



# Modelli di separazione, parità di trattamento e il ruolo degli organismi di vigilanza

Studio condotto da Cullen  
International per l'Organo di  
Vigilanza

traduzione di cortesia effettuate da Organo di Vigilanza

Dicembre 2020

## Indice

SINTESI.....	2
A. Integrazione verticale: parità di trattamento e modelli di separazione.....	2
B. Risultati principali: modello di parità di trattamento e non discriminazione.....	4
C. Risultati principali: modelli di separazione.....	5
D. Struttura organizzativa e di <i>governance</i> .....	5
CASI STUDIO.....	8
I. Repubblica Ceca.....	9
A. Modello di separazione adottato.....	9
B. Struttura organizzativa e di <i>governance</i> .....	9
C. Elementi di equivalence e non discriminazione.....	10
II. Danimarca.....	12
A. Modello di separazione adottato.....	12
B. Struttura organizzativa e di <i>governance</i> .....	12
C. Elementi di equivalence e non discriminazione.....	12
III. Islanda.....	14
A. Modello di separazione adottato.....	14
B. Struttura organizzativa e di <i>governance</i> .....	14
C. Elementi di equivalence e non discriminazione.....	16
IV. Irlanda.....	18
A. Modello di separazione adottato.....	18
B. Struttura organizzativa e di <i>governance</i> .....	18
C. Elementi di equivalence e non discriminazione.....	20
V. Italia.....	21
A. Modello di separazione adottato.....	21
B. Struttura organizzativa e di <i>governance</i> .....	22
C. Elementi di equivalence e non discriminazione.....	24
VI. Polonia.....	25
A. Modelli di separazione adottati.....	25
B. Struttura organizzativa e di <i>governance</i> .....	26
C. Elementi di equivalence e non discriminazione.....	26
VII. Svezia.....	28
A. Modello di separazione adottato.....	28
B. Struttura organizzativa e di <i>governance</i> .....	28
C. Elementi di equivalence e non discriminazione.....	30
VIII. Regno Unito.....	31
A. Modello di separazione adottato.....	31
B. Struttura organizzativa e di <i>governance</i> .....	32
C. Elementi di equivalence e non discriminazione.....	33
IX. Australia.....	34
A. Modello di separazione adottato.....	34
B. Struttura organizzativa e di <i>governance</i> .....	35
C. Elementi di equivalence e non discriminazione.....	35
X. Nuova Zelanda.....	36
A. Modello di separazione adottato.....	36
B. Struttura organizzativa e di <i>governance</i> .....	36
C. Elementi di equivalence e non discriminazione.....	37
Allegati.....	39
Allegato I - livello dei servizi (SLA) e garanzie sul livello dei servizi (SLG).....	39
Allegato II - Indicatori di prestazione sui mercati M3a e 3b/2014.....	42
Allegato III - Test di replicabilità tecnica M3a e 3b/2014.....	46

## SINTESI

Il presente studio confronta i modelli di separazione e parità di accesso relativi agli *incumbent* (operatori dominanti) in otto paesi europei: Repubblica Ceca, Danimarca, Islanda, Irlanda, Italia, Polonia, Svezia, Regno Unito (UK), e in Australia e Nuova Zelanda.

Questi paesi sono stati scelti per lo studio in base all'esperienza presente, passata o potenzialmente futura di separazione applicata all'operatore verticalmente integrato. Secondo Cullen, questi dieci paesi rappresentano le esperienze internazionali più note per quanto riguarda la separazione verticale e la relativa fornitura di servizi *wholesale* (all'ingrosso). Attualmente, nove dei dieci paesi oggetto della ricerca hanno adottato la separazione a livello *wholesale*, mentre uno ha smesso di implementare la separazione dopo il 2017.

Lo studio si concentra anche sul ruolo svolto dalla struttura di *governance* e dagli organismi di vigilanza nell'assicurare la non discriminazione e la parità di condizioni tra i richiedenti l'accesso. Quattro dei dieci paesi oggetto della ricerca hanno un organo di vigilanza, e uno aveva un organo di vigilanza prima di implementare il più alto grado di separazione, la separazione strutturale.

### A. Integrazione verticale: parità di trattamento e modelli di separazione

Gli operatori verticalmente integrati con un significativo potere di mercato (SPM) potrebbero essere incentivati a discriminare a favore dei propri servizi *retail* (al dettaglio). Per esempio, applicando internamente prezzi all'ingrosso migliori o offrendo ai propri servizi al dettaglio l'accesso a una migliore qualità del servizio, delle informazioni o dei sistemi.

Le autorità nazionali di regolamentazione (ANR) possono imporre un obbligo di non discriminazione per prevenire tali pratiche. Quest'obbligo può essere basato sull' *equivalence of input* (EoI) o sull' *equivalence of output* (EoO). L'EoI presuppone che ai concorrenti siano offerti esattamente gli stessi prodotti, gli stessi prezzi e gli stessi processi che sono offerti al comparto al dettaglio dell'operatore avente un significativo potere di mercato (SPM). L'EoO implica che i prodotti offerti dall'operatore SPM agli operatori alternativi e alla propria attività al dettaglio siano paragonabili in termini di funzionalità e prezzo, anche se è possibile che vengano utilizzati sistemi e processi diversi.

Per garantire il rispetto della non discriminazione, le ANR possono anche pensare di imporre una qualche forma di separazione all'*incumbent* verticalmente integrato. In questo caso, le ANR devono garantire che l'obbligo di separazione rimanga proporzionato al problema di concorrenza individuato.

In parole povere, il modello di equivalenza adottato (EoI o EoO) stabilisce il livello e la forma di protezione non discriminatoria disponibile per i concorrenti, mentre il modello di separazione dovrebbe aiutare a garantire il rispetto e l'applicazione del modello di *equivalence* scelto.

Da un punto di vista della letteratura accademica, Martin Cave ha definito nel 2006 diversi modelli di separazione, che vanno dalla semplice separazione contabile alla più complessa separazione proprietaria.

Le opzioni di separazione di Martin Cave (Cullen International)

Modello di separazione	Descrizione
Separazione contabile	Costi e ricavi dei prodotti a monte e a valle sono allocati in diversi basket. Preserva l'efficienza dell'integrazione verticale ma non fornisce la parità di accesso.
Creazione di una divisione <i>wholesale</i>	L' <i>incumbent</i> ha una divisione <i>wholesale</i> separata che fornisce input a monte ai concorrenti. Il comparto <i>retail</i> ha ancora un modo preferenziale per accedere ai prodotti. Nessuna parità di accesso.
Separazione virtuale	Prima forma di parità di accesso, poiché i clienti interni ed esterni sono trattati allo stesso modo. Nessuna separazione fisica dei business.
Separazione aziendale (BS)	Separazione fisica dei business e nuove pratiche di business, per esempio nuova sede degli uffici, nuovo marchio, OSS ( <i>Operations Support System</i> ) separati, sistemi informativi gestionali separati.
Modello di separazione	Descrizione

Separazione aziendale con incentivi localizzati	Simile alla BS, ma prevede anche incentivi per i senior manager dell'entità separata
Separazione aziendale con accordi di <i>governance</i> separati	Come la BS con incentivi localizzati, ma che richiede anche la creazione di un consiglio di divisione con amministratori non esecutivi indipendenti dal gruppo.
Separazione legale	Entità legali separate sotto la stessa proprietà
Separazione della proprietà o strutturale	Entità legale separata con proprietà diversa

Nel 2016, l'autorità nazionale di regolamentazione britannica (Ofcom) [ha pubblicato \*Strengthening Openreach's strategic and operational independence\*](#). Nel documento, Ofcom ha identificato otto possibili modelli di separazione da applicare all'*incumbent* verticalmente integrato BT.

I modelli di separazione di Ofcom (Cullen International)

Modello di separazione	Descrizione
Separazione contabile	Rendicontazione finanziaria separata, con costi e ricavi dei prodotti a monte e a valle allocati in <i>basket</i> diversi
Creazione di una divisione <i>wholesale</i>	Creazione di una divisione <i>wholesale</i> separata per fornire input ai concorrenti, ma senza parità di accesso
Separazione virtuale	Servizi offerti a clienti interni ed esterni a pari condizioni, senza alcuna separazione fisica dei business
Separazione funzionale	Separazione fisica del business e dei suoi processi, ad es. ubicazione, personale, <i>branding</i> , sistemi informativi di gestione
Separazione funzionale con incentivi locali	Separazione funzionale con <i>governance</i> separata e incentivi di gestione diversi da quelli dell'azienda più ampia
Separazione funzionale con una <i>governance</i> indipendente	Creazione di un consiglio di divisione con membri non esecutivi che agiscono indipendentemente dal consiglio del gruppo
Separazione legale	Il business a monte è stabilito come un'entità legale separata all'interno del gruppo più ampio, ma rimane sotto la stessa proprietà generale
Separazione strutturale	Suddivisione delle operazioni verticalmente integrate in entità legali separate, senza proprietà comune significativa e restrizioni " <i>line-of-business</i> " per impedire loro di entrare nei reciproci mercati

Ai sensi del diritto europeo, il quadro normativo dell'UE del 2009 ha introdotto la separazione come un rimedio normativo "eccezionale" che potrebbe essere imposto dalle ANR, differenziandolo dal rimedio standard della separazione contabile stabilito nella [direttiva quadro](#). Il quadro normativo UE 2009 prevede anche la possibilità di separazione volontaria da parte di un operatore SMP. Le due procedure sono stabilite negli articoli [13a](#) e [13b](#) della direttiva accesso.

L'articolo 13a della direttiva accesso fornisce alle ANR il potere di imporre la separazione funzionale laddove dimostrino che è l'unico modo per assicurare la concorrenza nel mercato dopo che tutti gli altri rimedi del quadro normativo hanno fallito.

Tuttavia, il termine separazione funzionale come usato nel diritto europeo è abbastanza flessibile, il che può causare una certa confusione quando si cerca di far chiarezza sui diversi modelli di separazione utilizzati. In particolare, l'articolo 13a sembra incorporare diversi modelli di separazione che possono essere imposti da un'ANR, tra cui sia la creazione di un'entità commerciale operativa indipendente che la separazione legale.

Tuttavia, l'articolo 13 bis della direttiva accesso, come ulteriormente chiarito dalla [guida BEREK sulla separazione funzionale](#) del 2011, non si riferisce né alla separazione contabile (un rimedio standard ai sensi dell'articolo [13](#) della direttiva quadro) né alla separazione strutturale, che in linea di principio potrebbe essere imposta ai sensi della normativa sulla concorrenza (dall'autorità nazionale garante della concorrenza).

Anche nel caso in cui le ANR non possano imporre la separazione strutturale come rimedio "eccezionale" ai sensi dell'articolo 13a, gli operatori verticalmente integrati possono proporla volontariamente secondo la procedura stabilita dall'articolo 13b della direttiva accesso.

I termini degli articoli 13a e 13b sono riportati nel nuovo quadro normativo dell'UE negli articoli 77 e 78 del [Codice Europeo delle Comunicazioni Elettroniche](#) che gli stati membri devono recepire nella legislazione nazionale entro il 21 dicembre 2020. Questi articoli contengono le disposizioni sulla separazione funzionale e volontaria secondo termini molto simili a quelli stabiliti nella Direttiva Accesso.

Cullen International ha classificato i paesi oggetto della ricerca in base a tre forme di separazione generalmente definite:

- Separazione funzionale: personale, sistemi e processi fisicamente separati.
- Separazione legale: entità legale separata che rimane sotto la stessa proprietà generale, personale, sistemi e processi fisicamente separati.
- Separazione strutturale: entità legale separata con diversa proprietà.

## B. Risultati principali: modello di parità di trattamento e non discriminazione

Tra i paesi oggetto della ricerca, Islanda e Nuova Zelanda hanno un modello di parità di accesso basato sull'Eol per i servizi di accesso fisso. Il Regno Unito ha un modello di parità di accesso basato principalmente sull'Eol.

In Irlanda, Italia e Svezia si applica un insieme di obblighi Eol e EoO, a seconda del servizio di accesso fisso richiesto.

Danimarca e Polonia hanno attualmente un regime EoO. Nella Repubblica Ceca, l'ANR ha rimosso i rimedi Eol e KPI imposti nel 2015, dopo la sua quarta revisione del mercato 3a e del mercato 3b nel 2018, introducendo un obbligo più generale di non discriminazione. In Australia la rete nazionale a banda larga sul modello *wholesale-only* è soggetta a generali obblighi di non discriminazione.

Il presente studio ha inoltre valutato i meccanismi applicati dalle ANR degli otto paesi europei per individuare potenziali condotte discriminatorie e migliorare la trasparenza in relazione alla fornitura e alla qualità dei prodotti di accesso *wholesale* regolamentati dell'operatore SPM nei mercati rilevanti<sup>1</sup>. In particolare, i seguenti aspetti sono stati analizzati in relazione agli obblighi regolamentari imposti nel mercato dell'accesso locale *wholesale* (M3a) e nel mercato dell'accesso centrale *wholesale* (M3b) che sono presentati come tre tabelle di *benchmarking* nell'allegato I-III:

- Allegato I - livello dei servizi (SLA) e garanzie sul livello dei servizi (SLG).
- Allegato II - Indicatori di prestazione (KPI).
- Allegato III - Test di replicabilità tecnica (TRT).

In sette paesi su otto, le ANR hanno imposto l'obbligo di comunicare i KPI che misurano il livello di prestazioni nella fornitura dei servizi *wholesale* pertinenti e il rispetto degli SLA. Solo nella Repubblica Ceca, gli obblighi di KPI sono stati rimossi in seguito alla separazione legale del comparto *retail* dell'*incumbent* dalla sua filiale *wholesale*.

I KPI sono riportati su base mensile in Danimarca, Islanda, Italia, Polonia e Regno Unito. In Italia, alcuni KPI sono anche su base bimestrale. In Irlanda e Svezia, i KPI sono riportati su base trimestrale.

Ci sono anche differenze tra i paesi in termini di requisiti di trasparenza. In tre paesi i KPI sono pubblicati su un sito web disponibile al pubblico: in Danimarca e Irlanda dal regolatore, in Svezia dall'operatore SPM. In Islanda e Polonia, i KPI sono disponibili solo per i clienti *wholesale* registrati attraverso un sito web protetto da password. Nel Regno Unito, i KPI sono riportati al regolatore e agli stakeholder del settore, mentre in Italia i requisiti di pubblicazione si applicano a un sottoinsieme specifico di KPI.

In sei paesi - Danimarca, Islanda, Irlanda, Italia, Polonia e Svezia - c'è anche l'obbligo di riportare separatamente i KPI interni ed esterni permettendo un confronto tra la qualità del servizio che l'operatore SPM fornisce a sé stesso o alle sue controllate *retail* e la qualità del servizio che fornisce a terzi che richiedono l'accesso.

<sup>1</sup> Nel riferirsi all'analisi dell'ANR sui mercati della banda larga, il presente studio si concentra su due mercati ampiamente definiti nella versione 2014 della [raccomandazione della Commissione europea sui mercati rilevanti](#) come il mercato dell'accesso locale all'ingrosso (M3a) e il mercato dell'accesso centrale all'ingrosso (M3b).

## C. Risultati principali: modelli di separazione

Nove dei dieci paesi oggetto della ricerca hanno adottato la separazione a livello *wholesale*.

Irlanda, Italia e Polonia attuano la separazione funzionale. L'*incumbent* italiano (Telecom Italia) ha anche notificato all'ANR il suo ultimo progetto di separazione legale volontaria nel settembre 2020.

La Repubblica Ceca, la Danimarca, l'Islanda e il Regno Unito attuano la separazione legale. L'*incumbent* svedese, Telia, ha attuato volontariamente la separazione legale dal 2007 al 2017 attraverso la sua filiale interamente controllata *Skanova Access AB* prima di reintegrarla come parte di un'unità *wholesale* più grande (Telia Infra) il 1° gennaio 2018.

A quanto risulta a Cullen, al momento solo l'Australia e la Nuova Zelanda hanno attuato la separazione strutturale. In Australia, la separazione strutturale è stata completata nel luglio 2020. In Nuova Zelanda, l'*incumbent* verticalmente integrato ha deciso di dividersi in due società quotate separatamente sotto una diversa proprietà nel 2011.

## D. Struttura organizzativa e di governance

I diversi modelli di separazione comportano decisioni su come funzionerà la divisione *wholesale* separata, anche su aspetti quali gli obblighi di rendicontazione, le *Chinese walls* (barriere virtuali per prevenire lo scambio di informazioni), e riguardo quali sistemi IT possono essere condivisi e quali richiedono un accesso separato.

Inoltre, la struttura di *governance* della divisione *wholesale* separata potrebbe essere soggetta a un organo di vigilanza e/o un'unità di monitoraggio che sorveglia la conformità dell'operatore SPM con i suoi impegni di non discriminazione.

Quattro dei dieci paesi oggetto della ricerca hanno un organismo di vigilanza: Islanda, Irlanda, Italia e Regno Unito. In Nuova Zelanda, è esistito un comitato di vigilanza (IOG) dal 2008 al 2011, il periodo in cui l'operatore storico aveva attuato la separazione funzionale. Tuttavia, il comitato ha cessato di esistere dopo l'attuazione della separazione strutturale nel 2011.

La Polonia non ha un organismo di vigilanza specifico che controlli il rispetto degli impegni di non discriminazione, ma il sistema di KPI è soggetto a controlli indipendenti volti a verificarne il funzionamento.

Neanche l'Australia ha un organismo di vigilanza. Tuttavia, quando l'*incumbent* stava implementando la separazione funzionale prima della sua separazione strutturale, l'*Independent Telecommunications Adjudicator* (ITA) ha fornito una soluzione rapida e volontaria delle controversie per indagare e risolvere i reclami sulla parità di trattamento tra i clienti *wholesale* e l'*incumbent*.

Principali caratteristiche degli organismi di vigilanza (Cullen International)

Paese	Potere di supervisione	Potere sanzionatorio	Cooperazione con l'ANR e/o l'ANC	Nomina	Durata del mandato
Islanda	Sì	No	Sì <ul style="list-style-type: none"><li>riferisce all'ANC (Autorità Nazionale per la Concorrenza) su eventuali violazioni degli obblighi di non discriminazione stabiliti nell'accordo tra Siminn/Míla e l'ANC</li><li>presenta un rapporto annuale all'ANC e all'ANR sull'attuazione e il monitoraggio degli obblighi di non discriminazione e sulle procedure di risoluzione delle</li></ul>	Tre membri <ul style="list-style-type: none"><li>Tutti indipendenti da Siminn.</li><li>Nel comitato è possibile nominare un dipendente di Míla che non sia stato precedentemente responsabile dei servizi e dei rapporti con i clienti</li><li>Il presidente del comitato sempre indipendente da Siminn e Míla.</li></ul> Siminn nomina i membri del comitato, previa approvazione da parte del ANR e ANC entro un mese dalla nomina	Due anni

controversie

Paese		Potere di supervisione	Potere sanzionatorio	Cooperazione con l'ANR e/o l'ANC	Nomina	Durata del mandato
					dell'ANC e dell'ANR, entro un mese dalla nomina.	
Irlanda		Sì	No	Sì Riferisce periodicamente all'ANR su questioni che rientrano nel suo mandato	Cinque membri <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tre nominati e retribuiti dall'ANR</li> <li>• Due nominati dall'<i>incumbent</i> tra i membri non esecutivi</li> </ul>	Cinque anni (Fino a maggio 2024, in seguito nessun obbligo di mantenere l'organismo di vigilanza)
Italia		Sì	No	Sì <ul style="list-style-type: none"> <li>• Riferisce all'ANR i problemi di discriminazione</li> <li>• Il comitato di vigilanza ha avviato nuove forme di cooperazione con l'ANR, definite in piani di lavoro annuali (ad esempio, proposta di i. un nuovo set di KPI e KPO, ii. una semplificazione e razionalizzazione delle cause di scarto degli ordini di attivazione, iii. studio sulla digitalizzazione dei processi di attivazione)</li> </ul>	Cinque membri <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tre nominati dall'ANR</li> <li>• Due nominati dall'<i>incumbent</i> previa consultazione con l'ANR</li> </ul>	Cinque anni
Regno Unito	Openreach - OBARCC	Sì	No	Sì <ul style="list-style-type: none"> <li>• Riferisce all'ANR una violazione degli impegni o del protocollo di <i>governance</i> da parte di Openreach</li> <li>• Deve fornire estratti dei verbali di tutte le sue riunioni all'ANR</li> <li>• Deve fornire all'ANR una relazione annuale dettagliata sul rispetto da parte di Openreach degli impegni e del protocollo di <i>governance</i> e sulla sua gestione dei reclami dei clienti</li> </ul>	Quattro membri <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uno (presidente di Openreach) nominato dal gruppo BT previa consultazione con l'ANR</li> <li>• Tre (direttori non esecutivi indipendenti) nominati dal gruppo BT previa consultazione con il presidente di Openreach e l'ANR</li> </ul> <p>BT può delegare al consiglio di amministrazione di Openreach (in consultazione con il comitato di nomina e <i>governance</i> del gruppo BT) la nomina degli amministratori non esecutivi indipendenti.</p>	Cinque anni
Paese		Potere di supervisione	Potere sanzionatorio	Cooperazione con l'ANR e/o l'ANC	Nomina	Durata del mandato



	BT - BTCC	Sì	No	<p>Sì</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Segnala all'ANR una violazione degli impegni o del protocollo di <i>governance</i> da parte di BT</li> <li>• Deve fornire estratti dei verbali di tutte le sue riunioni all'ANR</li> </ul>	<p>Almeno tre membri (attualmente quattro membri)</p> <p>I membri del BTCC (direttori indipendenti non esecutivi) sono nominati dal comitato di controllo e rischio del consiglio o dal consiglio del gruppo BT.</p>	Non specificato
--	-----------	----	----	---	--	-----------------

# CASI STUDIO

## Sintesi dei principali risultati dello studio (Cullen International)

Country	CZ	DK	IS	IRL	IT	PL	SE	UK	AUS	NZ
Separation applied at wholesale level?	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓
Functional				✓	✓	✓				
Legal	✓	✓	✓		○ 2020 Project of voluntary legal separation notified to NRA		○ 2008-2017 Skånova Access AB established as a legally separate entity, 100% owned by Telia	✓		
Structural									✓	✓
Supervisory committee?	✗	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✗	○ 2008-2011 The IOG ceased to exist after the 2011 structural separation
Equivalence of access obligations	General non-discrimination	EoO	EoI	Both EoI and EoO	Both EoI and EoO	EoO	Both EoI and EoO	EoI	General non-discrimination	EoI