori mobili notificati quali aventi notevole forza di mercato nel mercato dell'interconnessione e/o nel mercato radiomobile pubblico, quali differenze dovrebbero essere previste nella regolamentazione del concetto di parità di trattamento, in particolare relativamente a eventuali misure di separazione contabile/strutturale:

a) trasparenza della contabilità predisposta ai fini regolatori e dei contratti di interconnessione interni;

b) offerta di prodotti innovativi di interconnessione e di accesso.

Le comunicazioni inviate dai soggetti che hanno aderito alla consultazione non preconstituiscono alcun titolo, condizione o vincolo, rispetto ad eventuali successive decisioni dell'Autorità stessa, hanno carattere meramente informativo per i summenzionati fini conoscitivi e sono trattate dall'Autorità con la massima riservatezza. Una sintesi elaborata dall'Autorità delle risultanze della consultazione è pubblicata, al termine dell'esame delle comunicazioni pervenute, sul Bollettino ufficiale dell'Autorità e sul sito *web* dell'Autorità stessa, all'indirizzo www.agcom.it.

DETERMINAZIONE DI CONSIGLIO del 4 aprile 2001

Sintesi della consultazione pubblica ai sensi della delibera n. 712/00/CONS "Indagine conoscitiva riguardante le condizioni relative alla parità di trattamento interna ed esterna ed i criteri relativi alla presentazione delle offerte nelle procedure di gara"

Il principio della parità di trattamento

Il principio della parità di trattamento può considerarsi un'applicazione particolare del più generale principio di non discriminazione e di parità di accesso, è poi espressamente richiamato nelle direttive relative all'offerta di servizi intermedi, specificamente nella direttiva 92/44/CE (Considerando 17) sulla fornitura di linee affittate e, in particolare, dall'articolo 6, comma 1 lettera a) della direttiva 97/33/CE sull'interconnessione, che recita: [gli Stati Membri provvedono affinché]

"a) gli organismi interessati osservino il principio di non discriminazione rispetto all'interconnessione offerta ad altri; essi devono applicare condizioni analoghe, a parità di circostanze, agli organismi che si interconnettono e forniscono servizi simili e devono fornire servizi simili e informazioni sull'interconnessione ad altri alle medesime condizioni, garantendo la stessa qualità che caratterizza i loro stessi servizi o quelli delle loro affiliate o dei loro interlocutori commerciali,"

L'effettiva applicazione del principio della parità di trattamento rappresenta quindi il presupposto per gli operatori concorrenti degli operatori aventi notevole forza di mercato per potere concorrere equamente con quest'ultimo sul mercato dei servizi finali, accedendo alle medesime condizioni per l'utilizzo di servizi intermedi che tale operatore riserva alle proprie divisioni commerciali, società controllate e collegate.

La parità di trattamento. Aspetti generali emersi nel corso della consultazione

Nell'ambito della presente sintesi alla consultazione sono evidenziate in modo sistematico le opinioni che riflettono da un lato la visione di un operatore notificato, verticalmente integrato (OI), dall'altro quelle degli altri operatori licenziatari (OLO) presenti nel mercato.

Considerazioni generali

Diversi operatori licenziati non aventi notevole forza di mercato (di seguito indicati come OLO) hanno evidenziato, in particolare, come l'integrazione verticale fra rete di accesso e rete di trasporto comporti il conseguimento di specifiche economie derivanti da tale integrazione, ovvero minori costi di trasporto per l'instadamento di qualsiasi chiamata, indipendentemente dal livello di efficienza e capillarità della rete di trasporto dell'operatore non integrato. Il primo elemento da considerare – emerso nella consultazione – è quindi la nozione di integrazione verticale.

Al fine di evidenziare l'effetto dell'integrazione, si fa riferimento all'Operatore Integrato di rete fissa avente notevole forza di mercato (di seguito indicato come OI), che possiede una rete di accesso integrata alla propria rete di trasporto e di OLO che possiedono una propria rete di trasporto interconnessa con la rete dell'OI a tutte le centrali che rappresentano lo stadio più periferico dell'architettura di rete dell'OI. A parità di efficienza della rete di trasporto, un OI ha quindi un vantaggio di costo strutturale rispetto ad un OLO, espressamente dovuto all'esistenza di un'integrazione verticale.

Ciò evidenzia come, in una situazione di piena concorrenza, un OI sarebbe in grado di applicare prezzi per i servizi di trasporto che un OLO non potrebbe uguagliare. Di conseguenza in un mercato competitivo un OLO dovrebbe necessariamente integrarsi a monte nell'offerta di servizi di accesso, al fine di potere competere nel mercato a valle dei servizi di trasporto.

Le condizioni competitive del mercato dell'accesso hanno, pertanto, un'influenza notevole sulle condizioni competitive del mercato del trasporto.

In una situazione di mercato nella quale il mercato dell'accesso (inteso come origine e terminazione della chiamata) rappresenta un monopolio di fatto, nessun OLO sarebbe in grado di competere con un OI, qualora questo trasferisse sui prezzi finali le proprie economie da integrazione verticale. Infatti, qualora un

OI con posizione di monopolio nel mercato dell'accesso trasferisse sui prezzi finali tutte le economie da integrazione verticale, nessun OLO sarebbe in grado di offrire servizi finali alle stesse condizioni a meno di non avere economie nelle attività commerciali tali da compensare i maggiori costi di produzione. Tale ipotesi non viene però presa in considerazione in questo caso). Conseguentemente i vantaggi derivanti dal monopolio nel mercato dell'accesso si trasferirebbero sul mercato del trasporto, che a sua volta potrebbe ritornare in condizioni di monopolio.

Se ne può concludere che l'esistenza delle economie da integrazione verticale sopra indicate può rappresentare un forte vincolo allo sviluppo della concorrenza, laddove le condizioni competitive dei mercati dell'accesso e del trasporto siano fortemente differenziate. Ovviamente maggiore è la competizione sui mercati dell'accesso minore è l'effetto dell'integrazione verticale.

Un secondo elemento emerso nella consultazione è rappresentato dalle valutazioni espresse sulla natura della separazione contabile e in generale sugli strumenti volti a verificare l'orientamento al costo dell'offerta dei beni intermedi da parte dell'operatore notificato e verticalmente integrato.

Gli strumenti proposti dagli OLO sono:

- l'imposizione di test di prezzo (*imputation test*) sui prezzi di interconnessione, le offerte di nuovi servizi e le offerte presentate nelle gare pubbliche dall'OI.
- una più corretta applicazione della raccomandazione 98/322/EC, indicando l'opportunità di una maggiore trasparenza sia della contabilità regolatoria sia della contabilità industriale dell'operatore notificato;
- l'imposizione della separazione contabile tra unità dell'operatore integrato e la massima trasparenza del sistema contabile;
- l'imposizione della separazione strutturale tra unità dell'operatore integrato, similmente a quanto avvenuto in alcuni mercati, quali quello dell'energia, in alcuni paesi europei tra cui l'Italia.

Tra tali strumenti spicca in particolare la proposta, espressa da taluni OLO, di un *test di prezzo (imputation test)*, cui dovrebbero essere sottoposti i prezzi di interconnessione, le offerte relative ai nuovi servizi, le offerte presentate nel corso di gare pubbliche e in generale ogni attività competitiva dell'OI. Altri operatori indicano la necessità di adoperare *test di prezzo* per la verifica delle pratiche anticompetitive. Lo stesso OI ha proposto un *test di prezzo*, diverso però in taluni aspetti da quello proposto da alcuni OLO.

In pratica, nel verificare la congruità concorrenziale delle offerte commerciali praticate da OI Commerciale occorrerebbe congegnare *test di prezzo* che escludano la possibilità per quest'ultima di appropriarsi dei vantaggi di costo goduti da OI Rete.

Ciò comporta che la determinazione dei cosiddetti "*price floor*" *ex-ante*, al di sotto dei quali i prezzi sono ritenuti potenzialmente anticompetitivi, debba avvenire in modo tale che i vantaggi di costo da integrazione verticale sopra discussi non si traducano in riduzioni dei "*price floor*" stessi. Se ciò avvenisse i prezzi di OI Commerciale potrebbero infatti essere anticompetitivi ma tuttavia superare un *price test* mal congegnato.

Un terzo elemento è dato da soluzioni che imporrebbero obblighi di prezzo o relazioni vincolate tra prezzi, quali l'imposizione di una compensazione addizionale sull'accesso (*Access Dominance Fee* o ADF) o l'imposizione di un prezzo minimo basato sui beni intermedi, che dovrebbero mitigare, a detta degli OLO proponenti, il vantaggio competitivo derivante dall'integrazione verticale dell'operatore dominante notificato. In particolare, per quanto riguarda la compensazione addizionale, un operatore ritiene che per ogni tipologia di servizio finale regolamentato (ad esempio le comunicazioni urbane) sia necessaria la corresponsione da parte di OI Commerciale a OI Rete di un importo, da determinarsi su base minutaria, che consenta di trasferire a quest'ultima unità i vantaggi di costo originati dalla dominanza nella rete di accesso. Un operatore sottolinea che la corresponsione da OI Commerciale a OI Rete di un ADF minutario, da determinarsi con riferimento a ciascuna tipologia di servizio finale regolamentato, consentirebbe, in mancanza della separazione strutturale, una tendenziale parità di trattamento tra OI Commerciale e un ipotetico operatore di riferimento.

Per quanto riguarda invece l'imposizione di un prezzo minimo sui beni offerti dall'operatore notificato, sono state proposte differenti metodologie. Nell'ambito delle gare, la proposta di approvazione automatica se i prezzi praticati risultano superiori ad un "*price floor*" definito ad intervalli regolari dall'Autorità ha riscosso consensi tra gli OLO.

Un quarto elemento concerne l'offerta di servizi intermedi e finali. Sia gli OLO che l'OI hanno fornito una serie di risposte dettagliate volte a illustrare la complessa dinamica delle relazioni di costo tra offerta di

servizi intermedi e servizi finali. Per l'OI in pratica la completa implementazione della disaggregazione della rete locale porterà in definitiva a una liberalizzazione del mercato; numerosi OLO chiedono invece una dettagliata articolazione della formazione di un mercato regolamentato di tipo *wholesale*.

Un quinto elemento riguarda in particolare la natura del regime cui dovrebbero essere assoggettati gli operatori mobili per assicurare il rispetto della parità di trattamento. Alcuni OLO ritengono che il mercato mobile sia sufficientemente competitivo e che la limitata portata degli obblighi esistenti rispetto agli operatori notificati di rete fissa sia giustificabile proprio in virtù della maggiore concorrenzialità presente nel settore, in particolare nel mercato italiano che conta ormai 4 operatori attivi e due nuovi entranti. Numerosi OLO ritengono invece che non vi sia motivo per non assoggettare gli operatori mobili notificati a obblighi, ritenuti elementari, di trasparenza e non discriminazione quali la pubblicazione di un listino di interconnessione e la separazione contabile.

1. Integrazione verticale e parità di trattamento.

La posizione dell'operatore verticalmente integrato (OI) può essere così riassunta:

- L'ambito di applicazione della parità di trattamento riguarda i servizi di interconnessione/accesso alla rete dell'OI e il servizio finale di linee affittate, mediante i quali gli OLO possono configurare, unitamente alle loro infrastrutture di rete, servizi finali alla loro clientela.

- Il principio di parità di trattamento si sostanzia nell'applicazione al processo produttivo per la fornitura di servizi intermedi agli altri operatori (OLO) e al processo produttivo per la fornitura dei servizi finali (*retail*) dei medesimi criteri economico/tecnici, a parità di altre condizioni.

- Da un punto di vista economico, tale obbligo si attua attribuendo gli stessi costi in corrispondenza di consumi unitari delle componenti di rete dell'OI.

- Il rispetto della parità di trattamento, intesa come corretta imputazione dei costi, è garantito dalla separazione contabile.

- La parità di trattamento non consiste necessariamente nell'obbligo di orientamento al costo del prezzo. Laddove tale obbligo sia imposto, la separazione contabile e il processo di contabilità regolatoria assicurano le basi anche per consentire la verifica di tale obbligo.

L'obbligo della parità di trattamento deve essere inteso come obbligo di:

1. da un punto di vista economico, assicurare che il costo unitario di una determinata risorsa di rete dell'OI sia lo stesso qualora tale risorsa venga utilizzata per fornire sia servizi di interconnessione sia servizi punto-punto (*end-to-end*) sia finali (*retail*), e che, a parità di "composizione" (sia in termini quantitativi che qualitativi), si rilevino pari trasferimenti di costo.

2. da un punto di vista tecnico, garantire tempi/condizioni/*standard* equivalenti per pari attività elementari sottostanti i processi di fornitura (*provisioning*) e garanzia (*assurance*) dei servizi finali (*retail*) e dei servizi intermedi.

- Il listino di interconnessione e gli accordi di interconnessione non sono applicabili ai rapporti tra divisioni o funzioni operative dell'OI. Il listino di interconnessione e gli accordi di interconnessione si applicano esclusivamente tra l'OI e società controllate/collegate qualora le rispettive reti si interconnettano.

- Da un punto di vista tecnico, la parità di trattamento è garantita dall'adozione di tempi/condizioni/*standard* di fornitura equivalenti per pari attività elementari sottostanti ai processi di fornitura/garanzia.

- La definizione verso gli OLO di opportuni accordi di servizio (SLA o *Service Level Agreements*) di base, coerenti con i costi unitari di produzione, è lo strumento per assicurare la parità di trattamento interna/esterna sugli aspetti di *provisioning*, *assurance* e qualità per le attività elementari necessarie sia alla fornitura del servizio finale punto-punto, sia alla fornitura di servizi intermedi per gli OLO.

La posizione degli OLO può essere così riassunta:

Per l'insieme degli OLO, ai fini del rispetto della parità di trattamento si ritiene necessaria l'adozione dei seguenti interventi di carattere regolamentare:

a) l'effettiva parificazione tra la parte commerciale dell'operatore integrato, denominato OI Commerciale e gli operatori *facility-based*, con rimozione di ogni vantaggio economico di tipo strutturale in capo a OI Commerciale determinato dalla posizione di virtuale monopolio dell'OI nella rete di accesso ma, parimenti, con applicazione anche a OI Commerciale dell'opportunità di acquisire i servizi intermedi di OI Rete sulla base dei predetti nuovi criteri economici;

b) maggiore trasparenza per quanto riguarda la contabilità regolatoria dell'operatore notificato; in particolare viene chiesta la pubblicazione dei contratti di interconnessione tra unità di Rete dell'OI e unità Commerciale; che i costi di rete dell'OI, su cui si basano i prezzi di interconnessione, discendano da una contabilità industriale certificata; imposizione di obblighi cogenti di separazione contabile;

c) alcuni OLO ritengono che la separazione strutturale dell'operatore verticalmente integrato sia l'unica misura che possa consentire che gli incentivi di carattere finanziario a disposizione delle differenti unità di *business* non dipendano dai profitti di altre unità; la separazione strutturale, tuttavia, non eliminerebbe l'obbligo di una regolamentazione dei prezzi, ad esempio nel mercato dell'accesso;

d) introduzione di meccanismi di compensazione per attenuare su un piano concorrenziale la maggiore efficienza inerente dell'operatore OI, quali l'introduzione di una compensazione alla dominanza nel mercato dell'accesso che dovrebbe essere versata dall'unità OI Commerciale all'unità OI Rete, e l'imposizione di un *test* di prezzo sulle offerte di nuovi servizi o di prezzi di gara da parte dell'OI;

e) alcuni OLO premono per un'incentivazione degli operatori dotati di infrastrutture (*facility-based*), da attuarsi sia differenziando maggiormente le tariffe di interconnessione a livello di SGU dalle tariffe di interconnessione a livello di SGT e doppio SGT, sia introducendo nuovi criteri economici, di tipo essenzialmente "forfettario", e avendo altresì cura di introdurre opportune soglie di sconti a volume, riguardo all'acquisto dei servizi intermedi forniti dall'unità operativa di rete dell'operatore integrato, denominata OI Rete.

2. La separazione contabile e gli strumenti di verifica

L'applicazione della raccomandazione 98/322/CE

La raccomandazione 98/322/CE dell'8 aprile 1998, richiamata da diversi OLO, detta importanti orientamenti in materia contabile evidenziando la necessità di procedere all'attuazione di sistemi di separazione contabile e di contabilità dei costi, da parte degli organismi notificati, con lo scopo di fornire elementi analitici di informazione derivanti dalle scritture contabili "tali da riflettere quanto più fedelmente possibile le prestazioni di rami di attività come se fossero gestiti alla stregua di aziende separate".

Un OLO sollecita l'Autorità a deliberare provvedimenti specifici che vincolino gli operatori notificati ad una effettiva trasparenza in merito ai sistemi adottati di contabilità regolamentare e auspica che:

a) sia avviata una consultazione pubblica con gli operatori del mercato sui metodi di imputazione e sul trattamento specifico da riservare ai costi non imputabili;

b) sia avviata una consultazione pubblica con gli operatori del mercato sui metodi e i criteri per la valutazione al valore attuale dei cespiti della rete;

c) siano disponibili, su richiesta delle parti interessate, "i dati contabili pertinenti forniti dagli operatori notificati ad un livello di analiticità idoneo ad escludere che vi siano state indebite discriminazioni tra la fornitura di servizi all'interno della struttura dell'operatore e quella all'esterno, e da consentire l'identificazione dei costi dei servizi di interconnessione isolati" (testo della raccomandazione);

d) siano pubblicati, dagli operatori notificati, prospetti sufficientemente analitici dei costi che evidenzino chiaramente il costo medio delle componenti di rete.

Alcuni OLO ritengono essenziale un aumento significativo del grado di trasparenza attualmente esistente sia sul sistema di contabilità regolamentare dell'OI sia sulle transazioni economiche tra le diverse unità dell'OI stesso. Una maggiore trasparenza, soprattutto nei confronti del pubblico e quindi degli operatori, potrebbe garantire secondo gli operatori una più ampia applicazione del principio della parità di trattamento dal momento che tutti gli operatori sarebbero in grado di indicare, con più ampie possibilità rispetto alla situazione attuale, eventuali incongruenze o criticità del sistema di contabilità regolamentare adottato dall'OI.

È questo in particolare, secondo un rispondente, l'approccio che nel Regno Unito Ofel ha adottato con Bt, cui sono state imposte nella licenza precise obbligazioni di trasparenza sulla contabilità regolamentare.

Alcuni OLO richiedono quindi che anche in Italia si pervenga al medesimo livello di trasparenza sulla contabilità regolamentare di BT esistente attualmente nel Regno Unito.

Sullo stesso tema, l'OI sottolinea le norme contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 318/97 (obbligo di certificazione della contabilità separata da parte di un soggetto indipendente nominato dall'Autorità, articoli 4, 8 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica 318/97). Inoltre viene indicato il carattere processivo (alimentato da migliaia di informazioni elementari) e sistemico (il costo dei servizi rilevanti ai fini della parità di trattamento sarebbe un output della contabilità regolatoria) della contabilità regolatoria e della separazione contabile che un operatore notificato nel mercato della telefonia fissa deve attuare. Inoltre viene ricordata la raccomandazione 98/322/CE, che definisce un set articolato e dettagliato di report economico-finanziari e di "altre informazioni" (paragrafo 7.5 della raccomandazione), sottolineando come la raccomandazione consenta di non divulgare informazioni che rivestono carattere di riservatezza commerciale. In merito quindi all'ampiezza e al dettaglio delle informazioni disponibili l'OI ritiene che il livello previsto dalla normativa vigente e dalla raccomandazione UE sia adeguato alle finalità regolatorie.

Inoltre l'OI ritiene importante distinguere tra i destinatari delle informazioni, a seconda che si tratti dell'Autorità, del Revisore da esse incaricato e degli OLO, per il rispetto delle finalità della raccomandazione che serve, per l'OI, a rendere trasparente la relazione tra le tariffe di interconnessione e i relativi costi, a garantire trasparenza alle tariffe pagate per i servizi di interconnessione resi all'interno (*transfer charge* da aggregato rete a aggregato *retail*) e assicurare che non ci sia indebita discriminazione nella fornitura di servizi all'interno e all'esterno (dell'operatore verticalmente integrato), nonché a supportare la fiducia nel regime di interconnessione adottato.

Rispetto alle finalità indicate dalla raccomandazione UE, l'OI ritiene che i contenuti e i format informativi previsti siano adeguati.

La separazione strutturale

Alcuni OLO chiedono misure di separazione strutturale, in particolare un OLO chiede di realizzare entro un congruo termine la piena separazione strutturale della propria rete attraverso la creazione di una apposita società. A tale società dovrebbero essere conferite tutte le risorse di personale, tecnologiche e finanziarie attualmente operanti nella gestione della rete dell'OI (rete di accesso, reti di distribuzione, linee affittate nazionali e internazionali, infrastrutture civili, ecc.).

Tale misura viene richiesta in ragione del fatto che in molti i casi le offerte dell'OI si rivolgono a quei segmenti del mercato nei quali avviene (o si prevede) l'entrata di nuovi operatori: infatti in ragione della dipendenza tecnologica degli operatori concorrenti nei confronti dell'OI, questo riesce ad acquisire informazioni rilevanti sulle strategie dei concorrenti, e, più in particolare, sull'identità e la tipologia dei loro clienti, così da offrire, proprio a questi ultimi, nuove offerte commerciali, particolarmente vantaggiose, al fine di sottrarli alla concorrenza potenziale.

Per quanto riguarda la separazione strutturale, l'OI ritiene tale assunzione impropria, sia per l'assenza di riferimenti in tal senso nella normativa di settore, sia alla luce della normativa *antitrust*. Infatti, la raccomandazione 98/322/CE, per l'OI, indica esplicitamente non l'obbligo di contratti di servizio o di bilanci separati, ma l'obbligo di dare evidenza, nell'ambito della separazione contabile, dei costi di "*transfer charge*" tra gli aggregati regolatori, cioè dei costi che vanno esposti nel conto economico di un determinato aggregato per l'utilizzo delle risorse di un altro aggregato.

Per l'OI si tratta di un obbligo contabile e non di un obbligo di contratti di servizio interni o di bilanci separati; se così fosse, per l'OI i contratti di servizio interni dovrebbero applicarsi a qualsiasi funzione o *business unit* dell'OI stesso per qualsiasi "relazione" economica con altre funzioni.

Per quanto riguarda la normativa *antitrust*, una attenta disamina delle finalità specifiche della normativa *antitrust* e della prassi in materia di parità di trattamento porterebbe a desumere, per l'OI, che la previsione di bilanci separati (o di altri meccanismi che consentano l'evidenziazione dei flussi contabili interni), tra le diverse funzioni operative dell'operatore dominante non è indispensabile secondo la prassi *antitrust*. Al contrario, per l'OI, tali misure si riscontrano esclusivamente in materia di concentrazioni, laddove i diversi

poteri attribuiti dalla legge alle competenti Autorità *antitrust* in materia di valutazione preliminare delle concentrazioni medesime, giustificano l'imposizione alle parti di condizioni che impattano anche pesantemente sulla loro stessa struttura e sulla modalità di svolgimento delle proprie attività di impresa.

3. L'imposizione di relazioni vincolate tra i prezzi

L'adozione di un "*price floor*" per le offerte di gara, i contratti interni e i listini di interconnessione, le offerte di nuovi servizi

Nel mercato delle gare, per l'OI l'effettiva applicazione della tutela della concorrenza può condurre a considerare ogni gara un singolo mercato di riferimento, ove non si può rilevare a priori una posizione di dominanza di alcun operatore.

In tale contesto, se si applicasse rigidamente il regime del *pricing* generalizzato o i normali pacchetti tariffari, ampiamente noti a tutti i concorrenti, l'OI non avrebbe alcuna leva competitiva nelle gare pubbliche. Per l'OI si dovrebbe privilegiare il corretto svolgimento della gara nell'interesse specifico del soggetto che la indice e sanzionare l'eventuale pratica di prezzi predatori. Ciò perché lo stesso soggetto che indice la gara è interessato a privilegiare l'offerta che contemperi le migliori condizioni economiche a contratto con la ragionevole certezza che i termini relativi alle condizioni tecniche di fornitura, esercizio e manutenzione vengano garantiti per l'intera vigenza contrattuale. Inoltre, ciascun operatore che partecipa alla gara costruisce la propria offerta basandola su un *mix* di soluzioni impiantistiche dedicate/condivise e di servizi/prestazioni tali da ottimizzare il conseguente profilo di costi tenuto conto dei volumi di domanda attesi nell'intero arco temporale di vigenza del contratto. Le condizioni economiche scontano pertanto le economie di scala (elevati volumi) e di scopo (più servizi sulla stessa piattaforma di rete) che possono essere conseguite durante il periodo contrattuale. In altri termini, il posizionamento di costo alla base delle condizioni economiche di offerta viene definito su specifiche valutazioni prospettiche nell'arco temporale di durata del contratto. Infine, per l'OI, l'Autorità competente non dovrebbe interferire durante lo svolgimento della gara, così da non compromettere la segretezza dell'offerta e la certezza del diritto del committente di scegliere tra le offerte presentate e di usufruire delle prestazioni/servizi sottoscritti a contratto a seguito della firma del medesimo.

Per l'OI, la vigente normativa per la tutela del mercato e della concorrenza prevede già rimedi a comportamenti anti-competitivi che venissero messi in atto.

L'OI ritiene che nessuna delle tre soluzioni proposte in sede di consultazione dall'Autorità sia praticabile e propone, in alternativa, quanto segue:

L'autorità definisce chiari principi generali di valutazione per la verifica della congruità delle offerte presentate dall'operatore verticalmente integrato. La pubblicazione di tali principi di valutazione, da un lato, consentirebbe a quest'ultimo di presentare offerte che rispettino le disposizioni vigenti e, dall'altro, fornirebbe un chiaro e definito approccio di verifica delle offerte in caso di contenzioso, in tal modo riducendo i tempi dell'eventuale istruttoria dell'Autorità. L'Autorità manterrebbe ovviamente la sua prerogativa di intervenire *ex-post* (a gara conclusa) – in caso di aggiudicazione della gara da parte dell'operatore verticalmente integrato – con decisione autonoma o su denuncia di uno dei concorrenti – al fine di verificare la congruità dell'offerta che si aggiudica la gara, segnalando in tal caso all'Agcm possibili comportamenti anticompetitivi. A conclusione della gara l'Agcom potrebbe:

- effettuare un controllo comparativo tra le offerte presentate, al fine di evidenziare eventuali elementi differenziali nelle condizioni tecnico-economiche da approfondire in dettaglio;
- avviare un'istruttoria volta ad acquisire le soluzioni tecniche adottate, gli elementi di costo e di ricavo e la valutazione complessiva dell'offerta di OI, al fine di valutare eventuali comportamenti anticompetitivi.

L'OI suggerisce che, in merito alla verifica della sostenibilità tecnico economica dell'offerta commerciale, è necessario che l'Agcom tenga nel dovuto conto i seguenti criteri di valutazione, basati sulla specificità delle soluzioni tecniche utilizzate nelle gare (rispetto ai servizi generalizzati) e sulle caratteristiche economiche del segmento di mercato (elevata competitività e schiacciamento dei prezzi sui costi, con conseguente riduzione dei margini). In particolare si evidenziano i seguenti criteri:

- Valutazione delle soluzioni tecniche di fornitura specifiche a costi minimi per soddisfare le richieste contenute nel capitolato d'oneri, alla luce delle tipologie di servizi richiesti nonché dei volumi di consumo attesi.

- Valutazione del bilancio complessivo dei costi e dei ricavi relativamente all'intero insieme dei servizi/prestazioni richiesti nell'arco temporale di durata del contratto. A tale proposito assume particolare rilevanza la dinamica dei costi e dei ricavi attesi.

- Valutazione dei costi interni di rete relativi alle componenti impiantistiche effettivamente utilizzate da OI per configurare l'offerta in questione, tenuto conto delle economie di scala e di scopo che possono essere conseguite nell'arco di durata del contratto.

Alcuni OLO ritengono invece che gli operatori i cui prezzi finali sono soggetti, per tutti i servizi o per una parte di essi, al controllo delle autorità di regolamentazione in termini di orientamento al costo, non dovrebbero distaccarsi, per ciò che concerne i servizi regolamentati, neppure nell'ambito di gare pubbliche, dalle tariffe pubblicate riguardanti tali servizi e dunque dai listini tariffari offerti al pubblico e dai pacchetti tariffari con sconto a volume già notificati e/o approvati dall'autorità di regolamentazione.

Questa procedura, eliminerebbe alla radice la difficoltà di valutare *ex-ante* o *ex-post* la congruenza competitiva delle offerte dell'operatore notificato nell'ambito delle gare pubbliche.

Qualora invece l'Autorità ritenesse di concedere maggiore flessibilità tariffaria all'operatore notificato nell'ambito delle gare pubbliche, e dunque la possibilità di discostarsi dai prezzi già pubblicati, sarebbe allora necessario, a parere di un operatore, un apposito provvedimento teso ad escludere (con motivazione dell'esclusione) le offerte economiche dell'OI predisposte per specifiche gare pubbliche dalle più generali obbligazioni riguardanti i servizi inclusi nel regime di *price-cap*.

In ogni caso, per tutti i servizi finali la cui fornitura da parte dei nuovi operatori non può prescindere dall'utilizzazione dei servizi intermedi forniti da OI, dovrebbe essere comunque previsto il superamento dell'*imputation test* discusso in precedenza, in modo tale da escludere l'attuazione da parte dell'*incumbent* di strategie di *price-squeeze*.

Considerate le caratteristiche e le procedure tipiche delle gare pubbliche, un operatore ritiene che l'*imputation test* dovrebbe essere svolto dall'Autorità in una fase successiva alla presentazione di tutte le offerte, così come previsto nel bando di gara, ed inoltre in tempi che dovrebbero essere predefiniti nel regolamento sulle condizioni di offerta nelle procedure di gara che l'Autorità intende emanare a valle della presente consultazione pubblica.

Un OLO ritiene, pertanto, che per quanto riguarda la partecipazione dell'OI alle gare pubbliche dovrebbe essere prevista una clausola *standard* di riserva tale da vincolare la validità dell'offerta formulata nella gara pubblica all'approvazione esplicita dell'Autorità entro un tempo predefinito.

A questo proposito, un operatore desidera altresì far presente all'Autorità che una tale previsione (che dovrebbe essere contenuta nel futuro regolamento della stessa Agcom in tema di offerte nelle procedure di gara) potrebbe correre il rischio di trovare applicazione solo nell'ambito delle procedure di gara che non rientrano nel campo di applicazione della normativa nazionale e comunitaria sugli appalti pubblici [decreti legislativi 17 marzo 1995, nn. 157 ("Attuazione della direttiva 92/50/CEE in materia di appalti pubblici di servizi") e 158 ("Attuazione delle direttive 90/531/CEE e 93/38/CEE relative alle procedure di appalti nei settori esclusi"); legge 18 novembre 1923, n. 2440 ("Nuove disposizioni sull'Amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato") e relativo regolamento di attuazione, regio decreto 23 maggio 1924, n. 827].

Infatti nelle ipotesi soggette all'applicazione di tali norme (ossia nelle procedure di gara indette da Amministrazioni pubbliche e soggetti assimilati), anche in presenza di una delibera Agcom ad hoc che preveda il suddetto obbligo degli operatori notificati, l'inserimento di una clausola di riserva nelle offerte di gara potrebbe contrastare con le disposizioni del summenzionato quadro normativo in materia di appalti pubblici. In tale caso, si porrebbe un problema di "fonti del diritto" con il risultato che prevalerebbe l'efficacia della norma rispetto al provvedimento dell'Autorità.

Pertanto, in ragione di tale probabile rischio giuridico, che porterebbe alla vanificazione dell'intento dell'Agcom proprio nelle procedure di gara più appetibili per gli operatori (quelle indette dalle pubbliche amministrazioni), un operatore suggerisce all'Autorità di avvalersi del proprio potere di segnalazione e di proposta al Governo e al Parlamento ex articolo 2, commi 6 e 12, lettera a), della legge n. 481/95. Nel caso di specie, l'Autorità dovrebbe avvalersi dell'esercizio di tale funzione di segnalazione al fine di richiedere al Go-

verno e al Parlamento che venga "normativamente" previsto il suddetto obbligo degli operatori notificati di inserire nelle proprie offerte di gara - presentate nell'ambito di tutte le procedure di gara, ivi comprese quelle soggette al campo di applicazione della normativa nazionale e comunitaria in materia di appalti pubblici - una clausola che subordini la validità dell'offerta all'approvazione esplicita dell'Autorità.

In alternativa, l'Autorità potrebbe segnalare al Governo e al Parlamento l'opportunità di una previsione normativa che disponga l'obbligo delle pubbliche amministrazioni aggiudicatrici di richiedere il parere vincolante dell'Autorità in merito alla validità e liceità delle condizioni economiche contenute nelle offerte dell'operatore notificato, nel rispetto del principio della parità di trattamento interna ed esterna.

Quanto sopra garantirebbe lo svolgimento efficace, da parte dell'Autorità, della propria funzione di vigilanza che, nel caso di specie, è finalizzata alla verifica del rispetto del principio di parità di trattamento da parte dell'operatore avente notevole forza di mercato.

Un operatore, infine, ha proposto l'introduzione di un sistema di approvazione automatica delle offerte dell'operatore dominante se i prezzi praticati risultano superiori a un "price floor" definito a intervalli regolari dall'Autorità.

L'intervento sui contratti interni (*transfer charges*) tra OI Commerciale e OI Rete

Per un OLO, la mera determinazione dei "price floor" di riferimento per le offerte commerciali di OI Commerciale, non comporterebbe alcuna variazione nelle transazioni economiche tra OI Commerciale e OI Rete.

La determinazione del "price floor" di riferimento sulla base della predetta impostazione comporterebbe, infatti, soltanto l'innalzamento del "price floor". Le offerte commerciali di OI Commerciale non potrebbero cioè beneficiare della possibilità di essere confrontate con "price floor" più bassi in ragione della mancata incorporazione nel test delle efficienze strutturali di costo che scaturiscono dalla dominanza nella rete di accesso.

Al di là di questo effetto, ritenuto essenziale per una verifica corretta dei prezzi proposti da OI, non vi sarebbero però ulteriori effetti originati dalla misura regolamentare suggerita (ovvero l'applicazione di un ben determinato *imputation test*)

Affinché i vantaggi strutturali di costo evidenziati in precedenza siano appropriati da OI Rete e non trasferiti a OI Commerciale viene ritenuta necessaria anche una strumentazione regolamentare che intervenga esattamente sulle transazioni interne (*transfer charges*) tra queste due unità dell'OI.

A questo proposito un OLO richiede che l'Autorità avvii un procedimento teso a quantificare, per le diverse tipologie di comunicazioni regolamentate, e dunque almeno per le comunicazioni urbane, intra-distrettuali ed inter-distrettuali offerte da OI ai propri abbonati, i vantaggi strutturali di costo di cui beneficia lo stesso OI in virtù del monopolio nella rete di accesso.

Si ritiene inoltre che la misurazione di tali vantaggi debba essere effettuata assumendo come riferimento un operatore teorico che abbia effettuato significativi investimenti nella realizzazione della propria rete (l'operatore teorico dovrebbe dunque essere un operatore infrastrutturato). Un OLO propone come riferimento l'operatore che abbia duplicato la rete dell'OI a livello di SCU.

Determinato dunque l'ipotetico operatore di riferimento, l'Autorità dovrebbe, a parere di un OLO, determinare i vantaggi strutturali di costo dell'OI rispetto a tale operatore teorico, su base minutaria e per ciascuna tipologia di servizio finale regolamentato.

Ad esempio, con riferimento alle comunicazioni urbane originate e terminate nella rete dell'OI, si dovrebbe stimare il risparmio di costo confrontando l'OI con l'operatore di riferimento. Il risparmio di costo così individuato sarebbe di fatto una media ponderata dei risparmi di costo individuabili nelle diverse tipologie di comunicazioni urbane.

Una volta individuati, per ogni tipologia di comunicazione regolamentata, i risparmi di costo medi di cui può beneficiare l'OI, occorrerebbe tenerne in debito conto nelle transazioni commerciali tra OI Rete e OI Commerciale.

In particolare, un OLO ritiene che per ogni tipologia di servizio finale regolamentato (ad esempio le comunicazioni urbane) sia necessaria la corresponsione da parte di OI Commerciale a OI Rete di un importo, da determinarsi su base minutaria, che consenta di trasferire a quest'ultima unità i vantaggi di costo origina-

ti dalla dominanza nella rete di accesso. In una siffatta impostazione, l'importo da corrispondersi potrebbe pertanto essere interpretato come una sorta di *Access Dominance Fee* (in seguito ADF).

Un operatore sottolinea che la corresponsione da OI Commerciale a OI Rete di un ADF minutorio, da determinarsi con riferimento a ciascuna tipologia di servizio finale regolamentato, consentirebbe, in mancanza della separazione strutturale, una tendenziale parità di trattamento tra OI Commerciale e un ipotetico operatore integrato nuovo entrante.

Per i nuovi operatori che non avessero invece sviluppato in modo altrettanto capillare le proprie reti di telecomunicazioni, la parità di trattamento permanerebbe a livello di costi unitari degli input ma non sarebbe invece pienamente conseguita a livello dei costi totali per l'utilizzo di elementi e funzionalità di rete.

In tal modo, la politica regolamentare darebbe così, concludono alcuni OLO, una chiara indicazione agli operatori riguardo all'obiettivo del regolatore di promuovere un modello di competizione di tipo infrastrutturale.

Un operatore ritiene che ai fini di una corretta alimentazione dei bilanci separati dell'OI sia necessaria la trasmissione all'Autorità dei principali contratti di servizio siglati tra le unità dell'operatore notificato, con particolare riferimento a quelli siglati tra le divisioni tecniche (non solo Rete ma anche *Information Technology*) e le divisioni commerciali. A questo scopo potrebbero essere introdotte opportune soglie monetarie in modo da definire con certezza i contratti di servizio da inoltrare obbligatoriamente all'Autorità.

Un operatore ritiene che in ogni caso dovrebbero essere trasmessi all'Autorità almeno i seguenti contratti di servizio:

- Contratti per l'offerta di servizi a traffico: voce; internet; numeri non geografici; dati (ATM, *Frame Relay*).
- Contratti per la fornitura di connessioni: POTS; ISDN; ADSL; HDSL.
- Contratti per la fornitura di linee affittate a: 64 kbit/s; 2 Mbit/s; 34 Mbit/s, 155 Mbit/s o frazioni di 155 Mbit/s; 622 Mbit/s; 2,5 Gbit/s.
- Contratti per la fatturazione del cliente residenziale ed emissione bolletta.
- Contratti per il caricamento di un nuovo schema di tariffa (per esempio per le numerazioni con tariffazione specifica).

In risposta a queste argomentazioni, l'OI sostiene che i contratti di servizio sono essenzialmente uno strumento gestionale, che serve a organizzare obiettivi di massima indicati dal vertice aziendale al management, e che pertanto non riflettono se non in casi limite un'effettivo flusso di risorse a fronte di una prestazione tecnica o di servizio. In particolare l'OI nota come i contratti di servizio:

- riflettano, nei prezzi interni verso la funzione acquirente, solo i costi di diretta competenza della funzione fornitrice. Non sarebbero inclusi né i costi delle altre funzioni aziendali "parallele" coinvolte nel processo produttivo (indipendentemente o meno dal fatto che per esse sia formalizzato o meno un Contratto di Servizio) né altri costi di tipo *Corporate* o di remunerazione del capitale impiegato;
- non riflettano pertanto quasi mai la totalità del processo produttivo del servizio/prestazione cui si fa riferimento nel contratto stesso, ma riguardino solamente un processo intermedio la cui natura dipende essenzialmente dalla funzione fornitrice e dai compiti ad essa assegnati in un determinato contesto organizzativo; ognuno di essi pertanto darebbe conto solo di uno specifico scambio, tra quelli ritenuti critici per il conseguimento degli obiettivi economici dell'Azienda;
- siano uno strumento "gestionale" con il quale l'azienda pone alle sue funzioni degli obiettivi gestionali per l'anno in corso (ad esempio il 2001); in tal senso un contratto può riflettere in un dato anno obiettivi differenziati per le varie funzioni aziendali (aumento dei volumi, obiettivi di margini, ecc.), obiettivi che peraltro possono a fine periodo risultare non completamente conseguiti.

Per l'OI, in aggiunta a quando indicato relativamente alla non applicabilità dei contratti di servizio alle funzioni operative interne, viene sottolineata l'esclusione della necessità di bilanci separati tra diverse funzioni operative alla luce di quella che viene indicata come "prassi *antitrust*". Da questo punto di vista si può decidere che la vendita di beni intermedi (immobili, acquisti, servizi generali, ecc.) tra una struttura ed un'altra incida o meno sul livello della prestazione scambiata. Da ciò può discendere, secondo l'OI, una diversa metodologia su come valutare i costi di struttura e se considerare il capitale investito tra le componenti di costo che vengono scambiate. Ciò illustra secondo l'OI come il livello economico di trasferimento interno possa essere assai diversificato in funzione degli obiettivi che si desidera perseguire.

Inoltre, secondo l'OI, la definizione dei prodotti scambiati tra le funzioni organizzative, oggetto dei contratti di servizio, che il più delle volte è sostanzialmente differente rispetto ai prodotti intermedi scambiati tra l'operatore notificato e gli OLO. A titolo esemplificativo il tipico servizio intermedio scambiato tra un OLO e l'Operatore storico è il "minuto di interconnessione"; tale prodotto intermedio viceversa non viene scambiato tra la struttura produttiva e le funzioni commerciali in quanto nessuna funzione commerciale di un operatore integrato verticalmente potrà comprare il solo prodotto intermedio "interconnessione" (non possedendo una rete di commutazione) ma acquisterà il prodotto finale "minuto di traffico *end-to-end*".

Ciò per l'OI, spiega come i "contratti di servizio" non siano, per loro natura, gli strumenti adatti per rappresentare la corretta applicazione del principio di parità di trattamento interno-esterno. L'applicazione del principio sarebbe viceversa garantita da una piena e corretta applicazione della Separazione Contabile e da una definizione della contabilità dei costi che applichi i criteri e le norme definite in ambito nazionale (mutuate nella sostanza da quelle definite in ambito europeo), sia per servizi interni che per quelli intermedi forniti agli OLO.

Se il risvolto economico inerente la vendita di servizi intermedi tra strutture interne all'operatore notificato integrato verticalmente trova adeguata rappresentazione tramite l'analisi della separazione contabile e della contabilità dei costi, differente è il fenomeno inerente il livello di servizio dei prodotti scambiati (SLA). Molte delle considerazioni illustrate in merito al fenomeno economico sono replicabili per quanto riguarda i livelli di servizio.

Solo ove gli scambi interni all'azienda si riferiscano a prodotti identici a quelli offerti come servizi intermedi ad OLO i livelli di servizio definiti per le unità interne possono, secondo l'OI, essere offerti anche all'esterno.

L'OI ritiene possibile definire per quali servizi e secondo quali modalità gli operatori notificati debbano comunicare gli SLA, all'atto della stesura dell'accordo commerciale, agli Operatori licenziatari che richiedono la fornitura dei beni intermedi. L'OI ritiene inoltre proponibile sostenere tale approccio per i servizi intermedi (ad esempio interconnessione, ULL e CVP), e che sia necessario definire un livello minimo di SLA offerto in maniera trasparente non discriminatoria e orientato al costo. L'OI ritiene però che tale livello potrebbe essere superato, ove ce ne fosse convenienza economica, con offerte commerciali, offerte sempre in maniera trasparente e non discriminatoria.

La proposta di *test* di prezzo

Uno strumento di verifica proposto sia dall'operatore OI che dagli OLO è un *test* di prezzo (*imputation test*) per effettuare la verifica dell'assenza di fenomeni di compressione del margine (*price squeeze*) in una specifica offerta commerciale di un operatore verticalmente integrato. Tuttavia OI e OLO hanno presentato *test* di prezzo differenti. Infatti, mentre per l'OI la differenza tra costi totali esterni e costi totali interni di fornitura degli *input* intermedi, ovvero tra costi totali di fornitura degli *input* intermedi in capo ai nuovi operatori e costi totali di fornitura degli *input* intermedi in capo all'*incumbent*, va sottratta alla somma di prezzo finale e costi evitabili, per un OLO andrebbe sommata, in quanto a detta di quest'ultimo la differenza non dovrebbe essere appropriata dall'unità Commerciale dell'OI bensì andare ad aumentare il "*price floor*".

Test di prezzo proposto dall'OI	Test di prezzo proposto da OLO
Secondo l'OI notificato, l'assenza di <i>price squeeze</i> in una specifica offerta commerciale di un operatore verticalmente integrato, presuppone la verifica della seguente condizione analitica: $[1] P(r) \geq P(ii) + C(av) - \{C(c) - C(t)\}$ Riaggiustando i termini della [1], si ottiene: $[2] P(r) - C(av) - C(t) \geq P(ii) - C(c)$ dalla [2] si evince che l'<i>imputation test</i> risulta soddisfatto quando il margine conseguito dall'o-	Secondo alcuni OLO la verifica delle eventuali pratiche anticompetitive dell'operatore dominante dovrebbe tener conto, oltre a P(ii) e C(av), il cui inserimento appare pacifico, anche del fattore tra parentesi quadra $[C(c) - C(t)]$. Per gli OLO, adottando l'impostazione suggerita dall'OI, la differenza tra questi due costi, che dà luogo in generale ad un valore positivo (per le considerazioni precedenti), permette di ridurre il "<i>price floor</i>" considerando la prima forma espositiva del <i>test</i>:

peratore verticalmente integrato nel mercato *retail*, relativo all'offerta commerciale oggetto di verifica, non sia inferiore al margine che lo stesso operatore ricava nel mercato *wholesale* dei servizi intermedi richiesti dal concorrente per configurare un'offerta analoga alla propria clientela.

Secondo l'OI, i prezzi dei servizi di interconnessione regolati sono inferiori ai costi di OI ($P(ii) < C(c)$) e quindi in assenza di margini o margini negativi nel mercato di tali servizi, per garantire l'assenza di *price squeeze* in una specifica offerta commerciale, è sufficiente che il margine ricavato da OI grazie all'offerta medesima sia maggiore o uguale a zero.

Ovvero è sufficiente che:

$$[3] P(r) - C(av) - C(t) \geq 0$$

$$P(r) \geq P(ii) + C(av) - [C(c) - C(t)]$$

Un OLO ritiene che la modalità con cui il fattore $[C(c) - C(t)]$ è inserito nel *test* di imputazione non è corretta, per il motivo già accennato nel paragrafo che precede questa tabella. La piena applicazione del principio della parità di trattamento, richiedendo che ogni vantaggio di tipo strutturale determinato dalla posizione di dominanza nella rete di accesso rimanga in capo a OI Rete e non sia trasferito a OI Commerciale, comporterebbe l'applicazione del seguente *test* di imputazione:

$$P(r) \geq P(ii) + C(av) + [C(c) - C(t)]$$

che differisce dal *test* proposto da OI soltanto per ciò che concerne il segno con cui è inserito nel *test* il fattore $[C(c) - C(t)]$.

Gli OLO invitano a notare altresì che nel caso in cui

$$P(ii) = C(t)$$

e cioè il prezzo regolamentato dell'*input* intermedio più efficiente sia uguale al costo sostenuto dall'impresa verticalmente integrata per fornire a se stessa tale *input* (il prezzo regolamentato sarebbe dunque *cost based*), allora il *test* di imputazione qui proposto si ridurrebbe al soddisfacimento della seguente disequaglianza:

$$P(r) \geq C(c) + C(av)$$

che implica che il prezzo *retail* proposto dall'operatore notificato di rete fissa dovrebbe essere sempre maggiore della somma data dal costo esterno di fornitura dell'*input* intermedio più efficiente e dal costo evitato dall'impresa verticalmente integrata non fornendo il servizio *retail* ma fornendo invece l'*input* intermedio.

Nel costo esterno di fornitura dell'*input* intermedio risulterebbero pertanto compresi, oltre al costo interno di fornitura dell'*input*, anche gli eventuali costi aggiuntivi da calcolarsi con riferimento al caso di un operatore di riferimento teorico che abbia effettuato significativi investimenti nella realizzazione della propria rete.

Nota:

$P(r)$ è il ricavo complessivo dell'offerta oggetto di verifica;

$P(ii)$ è il costo complessivo che dovrebbe sostenere un OLO per acquistare l'*input* intermedio più efficiente per poter replicare l'offerta oggetto di verifica nel mercato rilevante. Nel caso in cui l'*input* è l'interconnessione, $P(ii)$ corrisponde ai prezzi di interconnessione complessivi;

$C(av)$ è il costo evitabile da OI se la propria offerta commerciale oggetto di verifica venisse totalmente sostituita, nel mercato rilevante, da un'offerta commerciale dell'OLO a partire dall'*input* intermedio più efficiente (ad es. rete di instradamento e trasmissione a distanza, *marketing*, *billing*; *customer care*, etc.);

$C(c)$ è il costo (incrementale) complessivo che l'operatore verticalmente integrato sosterebbe per fornire ad un concorrente l'*input* intermedio più efficiente per erogare al mercato rilevante l'offerta oggetto di verifica. Soltanto nel caso in cui tale *input* sia l'interconnessione, $C(c)$ è pari al costo complessivo per offrire il servizio di interconnessione da parte dell'operatore verticalmente integrato;

$C(t)$ è il costo (incrementale) complessivo sostenuto dall'operatore verticalmente integrato per fornire a se stesso l'*input* intermedio più efficiente per erogare l'offerta di verifica.

Accordi di interconnessione fra divisioni operative e società controllate e collegate dell'operatore notificato

Un operatore ritiene che i contratti di servizio per la fornitura di servizi intermedi (e non dunque soltanto gli accordi di interconnessione) da parte delle divisioni tecniche dell'operatore notificato, interna o a società controllate o collegate, dovrebbero contenere almeno le informazioni di seguito riportate:

- tipologia e tempistica delle previsioni richieste sul servizio;
- tempi di *provisioning* e tipo di informazioni necessarie per avviare il processo di fornitura;
- tempi di *assurance* in caso di guasto segnalato e definizione del processo di segnalazione e gestione del guasto;
- prezzi, eventualmente articolati per volumi crescenti, e con evidenziata l'eventuale presenza di penali in caso di differenza tra i dati di pianificazione e quelli relativi agli ordinativi;
- la formalizzazione di punti di contatto specializzati sul servizio.

La posizione dell'OI fa riferimento innanzitutto alla nozione di interconnessione tra reti, richiamando l'articolo 1 della direttiva 97/33, che definisce l'interconnessione come *"il collegamento fisico e logico di reti di telecomunicazioni utilizzate dal medesimo o da un altro organismo per consentire agli utenti di un organismo di comunicare con gli utenti dello stesso o di un altro organismo, o di accedere ai servizi offerti da un altro organismo...."*

L'applicazione di un contratto di interconnessione tra funzioni operative sarebbe pertanto ipotizzabile solo nel caso in cui la funzione commerciale dell'OI si configuri come un'unità di *business* dotata di significativa autonomia e di propri *asset* impiantistici per espletare autonome funzioni di trasporto, e tali da richiedere servizi di interconnessione al resto della rete di OI. Secondo l'OI, tale misura fu motivata principalmente dal fatto che tale Divisione era l'unica in grado di poter usufruire, ai fini dell'erogazione del servizio DECT, della risorsa doppiata in rame. Con l'Unbundling del Local Loop la necessità di misure di questo tipo è da intendersi superata.

Il rispetto del principio della parità di trattamento interno-esterno in caso di Operatore verticalmente integrato sarebbe, per l'OI, garantito da un diverso strumento previsto dalla normativa e cioè l'adozione di una metodologia di costo che attribuisce costi per consumi unitari delle componenti di rete necessarie ai fini della fornitura di servizi intermedi uguali sia nel caso di offerta di un servizio intermedio alle funzioni commerciali sia nel caso in cui il fruitore di un servizio intermedio sia un operatore concorrente.

Attraverso lo strumento della separazione contabile l'OI afferma di poter dimostrare (e l'Autorità di converso sarebbe in grado di verificare) quanto sopra, nonché di evidenziare le differenze tra una chiamata punto-punto e una chiamata effettuata in interconnessione. Per l'OI le chiamate punto-punto effettuate sulla rete dell'OI, pur utilizzando le stesse componenti impiantistiche (es. SGU, SGT, giunzioni, etc.) sottostanti ai servizi di interconnessione comportano un consumo di tali componenti diverso rispetto alle comunicazioni effettuate tramite interconnessione di reti.

Occorrerebbe pertanto, per l'OI, riferirsi alle risultanze della Contabilità Regolatoria che assicura una corretta valorizzazione delle componenti di rete utilizzate per le due diverse tipologie di servizio (interconnessione e trasporto *"on net"*), applicando ai valori unitari di costo delle singole componenti gli opportuni coefficienti di utilizzo (i cosiddetti *"routing factors"*).

Il riferimento normativo per la concreta applicazione di quanto sopra sarebbe rappresentato secondo l'OI dall'articolo 9 comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica 318/97, che stabilisce l'obbligo per l'operatore notificato di tenere una contabilità separata sia per i servizi di interconnessione sia per i servizi di trasporto offerti all'interno. Più precisamente il riferimento economico da utilizzare come base di partenza ai fini della valorizzazione dei servizi di rete offerti all'interno sarebbe, per l'OI, rappresentato dalla voce *"transfer charge"* dall'Aggregato Regolatorio "Rete di trasporto" verso la "Fonia Vocale" nell'ambito dell'Aggregato Regolatorio "OI Commerciale".

Le proposte relative alle nuove offerte di servizi

Un OLO considera che la criticità di eventuali nuove tipologie di offerta di servizi finali, introdotte dall'operatore notificato, riguarda tutti i servizi finali che possono essere ricondotti ai mercati oggetto del controllo regolamentare da parte dell'Autorità.

Per tutti i servizi finali riconducibili a tali mercati, siano essi già consolidati o di nuova introduzione, la regolamentazione delle condizioni economiche di offerta dovrebbe essere sempre assicurata nel rispetto innanzitutto del principio della *cost orientation*.

L'applicazione di tale principio non è però sufficiente a garantire che le nuove offerte commerciali non producano indesiderati effetti anticompetitivi. A tale scopo è infatti altresì sempre necessario che ogni nuova offerta commerciale sia esaminata dall'Autorità sulla base dell'*imputation test* suggerito precedentemente. Soltanto il superamento di questo *test* assicura che ogni nuova offerta commerciale non determini un effetto di *price-squeeze* sugli operatori concorrenti dell'OI.

È proprio nell'applicazione dell'*imputation test* che può peraltro emergere chiaramente come, a fronte dell'introduzione di una nuova tipologia di offerta commerciale (ad esempio un'offerta di tipo *flat*), gli operatori concorrenti non siano in grado di competere nell'intero mercato *retail* di quello specifico servizio, o in significativi segmenti di esso, a causa dell'indisponibilità di una analoga nuova tipologia di offerta di servizi intermedi (ad esempio di tipo *flat*).

In generale, un OLO ritiene pertanto che ogni qual volta siano introdotte, da parte dell'OI, nuove tipologie di offerta di servizi finali riconducibili a mercati regolamentati, dovrebbe essere contestualmente assicurata l'introduzione della medesima tipologia di offerta a livello di servizi intermedi e/o l'introduzione di una specifica offerta *wholesale* agli operatori dello stesso servizio finale.

Nella situazione attuale l'OI può invece proporre a livello *retail* offerte innovative, senza che al contempo siano disponibili le medesime tipologie di offerta a livello di servizi intermedi e/o una medesima tipologia di offerta *wholesale* agli operatori dello stesso servizio finale.

Per tali ragioni, un OLO richiede all'Autorità di assicurare la sollecita introduzione da parte dell'OI delle necessarie nuove tipologie di offerta di servizi intermedi e/o di tipo *wholesale*, a cominciare, come già in precedenza sottolineato, dall'introduzione di offerte di interconnessione di tipo *flat*, come d'altra parte già richiesto dall'Autorità nella delibera 10/00/CIR.

Per un OLO, il sistema di separazione contabile e il principio di orientamento al costo garantiscono che i costi connessi ai servizi di interconnessione siano chiaramente individuati e separati dai costi di offerta di altri servizi; che le condizioni applicate all'offerta interna tra gli aggregati dell'operatore notificato siano le stesse di quelle applicate agli altri operatori; che le condizioni di offerta dei servizi finali e intermedi offerti dall'operatore notificato siano coerenti con uno sviluppo del mercato in termini concorrenziali.

Il sistema attuale invece non garantirebbe l'effettiva applicazione del principio (di orientamento al costo e di parità di trattamento) per quanto riguarda l'offerta di servizi finali quali ADSL e quei servizi offerti tramite sconti a volume alla clientela finale.

Per l'OI, gli strumenti attualmente disponibili, che comprendono la contabilità regolatoria e specifici *test* economici (*imputation test*) permettono invece di verificare il rispetto del principio della parità di trattamento. In particolare la Contabilità Separata dell'OI permetterebbe di individuare i costi unitari delle componenti di rete e delle attività.

La verifica della parità di trattamento e dell'orientamento al costo per le offerte commerciali di tipo:

- "pacchetti tariffari",
- sconti a volume,
- offerte *flat*,

introdotte sul mercato in corso d'anno, può essere effettuata, per l'OI tramite il ricorso a specifici *test* economici di coerenza tra prezzi e costi (applicando i costi unitari desunti dalla Contabilità Regolatoria ai profili di consumo attesi per l'offerta in essere), volti a verificare l'assenza di *price squeeze*.

Per i servizi tradizionali di fonia, dato il basso livello di elasticità della domanda al prezzo, il profilo di consumo del segmento di mercato oggetto dell'offerta non si differenzia in modo evidente da quello medio ricavabile dall'*Accounting* Regolatori. Possono pertanto essere configurate offerte *retail* di tipo *flat* ovvero sconti a volume senza contravvenire al principio di orientamento al costo in coerenza con quanto previsto dagli attuali criteri di Contabilità Regolatoria (imputazione di costi unitari per minuto di traffico).

Nel caso di servizi finali ad elevata elasticità della domanda al prezzo può verificarsi che i servizi intermedi presenti sul mercato non consentano agli OLO di replicare eventuali ed analoghe offerte di OI so-

stenendo un rischio d'impresa comparabile con quello che sosterebbe un OI. A titolo esemplificativo si consideri un'offerta *retail flat* di accesso *dial up* a servizi internet caratterizzata da un profilo di consumo tale che valorizzato a costi unitari per minuto di traffico (es. interconnessione di raccolta) comporti per gli OLO un costo complessivo superiore al ricavo *flat*. Tenuto conto che i costi complessivi di una rete di TLC aumentano in funzione dei volumi e/o dell'intensità di traffico secondo una funzione "a gradini", l'OI potrebbe sostenere economicamente, entro limiti predefiniti, un'offerta *retail flat* di accesso *dial up* ad internet. La capacità di rete disponibile, senza sostenere ulteriori ampliamenti della medesima, consentirebbe costi complessivi di rete inferiori ai ricavi *flat*. Peraltro la parità di trattamento impone all'OI di attribuire alla propria offerta costi unitari per minuto di traffico desunti dalla Contabilità Regolatoria, così che l'offerta *retail flat* dell'OI potrebbe non superare il *test* di orientamento al costo configurando una compressione dei margini degli OLO. In sintesi i criteri di *costing* adottati nella separazione contabile (costi unitari per componenti d'impianto equivalenti sia per i servizi *retail* dell'OI sia per i servizi intermedi offerti agli OLO), unitamente ai *test* di *price squeeze* consentono di garantire la parità di trattamento regolatorio delle offerte.

Qualora però l'OI intenda comunque introdurre sul mercato offerte *retail flat* per servizi ad elevata elasticità della domanda al prezzo (ad esempio accesso in *dial up* ad internet) è necessario individuare nuove forme di servizi intermedi non correlati al consumo minutorio bensì alla capacità di rete. L'esperienza internazionale evidenzia che il costo di una offerta di interconnessione di tipo *flat* per l'accesso in *dial up* ad internet viene calcolato a partire dai costi minutori dei servizi intermedi, desunti dalla contabilità regolatoria della rete telefonica, applicati ad un impegno medio della capacità di rete resa disponibile agli OLO (porta a 2 Mbit/s), tenuto conto delle caratteristiche peculiari del traffico internet.

In ogni caso, l'obbligo di formulare offerte di servizi intermedi a capacità, fermo restando quanto affermato nella risposta al quesito successivo, ricorre nel caso in cui il servizio intermedio in questione integri accesso e trasporto e l'accesso non sia stato ancora reso disponibile agli OLO in quella determinata area geografica mediante servizi di *unbundling*. Pertanto tale obbligo verrebbe meno, per l'OI nella fase cosiddetta di *post unbundling*, precedentemente descritta.

4. Parità di trattamento nell'offerta di servizi intermedi e offerta di servizi finali

Per l'OI, l'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento deve essere assicurata/verificata relativamente alla fornitura da parte dell'OI di servizi intermedi funzionali all'erogazione da parte degli OLO dei servizi finali alla propria clientela, per i quali si riscontri una delle seguenti condizioni:

- la non replicabilità nel breve periodo del servizio intermedio, anche attraverso soluzioni tecnologiche alternative, se non a condizioni tali da rendere non competitivo il servizio finale offerto dall'OLO (vedi accesso in rame);

- l'associazione diretta del servizio intermedio in questione con l'utenza servita dall'Operatore che offre il servizio medesimo (vedi terminazione locale su abbonati dell'Operatore. Al riguardo vedasi anche quanto previsto dalla direttiva 97/33/CE in allegato II punto 1 con riferimento ai soggetti obbligati a negoziare l'interconnessione: "Organismi che... controllano i mezzi di accesso ad uno o più punti terminali di rete contraddistinti da uno o più numeri nell'ambito del piano di numerazione nazionale").

Inoltre, per l'OI, i servizi di trasporto commutato punto-punto (quali quelli di fonia vocale) e le linee affittate non sono servizi intermedi, ma servizi finali, usufruibili in modo autonomo dalla clientela senza la necessità di "combinazione" con altri servizi intermedi. Per i servizi finali regolamentati non potrebbero essere applicate condizioni economiche differenziate fra clienti finali e OLO (fatto salvo gli "sconti quantità", comunque anch'essi da applicarsi a parità di condizioni). La verifica della applicazione del principio di parità interna-esterna sarebbe pertanto funzione del tipo di servizio e del grado di apertura alla concorrenza dell'accesso locale.

A tale riguardo sarebbe possibile distinguere due fasi, secondo il grado di implementazione dell'*unbundling*:

	<i>Pre unbundling</i>	<i>Post-unbundling</i>
Cost based	Interconnessione: raccolta /terminazione	Interconnessione di terminazione ULL
Price oriented	XDSL per accesso locale	Interconnessione di raccolta
Condizioni commerciali	Servizi internazionali	XDSL Servizi internazionali Servizi di transito
	In questa fase l'operatore non infrastrutturato non è in grado di replicare i vantaggi dell'integrazione verticale dell'operatore d'accesso sia con riferimento ai servizi base che ai servizi innovativi. Questa è la fase attuale del mercato italiano. È possibile individuare tre macro categorie di servizi intermedi: - <i>Servizi intermedi cost based</i>: con il termine <i>cost based</i> si intende una particolare forma di <i>cost orientation</i>, nella quale il costo del capitale viene predefinito e non viene concesso alla azienda alcun margine sul servizio offerto; rientrano in questa categoria i servizi di interconnessione sia di raccolta che di terminazione - <i>Servizi intermedi price oriented</i>: con il termine <i>price oriented</i> si intende la definizione delle condizioni economiche di offerta <i>wholesale</i> a partire dalle condizioni del corrispondente servizio Commerciale che l'OI definisce autonomamente; rientrano in questa categoria servizi tipo XDSL per la parte di accesso locale. Le condizioni economiche delle offerte <i>wholesale price oriented</i> sono normalmente basate sul <i>retail minus</i>. L'ammontare dei costi evitabili può essere derivato: - dall'<i>Accounting</i> Regolatorio per quelli che non presentano elevata variabilità in funzione dell'offerta specifica e per i quali si può fare riferimento a offerte analoghe già monitorate nell'AR; - da evidenze <i>ad hoc</i> di adeguato livello di documentabilità (in termini di attività di <i>marketing</i>, commercializzazione, assistenza <i>post vendita</i>, fatturazione, ecc.) per le attività innovative.	Per fase <i>post unbundling</i> si intende, per l'OI, il momento temporale nel quale l'operatore nuovo entrante ha l'effettiva possibilità di scegliere se comprare interconnessione o comprare accesso. In altri termini nel momento in cui l'OI ha completato la predisposizione di un sito per la realizzazione dell'<i>unbundling</i> gli utenti attestati a quella centrale sono effettivamente contendibili da tutti gli operatori. È possibile individuare tre macro categorie di servizi intermedi: - <i>Servizi intermedi cost based</i>: rientrano in questa categoria solo i servizi di interconnessione di terminazione e l'<i>unbundling</i> del <i>local loop</i> - <i>Servizi intermedi price oriented</i>: rientrano in questa categoria i servizi di interconnessione di raccolta - <i>Servizi intermedi offerti a condizioni commerciali nel rispetto del principio di non discriminazione</i>: rientrano in questa categoria i servizi tipo XDSL per l'accesso locale, i servizi di interconnessione internazionale e i servizi di interconnessione di transito. La disponibilità dell'ULL comporta, infatti, la possibilità di un sostanziale sviluppo da parte degli OLO di infrastrutture alternative di rete, funzionali alla raccolta ed al trasporto su mezzi propri del traffico originato dalla propria clientela. In tal modo l'operatore è in grado, al pari di un OI, di configurare alla propria clientela offerte integrate dei servizi di accesso e di trasporto <i>end-to-end</i>, terminando la chiamata su abbonati di altro operatore sulla base delle condizioni di terminazione che nel caso di un OI, rimarrebbero <i>cost based</i>. Tale integrazione di accesso e trasporto rende possibile