

Allegato B alla delibera n. 380/06/CONS

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

1.1 Ambito di intervento oggettivo

Dal punto di vista del prodotto, l'ambito di intervento oggettivo, è rappresentato dal mercato dei servizi telefonici internazionali disponibili al pubblico e forniti in postazione fissa, per clienti residenziali e non residenziali. L'ambito di intervento geografico ha estensione nazionale in quanto l'operatore detentore di significativo potere di mercato opera sul territorio nazionale. L'ambito di intervento è pertanto identificabile attraverso i confini geografici e di prodotto del mercato rilevante n.4 e 6 definito dal presente provvedimento.

1.2 Ambito di intervento soggettivo

Per quanto concerne l'ambito di intervento soggettivo, i destinatari diretti dell'intervento regolamentare sono rappresentati dagli operatori presenti nel mercato dal lato dell'offerta dei servizi in parola. L'intervento regolamentare,

infatti, impone obblighi di controllo dei prezzi dei servizi nonché obblighi afferenti le condizioni tecniche di fornitura in capo agli operatori detentori di significativo potere di mercato.

Dal lato dell'offerta è presente un unico operatore che detiene un significativo potere di mercato, il quale ha sviluppato la propria rete di distribuzione in rame nel corso dei decenni precedenti al processo di liberalizzazione dei mercati delle telecomunicazioni e che è soggetto al controllo regolamentare delle condizioni tecniche ed economiche delle offerte praticate agli utenti finali.

I problemi potenziali sono costituiti da comportamenti anticoncorrenziali che l'operatore detentore di una notevole forza di mercato potrebbe attuare al fine di perseguire l'estensione della dominanza in mercati verticalmente integrati, l'estensione della dominanza in mercati orizzontalmente integrati, l'esercizio della dominanza sui singoli mercati oggetto dell'analisi.

Anche al fine di tutelare gli utenti finali, l'Autorità, ai sensi dell'art. 67 del Codice, ha definito il nuovo scenario di misure regolamentari, per l'operatore dominante, per i mercati in parola e in particolare si prevede:

1. la conferma della decisione, assunta con la delibera n. 289/03/CONS, di escludere le chiamate internazionali residenziali e non residenziali di Telecom Italia dal controllo tramite il meccanismo di *price cap*;
2. la revoca dell'obbligo, previsto dalla delibera n. 152/02/CONS, di sottoporre i prezzi delle chiamate internazionali residenziali e non residenziali al controllo anche tramite il test 2;
3. il mantenimento degli altri obblighi, previsti sempre dalla delibera n.152/02/CONS, concernenti le modalità e le tempistiche di comunicazione delle condizioni economiche dei servizi offerti alla clientela residenziale e non residenziale;
4. relativamente agli obblighi di trasparenza in merito alle offerte commerciali proposte dall'operatore dominante, imposizione dell'obbligo della pubblicazione, sul proprio sito web, delle informazioni relative alle condizioni economiche, alle condizioni di fornitura ed ai termini di tutte le offerte commerciali, nella stessa giornata di avvio sul mercato di una nuova offerta, ovvero nel giorno di decorrenza di variazioni di offerte già presenti sul mercato. I prezzi, le condizioni ed i termini di fornitura dovranno essere quelli per i quali si sia concluso l'iter di verifica *ex ante* e

dovranno essere pubblicati riportando la data in cui sono entrate in vigore. Rimane, infine, fermo l'obbligo previsto dall'art. 70, comma 4, del Codice posto a tutela degli utenti finali, di informare gli abbonati a qualunque titolo con adeguato preavviso, non inferiore a un mese rispetto alla data della loro attuazione, della modifica delle condizioni contrattuali per essi in vigore, compresa quindi la modifica degli schemi di prezzo.

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 che usufruiscono dei servizi di telefonia internazionale. Tali soggetti, in seguito all'introduzione delle misure regolamentari proposte, beneficiano del controllo delle condizioni economiche e della possibilità di scegliere tra una più vasta gamma di operatori per l'acquisizione dei servizi a condizioni economiche sempre più concorrenziali, in funzione della crescita della domanda dei servizi telefonici internazionali disponibili al pubblico e forniti in postazione fissa, per clienti residenziali e non residenziali

Ad essi devono essere aggiunti gli utenti che attualmente non si avvalgono di tali servizi, ma che in seguito alla riduzione dei prezzi reali praticati sul mercato anche in virtù del presente provvedimento, decideranno di avvalersi di tali servizi in quanto commercializzati ad un livello inferiore del loro prezzo di riserva.

I soggetti indiretti destinatari dell'intervento regolamentare sono anche sugli operatori meno infrastrutturati che offrono servizi di telefonia vocale e sono interconnessi alle reti di trasporto, di breve e lunga distanza di altri operatori. Questi operatori infatti sono soggetti ad una certa pressione competitiva in termini di servizi offerti e di condizioni economiche praticate dall'offerta di mercato.

B. OBIETTIVI E RISULTATI ATTESI

1.1 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).

L'intervento regolamentare si propone inoltre di perseguire nell'immediato attraverso lo sviluppo della concorrenza l'obiettivo generale di condizioni economiche competitive praticate ai servizi telefonici internazionali disponibili al pubblico e forniti in postazione fissa, per clienti residenziali e non residenziali. Da un punto di vista prospettico di medio periodo, l'obiettivo generale delle misure regolamentari proposte, oltre al miglioramento dei prezzi vigenti nei mercati al dettaglio, è anche quello di un potenziale incremento della qualità e della gamma dei servizi attualmente offerti agli utenti finali.

2.2 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 servizi telefonici internazionali disponibili al pubblico e forniti in postazione fissa, per clienti residenziali e non residenziali.

C. METODOLOGIA DI ANALISI ADOTTATA

Metodologia impiegata per l'analisi dell'impatto regolamentare

La metodologia utilizzata per l'analisi dell'impatto regolamentare è basata sull'identificazione dei benefici (obiettivi) e dei costi derivanti ai destinatari diretti e indiretti delle misure regolamentari nel mercato dei servizi telefonici internazionali disponibili al pubblico e forniti in postazione fissa, per clienti residenziali e non residenziali. L'analisi è rivolta a quantificare, laddove possibile, il costo-beneficio delle categorie dirette e indirette destinatarie dell'intervento regolamentare anche alla luce di valutazioni prospettive di breve-medio periodo e di sistema, con particolare riferimento ai mercati coinvolti dal provvedimento. Le tecniche di calcolo utilizzate sono di tipo econometrico-statistico e afferenti l'analisi di indici rilevanti ai fini della valutazione dell'impatto regolamentare.

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 degli attori coinvolti è elevata e le informazioni e dati non sono reperibili. Tali soggetti peraltro operano spesso in mercati le cui condizioni economiche sono estremamente differenziate, a parità di servizi offerti.

I mercati oggetto di analisi sono caratterizzati da una situazione di dominanza di un unico operatore che detiene quote di mercato, nella fornitura dei servizi telefonici internazionali disponibili al pubblico e forniti in postazione fissa, superiori al 50%. L'analisi dell'impatto regolamentare è pertanto volta a quantificare e qualificare il benessere sociale in una situazione di un operatore con notevole forza di mercato.

D. IMPATTO SULLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Il provvedimento ha un impatto indiretto sulla pubblica amministrazione in qualità di utente finale di servizi offerti attraverso la rete di distribuzione in rame. 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.

E. IMPATTO SUI DESTINATARI DIRETTI E INDIRETTI

L'impatto della misura regolamentare sui destinatari diretti è determinabile nel mercato dei servizi telefonici internazionali disponibili al pubblico e forniti in

postazione fissa. Nel corso del periodo 2000-2005, infatti, la direttrice internazionale presenta, in termini di ricavi un *trend* decrescente sia nel mercato residenziale che non residenziale. Tale decremento è dovuto soprattutto alla progressiva riduzione dei prezzi delle chiamate. Nell'arco temporale 2000-2005 a fronte di un incremento del traffico internazionale intorno al 1,5%, si è avuta una riduzione complessiva dei ricavi di circa il 35%. Tale trend dovrebbe tendere a continuare anche successivamente all'introduzione delle nuove misure regolamentari.

Nel mercato residenziale la quota dell'operatore dominante presenta una significativa riduzione in termini di minuti, passando dal 75,4% del 2000 al 66% del 2005, che conferma un livello di concorrenza maggiore rispetto ad altri mercati del traffico commutato. Si evidenzia, invece, che in termini di ricavi il decremento risulta essere più graduale e il valore della quota di mercato è più elevato per effetto di un differenziale di prezzo ancora significativo, che dovrebbe tendere però a ridursi gradualmente anche grazie a diverse modalità di fruizione dei servizi.

Nel mercato non residenziale la quota dell'operatore dominante, calcolata in volumi di traffico, scende dall'81% del 2000 a poco più del 50% del 2005; anche in questo mercato la quota di tale operatore in valore è più elevata, per effetto di un differenziale di prezzo ancora significativo, essendo nel 2005 pari a circa 64%.

I ricavi dell'operatore dominante derivanti dai servizi dei mercati in analisi dovrebbero continuare a diminuire nel periodo di efficacia delle misure regolamentare (2005-2007) anche in virtù della pressione competitiva esercitata da quegli operatori che sono entrati nel mercato stesso con sempre crescenti quote di mercato (benefici indiretti).

Conseguentemente il valore della produzione degli operatori alternativi derivante dai servizi al dettaglio dovrebbe tendere ad essere superiore e quindi tendente a crescere rispetto all'attuale.

Le risultanze dell'analisi dei costi e benefici della categoria dei soggetti destinatari diretti mette in luce che la gamma di servizi offerti e il valore della produzione sono superiori in un contesto concorrenziale rispetto ad un contesto di notevole forza di mercato di un solo operatore che offre servizi al dettaglio ai consumatori finali.

I principali destinatari diretti sono rappresentati dagli utenti finali i quali a seguito delle misure regolamentari possono fruire di servizi su rete fissa differenziati rispetto a quelli dell'operatore dominante e forniti a condizioni economiche competitive dagli operatori. Il beneficio per i consumatori finali è pertanto legato alla possibilità di accedere agli stessi servizi a costi economicamente inferiori, rispetto a agli anni precedenti. Gli utenti finali beneficiano di tutelate condizioni economiche competitive se comparate ad una situazione di assenza dell'intervento regolamentare nel quale l'operatore dominante offrirebbe lo stesso servizio.

Il benessere dei consumatori, in secondo luogo, è quindi positivamente influenzato dalla possibilità di scegliere tra una vasta gamma di operatori per l'acquisizione dei servizi in parola. In terzo luogo, i consumatori finali potrebbero beneficiare, oltre dei vantaggi summenzionati, di una riduzione dei prezzi finali indotta dalla maggiore competizione

A fronte dei vantaggi di cui godono i destinatari diretti e indiretti dell'intervento regolamentare declinato nel presente provvedimento, l'Autorità ha anche valutato attentamente i costi derivanti dall'implementazione delle misure regolamentari.

In conclusione, sulla base dell'analisi dei costi e dei benefici derivanti dall'attuazione del nuovo quadro regolamentare previsto per il mercato dei servizi telefonici internazionali 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).

F. 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 retail (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 test di prezzo con le modalità indicate risulta proporzionato in quanto ostacola la formazione di prezzi ingiustificatamente bassi, lasciando un margine di flessibilità all'operatore incumbent, e si applica esclusivamente ai servizi oggetto della presente analisi. Inoltre, i costi di attuazione di tale obbligo sono molto contenuti e sicuramente inferiori ai benefici che ne scaturiscono. Analogamente, l'obbligo di non privilegiare ingiustamente determinati utenti risulta proporzionato in quanto, nel perseguire uno degli obiettivi del Codice, si applica esclusivamente ai servizi oggetto della presente analisi e ha costi di attuazione molto contenuti.