

## Segnalazione/Parere

### PARITÀ DI TRATTAMENTO INTERNA-ESTERNA DA PARTE DEGLI OPERATORI AVENTI NOTEVOLE FORZA DI MERCATO NELLA TELEFONIA FISSA

#### DATI GENERALI

<i>articolo (L.287/90)</i>	22-Attività consultiva
<i>rif</i>	AS241
<i>decisione</i>	24/04/2002
<i>invio</i>	29/04/2002

#### PUBBLICAZIONE

<i>bollettino n.</i>	24/2002
----------------------	---------

#### SEGNALAZIONE/PARERE

<i>mercato</i>	(642) Telecomunicazioni (I) TRASPORTI, MAGAZZINAGGIO E COMUNICAZIONI
<i>oggetto</i>	Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Delibera n.152/02/CONS, Misure atte a garantire la piena applicazione del principio di parità di trattamento interna ed esterna da parte degli operatori aventi notevole forza di mercato nella telefonia fissa
<i>destinatari</i>	Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

#### ▼Testo Segnalazione/Parere

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, in conformità a quanto previsto dall'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990 n. 287, e sulla base della richiesta pervenuta in data 1° marzo 2002 da parte di codesta Autorità, intende svolgere le seguenti considerazioni in ordine allo schema di provvedimento riguardante le misure atte ad assicurare il rispetto del principio della parità di trattamento interna-esterna da parte degli operatori aventi notevole forza di mercato nella telefonia fissa<sup>11</sup> [*Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Delibera n.152/02/CONS, Misure atte a garantire la piena applicazione del principio di parità di trattamento interna ed esterna da parte degli operatori aventi notevole forza di mercato nella telefonia fissa, pubblicata sul sito AGCOM il 17.6.2002.*].

L'Autorità condivide le considerazioni generali sviluppate dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni relative alla natura di impresa verticalmente integrata dell'operatore notificato e alle forti asimmetrie informative cui è naturalmente soggetto il regolatore.

Al riguardo si rileva infatti che la struttura del mercato italiano delle telecomunicazioni fisse è attualmente caratterizzata dal fatto che Telecom Italia conserva una posizione di dominanza, se non di monopolio, nel mercato della rete d'accesso locale. Ciò è determinato da una serie di fattori: in primo luogo, il costo elevato della riproduzione di infrastrutture capillarmente diffuse, derivante dalla difficoltà di ottenimento dei diritti di passaggio per la posa di cavi di telecomunicazioni a livello locale e dall'onerosità dei relativi lavori di posa. In secondo luogo, in Italia, a differenza che in altri Paesi europei, le piattaforme tecnologiche che permettono la costruzione di reti locali alternative a quelle dell'*incumbent* non si sono ancora sviluppate: il *wireless local loop* non è operativo e la penetrazione del cavo è del tutto marginale. Infine, il processo di *unbundling* del *local loop*, che dovrebbe nel medio-lungo periodo garantire l'eliminazione di posizioni di dominanza nell'accesso locale, è in una fase iniziale, e non appare aver ottenuto ancora nessun effetto concreto nel senso suddetto.

Attualmente il numero di utenti attestati sulle reti degli operatori di telecomunicazioni alternativi a Telecom Italia appare irrisorio, e la quasi totalità dei soggetti concorrenti opera in regime di *carrier preselection*, o di *carrier selection*, fondando quindi la fornitura dei propri servizi pressoché integralmente sulla fornitura di servizi di interconnessione da parte di Telecom Italia, e ciò con particolare riferimento ai livelli gerarchici inferiori di rete.

A fronte di tale situazione nel mercato a monte delle infrastrutture di rete, Telecom Italia opera detenendo tuttora una posizione di forte dominanza nei mercati a valle: secondo i dati riportati in un recente rapporto della Commissione Europea<sup>22</sup> [*"Seventh report on the implementation of the telecommunications regulatory package"*, Commissione Europea, 26 novembre 2001.], nell'agosto 2001, Telecom Italia deteneva quote di mercato, in termini di valore, pari al 93% delle chiamate locali, al 78% delle chiamate fisso-mobile, al 76% delle chiamate nazionali di lunga distanza ed al 60% delle chiamate internazionali.

In tale contesto di mercato, risulta evidente che i maggiori problemi per l'instaurarsi di processi realmente concorrenziali, che garantiscano il trasferimento ai consumatori dei benefici, in termini di qualità e prezzo dei servizi, del competere di una molteplicità di soggetti, sono da ritrovare sia nella difficoltà regolamentare di attribuzione dei più corretti valori di costo sottostanti la prestazione dei servizi di interconnessione da parte dell'operatore dominante, sia nella possibilità, di recente riscontrata in concreto sia dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, sia da questa Autorità, che il suddetto operatore sfrutti illegittimamente, allo scopo di rafforzare la propria posizione di dominanza a danno del mercato, le prerogative derivantegli dall'integrazione fra rete e servizi.

Valutando, in questo contesto, le misure regolamentari presentate nello schema di provvedimento in esame, l'Autorità condivide le previsioni in materia di contabilità regolatoria che impongono in capo a Telecom Italia obblighi di maggiore trasparenza circa il calcolo dei costi di interconnessione, imposizioni che si declinano nella predisposizione di dettagliate tabelle che individuano tanto le voci relative ai singoli servizi all'interno degli "aggregati regolatori", quanto i coefficienti di utilizzo delle componenti di rete necessarie a fornire i servizi di interconnessione.

Tale meccanismo appare idoneo a ridurre le asimmetrie informative esistenti tra Telecom Italia e l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, in considerazione del fatto che, rispetto alle attuali previsioni, esso appare garantire un maggior dettaglio informativo ed un maggior grado di trasparenza nella predisposizione della contabilità regolatoria, in particolare con riferimento alle disposizioni che prevedono un certo grado di pubblicità di alcune informazioni aggregate di costo.

Passando a considerare le misure previste in materia di parità di trattamento, si osserva che lo schema di provvedimento dispone, all'articolo 2, comma 1, che *"L'operatore notificato garantisce che, entro il 30 giugno 2002, mediante opportune misure organizzative sul piano della separazione amministrativa e contabile e della trasparenza, da sottoporre all'approvazione dell'Autorità, le unità organizzative relative alla gestione della rete siano sufficientemente separate da quelle preposte alla vendita dei servizi finali"*.

Successivamente, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni verifica che le misure adottate soddisfino una serie di requisiti relativi alla parità di trattamento (in termini di condizioni tecnico-economiche e di indicatori di qualità dei servizi offerti) da parte della divisione rete del gruppo Telecom Italia, tra operatori concorrenti e le unità commerciali del medesimo gruppo, alla trasparenza e alla separazione organizzativa, informativa e contabile.

Tale impostazione, demandando allo stesso operatore la definizione operativa della riorganizzazione richiesta secondo quanto stabilito dal citato articolo 2, comma 1 dello schema in esame, determina tuttavia il possibile risultato che la base di verifica del regolatore, di cui all'articolo 2, comma 2, sia in radice influenzata da obiettivi aziendali confliggenti con quelli regolamentari, pregiudicando così in via sostanziale l'effetto voluto di una strutturale parità tra operatori.

L'attuale organizzazione interna di Telecom Italia, che prevede direzioni organizzative per la vendita di servizi di rete e per quella di servizi finali che, pur distinte, sono sottoposte ad una medesima *business unit* (*Domestic Wireline*), potrebbe essere ritenuta da Telecom Italia

compatibile con gli obblighi fissati nello schema di provvedimento in termini di separazione amministrativa e contabile.

A tale riguardo l'Autorità deve quindi ribadire quanto già sostenuto in numerose altre occasioni, sia, con riferimento al settore in esame, a conclusione di un complesso procedimento istruttorio (provv. n.9472, A285 "Infostrada/Telecom Italia-Tecnologia ADSL"), sia, in termini più generali, con riferimento anche ad altri settori economici, in materia di individuazione delle misure più appropriate a garantire esiti concorrenziali nei casi di soggetti verticalmente integrati a monte che competono a valle in mercati liberalizzati.

In particolare, l'Autorità ritiene che da un punto di vista concorrenziale, la soluzione più idonea a garantire il rispetto del principio di parità tra i diversi operatori sia quella di una separazione strutturale proprietaria, o comunque almeno societaria, delle attività di gestione dei servizi di rete da quelle di fornitura di servizi finali dell'operatore verticalmente integrato.

Una tale soluzione imporrebbe infatti in capo all'operatore notificato una più corretta imputazione dei costi congiunti, riducendo la possibilità di artificiose attribuzioni miranti all'innalzamento dei costi dei fattori intermedi acquistati dai concorrenti e attenuando le asimmetrie informative cui è soggetto il regolamentatore. Inoltre, in un contesto di obiettivi aziendali distinti per la società di gestione della rete e per quella di fornitura dei servizi, si eliminerebbero gli incentivi ad assumere comportamenti anticoncorrenziali di sfruttamento indebito nei mercati a valle dei vantaggi informativi derivanti da un'integrazione nei mercati a monte.

Con riferimento al quadro giuridico-normativo applicabile per l'imposizione di una separazione strutturale delle attività di rete del gruppo Telecom Italia, si osserva che un siffatto intervento, per quanto non esplicitamente previsto nell'ordinamento comunitario, non risulterebbe certo in contrasto con esso. Al contrario, nel caso di specie, l'applicazione a livello nazionale di regole più stringenti di quella dell'imposizione della semplice separazione contabile e/o amministrativa dell'operatore dominante, in quanto ampiamente giustificata dal particolare rischio di esiti anticoncorrenziali dell'interazione fra gli operatori nel mercato italiano, sarebbe in armonia con i principi generali di concorrenza e di apertura del mercato.

Infine, con riguardo all'implementazione di una metodologia generale di definizione di soglie di prezzo per la verifica della compatibilità delle offerte commerciali dell'operatore dominante con condizioni concorrenziali dei mercati, si osserva quanto segue.

Le proposte linee guida per la verifica dei prezzi delle offerte di servizi finali dell'operatore notificato definiscono due test finalizzati ad accertare, attraverso la fissazione delle rispettive soglie minime di prezzo, che le condizioni economiche dei servizi finali praticate da Telecom Italia non causino fenomeni di compressione tra prezzi all'utenza finale e tariffe di interconnessione e quindi non determinino effetti anticoncorrenziali nei mercati neo-liberalizzati delle telecomunicazioni.

In particolare, il primo test di prezzo ha l'obiettivo di verificare che le unità organizzative commerciali di Telecom Italia siano in grado di fornire l'offerta proposta in maniera remunerativa, ovvero ottenendo un ragionevole margine di profitto, sulla base dei costi di rete e dei costi operativi.

Il secondo test di prezzo è finalizzato a verificare il grado di "sostenibilità" sul mercato dell'offerta proposta da Telecom Italia per un operatore alternativo che acquisti i servizi di interconnessione (costi fissi e variabili di interconnessione) sulla base delle tariffe dell'Offerta di Riferimento al fine di presentare i restanti costi, operativi e di rete (oltre che un ragionevole margine di profitto), come pari, nel loro complesso, a quelli risultanti per l'operatore notificato.

Atteso in via preliminare che ogni valutazione delle misure previste lascia del tutto impregiudicata l'applicazione della legge n. 287/90 nel caso di eventuali violazioni concorrenziali, l'Autorità condivide, in via generale, l'attuazione di misure atte a ridurre il grado di incertezza degli operatori, stabilendo in modo per quanto più chiaro e definito possibile, i parametri e i tempi delle valutazioni e degli interventi regolamentari.

L'Autorità deve tuttavia osservare che il meccanismo individuato nello schema di provvedimento non sembra in grado di favorire un assetto di mercato adeguatamente concorrenziale e nel quale comunque i benefici della concorrenza tra gli operatori possano trasferirsi sui consumatori finali.

Va infatti osservato, in primo luogo, che i costi di rete considerati ai fini della determinazione della seconda soglia, cosiddetta di replicabilità, sono calcolati sommando al costo di interconnessione, sopportato da un operatore alternativo, una stima dei costi, sostenuti dallo stesso operatore alternativo, per la propria infrastruttura di rete e che vengono calcolati "*in prima approssimazione ugual[i] ai costi di rete dell'operatore notificato*". A tali costi vengono poi addizionati i costi operativi dell'operatore alternativo; ma anche questi sono valutati come analoghi alle spese per le relative voci sostenute dall'operatore dominante e riflettono, pertanto, i costi organizzativi, amministrativi e del personale di quest'ultimo. Ne consegue che l'applicazione di tale metodologia non sembra offrire alcun adeguato incentivo alla realizzazione di possibili guadagni di efficienza da parte degli operatori alternativi, né in relazione alle attività amministrative e commerciali, né con riguardo ai presumibili vantaggi di costo goduti da questi ultimi nella fase di trasporto su lunga distanza delle comunicazioni. Per le ragioni esposte, una siffatta soglia appare incidere sfavorevolmente sulla fissazione dei prezzi finali dei servizi di telecomunicazioni fisse, in quanto non consente di trasferire ai consumatori né guadagni di efficienza tecnica dell'operatore integrato, né risparmi di costo degli operatori concorrenti.

In secondo luogo, è opportuno sottolineare che una appropriata valutazione dell'impatto delle offerte finali dell'operatore notificato, basata sulla predefinitone di soglie di prezzo, è comunque subordinata alla circostanza che la stessa valutazione dei suoi costi, con riferimento all'utilizzo-proprio e da parte dei terzi-dei fattori intermedi, sia effettivamente corrispondente al valore delle risorse impiegate. In merito a ciò, permane il preliminare problema dell'esistenza di asimmetrie informative tra regolatore e impresa notificata; in particolare, con riferimento alla determinazione dei costi di rete dell'*incumbent* e, conseguentemente, della corrispondenza tra i costi da quest'ultimo effettivamente sostenuti e quelli che vengono fatti ricadere sugli operatori alternativi, ai fini dell'offerta dei servizi di interconnessione.

In definitiva, il sistema di verifica dei prezzi in esame rischia di dar luogo ad una artificiosa protezione dei profitti di tutti gli operatori e, in quanto disincentiva gli operatori alternativi dall'investire nella realizzazione di infrastrutture alternative di rete, a una cristallizzazione della struttura di mercato esistente

In conclusione, l'Autorità ritiene che l'applicazione dei proposti meccanismi di verifica dei prezzi delle offerte di servizi finali dell'operatore notificato possa portare a una struttura di mercato che non trasferisce ai consumatori né i guadagni di efficienza statici degli operatori, individuando soglie minime di prezzo particolarmente elevate, né quelli dinamici, non incentivando gli operatori alternativi dall'investire in proprie infrastrutture di telecomunicazioni e procrastinando quindi l'avvio di una concorrenza nel mercato a monte delle reti.

L'Autorità auspica che le valutazioni sopra esposte possano essere utilmente tenute in considerazione nell'ambito dell'emanazione del provvedimento in oggetto e nella successiva implementazione delle relative disposizioni regolamentari, al fine di una più efficace attuazione dell'obiettivo di sviluppo di efficienti processi concorrenziali.

	IL PRESIDENTE <i>Giuseppe Tesauro</i>
--	--

\* \* \*

