

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

L'analisi dell'impatto regolamentare richiede di valutare:

- a) l'ambito dell'intervento regolamentare proposto, con particolare riferimento alle categorie di soggetti coinvolti, sia direttamente sia indirettamente;
- b) gli obiettivi generali e specifici del provvedimento, sia immediati sia di medio/lungo periodo, indicando contestualmente l'orizzonte temporale in cui i risultati auspicati dovrebbero realizzarsi;
- c) la metodologia adottata per l'analisi dell'impatto della regolamentazione;
- d) l'impatto dell'intervento regolamentare sui destinatari diretti ed indiretti, inclusa la pubblica amministrazione, attraverso l'analisi delle categorie di costi e benefici economici e finanziari, nonché una valutazione dell'effettivo rispetto del principio di proporzionalità.

A. AMBITO OGGETTIVO E SOGGETTIVO DI INTERVENTO; DESTINATARI INDIRETTI E DIRETTI

A.1 Ambito oggettivo di intervento

L'ambito di intervento oggettivo è identificato dai sei mercati rilevanti oggetto della presente analisi, ovvero i mercati dei servizi telefonici locali, nazionali e fisso-mobile disponibili al pubblico e forniti in postazione fissa per clienti residenziali e non residenziali.

A.2 Ambito soggettivo di intervento

L'Autorità ha individuato i potenziali problemi concorrenziali che potrebbero emergere nei mercati dei servizi telefonici nazionali e fisso mobile disponibili al pubblico e forniti in postazione fissa per clienti residenziali e non residenziali.

Tali problemi potenziali sono costituiti da comportamenti anticoncorrenziali che l'operatore detentore di una notevole forza di mercato potrebbe attuare al fine di impedire l'entrata di nuovi operatori e ridurre le potenzialità di crescita degli

operatori esistenti attraverso pratiche di prezzi predatori. Per impedire tali comportamenti, l'Autorità ha ritenuto di mantenere la regolamentazione dei prezzi minimi e dei prezzi massimi.

Per quanto riguarda il controllo dei prezzi minimi delle offerte al dettaglio concernenti i servizi oggetto della presente analisi, l'Autorità ritiene necessario eseguire la verifica del prezzo delle offerte finali, applicando il test di sottocosto e il test di replicabilità.

Il primo livello di soglia di costo è determinato al fine di verificare che le condizioni economiche dell'offerta consentano all'operatore dominante il recupero dei costi di rete e dei costi commerciali per offrire i propri servizi in maniera remunerativa (Test 1). Mentre il secondo livello di soglia di costo è definito per controllare che le condizioni economiche dell'offerta proposta dall'operatore dominante possano essere replicate da un operatore alternativo efficiente che operi nel medesimo mercato del servizio esaminato (Test 2).

Nel confermare l'obbligo del controllo dei prezzi finali, l'Autorità ha stabilito che le offerte finali devono superare la soglia di replicabilità ai fini della loro commercializzazione.

Per quanto riguarda il controllo dei prezzi massimi delle offerte al dettaglio concernenti i servizi oggetto della presente analisi, l'Autorità ha confermato l'applicazione del meccanismo pluriennale di controllo basato sulla fissazione di un vincolo complessivo alla modifica del valore economico dei panieri di consumi dei servizi in esame (price cap).

Come evidenziato dall'analisi, altri problemi concorrenziali nei mercati dei servizi di traffico locale, nazionale e fisso-mobile per clienti residenziali e per clienti non residenziali possono derivare dall'integrazione verticale e orizzontale dell'operatore notificato, nonché dalle caratteristiche strutturali del mercato.

I potenziali problemi concorrenziali che ne derivano attengono, *inter alia*, alla possibilità di accorpate in modo indebito i servizi offerti e di praticare sussidi incrociati.

In sintesi, i principali problemi concorrenziali che possono verificarsi nel mercato in esame sono:

- uso discriminatorio o omissione delle informazioni: l'operatore verticalmente integrato può omettere di fornire informazioni agli operatori concorrenti che acquistano gli elementi di rete per la fornitura dei servizi sui mercati al dettaglio;

- accorpamento in modo indebito dei diversi servizi offerti;

- fissazione di prezzi predatori o di prezzi eccessivi;
- attuazione di sussidi incrociati;
- attuazione di pratiche volte a privilegiare alcuni gruppi di utenti.

Considerati i comportamenti anticoncorrenziali che un operatore in posizione dominante avrebbe modo di porre in essere nei mercati dei servizi di traffico locale, nazionale e fisso-mobile per clienti residenziali e per clienti non residenziali, l'Autorità – al fine di tutelare i clienti finali, ha ritenuto necessario imporre i seguenti obblighi.

Ai sensi dell'art. 67 del Codice:

- a) obbligo di contabilità dei costi;
- b) obbligo di controllo dei prezzi praticati ai clienti residenziali e non residenziali;
- c) obbligo di non privilegiare ingiustamente determinati utenti finali;
- d) obbligo di non accorpare in modo indebito i servizi offerti.

Ai sensi dell'art. 69 del Codice, l'obbligo di selezione del vettore e preselezione del vettore.

Ai sensi dell'art. 71 del Codice, l'obbligo di trasparenza e pubblicazione delle informazioni.

Pertanto, l'ambito di intervento soggettivo è costituito dai destinatari diretti e indiretti delle misure regolamentari introdotte.

I destinatari diretti dell'insieme degli obblighi imposti sono molteplici. I più importanti sono rappresentati dai clienti finali residenziali e non residenziali. Tali soggetti, in seguito all'introduzione delle misure regolamentari proposte potranno godere di una riduzione di prezzi sia nominali che reali per il complesso delle tre direttrici (locale, nazionale, fisso mobile) sia nel mercato residenziale che non residenziale.

Tra i destinatari indiretti rientrano le imprese presenti nei mercati al dettaglio dei servizi telefonici per le chiamate locali, nazionali, internazionali e per le chiamate destinate verso clienti della rete mobile. Tali imprese saranno salvaguardate, grazie ai test di prezzo, dall'attuazione di politiche predatorie da parte dell'operatore dominante.

B. OBIETTIVI E RISULTATI ATTESI

B.1 Obiettivi generali di breve-medio periodo

Il provvedimento oggetto di questa analisi persegue gli obiettivi stabiliti dal nuovo quadro regolamentare e recepiti nel Codice. In particolare, l’Autorità (ai sensi dell’art. 13, comma 4, del Codice) promuove “la concorrenza nella fornitura delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica, nonché delle risorse e servizi correlati: a) assicurando che gli utenti, compresi i disabili, ne traggano il massimo beneficio sul piano della scelta, del prezzo e della qualità; b) garantendo che non abbiano luogo distorsioni e restrizioni della concorrenza nel settore delle comunicazioni elettroniche; c) incoraggiando investimenti efficienti e sostenibili in materia di infrastrutture e promuovendo l’innovazione e lo sviluppo di reti e servizi di comunicazione elettronica ...”.

Inoltre, l’art. 13, comma 6, impone all’Autorità di promuovere gli interessi dei cittadini e di garantire la tutela dei consumatori.

Peraltro, l’Autorità è chiamata a verificare che ogni correttivo imposto sia compatibile con il “principio di proporzionalità”, ovvero che l’obbligo sia basato sulla natura della restrizione della concorrenza accertata e sia giustificato alla luce degli obiettivi fondamentali perseguiti con l’azione regolamentare di cui all’articolo 8 della direttiva Quadro e agli articoli 4 e 13 del Codice; tale principio è ripreso dalle Linee guida (paragrafi 117 e 118).

B.2 Obiettivi specifici di breve-medio periodo

Tra gli obiettivi specifici degli interventi regolamentari previsti nell’ambito del presente provvedimento, vi è il controllo dei prezzi dei servizi destinati ai consumatori, ovvero impedire che l’operatore notificato applichi condizioni economiche sproporzionate nei mercati al dettaglio dei servizi di accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa, per clienti residenziali e per clienti non residenziali.

L’imposizione di un controllo dei prezzi all’impresa notificata, attuato adottando il meccanismo pluriennale di controllo basato sulla fissazione di un vincolo complessivo alla modifica del valore economico dei panieri di consumi dei servizi di accesso in esame (price cap), viene considerato la modalità più efficace e al contempo meno invasiva per garantire ai consumatori finali prezzi congrui.

Un altro provvedimento ha riguardato l'adeguamento dei test di prezzo e in particolare sono state individuate una soglia di replicabilità per le offerte rivolte alla clientela affari ed una soglia per le offerte rivolte alla clientela residenziale, adattando la metodologia alla diversa struttura di costo sottostante l'offerta residenziale e dell'offerta non residenziale. Tale modalità risulta essere la più adeguata in relazione alle diverse dinamiche competitive dei segmenti residenziali e non residenziali.

Al fine di ridurre l'area di incertezza che si determina allorché le offerte si situino tra i due livelli di test ed in considerazione delle valutazioni espresse dagli operatori in risposta alla proposta di indicare il test 2 quale soglia minima, l'Autorità ha stabilito che le offerte dell'operatore notificato devono necessariamente superare il test di replicabilità per essere autorizzate.

In merito all'orientamento di estendere la deroga alla comunicazione preventiva dalle sole gare pubbliche anche al caso di offerte presentate nell'ambito di procedure ad evidenza pubblica promosse da soggetti privati per la selezione del fornitore, purché siano opportunamente documentabili nonché di rilevante valore, così da consentire il corretto svolgimento della procedura selettiva da parte del cliente. Tale misura intende garantire un'uniformità di procedura per la comunicazione di siffatte offerte definite nell'ambito di pubblici appalti o promosse da soggetti privati.

Un altro provvedimento ha riguardato l'Autorità ha rilevato la possibilità per Telecom Italia, di poter definire pacchetti tariffari per i servizi d'accesso e di traffico dal momento in cui gli operatori alternativi avranno la possibilità di proporre offerte congiunte, ovvero a seguito dell'effettiva commercializzazione del servizio WLR. Tale misura risulta adeguata alle dinamiche competitive sui relativi mercati a seguito dell'introduzione e commercializzazione del WLR.

C. METODOLOGIA DI ANALISI ADOTTATA

C.1 Metodologia impiegata per l'analisi dell'impatto regolamentare

La metodologia utilizzata per l'analisi dell'impatto regolamentare è volta all'individuazione dei benefici e dei costi derivanti ai destinatari diretti e indiretti delle misure regolamentari previste per i mercati dei servizi di chiamata locale, nazionale, fisso-mobile in postazione fissa per i clienti residenziali e i mercati dei servizi di chiamata locale, nazionale, fisso-mobile in postazione fissa per i clienti non residenziali.

Le tecniche di calcolo utilizzate per questo tipo di analisi sono solitamente di tipo statistico e vengono condotte mediante l'analisi di alcuni indicatori in grado di evidenziare l'impatto della regolamentazione.

In taluni casi, i benefici netti derivanti dalla misura regolamentare sono identificabili in ragione degli effetti competitivi generati dall'incremento dell'offerta di servizi, ma non quantificabili in quanto la numerosità dei soggetti economici coinvolti è elevata e le informazioni circa i benefici ad essi derivanti sono difficilmente reperibili.

Il mercato oggetto di analisi è caratterizzato da una situazione in cui vi è un'impresa dominante, tre operatori che nel loro complesso hanno una quota intorno al 30% per le tre direttrici di traffico residenziale e fra il 15% e il 20% per le tre direttrici di traffico non residenziale. Inoltre vi è una pluralità di piccoli operatori che complessivamente raggiungono una quota tra il 2% e il 4% nei diversi mercati rilevanti oggetto di analisi.

L'analisi dell'impatto regolamentare è pertanto volta a quantificare e qualificare il benessere sociale in una situazione in cui vi è un'impresa con rilevante potere di mercato e numerosi operatori di dimensioni molto inferiori.

D. IMPATTO DELL'INTERVENTO REGOLAMENTARE

D.1 Impatto sulla pubblica amministrazione

Il provvedimento ha un impatto indiretto sulla pubblica amministrazione in qualità di utente finale dei servizi telefonici locali, nazionali, e fisso-mobile in postazione fissa..

In particolare si sottolineano i benefici derivanti alla pubblica amministrazione derivanti dalla disciplina per le offerte definite in ambito di gara pubblica, laddove l'Autorità ha "pieno titolo ad esercitare i propri poteri di vigilanza e, eventualmente, sanzionatori anche nei confronti degli atti e comportamenti posti in essere dalle imprese nell'ambito dei procedimenti di gara che interessano lo specifico mercato delle telecomunicazioni".

Non si ritiene che il provvedimento abbia un impatto specifico sulla pubblica amministrazione rispetto agli altri utenti finali presenti nei mercati al dettaglio delle comunicazioni elettroniche.

D.2 Impatto sui destinatari diretti e indiretti

Le misure regolamentari hanno un duplice obiettivo, ovvero evitare ex ante politiche anticompetitive da parte dell'operatore dominante (ad esempio, sussidi incrociati e politiche di prezzo predatorie) e favorire una costante riduzione dei prezzi in termini nominali e reali con un aumento del benessere del consumatore.

I prezzi dei servizi offerti nel mercato locale e nazionale da parte di Telecom Italia, in virtù del cap fissato nella misura di IPC-IPC, potranno al massimo, nel periodo di efficacia della misura, rimanere immutati in termini nominali e dovranno diminuire in termini reali. Nella direttrice fisso-mobile i prezzi del servizio al dettaglio, in virtù del cap fissato nella misura di IPC-6%, si ridurranno sia in termini reali che nominali.

L'Autorità ritiene, tuttavia, che possa essere operato un allentamento dei vincoli per i servizi di chiamata locale e nazionale per i clienti residenziali e non residenziali in IPC-0 condizionato alla verifica del miglioramento della qualità dei servizi offerti da Telecom Italia, anche in considerazione dei benefici di cui potrebbero godere gli utenti a fronte di investimenti da parte di Telecom Italia volti al potenziamento dei livelli di qualità nella fornitura del servizio.

L'analisi costi benefici dell'intervento regolamentare deve tenere in considerazione anche gli effetti sui destinatari finali derivanti dall'introduzione

degli obblighi di non privilegiare ingiustamente determinati utenti finali, di non accorpare in modo indebito i servizi offerti, di selezione del vettore e preselezione del vettore e di trasparenza e pubblicazione delle informazioni.

In conclusione, sulla base dell'analisi dei costi e dei benefici derivanti dall'attuazione del nuovo quadro regolamentare previsto per il mercato al dettaglio dei mercati dei servizi di chiamata locale, nazionale e fisso-mobile disponibili al pubblico e forniti in postazione fissa per clienti residenziali e non residenziali, l'Autorità ritiene che l'intervento proposto nel presente provvedimento sia in linea con gli obiettivi previsti dal Codice (promozione della concorrenza, dell'innovazione e dello sviluppo di reti e servizi di comunicazione elettronica, nonché tutela del consumatore finale).

D.3 *Proporzionalità delle misure*

L'Autorità osserva che l'insieme dei rimedi proposti nell'ambito del presente provvedimento sono proporzionati, ovvero che gli obblighi siano giustificati alla luce degli obiettivi fondamentali perseguiti con l'azione regolamentare (come visto in precedenza) e sono basati sulla natura della restrizione della concorrenza accertata.

Per quanto riguarda i problemi concorrenziali a livello dei servizi in esame (inter alia, l'applicazione di condizioni economiche e di fornitura sproporzionate e discriminatorie nel trattamento della clientela finale), il controllo dei prezzi realizzato con il meccanismo del *price cap* nella misura indicata risulta proporzionato in quanto impedisce la formazione di prezzi ingiustificatamente elevati, lascia un congruo margine di flessibilità all'operatore incumbent, e si applica esclusivamente ai servizi oggetto della presente analisi.

Il meccanismo di controllo dei prezzi e in particolare l'obbligo del superamento della soglia di replicabilità ai fini della commercializzazione dell'offerta risulta proporzionato in quanto offre maggiore certezza agli operatori concorrenti.

Alla luce delle particolari condizioni competitive presenti sul mercato dei servizi di chiamata rivolti alla clientela affari, l'Autorità ha individuato il valore di 500.000 euro ai fini della deroga all'obbligo di comunicazione preventiva delle offerte definite nell'ambito di procedure ad evidenza pubblica per la selezione del fornitore. L'Autorità ritiene tale misura adeguata e proporzionale al meccanismo di selezione del fornitore laddove è il cliente che stabilisce le condizioni del bando.

L'Autorità valuta che l'obbligo di non aggregare in modo indebito le offerte che contengono i servizi di accesso e traffico sia proporzionale in quanto tale sarà consentito proporre offerte congiunte traffico-accesso solo dal momento della commercializzazione del servizio di rivendita del canone all'ingrosso, e cioè dal momento in cui gli operatori concorrenti di Telecom Italia potranno formulare offerte sull'intero territorio nazionale.

L'obbligo di non privilegiare ingiustamente determinati utenti, così come l'obbligo di trasparenza e pubblicazione delle informazioni risultano proporzionati in quanto si applica esclusivamente ai servizi oggetto della presente analisi e ha costi di attuazione molto contenuti.

Inoltre, i costi di attuazione di tali obblighi sono contenuti e inferiori ai benefici che ne scaturiscono.