

Proposta di provvedimento

Identificazione ed analisi dei mercati al dettaglio dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti residenziali e non residenziali, valutazione di sussistenza del significativo potere di mercato per le imprese ivi operanti e obblighi regolamentari cui vanno soggette le imprese che dispongono di un tale potere (mercati n. 1 e n. 2 fra quelli identificati dalla raccomandazione sui mercati rilevanti dei prodotti e dei servizi della commissione europea)

1. IL QUADRO DI RIFERIMENTO NORMATIVO E REGOLAMENTARE

1. Nel corso del 2002 le Istituzioni europee hanno adottato il nuovo pacchetto regolamentare che istituisce un quadro normativo comune per le reti e i servizi di comunicazione elettronica.
2. Il nuovo quadro regolamentare si basa sulle seguenti 5 direttive:
 - a. direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (2002/21/CE), c.d. “direttiva quadro”;¹
 - b. direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (2002/20/CE), c.d. “direttiva autorizzazioni”;²
 - c. direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'accesso e alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime (2002/19/CE), c.d. “direttiva accesso”;³
 - d. direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (2002/22/CE), c.d. “direttiva servizio universale”;⁴

¹ In GUCE L 108 del 24 aprile 2002, pag. 33.

² In GUCE L 108 del 24 aprile 2002, pag. 21.

³ In GUCE L 108 del 24 aprile 2002, pag. 7.

⁴ In GUCE L 108 del 24 aprile 2002, pag. 51.

- e. direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 luglio 2002 relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche (2002/58/CE), c.d. “direttiva protezione dati”.⁵
3. Con riferimento al procedimento in esame, particolare rilievo rivestono altri tre atti:
- a. la Raccomandazione della Commissione sui mercati rilevanti dei prodotti e dei servizi nell’ambito del nuovo quadro regolamentare delle comunicazioni elettroniche, relativamente all’applicazione di misure *ex ante*, secondo quanto disposto dalla direttiva 2002/21/CE adottata l’11 febbraio 2003 (di seguito, la Raccomandazione);⁶
 - b. le Linee guida della Commissione per l’analisi del mercato e la valutazione del significativo potere di mercato ai sensi del nuovo quadro normativo comunitario per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica, adottate dalla Commissione il 9 luglio 2002 (di seguito, le Linee guida);⁷
 - c. la Raccomandazione relativa alle notificazioni, ai termini e alle consultazioni di cui all’articolo 7 della direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, adottata il 23 luglio 2003 (di seguito, la Raccomandazione sull’art. 7).⁸
4. Il nuovo quadro normativo sopra delineato e, in particolare, la direttiva quadro, la direttiva accesso, la direttiva autorizzazioni e la direttiva servizio universale sono state recepite in Italia dal d.lgs. 259/03 del 1° agosto 2003, recante “Codice delle comunicazioni elettroniche” (di seguito, anche il Codice).⁹

⁵ In GUCE L 201 del 31 luglio 2002, pag. 37. A queste direttive deve aggiungersi la direttiva della Commissione europea sulla concorrenza nei mercati delle reti e servizi di comunicazione elettronica del 16 settembre 2002 (2002/77/CE, c.d. “direttiva concorrenza”, in GUCE L 249 del 17 settembre 2002, pag. 21), la decisione della Commissione europea del 29 luglio 2002 che istituisce il gruppo dei “Regolatori europei per le reti e i servizi di comunicazione elettronica” (2002/627/CE, in GUCE L 200 del 30 luglio 2002, pag. 38), come modificata dalla decisione della Commissione n. 2004/641/CE del 14 settembre 2004, la decisione del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002 relativa ad un quadro normativo in materia di spettro radio nella Comunità europea (676/2002/CE, c.d. “decisione spettro radio”, in GUCE L 108 del 24 aprile 2002, pag. 1) e il Regolamento relativo all’accesso disaggregato alla rete locale del 18 dicembre 2000 (2887/2000/CE, in GUCE L 336 del 30 dicembre 2000, pag. 4).

⁶ In GUCE L114 del 8 maggio 2003, pag.45.

⁷ In GUCE C 165 del 11 luglio 2002, pag. 6.

⁸ In GUCE L 190 del 30 luglio 2003, pag. 13.

⁹ Pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* della Repubblica italiana del 15 settembre 2003, n. 214 ed entrato in vigore il 16 settembre 2003.

5. La Raccomandazione ha ad oggetto i diciotto mercati rilevanti dei prodotti e dei servizi del settore delle comunicazioni elettroniche le cui caratteristiche sono tali da giustificare l'imposizione degli obblighi di regolamentazione *ex ante*. L'art. 15, comma 3, e l'art. 7, comma 4, della direttiva quadro prevedono che uno Stato membro, ove ricorrano particolari circostanze, possa identificare un mercato rilevante differente da quelli previsti dalla Raccomandazione. Tali disposizioni sono state recepite dall'art. 18 e dall'art. 12, comma 4, del Codice delle comunicazioni elettroniche.

6. Le Linee guida della Commissione illustrano alcuni criteri cui le Autorità Nazionali di Regolamentazione (di seguito, le ANR o le Autorità) devono fare riferimento nell'ambito delle analisi dei mercati di cui agli artt. 14, 15 e 16 della direttiva quadro, recepiti rispettivamente dagli artt. 17, 18 e 19 del Codice delle comunicazioni elettroniche. L'art. 14, in particolare, attribuisce alle ANR il compito di svolgere le analisi sul grado di sviluppo della concorrenza nei mercati individuati dalla Raccomandazione come mercati rilevanti per accertare se le imprese che vi operano dispongano, singolarmente o congiuntamente, di un significativo potere di mercato.

7. Merita un cenno, infine, la Posizione Comune adottata dall'*European Regulators Group* (ERG) sull'approccio da seguire per la definizione di rimedi appropriati nel nuovo quadro regolamentare delle comunicazioni elettroniche, approvata il 1 aprile 2004. Il documento ha l'obiettivo di favorire, anche in relazione all'ultima fase del processo regolamentare (quella della definizione dei rimedi), un approccio armonico nell'applicazione del nuovo quadro regolamentare da parte delle Autorità nazionali di regolamentazione, in linea con il principio di proporzionalità del diritto comunitario e con gli obiettivi fondamentali di promuovere la concorrenza, di contribuire allo sviluppo del mercato interno e di promuovere gli interessi dei cittadini europei, definiti all'articolo 8 della direttiva quadro.

8. Il nuovo quadro regolamentare sancisce la convergenza tra disciplina regolamentare e disciplina antitrust, soprattutto attraverso la definizione dell'analogia tra significativo potere di mercato e posizione dominante. Infatti, la direttiva quadro (considerando 25) indica che "la definizione di quota di mercato significativa di cui alla direttiva 97/33/CE (...) si è dimostrata utile nelle prime fasi di liberalizzazione dei mercati in quanto soglia che fa scattare alcuni obblighi *ex ante*, ma essa deve essere adattata per tenere conto di realtà di mercato più complesse e dinamiche. Per tale motivo la definizione di cui alla presente direttiva è equivalente alla nozione di posizione dominante enucleata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado delle Comunità europee", laddove per posizione dominante si intende la "situazione di potenza economica grazie alla quale un'impresa che la detiene è in grado di ostacolare la persistenza di una concorrenza effettiva sul mercato di cui trattasi e ha la possibilità di

tenere comportamenti alquanto indipendenti nei confronti dei suoi concorrenti, dei suoi clienti ed, in ultima analisi, di consumatori”.¹⁰

9. Il percorso che il nuovo quadro regolamentare delinea per l’analisi sulla concorrenzialità dei mercati, richiede che le Autorità procedano dapprima alla definizione del mercato, sia per quanto riguarda i mercati identificati dalla Commissione come rilevanti in quanto suscettibili di regolamentazione *ex ante*, sia per ciò che concerne eventuali ulteriori mercati non inclusi in tale lista. Una volta definito il mercato dal punto di vista merceologico e geografico, si procede alla verifica della sussistenza di posizioni dominanti, individuali o collettive, al termine della quale le Autorità introducono, rimuovono o modificano gli obblighi regolamentari. Gli artt. 18 e 19 del Codice delle comunicazioni elettroniche prevedono, in applicazione degli artt. 15 e 16 della direttiva quadro, che la definizione dei mercati rilevanti e l’analisi degli stessi guida debbano essere condotte tenendo nel massimo conto la Raccomandazione e le Linee. In tal senso, la quota di mercato sarà uno degli elementi da prendere in considerazione al fine della verifica della sussistenza di una posizione dominante, dovendo le ANR analizzare tutta una serie di altri criteri, così come riportato nelle Linee guida.

10. Gli obblighi regolamentari imposti in esito a ciascuna analisi di mercato rimarranno in vigore fino al termine dell’analisi di mercato successiva¹¹, fatta salva la possibilità di procedere ad un’attività di revisione e verifica, qualora l’Autorità lo reputi opportuno.

11. Le procedure per lo svolgimento delle analisi di mercato sono contenute negli artt. 6 e 7 della direttiva quadro, nella Raccomandazione all’art. 7, negli artt. 11 e 12 del Codice delle comunicazioni elettroniche, nonché nelle delibere dell’Autorità n. 335/03/CONS¹² e n. 453/03/CONS¹³. In particolare, viene previsto che, qualora l’Autorità intenda adottare provvedimenti che abbiano un impatto rilevante sul mercato di riferimento, le parti interessate possano presentare le proprie osservazioni sulla proposta di provvedimento, così come definito dall’art. 1, comma 2 della delibera n. 453/03/CONS, entro i termini stabiliti, comunque non inferiori a trenta giorni.

¹⁰ Sentenza *United Brands* del 14 febbraio 1978, causa n. 27/76, in *Raccolta*, 1978, pp. 207 ss..

¹¹ Da effettuarsi, in ogni caso, ogni diciotto mesi (artt. 19 e 66 del Codice delle comunicazioni).

¹² Delibera del 24 settembre 2003, recante “Modifiche e integrazioni al regolamento concernente l’accesso ai documenti, approvato con delibera n. 217/01/CONS” pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana del 15 ottobre 2003, n. 240.

¹³ Delibera del 23 dicembre 2003, recante “Regolamento concernente la procedura di consultazione di cui all’articolo 11 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259” pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana del 28 gennaio 2004, n. 22

12. Relativamente ai servizi al dettaglio forniti da postazione fissa, la Raccomandazione individua i seguenti mercati:

1. Accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti residenziali;
2. Accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti non residenziali;
3. Servizi telefonici locali e/o nazionali disponibili al pubblico forniti in postazione fissa per clienti residenziali;
4. Servizi telefonici internazionali disponibili al pubblico forniti in postazione fissa per clienti residenziali;
5. Servizi telefonici locali e/o nazionali disponibili al pubblico forniti in postazione fissa per clienti non residenziali;
6. Servizi telefonici internazionali disponibili al pubblico forniti in postazione fissa per clienti non residenziali.

13. La regolamentazione dei servizi offerti nei mercati sopra elencati introdotta ai sensi del precedente quadro normativo, è stata ed è tuttora, salvo rare eccezioni, di carattere trasversale fra i mercati indicati, nel senso che la gran parte delle disposizioni emanate hanno tipicamente riguardato contemporaneamente i servizi di accesso e quelli a traffico così come quelli riservati alla clientela residenziale e non residenziale.

14. Di seguito, si richiamano brevemente i provvedimenti che l'Autorità ha fino ad oggi adottato nei mercati indicati.

15. In primo luogo, si ricorda che il processo di riequilibrio tariffario è stato avviato con la delibera n. 85/98,¹⁴ cui ha fatto seguito la delibera n. 101/99 con la quale è stato realizzato l'intervento tariffario da parte dell'Autorità e sono stati definiti i tempi per lo svolgimento delle attività di controllo dei prezzi di Telecom Italia attraverso il criterio del controllo preventivo, sulla base del rispetto di un vincolo triennale di *price cap*.

¹⁴ In tale provvedimento, l'Autorità ha stabilito, tra le altre disposizioni, la determinazione dei canoni mensili di abbonamento al servizio telefonico, delle tariffe telefoniche interurbane e delle tariffe telefoniche internazionali. Inoltre, tra le linee di indirizzo, è stata prevista l'introduzione di strumenti per incentivare l'incremento della produttività dell'operatore dominante su differenti mercati di servizi (accesso e traffico) attraverso la costruzione di metodi incentivanti di controllo dei prezzi (*price cap*), differenziati per categorie di utenza e di servizio.

16. I criteri e i parametri del modello sono stati determinati con la delibera n. 171/99, nella quale l’Autorità ha identificato i mercati cui applicare il *price cap*.¹⁵ Negli anni successivi, l’Autorità è intervenuta con ulteriori provvedimenti, tra i quali le delibere nn. 847/00/CONS, 469/01/CONS, 47/03/CONS e 289/03/CONS.¹⁶

17. Infine, particolare rilievo assume la delibera n. 152/02/CONS, recante “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”¹⁷, adottata dall’Autorità il 15 maggio 2002, in cui sono stati disciplinati i principi della parità di trattamento e della non discriminazione attraverso la declinazione dei criteri da seguire per la verifica dei prezzi delle offerte dei servizi finali dell’operatore notificato.¹⁸

¹⁵ In tale delibera, l’Autorità ha limitato il *price cap* ai seguenti servizi di telefonia di base (paniere generale): a) attivazione e trasloco linea (PSTN, ISDN); b) abbonamento al servizio telefonico (PSTN, ISDN); c) telefonia urbana; d) telefonia interurbana; e) telefonia internazionale. Inoltre, l’Autorità ha fissato specifici *sub cap* per i seguenti servizi e categorie di clientela: a) clientela residenziale - comprensivo dei servizi del paniere generale; b) contributi di attivazione e/o trasloco linea (PSTN e ISDN) e canoni mensili (PSTN e ISDN); c) telefonia urbana.

¹⁶ L’Autorità ha previsto un’articolazione del nuovo meccanismo di *price cap* su più panieri riducendo così le possibilità di sussidi indebiti tra servizi a minore effettività concorrenziale e quelli maggiormente esposti al mercato. I panieri individuati sono: a) il paniere dei servizi di accesso, che include i canoni di abbonamento e i contributi di attivazione e/o trasloco linea (PSTN e ISDN); b) il paniere dei servizi a traffico commutato, composto dalle chiamate distrettuali e interdistrettuali; c) il paniere delle chiamate fisso-mobile (per la sola quota di *retention* di Telecom Italia).

¹⁷ Pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana del 27 giugno 2002, n. 153.

¹⁸ In particolare, le verifiche, effettuate mediante test di prezzo che si basano su dati di costo ricavati dalla contabilità regolatoria e dall’Offerta di Interconnessione di Riferimento, hanno la finalità di valutare sia l’orientamento al costo dei prezzi dei servizi offerti dall’operatore notificato, sia la replicabilità di offerte analoghe da parte di un operatore concorrente efficiente.

2. LA DEFINIZIONE DEL MERCATO RILEVANTE

18. La presente consultazione ha ad oggetto i mercati relativi ai:

- a) servizi di accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti residenziali;
- b) servizi di accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti non residenziali.

19. Si ritiene opportuno evidenziare che il mercato rilevante del prodotto/servizio comprende “i prodotti o i servizi sostituibili o sufficientemente intercambiabili, in funzione non solo delle loro caratteristiche obiettive, grazie alle quali sono atti a soddisfare bisogni costanti dei consumatori, dei loro prezzi e dell’uso cui sono destinati, ma anche in funzione della domanda e dell’offerta sul mercato in questione”.¹⁹ In tal senso, i prodotti o i servizi che sono solo scarsamente o relativamente intercambiabili tra loro non fanno parte dello stesso mercato.

20. Una volta definito il mercato rilevante dal punto di vista merceologico, si è proceduto alla definizione dello stesso dal punto di vista geografico in base “all’area in cui le imprese interessate sono attive nell’offerta e domanda dei prodotti o servizi in questione, in cui le condizioni di concorrenza sono simili o sufficientemente omogenee e che può essere distinta dalle aree adiacenti, in cui le condizioni prevalenti della concorrenza sono sostanzialmente diverse”.²⁰

21. Nello svolgimento dell’analisi finalizzata alla definizione del mercato rilevante, sono state tenute in massimo conto la Raccomandazione e le Linee guida. Sulla base di quanto indicato in queste ultime, si è proceduto ad analizzare la sostituibilità dal lato della domanda e dell’offerta.

22. Per quanto riguarda la definizione merceologica del mercato, la sostituibilità della domanda consente di verificare la possibilità che i consumatori sostituiscano un prodotto o un servizio con un altro in seguito ad un incremento modesto ma significativo e non temporaneo del prezzo, mentre la sostituibilità dell’offerta permette di valutare la possibilità che imprese non attive sul mercato possano decidere di entrarvi a seguito di un incremento modesto ma significativo e non temporaneo del prezzo.

¹⁹ Causa C-333/94 P *Tetra Pak/Commissione* in *Raccolta* I-5951.

²⁰ Causa C-27/76 *United Brands/Commissione* in *Raccolta*, 1978, pp. 207 ss.

23. Con riferimento al mercato geografico, la sostituibilità della domanda va valutata sulla base delle preferenze dei consumatori, nonché dei modelli geografici di acquisto, mentre dal punto di vista dell'offerta si tratta di ampliare l'area geografica a quei fornitori che decidessero di entrare sul mercato a seguito dell'aumento modesto ma significativo e non temporaneo del prezzo.

24. Infine, l'interesse del consumatore è essenzialmente quello di instaurare una comunicazione interpersonale in tempo reale. Pertanto, in applicazione del principio di neutralità tecnologica, l'analisi prescinde dal mezzo trasmissivo utilizzato *per sé*.

2.1. IL MERCATO MERCEOLOGICO

25. Nella Raccomandazione, il mercato al dettaglio dei servizi di accesso alla rete telefonica forniti in postazione fissa viene descritto come la "fornitura di una connessione o di un accesso (in postazione o indirizzo fisso) alla rete telefonica pubblica per effettuare e/o ricevere chiamate telefoniche e servizi correlati" (par. 4.2.1 della Raccomandazione). A prescindere dalla tecnologia sottostante, i servizi di accesso sono quindi quelli che consentono al cliente finale di accedere ai servizi telefonici (vocali) e di collegarsi anche a Internet nella modalità *dial-up*, senza alcuna modifica della rete di telecomunicazione commutata. La funzione d'uso è dunque quella di effettuare e/o ricevere chiamate telefoniche e di usufruire dei servizi correlati.

26. Al fine di identificare i possibili mercati del prodotto appare necessario considerare se:

- il mercato dell'accesso alla rete telefonica in postazione fissa (per servizi vocali) destinato alla clientela residenziale sia distinto da quello dell'accesso destinato alla clientela non residenziale;
- il mercato dell'accesso alla rete telefonica in postazione fissa (per servizi vocali) sia distinto da quello dell'accesso mobile;
- il mercato dell'accesso analogico debba essere considerato distinto da quello dell'accesso digitale.

2.1.1. Articolazione per tipologia di clientela

27. In genere le offerte degli operatori si distinguono tra offerte indirizzate alla clientela residenziale e offerte indirizzate alla clientela non residenziale.

28. In tali offerte, i clienti residenziali sono identificati come le persone fisiche residenti in abitazioni private che generalmente acquistano i servizi per finalità diverse da quelle imprenditoriali o professionali e che riportano il proprio codice fiscale sul contratto sottoscritto con l'operatore.

29. I clienti non residenziali sono invece le persone giuridiche che acquistano i servizi per finalità di tipo imprenditoriale o professionale e che riportano sul contratto la partita IVA.

30. La distinzione tra clienti residenziali e non residenziali in base all'identificativo fiscale, introdotta durante il periodo di monopolio legale precedente alla liberalizzazione del 1998, continua a caratterizzare l'offerta degli operatori. Il verificarsi di fenomeni di "*personal arbitrage*" dal lato della domanda (cioè, l'acquisto da parte di un gruppo di utenti di servizi che gli operatori intendevano destinare ad un altro gruppo di utenti) non costituisce una condizione sufficiente per concludere che accesso residenziale ed accesso non residenziale appartengano allo stesso mercato.

31. Inoltre, anche se da un punto di vista strettamente funzionale il servizio è lo stesso per le due tipologie di utenti, le esigenze complessive in termini di qualità del servizio e assistenza differiscono sostanzialmente passando dalla clientela residenziale a quella non residenziale.

32. Queste caratteristiche fanno sì che gli operatori tendano ad organizzare la propria offerta in funzione delle due diverse tipologie di clientela, che vengono indirizzate con specifiche politiche commerciali e di *marketing*. Di conseguenza, le condizioni contrattuali, in termini di opzioni speciali e servizi aggiuntivi offerti, differiscono tra clientela residenziale e non residenziale.

33. Dal lato dell'offerta, si ritiene che sia improbabile che un operatore che fornisce servizi di accesso alle imprese risponda ad eventuali aumenti di prezzo praticati da un ipotetico monopolista sul mercato dei servizi di accesso per la clientela residenziale entrando sul mercato residenziale (e viceversa), in quanto le caratteristiche dei servizi e la necessaria struttura organizzativa (commerciale, *marketing*, distribuzione, etc.) per sviluppare e gestire l'offerta possono essere significativamente diverse.²¹

34. In conclusione, il diverso identificativo fiscale del cliente è un segnale esogeno a cui corrispondono caratteristiche economiche distinte, e non uno strumento artificiale per discriminare tra tipologie di clientela che altrimenti apparirebbero allo stesso mercato.

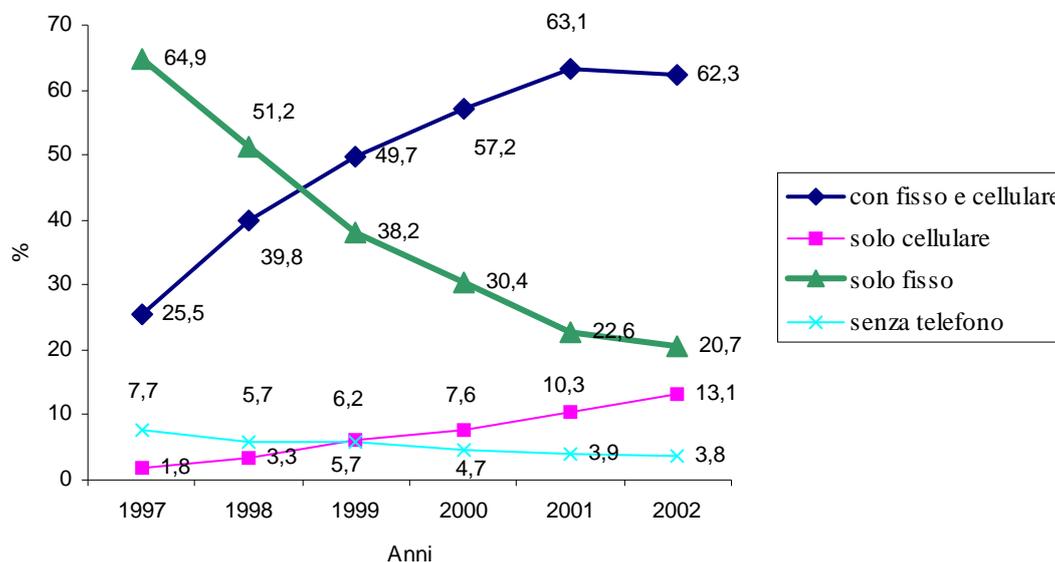
²¹ Come evidenziato anche nella Raccomandazione (par. 4.2.1).

2.1.2. Accesso da rete fissa e accesso da rete mobile

35. Dal lato della domanda l'accesso mobile può essere percepito dagli utenti, soprattutto da parte dei clienti residenziali, come un sostituto dell'accesso fisso.

36. Per quanto riguarda questi ultimi, l'ISTAT riporta che nel periodo 1997-2002 la percentuale di famiglie con telefono fisso è scesa dal 90,4% del 1997 all'83,0% del 2002, mentre la percentuale di famiglie con telefono cellulare è cresciuta, nello stesso periodo, dal 27,3% al 75,4%. Di fatto, come mostrano anche recenti indagini di mercato, la maggior parte dei possessori di cellulari ne fa uso anche all'interno della propria abitazione sia per ragioni di comodità (es. disponibilità di rubrica), sia per ragioni di convenienza (in particolare per le chiamate verso telefoni mobili). Tuttavia, l'abbandono della linea fissa a favore dell'uso esclusivo di una linea mobile rimane un fenomeno ancora marginale e riguarda innanzitutto le seconde case (Figura 1). Ciò è spiegabile attraverso le sostanziali differenze di funzionalità (la mobilità, a fronte però di minore affidabilità e facilità di fruizione di servizi Internet) e di costi di rete.

Figura 1. Famiglie con telefoni fissi e cellulari (1997-2002)



Fonte: ISTAT, 2003

37. Per quanto riguarda i clienti non residenziali, rilevazioni di mercato mostrano che l'utilizzo di telefoni cellulari aziendali (intestati o pagati dalle imprese) presenta una diffusione ancora significativamente inferiore a quella nelle famiglie. Si stima che circa

il 43% delle imprese con telefono fisso disponga di almeno un telefono cellulare aziendale (con un'incidenza che cresce con la dimensione aziendale). Anche per la clientela non residenziale le linee fisse e quelle mobili presentano, dunque, un elevato livello di complementarità.

38. In questa situazione è improbabile che un incremento modesto, ma significativo, e non temporaneo del prezzo dell'accesso di rete fissa da parte di un ipotetico monopolista provochi una sostituzione dell'accesso fisso con quello mobile tale da rendere inefficace tale aumento. Alla luce delle evidenze sopra riportate, coerentemente con la separazione identificata dalla Commissione e nonostante l'impatto sull'evoluzione degli accessi di rete fissa, si può quindi concludere che il mercato dell'accesso alla rete mobile non costituisce per il momento un chiaro sostituto dell'accesso di rete fissa e va quindi considerato distinto.

2.1.3. Accessi analogici ed accessi digitali

39. Le offerte al pubblico di servizi d'accesso alla rete telefonica si distinguono tipicamente in *analogiche e digitali* (ISDN - *Integrated Service Digital Network*).

40. Attraverso la linea analogica viene reso disponibile un singolo canale voce a 4 kHz per l'utilizzo di servizi di telefonia, ma utilizzabile (alternativamente) anche per l'accesso commutato a Internet (*dial-up*) con velocità fino a 56 kbit/s, oltre a servizi di facsimile.

41. Attraverso la linea digitale vengono invece resi disponibili più canali voce, oltre alla possibilità d'usufruire di altri servizi non fruibili tramite una linea analogica.

42. L'interfaccia ISDN base (ISDN-BRI) permette di fruire contemporaneamente di due canali a 64kbit/s per l'accesso alla rete commutata oltre ad un canale a 16 kbit/s per la segnalazione. Qualora i due canali vengano utilizzati contemporaneamente per collegamenti Internet, la velocità può risultare più che raddoppiata.

43. Attraverso l'interfaccia ISDN Primaria (ISDN-PRA) vengono invece realizzati fino a 30 canali voce/dati a 64 Kbit/s e un canale di segnalazione a 64 kbit/s su una portante a 2 Mbit/s.

44. Per quanto riguarda i clienti residenziali, occorre valutare la sostituibilità tra linee analogiche e linee digitali ISDN-BRI (la capacità delle linee ISDN-PRA è tale che esse non vengono acquistate che da clienti non residenziali). La ricognizione dei prezzi di mercato mostra che due linee analogiche risultino più costose di una linea ISDN-BRI, che assicura prestazioni superiori sia in termini di velocità trasmissione dati in modalità

dial-up sia in termini flessibilità d'uso. Inoltre, il differenziale di prezzo tra una linea analogica ed un linea digitale è sufficientemente ridotto (attorno al 35%) da far concludere che un innalzamento di prezzo attorno al 10% da parte di un ipotetico monopolista sul mercato degli accessi analogici porterebbe ad una migrazione verso gli accessi con prestazioni superiori di una frazione consistente degli utenti analogici.

45. Oltre che per questa sostituibilità (asimmetrica, dal momento che un aumento del prezzo delle linee digitali non produrrebbe gli stessi effetti di migrazione nella direzione opposta) dal lato della domanda, la sostanziale sostituibilità dal lato dell'offerta portano alla conclusione che gli accessi analogici e quelli digitali possono essere considerati parte dello stesso mercato ai fini dell'analisi del mercato dell'accesso residenziali.

46. Per quanto riguarda il mercato non-residenziale, sebbene dal lato della domanda l'anello nella catena di sostituzione tra ISDN-BRI e ISDN-PRA appaia meno stretto di quello tra linea analogica e linea ISDN-BRI, considerazioni attinenti alla sostituibilità dal lato dell'offerta portano a considerare nello stesso mercato gli accessi analogici ed entrambi i tipi di accessi digitali.

2.2. IL MERCATO GEOGRAFICO

47. Come indicato nelle Linee guida “per definire un mercato geografico non è necessario che le condizioni di concorrenza tra operatori o fornitori dei servizi siano perfettamente omogenee. E' sufficiente che esse siano simili o sufficientemente omogenee, e si può quindi ritenere che solo le aree in cui le condizioni della concorrenza sono eterogenee non costituiscono un mercato uniforme”.²²

48. Inoltre, sempre secondo le Linee guida (punto 59), nel mercato delle telecomunicazioni la dimensione geografica del mercato rilevante viene determinata tradizionalmente in base a due criteri principali: l'area di copertura della rete e l'esistenza di strumenti di regolamentazione giuridici o di altro genere.

49. Per quanto concerne specificatamente il mercato dell'accesso, esiste un operatore — Telecom Italia — che copre l'intero territorio nazionale con la propria offerta di servizi di accesso analogici e digitali. L'effettiva disponibilità di accessi alternativi a quelli di Telecom Italia è tuttora limitata alle aree ove gli operatori alternativi hanno realizzato gli investimenti necessari per poter offrire il servizio

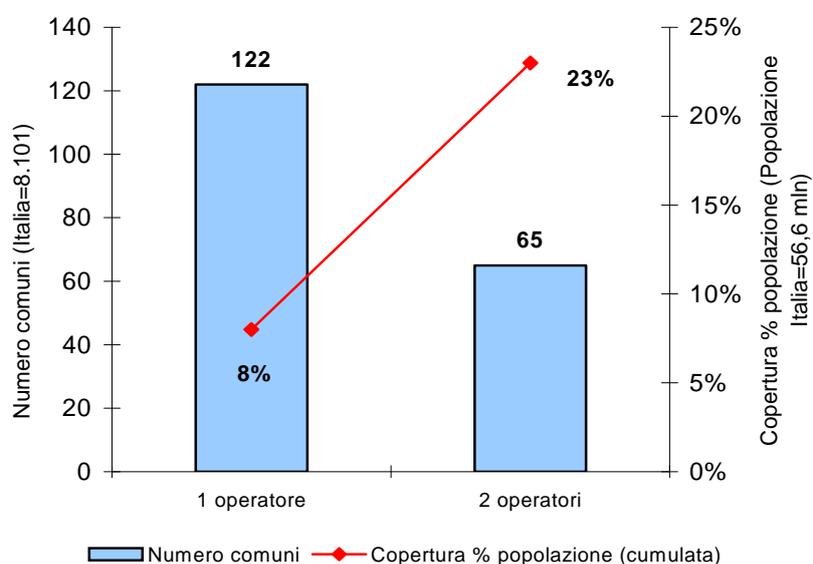
²² Paragrafo 56 delle Linee guida.

(mediante la costruzione di infrastrutture proprietarie sostitutive di quelle di Telecom Italia, oppure mediante la modalità dell'ULL).

50. Di conseguenza la pressione competitiva varia innanzitutto passando dalle aree senza infrastrutture alternative a quelle con infrastrutture alternative e, all'interno di queste, in funzione del numero di operatori che hanno effettivamente attivato una propria offerta.

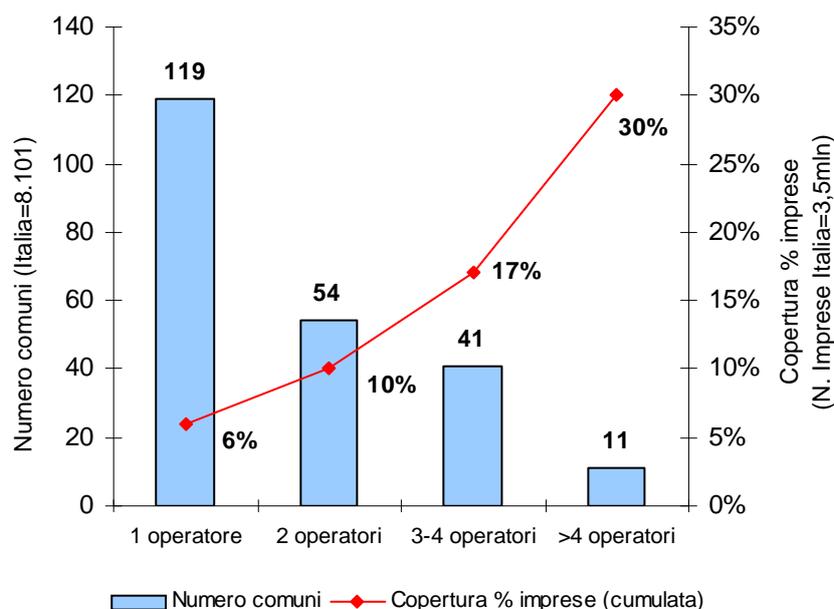
51. Per quanto riguarda il livello di diffusione degli accessi in ULL, a fine giugno 2004, le linee attivate (al lordo di successive disattivazioni) sono circa 700.000. Lo stato dell'accessibilità dell'offerta in unbundling all'ottobre 2004 per i clienti residenziali e ed i clienti non residenziali è sintetizzato nelle Figura 2 e nella Figura 3 rispettivamente.

Figura 2. Copertura e competizione nell'offerta di servizi di accesso in unbundling per clienti residenziali (Ottobre 2004)



Fonte: Osservatorio Banda Larga – Between, 2004

Figura 3. Copertura e competizione nell'offerta di servizi di accesso in *unbundling* per clienti non residenziali (Ottobre 2004)



Fonte: Osservatorio Banda Larga – *Between*, 2004

52. A fine 2003, l'infrastruttura in fibra ottica di Fastweb (presente nelle stesse aree ove è disponibile l'ULL) era in grado di raggiungere il 15% della clientela residenziale (famiglie) e il 17% della clientela non residenziale (imprese). Oltre a rilevare una progressiva riduzione dell'incidenza degli accessi in fibra ottica rispetto a quelli in ULL, occorre anche sottolineare che in questo caso l'accesso riguarda solo in forma marginale il semplice accesso a servizi vocali e di norma comprende, invece, anche l'accesso a Internet a banda larga (per clienti residenziali e non) e quello ai servizi televisivi (sempre più frequentemente, ma solo per i clienti residenziali).

53. D'altra parte, in tutte le aree geografiche per le quali sono stati raccolti dati puntuali a metà 2003 si rilevano quote di mercato dei nuovi entranti, in termini di numero di accessi residenziali (vedi infra), largamente inferiori al 10%. Tale dato porta a concludere che, anche ove esistano infrastrutture alternative/disponibilità per ULL, non si sono create condizioni concorrenziali diverse da quelle riscontrabili nel resto del territorio.

54. Alla luce delle considerazioni appena svolte, l'Autorità ritiene che la dimensione geografica del mercato di riferimento sia nazionale.

2.3. CONCLUSIONI

55. Sulla base delle considerazioni esposte nei precedenti paragrafi, l'Autorità ritiene di individuare i seguenti mercati rilevanti concernenti i servizi di accesso alla rete telefonica pubblica da postazione fissa:

1. accesso per clienti residenziali (analogico e ISDN-BRI);
2. accesso per clienti non residenziali (analogico, ISDN-BRI e ISDN-PRA).

56. L'Autorità ritiene altresì che la dimensione geografica dei mercati individuati sia nazionale.

1. *Si condivide l'orientamento dell'Autorità di individuare due mercati rilevanti, quello dell'accesso alla rete telefonica pubblica da postazione fissa (analogica e digitale) per clienti residenziali e quello dell'accesso alla rete telefonica pubblica da postazione fissa (analogica e digitale) — ove la distinzione tra clienti residenziali e non residenziali è basata sull'identificativo fiscale?*
2. *Si condivide l'orientamento dell'Autorità di considerare nazionale il mercato geografico?*

3. VALUTAZIONE DEL SIGNIFICATIVO POTERE DI MERCATO

57. L'analisi svolta nei successivi paragrafi segue le indicazioni contenute nelle Linee guida e nella Raccomandazione. In particolare, sono stati presi in considerazione i seguenti criteri per la valutazione del significativo potere di mercato:

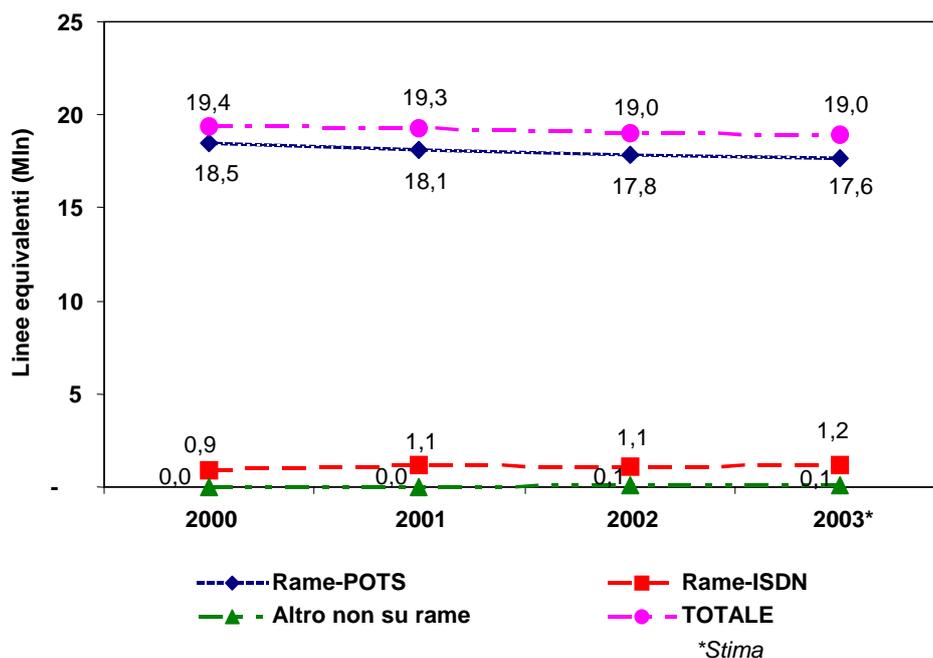
1. quote di mercato;
2. ulteriori criteri, tra i quali: controllo di infrastrutture difficili da duplicare e barriere all'ingresso, le economie di scala e densità, le barriere al cambiamento da parte degli utenti finali.

3.1. QUOTE DI MERCATO

3.1.1. Mercati dell'accesso per clienti residenziali

58. La Figura 4 riassume l'andamento della dimensione totale del mercato dell'accesso per clienti residenziali, espressa in termini di linee equivalenti (un accesso ISDN-BRI è equivalente a due accessi analogici su rame), tra il 2000 ed il 2003.

Figura 4. Consistenze – Linee equivalenti (2000-2003*)



Fonte: elaborazioni dell'Autorità su dati forniti dagli operatori.

59. In termini di linee equivalenti, al 2003 la quota di mercato attribuibile a Telecom Italia era pari a circa il 98%, in calo di due punti percentuali rispetto al dato di fine 2001, quando però l'ULL era ancora in fase di avvio. Il secondo e terzo operatore (rispettivamente Fastweb e Wind) detengono una quota attorno all'1%, mentre gli operatori minori presentano quote del tutto marginali (Tabella 1).

Tabella 1. Quote di mercato – Linee equivalenti (2000-2003)

Linee equivalenti	2000	2001	2002	2003
Telecom Italia	100%	100%	99%	98%
Fastweb	0%	0%	1%	1%
Wind	0%	0%	0%	1%
Altri	0%	0%	0%	0%
TOTALE	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaborazioni dell'Autorità su dati forniti dagli operatori.

60. Qualora si proceda a calcolare le quote di mercato in termini di *clienti*, non si riscontrano sostanziali differenze rispetto al calcolo in base alle linee equivalenti: la quota di mercato di Telecom Italia risulta lievemente inferiore per effetto della minore incidenza delle linee ISDN.

61. Una buona parte del 2% degli accessi forniti da operatori diversi da Telecom Italia è incluso in pacchetti che comprendono servizi diversi dall'accesso alla rete pubblica commutata (in particolare, servizi Internet a larga banda e servizi televisivi). In questi casi il cliente solitamente paga un prezzo mensile fisso, che remunera l'*insieme* dei servizi forniti, senza che sia possibile individuare in modo diretto l'esborso dovuto per il servizio di accesso telefonico. Ciò, da un lato, dimostra che il mercato dell'accesso telefonico *per se* è difficilmente contendibile da parte di nuovi entranti, anche in presenza di obblighi circa l'ULL, e, dall'altro lato, rende difficile l'eventuale valutazione delle quote di mercato in termini di ricavi. Comunque, vista la distribuzione di queste ultime in termini di volumi, la loro valutazione in termini di ricavi non appare necessaria dato lo squilibrio riscontrato in termini di volumi ed il fatto che si tratta di un servizio "omogeneo", cioè ove la possibilità di differenziazione qualitativa sembra limitata.

62. Al fine di convalidare la definizione del mercato, che non prevede una distinzione tra tecnologia impiegata per l'accesso o una ripartizione territoriale del

mercato, è utile impiegare gli elementi raccolti nel corso dell'analisi per valutare le quote di mercato in termini di tipologia di accesso (analogico vs. digitale) e di segmentazione territoriale (sei principali distretti vs. resto d'Italia).

63. Per quanto riguarda il primo aspetto, si evidenzia come la quota di mercato di Telecom Italia sia sostanzialmente pari al 100% per quanto riguarda gli accessi digitali, anche per effetto della scelta dell'operatore Wind che offriva nel 2003 solo accessi analogici alla clientela residenziale. La quota di mercato di Telecom Italia sugli accessi analogici è di conseguenza leggermente inferiore alla media complessiva sopra rilevata.

64. Per quanto riguarda il secondo aspetto, sono stati analizzati singolarmente i sei principali distretti telefonici italiani. In termini di linee equivalenti la quota di mercato dell'operatore Telecom Italia variava a metà 2003 dal 92% di Milano e Genova al 97% di Napoli (Tabella 2, i dati per il 2003 si riferiscono al primo semestre). Nelle restanti aree territoriali la quota di Telecom Italia risulta superiore al 99%.

Tabella 2. Quote di mercato Telecom Italia – Distretti (2000-2003)

Distretti	2000	2001	2002	2003
Roma	100%	100%	97%	94%
Milano	100%	98%	94%	92%
Napoli	100%	100%	99%	97%
Torino	100%	99%	98%	96%
Bologna	100%	100%	97%	95%
Genova	100%	99%	95%	92%
Altri distretti	100%	100%	100%	99%
TOTALE	100%	100%	99%	98%

Fonte: elaborazioni dell'Autorità su dati forniti dagli operatori.

65. Dal punto di vista prospettico, nel breve-medio periodo non si prevedono rilevanti cambiamenti dal punto di vista del bacino di utenza (clienti e linee equivalenti).

66. Allo stesso tempo, nonostante lo sviluppo di soluzioni tecnologiche innovative (VoIP, VoDSL, soluzioni su fibra ottica), si ritiene che il loro impatto di breve e medio periodo sul mercato in esame rimarrà ancora limitato.

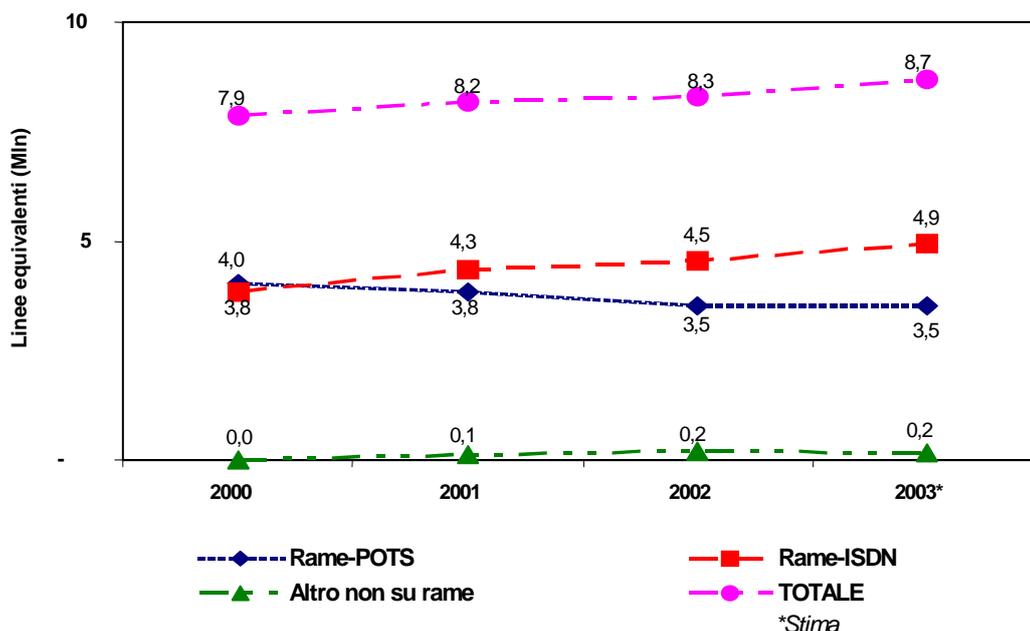
67. Lo scenario evolutivo appare strettamente legato allo sviluppo dell'ULL, innanzitutto nelle attuali aree di copertura e, successivamente, attraverso l'estensione della copertura verso nuove aree. A fine 2005 è possibile ipotizzare una quota complessiva dei concorrenti di Telecom Italia al massimo attorno a 6-8% in termini di linee equivalenti.

68. In conclusione, conformemente al paragrafo 75 delle Linee Diretrici, vista l'esistenza di una quota di mercato sensibilmente superiore al 50%, si può presumere che Telecom Italia detenga una posizione di dominanza individuale nel mercato al dettaglio dell'accesso alla rete telefonica pubblica da postazione fissa per clienti residenziali.

3.1.2. Mercato dell'accesso per clienti non residenziali

69. La Figura 5 riassume l'andamento della dimensione del mercato totale dell'accesso per clienti non residenziali tra il 2000 ed il 2003 in termini di linee equivalenti.

Figura 5. Consistenze – Linee equivalenti (2000-2003*)



Fonte: elaborazioni dell'Autorità su dati forniti dagli operatori.

70. A differenza del mercato residenziale, si osserva un progressivo incremento del numero di linee, in particolare per effetto della crescita delle linee ISDN. Ancor più di quanto riscontrato per gli utenti residenziali, si osserva che la maggior parte degli

accessi ULL destinati alla clientela non residenziale viene attualmente utilizzato per offrire servizi integrati voce e dati.

71. A metà del 2003 la quota di mercato (in termini di linee equivalenti) attribuibile a Telecom Italia era pari a circa il 96%, in calo di tre punti percentuali rispetto al dato di fine 2001, quando però l'ULL era ancora in fase di avvio. Il secondo e terzo operatore (rispettivamente Fastweb e Wind) detengono una quota pari al 3% e all'1%, mentre gli operatori minori presentano quote del tutto marginali (Tabella 3).

Tabella 3. Quote di mercato – Linee equivalenti (2000-2003)

Linee equivalenti	2000	2001	2002	2003
Telecom Italia	100%	99%	97%	96%
Fastweb	0%	1%	2%	3%
Wind	0%	0%	<1%	1%
Altri	0%	0%	<1%	<1%
TOTALE	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaborazioni dell'Autorità su dati forniti dagli operatori.

72. Espressa in termini di clienti, la quota di mercato di Telecom Italia risulta lievemente superiore (il cliente medio dei concorrenti acquista un numero maggiore di linee equivalenti).

73. Per quanto riguarda una valutazione delle quote di mercato in ricavi, valgono le stesse considerazioni svolte al paragrafo 61.

74. Al fine di convalidare la definizione del mercato, che non prevede una distinzione tra tecnologia impiegata per l'accesso o una ripartizione territoriale del mercato, è utile impiegare gli elementi raccolti nel corso dell'analisi per valutare le quote di mercato in termini di tipologia di accesso (analogico vs. digitale) e di segmentazione territoriale (sei principali distretti vs. resto d'Italia).

75. Per quanto riguarda il primo aspetto, non ci sono differenze sostanziali tra la quota di mercato di Telecom Italia tra accessi analogici e digitali. Per quanto riguarda il secondo aspetto, sono stati analizzati singolarmente i sei principali distretti telefonici italiani. In termini di linee equivalenti la quota di mercato dell'operatore Telecom Italia a metà del 2003 è superiore al 90% in tutti i distretti salvo Genova e Milano (Tabella 4). In questi due distretti, i primi ove Fastweb ha realizzato una rete locale d'accesso alternativa in fibra ottica, la quota di Telecom Italia rimane comunque attorno a 5 volte maggiore rispetto al *totale* di tutti gli altri operatori. Pur riconoscendo dunque che a Genova e Milano il livello concorrenziale nel mercato dell'accesso è superiore a quello

nei restanti maggiori distretti e a quello nel resto del paese, non appare plausibile concludere che la capacità di Telecom Italia di agire indipendentemente dai concorrenti sia significativamente inferiore in confronto alle altre aree del paese.

Tabella 4. Quote di mercato Telecom Italia – Distretti (2000-2003)

Distretti	2000	2001	2002	2003
Roma	100%	99%	95%	91%
Milano	99%	94%	88%	86%
Napoli	100%	100%	96%	93%
Torino	100%	98%	93%	90%
Bologna	100%	100%	95%	90%
Genova	100%	97%	86%	83%
Altri distretti	100%	100%	100%	99%
TOTALE	100%	99%	97%	96%

Fonte: elaborazioni dell’Autorità su dati forniti dagli operatori.

76. Dal punto di vista prospettico, sebbene nel breve-medio periodo sia possibile un ulteriore leggero aumento del numero complessivo di linee non residenziali, non si prevedono rilevanti cambiamenti dal punto di vista del bacino di utenza (clienti e linee equivalenti).

77. Allo stesso tempo, nonostante lo sviluppo di soluzioni tecnologiche innovative (VoIP, VoDSL, soluzioni su fibra ottica), si ritiene che il loro impatto di breve e medio periodo sul mercato in esame rimarrà ancora limitato.

78. Lo scenario evolutivo appare strettamente legato allo sviluppo dell’ULL, innanzitutto nelle attuali aree di copertura e, successivamente, attraverso l’estensione della copertura verso nuove aree. A fine 2005 è possibile ipotizzare una quota complessiva dei concorrenti di Telecom Italia al massimo attorno a 10% in termini di linee equivalenti.

79. In conclusione, conformemente al paragrafo 75 delle Linee Diretrici, vista l’esistenza di una quota di mercato sensibilmente superiore al 50%, si può presumere che Telecom Italia detenga una posizione di dominanza individuale nel mercato al dettaglio dell’accesso alla rete telefonica pubblica da postazione fissa per clienti non residenziali.

3.2. CRITERI DIVERSI DALLA QUOTA DI MERCATO

80. La presenza di una quota di mercato superiore al 50% segnala di per sé — salvo casi eccezionali — l'esistenza di una posizione di dominanza in capo al soggetto che la detiene.²³ Sebbene la quota di mercato sia quasi pari al 100% nei mercati in oggetto, si ritiene tuttavia opportuno effettuare anche un'analisi delle caratteristiche economiche dei mercati rilevanti al fine di escludere la presenza di circostanze eccezionali che possano portare a rigettare la presunzione di dominanza. A tal fine, sono stati presi in esame alcuni criteri aggiuntivi, quali: il controllo di infrastrutture difficili da duplicare e barriere all'entrata; le economie di scala e di densità e le barriere al cambiamento da parte degli utenti finali. Si è inoltre proceduto ad un confronto tra la *performance* dei mercati italiani dell'accesso (residenziale e non) con gli altri paesi europei.

3.2.1. *Controllo di infrastrutture difficili da duplicare e barriere all'entrata*

81. L'esistenza di ingenti costi irrecuperabili (*sunk cost*) in caso di uscita dal mercato caratterizza il settore delle telecomunicazioni e in particolare la realizzazione delle reti di accesso.

82. Le opere civili e tecniche necessarie a stendere una rete d'accesso richiedono investimenti ingenti e, in genere, comportano tempi di realizzazione particolarmente lunghi. Inoltre, l'intervallo temporale tra il sostenimento dei costi e la realizzazione dei ricavi rende particolarmente rischioso dal punto finanziario l'ingresso in mercati nei quali è presente l'operatore storico (ex-monopolista) che, invece, dispone delle risorse finanziarie necessarie per i propri investimenti (e, potenzialmente, per esercitare una pressione competitiva sui prezzi). Quest'ultima considerazione vale, seppure in misura minore, anche per un entrante parzialmente infrastrutturato che faccia uso dell'ULL.

83. La rete di accesso di Telecom Italia è stata realizzata nel corso di un arco temporale molto lungo e, a fine 2003, consiste di circa 27 milioni di linee equivalenti attive, per un numero di doppini che viene stimato in circa 50 milioni. Questo conferma l'impossibilità di duplicazione in tempi brevi di una tale infrastruttura.

84. Complessivamente, il numero di canali voce attivati dai nuovi entranti a fine 2003 era di circa 1 milione di unità (circa la metà dei quali relativi alla clientela residenziale).

²³ Cfr. paragrafo 75 delle Linee guida.

85. Sebbene in alcune aree metropolitane un operatore (Fastweb) abbia realizzato delle infrastrutture in fibra ottica relativamente capillari per consentire l'accesso diretto anche alla clientela residenziale, va osservato che tali risorse sono state reperite in larga misura attraverso un processo di quotazione avviato in una fase congiunturale particolarmente positiva per il settore delle telecomunicazioni. Si ricordi inoltre che la realizzazione di tali opere è stata agevolata dalla possibilità di utilizzare le infrastrutture civili realizzate dall'operatore *incumbent* nelle città maggiori a metà degli anni '90 (cfr. causa Seat Pagine Gialle – Cecchi Gori Communications, C.1458) per l'offerta di servizi innovativi di tipo televisivo.

86. Di conseguenza, non sussistono elementi per supporre che tale modello (infrastruttura in fibra ottica fino alla sede d'utente) possa essere agevolmente replicato da parte di altri operatori nel breve e medio periodo, sia nelle stesse aree sia in nuove aree.

87. Riguardo all'accesso diretto in ULL, il numero ancora limitato di operatori attivi e la ridotta copertura territoriale sembrano invece dimostrare che esso non sia sufficiente, almeno nel breve-medio periodo, a ridurre sensibilmente le barriere all'ingresso nei due mercati in oggetto, legate soprattutto al fatto che permangano costi fissi non trascurabili legati all'ULL (in particolare, costi di co-locazione e attivazione). L'esiguo numero di operatori attualmente presenti è prova della permanenza di significative barriere all'ingresso.

88. Si ritiene quindi che dal punto di vista della creazione di infrastrutture totalmente/parzialmente (utilizzo di ULL) alternative alla rete Telecom Italia di accesso alla rete pubblica commutata permangano delle rilevanti barriere all'ingresso legate all'entità degli investimenti richiesti e ai tempi di realizzazione per entrambe le tipologie di clientela.

3.2.2. *Economie di scala e densità*

89. Le reti d'accesso fisse, oltre a richiedere investimenti irrecuperabili, sono caratterizzate dalla presenza di rilevanti economie di scala. L'entità dei costi di installazione, indivisibili e fissi, fa sì che il costo medio per utente diminuisca sensibilmente al crescere del numero degli accessi. Dato che buona parte dei costi fissi ed indivisibili hanno ambito locale (con ciò si intende che sono associati ad elementi di rete che si trovano a poca distanza dalla sede di utente), le riduzioni dei costi medi associate ai volumi prodotti sono strettamente connesse non tanto al numero di clienti *per sé* quanto al numero di clienti per unità di superficie (economie di densità).

90. Economie di scala/densità caratterizzano non solo la funzione di produzione di un operatore completamente infrastrutturato ma anche, seppure in misura minore, la realizzazione di accessi alla rete telefonica attraverso offerte all'ingrosso di accesso disaggregato alla rete in rame. In effetti, l'operatore alternativo, per fornire il servizio di accesso ha una struttura di costi che risente sia di costi fissi (predisposizione del sito, apparati in co-locazione, schede per l'accesso) sia di costi ricorrenti che devono essere affrontati per fornire il servizio (fitti per la co-locazione, gestione e manutenzione per gli impianti) a prescindere dal numero effettivo di clienti.

91. Il consulente indipendente Between/IDATE ha stimato l'importanza delle economie di scala/densità nei due mercati in oggetto. Per quanto riguarda l'accesso per clienti residenziali, l'analisi condotta mostra che, concentrandosi su siti che hanno almeno 10.000 linee residenziali (cioè situati in zone ad alta densità abitativa) sia necessario raggiungere una penetrazione tra l'8 ed il 10% sulle linee residenziali per raggiungere il pareggio di bilancio considerando un ricavo pari al canone attualmente richiesto da Telecom Italia. Per quanto riguarda l'accesso per clienti non residenziali, l'analisi condotta mostra che, concentrandosi su siti che hanno almeno 3.000 linee non residenziali (cioè situati in cd. *business districts*), sia necessario raggiungere una penetrazione intorno al 10% sulle linee non residenziali per raggiungere il pareggio di bilancio considerando un ricavo pari al canone attualmente richiesto da Telecom Italia.

3.2.3. *Barriere al cambiamento da parte degli utenti finali*

92. Una misura indiretta della presenza di barriere al cambiamento è già stata proposta quando si sono discusse le quote di mercato: pure in presenza di un'offerta ULL, il numero di clienti residenziali che hanno sostituito Telecom Italia con un operatore alternativo è a fine 2003 pari a circa 400.000 unità (al lordo dei clienti che hanno successivamente disattivato il servizio fornito loro grazie all'ULL). Il numero di clienti non residenziali è pari alla stessa data a 150.000; ciò dimostra un processo di apertura di tale mercato ancora piuttosto difficoltoso. Al 30 giugno 2004, il totale delle linee in ULL attivate — sempre al lordo di successive disattivazioni — è pari a 697.530 (il numero di linee in ULL disattivate è stimabile attorno al 10% del totale).

93. Parte di questo fenomeno può essere spiegato dai costi del distacco da Telecom Italia. Ad esempio, se tale distacco avviene durante i primi 12 mesi dall'attivazione del servizio, l'utente è tenuto al pagamento del canone mensile per il residuo dell'anno.

94. Per quanto riguarda la consapevolezza dell'esistenza di alternative a Telecom Italia da parte di clienti residenziali, mentre è ampiamente diffusa la conoscenza di

un'offerta alternativa per quanto riguarda la disponibilità di servizi alternativi a quelli dell'*incumbent* per il traffico — conoscenza di almeno un operatore alternativo superiore all'80% — sono ancora meno del 50% gli individui che si dichiarano a conoscenza della possibilità di distaccarsi completamente da Telecom Italia (rilevazione AGCOM su un campione di 2008 individui rappresentativo della popolazione italiana tra i 15 e i 74 anni svolta nel febbraio 2004). Un numero ancora inferiore di individui è inoltre pienamente consapevole delle implicazioni e condizioni di tale distacco.

95. Sempre dalla rilevazione condotta da AGCOM emerge come — *una volta che gli intervistati venivano messi a conoscenza dell'effettiva possibilità di distacco dall'operatore storico* — vi sia un significativo interesse per la possibilità di definire un unico rapporto contrattuale con il fornitore di servizi di telecomunicazione (accesso e traffico). Per quanto riguarda gli accessi residenziali, esiste dunque ancora una certa inerzia che genera problemi di dominanza individuale da parte dell'ex-monopolista legale.

96. Per quanto riguarda la conoscenza di offerte alternative a quelle di Telecom Italia tra utenti non residenziali, questa è leggermente superiore rispetto a quella dei clienti residenziali (sondaggio su un campione di 1734 imprese con tre o più addetti, rappresentativo del corrispondente universo). Infatti, sono circa il 70% le aziende con 3 e più addetti che si dichiarano a conoscenza della possibilità di distaccarsi completamente da Telecom Italia (rilevazione AGCOM, febbraio 2004). Sono comunque meno del 70% le aziende pienamente consapevoli delle implicazioni e condizioni di tale distacco. Anche per gli utenti non residenziali dalla rilevazione condotta da AGCOM emerge come vi sia un significativo interesse per la possibilità di definire un unico rapporto contrattuale con il fornitore di servizi di telecomunicazione.

3.3. CONCLUSIONI

97. Alla luce delle evidenze presentate in questo documento, si può concludere che non esistano ragioni sufficienti, anche in un'ottica prospettica, a modificare la presunzione di dominanza individuale in capo a Telecom Italia nei seguenti mercati:

1. mercato al dettaglio dell'accesso alla rete telefonica pubblica da postazione fissa per clienti residenziali;
2. mercato al dettaglio dell'accesso alla rete telefonica pubblica da postazione fissa per clienti non residenziali.

3. Si condivide l'orientamento dell'Autorità di identificare Telecom Italia quale unico operatore detentore di significativo potere di mercato nei due mercati rilevanti?

4. DEFINIZIONE DEGLI OBBLIGHI PER LE IMPRESE CHE DISPONGONO DI UN SIGNIFICATIVO POTERE DI MERCATO

4.1. PRINCIPI E RIFERIMENTI NORMATIVI PER LA DEFINIZIONE DI OBBLIGHI REGOLAMENTARI NEI MERCATI RILEVANTI

98. Ai sensi del vigente quadro normativo, l’Autorità, individuati i mercati rilevanti e riscontrata la posizione dominante di un’impresa, è chiamata a imporre misure regolamentari e a valutare l’opportunità di mantenere, modificare o revocare gli obblighi in vigore.

99. Le direttive europee (in particolare, per i due mercati in esame, la direttiva Servizio Universale), la Raccomandazione (paragrafo 3.4.) e le Linee guida (capitolo 4.) forniscono indicazioni chiare e dettagliate sul percorso che l’Autorità segue nell’imposizione degli obblighi normativi alle imprese aventi significativo potere di mercato.

100. Una volta individuata una situazione di significativo potere di mercato in un mercato rilevante, l’Autorità è tenuta ad applicare almeno un obbligo regolamentare all’operatore dominante (paragrafo 114 delle Linee guida) ed 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 delle comunicazioni elettroniche (di seguito “Codice”); tale principio è ripreso dalle Linee guida (paragrafi 117 e 118) e declinato, con specifico riferimento agli obblighi applicabili ai mercati al dettaglio, all’articolo 17, comma 2, della direttiva Servizio Universale e all’articolo 67, comma 2, del Codice. A livello nazionale, l’articolo 13, comma 8, del Codice prevede, inoltre, che l’Autorità effettui un’analisi di impatto regolamentare degli obblighi introdotti.

101. Con specifico riferimento alle prime fasi di attuazione del nuovo quadro, in cui risultano ancora operanti gli obblighi regolamentari fissati ai sensi del quadro ONP (*Open Network Provision*), le Autorità non potranno revocare gli obblighi preesistenti “[...] senza dimostrare chiaramente che detti obblighi hanno raggiunto lo scopo e non hanno più ragione di esistere [...]” (paragrafo 119 delle Linee guida); l’attività di imposizione degli obblighi non può, pertanto, prescindere da una verifica di coerenza

del regime vigente con le condizioni concorrenziali che emergono dall'analisi dei singoli mercati rilevanti e si risolve sostanzialmente in una conferma ovvero in una modifica, un'integrazione o una rimozione dei vincoli preesistenti.

102. Altra importante indicazione fornita dal nuovo quadro (articolo 17, comma 1, della direttiva Servizio Universale ed articolo 67, comma 1, del Codice) in relazione all'applicazione di obblighi regolamentari nei mercati destinati agli utenti finali, è quella secondo cui l'introduzione di obblighi a livello di servizi al dettaglio potrà essere definita soltanto ove gli obblighi imposti sui mercati all'ingrosso non siano ritenuti sufficienti al conseguimento degli obiettivi del nuovo quadro.

103. In questo caso, la possibilità di definire obblighi aggiuntivi è amplissima: l'articolo 67, comma 2, del Codice segnala i principali ostacoli concorrenziali che possono incidere sui mercati al dettaglio (prezzi eccessivi e prezzi predatori, blocco o limiti nell'accesso al mercato da parte dei concorrenti, discriminazione tra clienti finali, indebito accorpamento dei servizi offerti, etc.) e indica in modo non tassativo alcuni possibili correttivi regolamentari (massimali di prezzo, controllo del singolo prezzo, obblighi di orientamento al costo, etc.); la condizione posta all'esercizio del potere regolamentare dell'Autorità è quella di definire obblighi e strumenti applicativi in linea con gli obiettivi del nuovo quadro.

104. In coerenza con i riferimenti sopra richiamati, l'Autorità ha proceduto alla definizione degli obblighi regolamentari in capo a Telecom Italia, in ragione della posizione di significativo potere di mercato detenuta dalla medesima impresa sui mercati dell'accesso telefonico, riconducibili ai mercati n. 1 e n. 2 della Raccomandazione, in base al seguente processo:

- a) analisi dei potenziali problemi concorrenziali connessi alla posizione dominante nei mercati rilevanti;
- b) valutazione dell'efficacia della regolamentazione dei corrispondenti mercati all'ingrosso (*wholesale*);
- c) declinazione dei nuovi obblighi, a partire dagli obblighi vigenti nei mercati rilevanti ai sensi del regime regolamentare ONP.

4.2. I POTENZIALI PROBLEMI CONCORRENZIALI CONSEGUENTI ALLA POSIZIONE DOMINANTE SUI MERCATI RILEVANTI.

105. Il significativo potere di mercato accertato in capo a Telecom Italia nei mercati n. 1 e n. 2 della Raccomandazione costituisce il presupposto per l'attuazione di pratiche anti-competitive volte a distorcere la concorrenza nei mercati dell'accesso alla rete pubblica commutata e ad estendere la dominanza nei mercati orizzontalmente e

verticalmente collegati. Peraltro, la posizione di significativo potere di mercato detenuta dalla medesima società nei relativi mercati all'ingrosso consentirebbe di attuare politiche commerciali volte a rafforzare il potere detenuto nei mercati oggetto della presente analisi.²⁴ L'Autorità ha pertanto esaminato, sulla base della tradizionale tassonomia di natura antitrust, i comportamenti anticoncorrenziali volti a perseguire tre categorie di obiettivi:

- a. estensione della dominanza in mercati verticalmente integrati;
- b. estensione della dominanza in mercati orizzontalmente integrati;
- c. esercizio della dominanza sul singolo mercato.

4.2.1. Estensione della dominanza in mercati verticalmente integrati

106. La concomitante posizione di dominanza detenuta da Telecom Italia sui mercati all'ingrosso dell'accesso e sui corrispondenti mercati al dettaglio, consente all'operatore di distorcere a proprio favore le dinamiche concorrenziali nei mercati dell'accesso al dettaglio, agendo sulla disponibilità e sulle condizioni di fornitura dei fattori produttivi indispensabili per le imprese concorrenti (elementi di rete e risorse correlate).

107. L'operatore dominante può negare l'accesso alla rete e ai fattori produttivi e rifiutare ogni forma di negoziazione o, in subordine, può definire termini e condizioni contrattuali di fornitura irragionevoli, tali da tradursi in un sostanziale rifiuto a fornire detti *input*.

108. Altri comportamenti suscettibili di incidere sui mercati al dettaglio sono riferibili alle specifiche condizioni di fornitura degli *input*: tempi di *provisioning* e standard qualitativi discriminatori rispetto a quelli riconosciuti alle proprie divisioni commerciali, *bundling* di servizi/prestazioni che impongono al concorrente di acquistare prestazioni non necessarie e che si risolvono in un indebito aumento dei costi, configurazioni tecniche che limitano la capacità di differenziazione dei prodotti finali da parte delle imprese concorrenti.

109. Un altro tipo di comportamenti anticoncorrenziali, attuabili in virtù dell'integrazione verticale dell'operatore dominante, è quello del possibile scambio di informazioni tra le unità organizzative preposte alla gestione della rete e le unità organizzative commerciali di Telecom Italia, che può determinare condizioni discriminatorie nei mercati al dettaglio.

²⁴ Vedi la consultazione pubblica sul mercato dei servizi di "Accesso disaggregato all'ingrosso (ivi compreso l'accesso condiviso) alle reti e sottoreti metalliche, ai fini della fornitura di servizi a banda larga e vocali", pubblicato sul sito web dell'Autorità il giorno 18 gennaio 2004.

110. Al fine di ovviare ai comportamenti anticompetitivi connessi all'integrazione verticale, il nuovo quadro regolamentare mette a disposizione dell'Autorità una serie di strumenti quali gli obblighi di trasparenza, non discriminazione, separazione contabile, accesso ed uso degli elementi di rete, controllo dei prezzi e contabilità dei costi.

111. Relativamente alla possibilità per Telecom Italia di estendere sui mercati al dettaglio la propria posizione di dominanza detenuta anche sui mercati all'ingrosso, attraverso una modulazione delle relazioni tra i prezzi dei servizi all'ingrosso e quelli dei corrispondenti servizi al dettaglio, l'Autorità è chiamata ad intervenire al fine di evitare fenomeni di compressione dei margini a scapito delle imprese concorrenti tali da estromettere gli operatori alternativi dal mercato al dettaglio. Gli effetti di questi comportamenti (*price squeeze*) possono essere evitati mediante l'applicazione di strumenti di regolamentazione e controllo *ex ante* dei prezzi delle offerte al dettaglio dell'operatore dominante.

4.2.2. *Estensione della dominanza su mercati orizzontalmente integrati*

112. Un operatore che risulta essere dominante su un determinato mercato al dettaglio dispone di diverse soluzioni per estendere la dominanza sui mercati orizzontalmente integrati. L'operatore dominante potrebbe praticare dei sussidi incrociati, fissando prezzi ingiustificatamente elevati per i servizi di accesso e in tal modo sovvenzionare il prezzo di altri servizi offerti in concorrenza con altre imprese, al fine di conquistare (o difendere) quote di mercato nel settore collegato. Altrimenti, l'operatore potrebbe far leva sul potere detenuto nella vendita dei servizi di accesso per imporre condizioni eccessivamente onerose anche nella vendita di altri beni, e conseguire quindi elevati ritorni unitari. Tali pratiche anticompetitive possono essere attuate con la predisposizione di condizioni contrattuali che prevedono la vendita congiunta di più prodotti (c.d. bundling dei servizi).

4.2.3. *Esercizio della dominanza sul singolo mercato*

113. A prescindere dai problemi concorrenziali conseguenti alla concomitante posizione dominante su due o più mercati (nella duplice accezione sopra descritta dell'integrazione verticale/orizzontale), la semplice posizione dominante sui mercati individuati costituisce comunque la condizione per una serie di comportamenti anticoncorrenziali. Vi è, infatti, la possibilità di praticare comportamenti che ostacolano o impediscano l'ingresso di imprese concorrenti sul mercato in questione (ad esempio,

mediante la definizione di condizioni contrattuali o tecniche che vincolino la libertà di scelta del cliente finale), di definire condizioni economiche e di fornitura sproporzionate (prezzi eccessivi) e discriminatorie nel trattamento della clientela finale, di sfruttare la posizione dominante per definire insufficienti livelli di investimenti in infrastrutture e produrre, conseguentemente, un peggioramento della qualità dei servizi finali.

4. Si condividono le valutazioni dell’Autorità circa i potenziali problemi concorrenziali connessi alla posizione di significativo potere di mercato detenuta da Telecom Italia nei mercati rilevanti individuati?

4.3. VALUTAZIONE DELL’EFFICACIA DELLA REGOLAMENTAZIONE DEI MERCATI ALL’INGROSSO

114. In assenza di intervento regolamentare, la posizione di significativo potere di mercato detenuta da Telecom Italia nei mercati dell’accesso all’ingrosso, in virtù del possesso dell’unica rete di accesso presente sull’intero territorio nazionale, consentirebbe alla medesima società di attuare politiche commerciali volte a rafforzare il potere detenuto nei mercati al dettaglio. In particolare, l’operatore dominante avrebbe interesse a impedire l’accesso di altri operatori alla rete e a preservare le rendite generate non solo nel mercato dell’accesso destinato agli utenti finali, ma anche in quelli dei servizi a traffico. Al fine di neutralizzare tali comportamenti anticompetitivi e di ridurre le barriere all’ingresso nel mercato dell’accesso, l’Autorità ha obbligato Telecom Italia, nell’ambito del vecchio quadro regolamentare, a consentire l’accesso disaggregato alla rete locale e forme di accesso indiretto, ovverosia la selezione e preselezione del vettore.

115. La regolamentazione dell’accesso disaggregato alla rete locale è in corso di revisione nell’ambito delle analisi di mercato condotte ai sensi del nuovo quadro regolamentare. In data 18/01/2005, l’Autorità ha pubblicato sul sito web la consultazione pubblica sulla identificazione ed analisi del mercato dell’accesso disaggregato all’ingrosso (ivi compreso l’accesso condiviso) alle reti e sotto reti metalliche, ai fini della fornitura di servizi a banda larga e vocali, sulla valutazione di sussistenza del significativo potere di mercato per le imprese ivi operanti e sugli obblighi regolamentari cui vanno soggette le imprese che dispongono di un tale potere (mercato n. 11 fra quelli identificati dalla Raccomandazione sui mercati rilevanti dei prodotti e dei servizi della Commissione europea). All’esito di tale analisi, l’Autorità ha

espresso l'orientamento di notificare nuovamente Telecom Italia quale operatore con significativo potere di mercato e di mantenere i principali obblighi imposti all'operatore storico nell'ambito del vecchio quadro regolamentare.

116. La valutazione degli strumenti normativi predisposti per l'accesso disaggregato alla rete locale è positiva. L'offerta commerciale di Telecom Italia relativa al servizio di unbundling è disponibile nel mercato italiano dall'inizio del 2002. Da allora, fino al giugno 2004, Telecom Italia ha predisposto e consegnato oltre 1000 siti, la copertura potenziale del servizio ha raggiunto circa il 25% della popolazione, e gli operatori new comer hanno acquisito 697.530 linee, pari al 2,62% delle linee complessivamente attive in Italia. Nell'Unione europea, l'unico paese che osserva un numero maggiore di linee cedute in unbundling è la Germania, con 1.627.846 linee (pari al 4,34% delle linee totali), ma va considerato che il servizio è disponibile dal 1998.

117. Tuttavia, nonostante la diffusione del servizio dell'unbundling, il mercato dell'accesso in Italia è ancora fortemente concentrato. Telecom Italia deteneva, a fine 2003, il controllo del 98% delle linee residenziali e il 96% delle linee affari complessivamente attive in Italia.

118. Tali risultati sono spiegabili alla luce del fatto che l'accesso disaggregato alla rete locale richiede un adeguato intervallo temporale per dispiegare pienamente gli effetti pro-competitivi e consentire agli operatori nuovi entranti la possibilità di erodere sostanziali quote di mercato all'*incumbent*. Inoltre, il modello di concorrenza basato sull'*unbundling* del *local loop* implica considerevoli investimenti fissi (parte dei quali rappresentano dei costi irrecuperabili in caso di uscita dal mercato), che rendono maggiore, *ceteris paribus*, il grado di incertezza e la rischiosità delle attività degli operatori alternativi. Peraltro, a livello europeo, va considerato che, sebbene i servizi di accesso disaggregato della rete metallica siano stati introdotti come misura pro-competitiva nei mercati dei servizi vocali, in seguito, tale misura è stata utilizzata principalmente come leva per stimolare la concorrenza nel mercato dei servizi di trasmissione dati a larga banda.

119. Pertanto, l'accesso disaggregato alla rete locale, pur rappresentando un utile strumento regolamentare, non è sufficiente a consentire, nel breve periodo, un sostanziale accesso alla rete da parte degli operatori alternativi e a promuovere la concorrenza nei mercati dei servizi di accesso destinati agli utenti finali.

120. L'altro strumento utilizzato dall'Autorità per regolamentare i mercati relativi alla fornitura all'ingrosso di servizi sulle reti telefoniche pubbliche in postazione fissa è costituito dagli obblighi in materia di accesso indiretto, ovverosia l'offerta di servizi di selezione e preselezione del vettore (*Carrier selection* – CS – e *Carrier pre-selection* –

CPS). Tali forme di accesso mettono a disposizione di un operatore alternativo a Telecom Italia un servizio di interconnessione che include le funzionalità ed i segmenti di rete pubblica commutata necessari per la prima parte della chiamata. A fine 2003, 3.700.000 utenti hanno stipulato un contratto di preselezione del vettore con un operatore alternativo e i sottoscrittori di un contratto di selezione superavano gli 8 milioni, prova di un indubbio successo della regolamentazione specifica. Tuttavia, la CS e la CPS, che l'Autorità è tenuta a imporre, ai sensi dell'art. 69 del Codice, anche nell'ambito del nuovo quadro regolamentare, costituiscono degli obblighi a livello wholesale che indirizzano specifici problemi competitivi nei mercati al dettaglio dei servizi telefonici (locali, nazionali e internazionali) mentre non incidono direttamente sui servizi di accesso e sul relativo grado di competizione.

121. In sintesi, l'Autorità valuta positivamente i risultati ottenuti dai singoli strumenti regolamentari (accesso disaggregato alla rete locale e selezione e preselezione del vettore) vigenti nei mercati all'ingrosso relativi alla fornitura di servizi di accesso sulle reti telefoniche pubbliche in postazione fissa, tuttavia ritiene che tali misure non siano sufficienti a neutralizzare il potere di mercato detenuto da Telecom Italia nella fornitura dei servizi di accesso destinati agli utenti finali e a promuovere un mercato dell'accesso al dettaglio aperto e competitivo.

5. L'Autorità ritiene che i rimedi in vigore nei mercati all'ingrosso siano necessari ma insufficienti per assicurare condizioni concorrenziali nei mercati dell'accesso al dettaglio. Si condivide tale valutazione?

122. Constatato che i rimedi nei mercati all'ingrosso sono necessari ma insufficienti ad assicurare condizioni concorrenziali nei mercati dell'accesso al dettaglio, l'Autorità può percorrere diverse strade per promuovere l'apertura della rete di accesso all'utilizzo di altri operatori e controllare le condizioni economiche e tecniche imposte dall'operatore dominante agli utenti finali: imporre ulteriori obblighi al livello wholesale, ricorrere a forme di regolamentazione dei mercati retail oppure prescrivere una combinazione di obblighi a livello wholesale e a livello retail.

123. In assenza di intervento regolamentare, i potenziali problemi concorrenziali che potrebbero derivare dalla posizione di dominanza detenuta da Telecom Italia simultaneamente nel mercato dei servizi di accesso forniti all'ingrosso e al dettaglio attengono all'uso esclusivo della rete e dall'imposizione di prezzi sproporzionati e non commisurati ai costi. Pertanto, il regolatore deve promuovere l'apertura della rete di

accesso all'utilizzo di altri operatori e il controllo delle condizioni economiche e tecniche imposte dall'operatore dominante agli utenti finali.

124. Alla luce della duplice natura dei problemi concorrenziali e, conseguentemente, degli obiettivi, ovverosia corretta gestione dell'accesso alla rete e gestione del potere di mercato nella fornitura dei servizi al dettaglio, sembra opportuno indirizzare i meccanismi concorrenziali utilizzando contemporaneamente obblighi a livello wholesale e a livello retail. In questo modo, l'obiettivo di apertura della rete all'ingresso di altri operatori sarà perseguito con strumenti a tutela degli operatori alternativi e il controllo del potere di mercato detenuto da Telecom Italia nel mercato dell'accesso al dettaglio sarà disciplinato con strumenti a tutela degli utenti finali. In sintesi, ciascun obiettivo verrà perseguito con uno specifico strumento regolamentare.

125. Peraltro, nel momento in cui i rimedi vigenti nei mercati all'ingrosso sono considerati necessari ma insufficienti e simultaneamente viene constatata la necessità di indirizzare i problemi concorrenziali relativi all'accesso alla rete con obblighi di natura wholesale, ne deriva la necessità di ricercare delle ulteriori misure volte a consentire l'utilizzo della rete di Telecom Italia ad altri operatori.

126. Pertanto, l'Autorità considera opportuno mantenere il doppio livello di regolamentazione attualmente in vigore, quello all'ingrosso e quello al dettaglio, e dal momento in cui la regolamentazione all'ingrosso risulta insufficiente, si propone di individuare strumenti addizionali per permettere una maggiore apertura della rete di Telecom Italia. Del resto, si rileva che fino ad ora, sia in Italia sia negli altri paesi europei, la regolamentazione dei mercati dell'accesso all'ingrosso è sempre stata accompagnata da quella dei mercati destinati agli utenti finali e i deficit di concorrenza nel mercato dell'accesso all'ingrosso sono stati sempre regolamentati introducendo addizionali obblighi a tal livello.

6. L'Autorità considera opportuno mantenere il doppio livello di regolamentazione dell'accesso, quello all'ingrosso e quello al dettaglio, e dal momento in cui la regolamentazione all'ingrosso risulta insufficiente, si propone di individuare strumenti addizionali per consentire l'accesso degli operatori alternativi a tali servizi e accelerare, di conseguenza, lo sviluppo della concorrenza nel mercato finale. Si condivide tale impostazione?

4.4. LA PROPOSTA DI REGOLAMENTAZIONE DEI MERCATI DELL'ACCESSO ALLA RETE TELEFONICA PUBBLICA IN POSTAZIONE FISSA, PER CLIENTI RESIDENZIALI E PER CLIENTI NON RESIDENZIALI.

127. Le caratteristiche strutturali delle reti di accesso in postazione fissa e la posizione di dominanza riscontrata in capo a Telecom Italia nel mercato dei servizi di accesso al dettaglio richiedono la predisposizione di un quadro regolamentare articolato su due livelli: nel primo, si regolano le modalità di accesso all'infrastruttura da parte degli operatori alternativi e nel secondo si pongono le condizioni per attivare forme di controllo del potere detenuto dall'operatore nel mercato destinato agli utenti finali. In altre parole, la regolamentazione si confronta, da un lato, con la gestione dell'accesso degli operatori alternativi all'infrastruttura dell'operatore dominante, e, dall'altro, con il controllo delle condizioni economiche e tecniche relative ai servizi di accesso destinati agli utenti finali. La regolamentazione deve rispondere a una logica unitaria che assicuri il controllo del potere di mercato del proprietario della rete, l'adozione di strumenti atti a incentivare l'uso efficiente delle risorse e l'effettiva realizzazione di meccanismi concorrenziali nel mercato finale.

128. A tal fine, l'Autorità ritiene opportuno integrare il novero dei rimedi regolamentari a livello wholesale individuati dalle direttive comunitarie e richiamati al precedente paragrafo 4.3, con l'obbligo di fornire il servizio di rivendita del canone all'ingrosso a condizioni prestabilite, al fine di promuovere l'accesso alla rete di operatori alternativi, e di mantenere, a livello retail, il regime di price cap, con le modifiche di seguito descritte, al fine di evitare l'applicazione di prezzi eccessivi.

129. Prima di esaminare le diverse motivazioni e di specificare il dettaglio degli obblighi proposti, appare utile illustrare le motivazioni che hanno condotto l'Autorità (secondo una ricostruzione seguita peraltro anche da altre Autorità di regolamentazione europee), a proporre la introduzione dell'obbligo di fornitura del servizio di rivendita del canone all'ingrosso nell'ambito della presente analisi e non nell'ambito dei rimedi individuati in relazione al mercato dell'accesso disaggregato all'ingrosso (mercato n. 11 della raccomandazione UE sui mercati rilevanti). Al riguardo, si rileva che il servizio di rivendita del canone all'ingrosso è uno strumento che, attraverso l'apertura della rete di Telecom Italia all'ingresso di altri operatori di telecomunicazioni si risolve sostanzialmente nell'obbligo per la medesima Telecom Italia di predisporre la fornitura di un servizio di accesso all'ingrosso del tutto nuovo, in quanto non previsto nel precedente regime regolamentare ONP (*Open Network Provision*) e si pone come un

ulteriore mezzo per la promozione dello sviluppo della concorrenza nel mercato dei servizi di accesso agli utenti finali. Esso è pertanto uno strumento che, agendo a livello di servizi all'ingrosso, indirizza un tipico problema concorrenziale (l'uso esclusivo della propria rete da parte dell'operatore dominante) riscontrato nei mercati al dettaglio oggetto della presente analisi.

130. Ciò detto, l'analisi del mercato relativo all'accesso disaggregato alla rete locale non è sembrata la sede idonea per l'eventuale introduzione dell'obbligo di fornitura del servizio di rivendita del canone all'ingrosso; la definizione puntuale del mercato n. 11 fornita dalla citata Raccomandazione infatti riporta, anche attraverso l'esplicito richiamo al Regolamento CE n. 2887/2000, ad obblighi regolamentari già esistenti e dettagliatamente descritti nel precedente regime regolamentare ONP e profondamente divergenti – sia per quanto concerne gli elementi di rete ed i servizi ancillari coinvolti, sia per quanto concerne le modalità di definizione dei prezzi – rispetto all'eventuale regime regolamentare del nuovo servizio all'ingrosso.

131. In ossequio al “principio di proporzionalità”, in cui è richiesto che ciascun obbligo sia basato sulla natura della restrizione della concorrenza accertata e sia giustificato alla luce degli obiettivi fondamentali perseguiti con l'azione regolamentare, l'Autorità ha quindi ritenuto opportuno considerare l'introduzione di tale obbligo nell'analisi dei mercati 1 e 2.

132. E' il caso di ricordare, al riguardo, le indicazioni fornite dal nuovo quadro (articoli 16 e 17, comma 1, della direttiva Servizio Universale ed articolo 67, comma 1, del Codice) in relazione all'applicazione di obblighi regolamentari sui mercati riconducibili ai servizi di accesso ed uso della rete telefonica pubblica fissa (ivi compresi quindi i mercati in esame); tali norme dispongono che l'introduzione di obblighi a livello di servizi al dettaglio potrà essere definita soltanto ove gli obblighi imposti sui mercati all'ingrosso non siano ritenuti sufficienti al conseguimento degli obiettivi del nuovo quadro.

133. Assunta quindi la proposta di imporre (*rectius*, di confermare) gli obblighi a livello *wholesale* descritti nei documenti di consultazione pubblica relativi ai mercati 8, 9, 10 e 11, in occasione dell'analisi di mercato relative ai mercati 1 e 2 si rende necessario, preliminarmente alla conferma (ovvero alla integrazione o alla rimozione) degli obblighi regolamentari a livello di servizi al dettaglio, verificare se la introduzione di ulteriori rimedi a livello *wholesale* possa ritenersi sufficiente a risolvere i problemi concorrenziali sopra richiamati.

134. L'articolo 17, comma 1, lett. b) (art. 67 comma 1, del codice), è ancora più chiaro nell'individuare negli obblighi previsti dalla direttiva 2002/19 (direttiva accesso),

la valutazione propedeutica da effettuare in relazione alla declinazione dei rimedi regolamentari al dettaglio.

135. In base a tali considerazioni, l'Autorità ritiene di dover procedere alla proposta di introduzione del servizio all'ingrosso di rivendita del canone in occasione della presente analisi.

LIVELLO WHOLESALE

4.4.1. Obblighi in materia di accesso e di uso di determinate risorse

136. Un significativo problema competitivo nei mercati dei servizi di accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa, per clienti residenziali e per clienti non residenziali, è costituito dalla presenza di elevate barriere all'ingresso di nuovi operatori. Tali barriere derivano dalla presenza di costi irrecuperabili in caso di uscita dal mercato, di economie di scala e di densità. L'Autorità, in linea con quanto espresso da altre autorità di regolamentazione nazionali e sopranazionali, dagli operatori e dai tecnici, ritiene che nel breve periodo non sia economicamente ipotizzabile la duplicazione delle reti di accesso. La costruzione di una nuova rete metallica di accesso è improbabile, anche a fronte di un significativo e non temporaneo aumento del prezzo dei servizi di accesso disaggregato, per via degli onerosi costi fissi iniziali. Non sarebbe economicamente conveniente per i nuovi operatori che entrano nel mercato duplicare integralmente ed entro tempi accettabili l'infrastruttura metallica di accesso locale dell'operatore esistente.²⁵ Semmai, gli operatori meno infrastrutturati potrebbero essere interessati nella costruzione di una nuova rete di accesso in fibra ottica, tuttavia l'installazione di una nuova rete su una parte significativa del territorio italiano richiederebbe un considerevole lasso di tempo e pertanto non modificherebbe l'assetto competitivo del mercato in esame nell'intervallo temporale di riferimento della presente analisi.²⁶

²⁵ Vedi anche la raccomandazione 417 del 25 maggio 2000, considerato 8: "per i nuovi operatori non risulterebbe economicamente valido duplicare nella sua interezza e in un lasso di tempo ragionevole l'infrastruttura di accesso all'anello locale in doppiino di rame dell'operatore storico".

²⁶ Per le reti di accesso in fibra ottica, il recupero degli investimenti è facilitata dall'esistenza di una numerosa clientela potenziale che domanda, oltre ai servizi telefonici commutati, anche servizi dati e video. L'incidenza degli investimenti sui costi unitari potrebbe essere ragionevolmente contenuta non solo grazie alle economie di scala conseguibili nella fornitura del servizio vocale, ma anche grazie allo sfruttamento delle economie di gamma derivanti dall'offerta congiunta di servizi voce, dati e video. Tale

137. L'operatore dominante, consapevole dell'esistenza di elevate barriere all'ingresso nel mercato, avrebbe dunque la convenienza a negare l'accesso di altri operatori alla rete e ai fattori produttivi collegati o, in subordine, avrebbe l'interesse a definire termini e condizioni contrattuali di fornitura irragionevoli, tali da tradursi in un sostanziale rifiuto a fornire detti input. L'Autorità, al fine di consentire l'accesso e l'utilizzo, da parte degli operatori alternativi, della rete di accesso di Telecom Italia e di promuovere un mercato aperto e competitivo per i servizi di accesso destinati agli utenti finali, ha considerato l'introduzione, in aggiunta all'obbligo di fornire il servizio di accesso disaggregato alla rete locale, del servizio di rivendita del canone all'ingrosso (WLR - Wholesale line rental), ovvero l'offerta di linee di accesso da parte dell'operatore proprietario della rete agli operatori concorrenti.

138. L'WLR consentirebbe l'entrata nel mercato dell'accesso al dettaglio di nuovi operatori senza che quest'ultimi realizzino i considerevoli investimenti necessari per l'unbundling e con un grado di rischio relativamente contenuto. L'introduzione dell'WLR produrrebbe diversi benefici per gli utenti finali e per gli operatori meno infrastrutturati. In primo luogo, il benessere dei consumatori sarebbe positivamente influenzato dall'incremento nella scelta degli operatori presso cui acquistare i servizi. A tal riguardo si nota che, al momento, gli utenti scelgono, di fatto tra tre operatori alternativi: il 99% delle linee cedute in unbundling sono nella disponibilità di Wind s.p.a., Fastweb s.p.a. e Alacom s.p.a., e quest'ultimo ha predisposto offerte commerciali esclusivamente per il mercato dell'accesso dei clienti non residenziali.

139. Molti utenti finali avrebbero anche modo di conseguire dei risparmi nei costi di transazione: gli utenti che hanno stipulato un contratto con gli operatori concorrenti per la fornitura del servizio di CPS (e CS) continuano ad acquistare i servizi di accesso da Telecom Italia e pagano due bollette (quella di Telecom Italia, relativa al canone, e quella dell'operatore alternativo, relativa ai servizi di traffico) generando una duplicazione dei costi transattivi.²⁷ La valutazione dell'importanza della fatturazione congiunta dei servizi di accesso e di traffico nelle scelte di consumo degli utenti finali (c.d. *one-stop-shopping*) è stata oggetto di studio nell'indagine di mercato svolta dall'Autorità nel 2003. L'*instant survey* ha rilevato che "ricevere e pagare un'unica bolletta, utilizzando operatori diversi per la linea telefonica e il traffico" è abbastanza o molto importante, rispettivamente, per il 21% e il 37,5%. Inoltre, il campione intervistato ha dichiarato che "ricevere e pagare un'unica bolletta, utilizzando operatori

ragionamento è attuale nelle principali aree urbane italiane, sebbene le recenti innovazioni nella trasmissione dei video su adsl abbiano reso più incerta la redditività degli investimenti in fibra ottica.

²⁷ Si rammenta comunque che la c.d. bolletta unica è già disponibile per tutti quegli utenti che accedono alla rete telefonica pubblica con linee acquisite in modalità unbundling, e per tutti i clienti di Telecom Italia.

diversi per la linea telefonica, il traffico e i servizi Internet (ADSL o meno)” è abbastanza o molto importante, rispettivamente, per il 20,8% e il 33,9%. Infine, il 54,4% degli intervistati ha dichiarato che “non cambio operatore perché dovrei comunque continuare a pagare due bollette: per il canone Telecom e per le telefonate (con l'altro)”.

140. La possibilità di fatturare i servizi di accesso e di traffico rappresenterebbe un vantaggio non solo per il consumatore, ma anche per gli operatori concorrenti di Telecom Italia. Innanzitutto, l'operatore che dispone sia dell'WLR che della CS/CPS assumerebbe il controllo dell'intera filiera produttiva. In secondo luogo, la bolletta unica permetterebbe all'operatore di stabilizzare il rapporto contrattuale con il cliente (c.d. fidelizzazione del cliente) e di diminuire i tassi di defezione (c.d. churn rate).

141. Il principale problema legato all'introduzione dell'WLR deriva dall'impatto di tale misura sugli incentivi, dati all'operatore incumbent e agli operatori new comer, a investire nella manutenzione delle infrastrutture di accesso esistenti e nell'installazione di reti basate sull'unbundling. Gli investimenti degli operatori dipenderanno dai prezzi assoluti e relativi dell'accesso disaggregato alla rete locale, del servizio di rivendita del canone all'ingrosso e del canone per gli utenti finali. Tuttavia, l'esistenza di queste difficoltà induce il regolatore non tanto a precludere la fornitura del servizio di WLR, ma a definire un sistema dei prezzi bilanciato: il livello del prezzo di ciascun servizio dovrà essere fissato in modo da contemperare le esigenze di promuovere la concorrenza tra reti (che richiede un alto differenziale tra i prezzi del WLR e dell'ULL) e di stimolare la competizione nei servizi (che richiede un alto differenziale tra i prezzi del canone e dell'WLR).

142. Peraltro, il servizio di rivendita del canone all'ingrosso non deve essere considerato in contrapposizione all'accesso disaggregato alla rete locale, ma piuttosto come un passaggio propedeutico (intermedio). Infatti, l'operatore alternativo potrebbe investire nell'WLR per costituire una base di clienti, in un ragionevole lasso di tempo e con un grado di rischio contenuto, e successivamente, forte della presenza nel mercato dell'accesso al dettaglio, in infrastrutture per l'unbundling. E' bene notare che l'operatore nuovo entrante, una volta costituita la base di clienti, manterrebbe l'incentivo a investire in nuove infrastrutture poiché il controllo diretto della rete consente di sviluppare una pluralità di offerte commerciali sia per i servizi tradizionali che per i servizi innovativi, sia per i servizi voce che per quelli dati. In altre parole, l'operatore che ricorre all'ULL compete non solo sui prezzi ma anche sulla gamma dei servizi offerti.

143. L'wholesale line rental si configura, dunque, come un servizio complementare all'accesso in modalità unbundling. Le imprese potrebbero decidere un piano degli investimenti basato su due tempi, in cui dapprima ricorrono all'WLR e successivamente all'ULL (c.d. complementarità temporale), oppure articolato per aree geografiche, così da offrire servizi di accesso in ULL in determinate aree e l'WLR nelle altre (c.d. complementarità spaziale). Infine, le imprese che offrono i servizi di accesso agli utenti finali sia in modalità ULL sia in base all'WLR integrano due modelli di business, quello facility-based e quello fondato sulla concorrenza tra servizi, ampliando così i servizi forniti.

144. Infine, l'Autorità osserva che l'obbligo di offrire il servizio di rivendita del canone all'ingrosso convive con quello dell'unbundling in diversi paesi europei (Irlanda, Regno Unito, Danimarca). Inoltre, altre autorità di regolamentazione europee (Anacom in Portogallo, ART in Francia, RTR in Austria, RegTP in Germania e PTS in Svezia) hanno espresso l'orientamento, nelle analisi di mercato pubblicate di recente nell'ambito del processo di recepimento del nuovo quadro regolamentare, di introdurre l'WLR.

145. L'Autorità, considerati tutti i profili concorrenziali, ritiene opportuno introdurre in capo a Telecom Italia l'obbligo di fornire il servizio di rivendita del canone all'ingrosso.

7. Si condivide l'orientamento dell'Autorità di introdurre in capo a Telecom Italia l'obbligo di fornire il servizio di rivendita del canone all'ingrosso?

Si esprima una valutazione circa la possibilità di condizionare l'obbligo di fornitura dell'WLR al grado di sviluppo dell'ULL ed eventualmente di limitare sotto il profilo temporale la validità dell'obbligo.

4.4.2. Obblighi in materia di controllo dei prezzi e di contabilità dei costi

146. L'offerta del servizio di rivendita del canone all'ingrosso comprende l'affitto mensile della linea di accesso all'operatore alternativo, nonché la fornitura dei servizi di attivazione e trasferimento della linea e di altri servizi accessori.

147. I prezzi dei servizi in esame possono essere determinati a partire dai costi sostenuti per la loro fornitura oppure dal prezzo finale di vendita, adottando la

metodologia retail minus. L'approccio basato sui costi richiede l'identificazione, in dettaglio, delle singole voci di costo, il cui valore è calcolato con un'analitica contabilità dei costi (per esempio, con una procedura bottom-up ispirata sul principio dei costi incrementali di lungo periodo). L'approccio retail minus determina il valore del servizio WLR depurando il prezzo del canone per l'utente finale dei costi sostenuti dall'incumbent per la commercializzazione del servizio al dettaglio. I due sistemi di formazione dei prezzi sono equivalenti se ogni voce di costo è correttamente imputata. Tuttavia, il metodo retail minus sembra preferibile, per la relativa semplicità di gestione e per una maggiore trasparenza, rispetto alle regole basate sui costi. Inoltre, il metodo retail minus, come rilevato dall'autorità di regolamentazione irlandese (Comreg), rappresenta *“a pragmatic means of introducing WLR to the market while accepting uncertainty concerning underlying costs”*.²⁸

148. Peraltro, le autorità di regolamentazione nazionali in Europa hanno adottato in prevalenza il metodo retail minus. Ad eccezione dell'autorità di regolazione britannica, che ha optato per la metodologia cost plus, le autorità irlandese, danese, tedesca, portoghese, austriaca, francese e svedese hanno adottato (o espresso l'intenzione di adottare) il metodo retail minus nella formazione del prezzo del servizio di rivendita del canone all'ingrosso.

149. In sintesi, l'Autorità ha individuato due metodologie per determinare i prezzi del servizio di rivendita del canone all'ingrosso e consentire la congrua remunerazione dei servizi prestati all'operatore notificato, ovvero sia quella cost-based e quella basata sul retail minus. Considerate le caratteristiche e le possibilità di implementazione immediata di ciascuna metodologia, l'Autorità intende adottare la metodologia basata sulla regola del retail minus.

8. Si condivide l'orientamento dell'Autorità di adottare la metodologia retail minus per determinare i prezzi del servizio di rivendita del canone all'ingrosso e dei servizi accessori propedeutici alla commercializzazione dell'WLR?

150. L'approccio retail minus determina il valore del servizio WLR depurando il prezzo del canone per l'utente finale dei costi sostenuti dall'incumbent nella commercializzazione del servizio. Telecom Italia non deve sostenere, nel momento in cui non offre più il servizio di accesso all'utente finale, ad esempio, i costi di marketing

²⁸ Vedi Commission for communications regulation (ComReg), document No. 04/94 dell'1 settembre 2004, pag. 56.

e pubblicitari, i costi per lo sviluppo e la gestione dei prodotti, quelli relativi alle vendite e alle promozioni e i costi di fatturazione. La determinazione del valore di queste voci non è agevole in quanto Telecom Italia sostiene tali costi per la fornitura di diversi servizi. La contabilità regolatoria è un utile strumento per determinare tale valore.

151. Inoltre, il prezzo dell'WLR deve essere fissato tenendo in dovuta considerazione non solo il canone pagato dall'utente finale, ma anche il costo di noleggio mensile del doppino di rame acquisito in modalità ULL. Il prezzo relativo dell'WLR determina gli incentivi sia per promuovere la concorrenza basata sulle reti sia per stimolare la concorrenza tra servizi. La determinazione del prezzo relativo è basata su numerose informazioni concernenti le decisioni di investimento degli operatori nel mercato dell'accesso al dettaglio, che però le imprese difficilmente divulgano. Al fine di ovviare a questi problemi informativi, l'Autorità può fare riferimento alle soluzioni adottate dalle altre autorità europee di regolamentazione in materia di accesso alla rete fissa.

9. Si condivide l'orientamento dell'Autorità di fissare lo sconto (minus), sulla base delle informazioni desunte dal sistema di contabilità regolatoria e tenendo in considerazione le decisioni adottate dalle ANR europee? Si indichi altresì il valore dello sconto ritenuto più appropriato.

4.4.3. Obbligo di non discriminazione

152. L'operatore di rete che detiene un significativo potere nel mercato dell'accesso potrebbe attuare, nella fornitura del servizio di rivendita del canone all'ingrosso, condizioni discriminatorie volte a mettere in una posizione di vantaggio la divisione commerciale interna e ad alterare la concorrenza tra gli operatori alternativi. Gli obblighi in materia di controllo dei prezzi impediscono l'attuazione di forme di discriminazione basate sulla manovra delle condizioni economiche. Tuttavia, Telecom Italia potrebbe fornire informazioni parziali, con un diverso grado di accuratezza o con una diversa tempistica, e servizi di diversa qualità a seconda dell'acquirente. Inoltre, l'operatore di rete potrebbe introdurre clausole vessatorie e imporre nei contratti di fornitura condizioni sproporzionate e eccessivamente onerose in termini, ad esempio, di depositi a titolo di cauzione e di controlli delle capacità finanziarie. Tali contratti

potrebbero contenere penalità (eccessive) in caso di recesso e ostacoli di natura amministrativa all'interruzione del rapporto.

153. L'Autorità pertanto intende imporre un obbligo di non discriminazione nella fornitura del servizio di rivendita del canone all'ingrosso. L'art. 10 della direttiva accesso recita che "gli obblighi di non discriminazione garantiscono, in particolare, che l'operatore applichi condizioni equivalenti in circostanze equivalenti nei confronti di altre imprese che offrono servizi equivalenti, e inoltre che esso fornisca a terzi servizi e informazioni garantendo condizioni e un livello di qualità identici a quelli che assicura per i propri servizi o per i servizi delle proprie società consociate o dei propri partner commerciali."

154. In particolare, l'Autorità ritiene opportuno imporre a Telecom Italia l'obbligo di pubblicare sul proprio sito web il contratto standard di fornitura del servizio di rivendita dell'accesso all'ingrosso. Il contratto dovrà contenere:

- a) i termini di inizio e fine del contratto, con incluse le motivazioni e i tempi previsti per recedere dal rapporto, sia da parte del venditore che dell'acquirente;
- b) le condizioni tecniche di fornitura del servizio;
- c) le modalità di gestione, incluse le procedure di richiesta di attivazione del servizio da parte dell'acquirente e i tempi massimi di evasione delle richieste da parte del venditore;
- d) le modalità d'uso del servizio;
- e) le norme relative ai diritti di proprietà intellettuale;
- f) le condizioni economiche, le modalità e i termini di pagamento, le garanzie (depositi etc.) richieste.

10. Si condivide l'orientamento dell'Autorità di imporre l'obbligo di non discriminazione nella fornitura del servizio di rivendita del canone all'ingrosso in capo a Telecom Italia e in particolare l'obbligo di pubblicare, con il grado di dettaglio previsto al paragrafo 154, il contratto di fornitura del servizio in esame?

4.4.4. Obbligo di trasparenza

155. Telecom Italia, in virtù del significativo potere detenuto nel mercato rilevante, potrebbe astenersi dal fornire determinate informazioni oppure potrebbe dare

informazioni parziali, con un diverso grado di accuratezza o con una diversa tempistica, agli operatori alternativi. Tale comportamento impedirebbe il corretto funzionamento del mercato e ostacolerebbe l'azione degli operatori alternativi.

156. L'Autorità pertanto intende imporre un obbligo di trasparenza nella fornitura del servizio di rivendita del canone all'ingrosso. L'art. 9 della direttiva accesso recita come segue: "1. Le autorità nazionali di regolamentazione possono imporre ai sensi dell'articolo 8 obblighi di trasparenza in relazione all'interconnessione e/o all'accesso, obbligando gli operatori a rendere pubbliche determinate informazioni quali informazioni di carattere contabile, specifiche tecniche, caratteristiche della rete, termini e condizioni per la fornitura e per l'uso, e prezzi. 2. In particolare, quando un operatore è assoggettato ad obblighi di non discriminazione, le ANR possono esigere che egli pubblichi un'offerta di riferimento sufficientemente disaggregata per garantire che le imprese non debbano pagare per risorse non necessarie ai fini del servizio richiesto e in cui figurino una descrizione delle offerte suddivisa per componenti in funzione delle esigenze del mercato, corredata dei relativi termini, condizioni e prezzi. L'autorità nazionale di regolamentazione può tra l'altro imporre modifiche alle offerte di riferimento per dare effetto agli obblighi imposti ai sensi della presente direttiva."

157. In particolare, l'Autorità ritiene opportuno imporre a Telecom Italia l'obbligo di includere nell'Offerta di riferimento pubblicata annualmente le informazioni relative alle condizioni economiche e tecniche relative alla fornitura del servizio di rivendita dell'accesso all'ingrosso. Il grado di dettaglio minimo richiesto è il seguente:

- a) procedure di ordinazione, dettagliate per singolo servizio (PSTN e ISDN), per tipologia di richiesta (ad esempio attivazione di una nuova linea o di una linea aggiuntiva, potenziamento della linea esistente e infine trasferimento della linea);
- b) procedure per l'acquisizione di informazioni tecniche (ad esempio, relative all'identificazione della linea);
- c) procedure per la fatturazione e gestione dei crediti;
- d) gestione delle informazioni rilevanti per il cliente (customer enquiry process, customer authorisation form);
- e) service level agreement.

11. Si condivide l'orientamento dell'Autorità di imporre l'obbligo di trasparenza nella fornitura del servizio di rivendita del canone all'ingrosso in capo a Telecom Italia e in particolare di includere le condizioni economiche e tecniche, con il grado di dettaglio previsto al paragrafo 157, nell'Offerta di riferimento pubblicata annualmente?

4.4.5. Obbligo di separazione contabile

158. Gli obblighi di trasparenza e non discriminazione, regole che l'Autorità intende imporre nella fornitura del servizio di rivendita all'ingrosso del canone, producono effetti positivi sulla competitività del mercato: facilitano le contrattazioni, riducono i margini di contenzioso, garantiscono le medesime informazioni agli operatori che chiedono accesso alle reti. Al fine di agevolare la verifica dell'osservanza dei suddetti obblighi e di individuare eventuali pratiche tariffarie predatorie, prezzi eccessivi o sussidi incrociati abusivi, l'Autorità ritiene opportuno imporre l'obbligo di separazione contabile in relazione alle attività di accesso e di interconnessione.

159. L'obbligo di separazione contabile si configura come uno strumento complementare a quelli di non discriminazione e trasparenza, in quanto, nell'ambito di un'impresa multiprodotto, solo una contabilità industriale che imputi i diversi costi di produzione ai singoli servizi consente il monitoraggio delle condizioni economiche.

160. Pertanto, risulta necessario che l'operatore dominante predisponga un sistema di contabilità separata per i servizi di accesso al fine di mettere in evidenza le componenti di costo pertinenti ai servizi in esame, distinte anche da quelle relative alla fornitura di servizi che utilizzano le tecnologie R-LAN, e consentirne la certificazione da parte di un revisore indipendente.

161. I costi dei servizi di accesso devono essere determinati considerando i costi di ammortamento, costi del personale e costi esterni relativi ai soli cespiti necessari per la fornitura del servizio di accesso in rame. Vanno, pertanto, escluse le componenti di costo non necessarie alla realizzazione del servizio stesso.

12. Si condivide l'orientamento dell'Autorità di imporre l'obbligo di separazione contabile in capo a Telecom Italia nella fornitura dei servizi di accesso?

LIVELLO RETAIL

4.4.6. *Il quadro regolamentare*

162. Al fine di tutelare gli utenti finali e la concorrenza all'interno dei mercati definiti nel capitolo 2 della presente proposta di provvedimento, l'Autorità ritiene di imporre nei confronti dell'operatore detentore di significativo potere di mercato obblighi volti a:

- a. prevenire l'applicazione ai servizi al dettaglio di prezzi eccessivi;
- b. impedire la fissazione di prezzi predatori che limitino la concorrenza;
- c. proibire l'aggregazione di offerte di servizi che abbiano per effetto la restrizione della concorrenza;
- d. garantire la trasparenza e la pubblicazione delle informazioni e delle condizioni di offerta.

163. L'efficace applicazione di tali obblighi presuppone anche la definizione di adeguati sistemi di contabilità dei costi e di separazione contabile, di cui al punto 4.4.5, finalizzati a verificare la non discriminazione e la parità di trattamento interna-esterna, nonché di obblighi di comunicazione anticipata delle condizioni di offerta dei servizi.

164. L'Autorità, tenuto conto dei rimedi introdotti ai sensi del regime ONP (ancora in vigore, ai sensi dell'articolo 16 della direttiva Servizio Universale recepita dall'art. 66 del Codice) ed anche alla luce degli esiti delle analisi effettuate sui mercati oggetto della presente analisi, ritiene opportuno riconfermare tali obblighi apportando, tuttavia, delle integrazioni.

4.4.7. *Obbligo di non applicare prezzi eccessivi. Il regime di price cap.*

165. Con la delibera n. 171/99 i prezzi dei servizi di accesso e di telefonia vocale praticati da Telecom Italia sono stati assoggettati per il triennio 2000-2002 a un meccanismo di controllo pluriennale dei prezzi massimi (*price cap*), con l'obiettivo di stimolare, nella fase di transizione verso un mercato concorrenziale, la rimodulazione dei prezzi dell'operatore ex-monopolista, laddove le dinamiche competitive risultavano

ancora embrionali, ed ottenere, al contempo, livelli di prezzo volti a tutelare la clientela che utilizzava le offerte generalizzate. Il meccanismo di funzionamento del *price cap* è stato successivamente rivisto con le delibere n. 847/00/CONS e n. 469/01/CONS.

166. Allo scadere del primo triennio di applicazione del meccanismo, l’Autorità con la delibera n. 289/03/CONS ha rilevato, sulla base delle analisi di mercato condotte, la necessità di mantenere per il periodo 2003-2006 gli obblighi di controllo dei prezzi massimi dei servizi al dettaglio di telefonia vocale, con l’impegno di rivedere l’intera materia alla luce degli esiti delle analisi di mercato previste dal nuovo quadro normativo (art. 6, comma 1, della delibera n. 289/03/CONS).

167. In ragione del differente grado di sviluppo concorrenziale dei diversi servizi sottoposti al vincolo di *price cap*, si è peraltro provveduto a modificare la composizione dei panieri di riferimento.

168. Conseguentemente, la soluzione adottata è stata quella di definire tre panieri distinti (servizi di accesso, servizi a traffico commutato e chiamate fisso-mobile), la cui valorizzazione, effettuata con i prezzi del listino generalizzato e pesata attraverso i rispettivi panieri di consumo, è stata sottoposta ad uno specifico *price cap*, elaborato sulla base delle condizioni concorrenziali presenti nel relativo segmento.

169. In particolare, per quanto riguarda il paniere dei servizi di accesso, composto dai contributi di attivazione e/o trasloco della linea (PSTN e ISDN) e dai canoni di abbonamento (PSTN e ISDN), e distinto tra clientela residenziale e affari, con la delibera n. 289/03/CONS è stato introdotto un *cap* annuale pari a $IPC - 0\%$, e, relativamente al sottoinsieme costituito dai canoni di abbonamento per clienti residenziali, un *sub cap* pari a $IPC - IPC$ (c.d. “di salvaguardia”), onde evitare che, in caso di eventuali cambiamenti del contesto concorrenziale, Telecom Italia potesse incrementare i propri prezzi al dettaglio e trarre maggiore profitti a danno dell’utenza finale. L’introduzione del *sub cap* è risultata necessaria in quanto l’Autorità ha registrato che nel periodo precedente l’approvazione della delibera, gli aumenti dei prezzi dei servizi di accesso sono stati concentrati, prevalentemente, sui canoni di abbonamento della clientela residenziale.

170. Sulla base di quanto premesso, e alla luce delle risultanze delle analisi dei mercati dell’accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa, che individuano mercati dell’accesso distinti per i clienti residenziali e quelli non residenziali, l’Autorità ritiene necessario mantenere la distinzione dei panieri operata in base alla tipologia degli utenti. Ciascun paniere è composto dai contributi di attivazione e/ trasloco della linea (PSTN e ISDN) e dai canoni di abbonamento (PSTN e ISDN).

171. Peraltro, le analisi di mercato e la valutazione concernente la sussistenza di un'impresa dominante nei due mercati rilevanti accertano che l'attuale struttura del mercato dei servizi di accesso retail continua ad essere caratterizzata da una sostanziale situazione di limitata concorrenza, con il mantenimento di una quota di mercato molto elevata da parte di Telecom Italia. Pertanto, l'Autorità ritiene opportuno mantenere un meccanismo di controllo dei prezzi basato sul price cap, volto a impedire a Telecom Italia la possibilità di praticare prezzi eccessivi nella fornitura dei servizi di accesso agli utenti finali.

172. Per quanto riguarda la determinazione del cap, ovvero sia del vincolo alla variazione percentuale annuale consentita per i prezzi dei servizi di accesso, l'Autorità osserva che i dati contenuti nell'ultimo bilancio di contabilità regolatoria disponibile dimostrano la presenza di elevati margini di profitto nella fornitura di tali servizi da parte di Telecom Italia, sia per i clienti residenziali che per i clienti non residenziali. Ne deriva che la fissazione di un vincolo più stringente in capo a Telecom Italia non comprometterebbe la redditività delle attività in esame, e si risolverebbe in una maggiore tutela dei consumatori.

173. Pertanto, l'Autorità ritiene opportuno fissare in IPC – IPC i valori relativi alle variazioni percentuali annuali programmate dei panieri dei servizi di accesso, sia per gli utenti residenziali che non residenziali.

13. Si condivide l'orientamento dell'Autorità di consentire la variazione percentuale annuale programmata per i prezzi dei servizi, destinati sia agli utenti residenziali sia agli utenti non residenziali, contenuti nei panieri dell'accesso nella misura di IPC – IPC?

174. Il regime di controllo dei prezzi dei servizi inclusi nel presente provvedimento rimane in vigore fino allo svolgimento di una nuova analisi di mercato, che, ai sensi dell'art. 19, comma 2, del Codice, sarà effettuata “a seguito di ogni aggiornamento della raccomandazione, entro novanta giorni dalla loro pubblicazione” e “in ogni caso, ogni diciotto mesi”.

175. In questa sede, l'Autorità ribadisce che, come affermato nella suddetta delibera, “qualora si riscontri un'effettiva e capillare disponibilità sull'intero territorio nazionale di soluzioni di accesso *wholesale*, basate principalmente su servizi di accesso disaggregato, ovvero su altre soluzioni complementari di accesso *wholesale* e tali da assicurare la presenza sul mercato di offerte finali di accesso da parte di altri operatori economicamente sostenibili”, l'Autorità potrà valutare l'opportunità di procedere

all'allentamento dei vincoli imposti a tutela della clientela residenziale e non residenziale.

14. Si condivide l'orientamento dell'Autorità di mantenere gli obblighi concernenti la durata del meccanismo di price cap fino al completamento delle successive analisi di mercato da effettuare con le modalità e i tempi previsti dall'art. 19 del Codice?

176. Le modalità applicative del meccanismo di *price cap* per i servizi di accesso e di traffico stabiliscono, come previsto dall'Autorità nella delibera n. 289/03/CONS e 847/00/CONS, che:

- a) i panieri, composti dalle informazioni di consumo di tutta la clientela, siano distinti, oltre che per servizio, per segmento di clientela residenziale e non residenziale, per fasce orarie coerenti con le modalità di tariffazione;
- b) i valori iniziali su cui computare le variazioni percentuali annuali siano i prezzi al pubblico praticati da Telecom Italia al 31 dicembre di ogni anno per i servizi inclusi nei panieri;
- c) i panieri dei consumi di riferimento relativamente al periodo che intercorre dal 1° gennaio al 31 dicembre di ogni anno precedente a quello in corso siano trasmessi all'Autorità entro il 1° giugno di ogni anno, accompagnati da un'autocertificazione della veridicità dei dati e della loro congruenza rispetto ai dati contabili da predisporre allo scopo;
- d) i prezzi praticati a seguito della sottoscrizione da parte della clientela di specifiche offerte tariffarie (c.d. pacchetti tariffari) non siano computati ai fini del meccanismo di *price cap*;
- e) i volumi di traffico offerti alla clientela a titolo gratuito non siano conteggiati al fine del rispetto dei vincoli di *cap*;
- f) il valore medio effettivo dei panieri sottoposti al *price cap* risultante al termine di ciascun anno debba essere al massimo uguale alla media tra il valore iniziale e il valore finale del paniere. Per valore medio effettivo del paniere si intende la somma dei valori giornalieri del paniere per ciascun giorno dell'anno. Il valore giornaliero del paniere è uguale al valore del paniere ai prezzi vigenti nel giorno diviso per il numero di giorni dell'anno. Per valore iniziale del paniere si intende il valore del paniere calcolato sulla base dei prezzi vigenti nell'ultimo giorno dell'anno precedente. Per valore finale del paniere si intende il valore iniziale del paniere moltiplicato per $(1 + \text{il valore del cap sul paniere dei servizi})$;
- g) qualora l'Autorità verifichi che il vincolo di cui al primo capoverso della precedente lettera f), non sia stato rispettato, la differenza tra il valore medio effettivo risultante al termine dell'anno e la media tra il valore iniziale ed il valore finale del paniere

dovrà essere restituita ai clienti di Telecom Italia sulla base di criteri e modalità definiti dall'Autorità;

- h) qualora dal computo del *price cap* dei singoli panieri si realizzino nel corso di un anno riduzioni di spesa superiori a quelle imposte o incrementi di spesa inferiori a quelli permessi, la differenza è computabile ai fini del rispetto del vincolo dell'anno successivo;
- i) qualora, invece, nel corso di un anno si realizzino riduzioni di spesa inferiori a quelle imposte o incrementi di spesa superiori a quelli permessi, non dovuti ad eventi imprevedibili ed eccezionali, a mutamenti del quadro normativo o alla variazione degli obblighi del servizio universale, la differenza, maggiorata del 100%, è computabile ai fini del rispetto del vincolo dell'anno successivo;
- j) i prezzi praticati al pubblico per le chiamate su numerazioni geografiche, fatta salva l'articolazione fra chiamate distrettuali e interdistrettuali, non sono differenziati sul territorio nazionale e non dipendono dalla tipologia di traffico ovvero dall'operatore di terminazione; rimane ferma la possibilità di articolare il prezzo delle chiamate interdistrettuali sulla base della distanza;
- k) le variazioni dei prezzi dei servizi inclusi nei panieri di riferimento che non comportino variazioni della struttura del paniere, sono comunicate da Telecom Italia all'Autorità, che si pronuncia entro 30 giorni dal ricevimento della proposta;
- l) l'introduzione nel corso del meccanismo di *price cap* di nuove modalità di offerta dei servizi inclusi nei panieri che comportino la modifica della struttura dei panieri dei consumi di riferimento è comunicata all'Autorità, che si pronuncia entro 60 giorni dal ricevimento della proposta;
- m) l'anno di riferimento per l'applicazione dei vincoli del *cap* è dal 1° gennaio al 31 dicembre;
- n) la verifica del rispetto dei vincoli imposti è effettuata al termine di ogni anno di riferimento.

177. L'Autorità ritiene che le modalità di applicazione del meccanismo di controllo pluriennale dei prezzi, così come previste dalle delibere n. 289/03/CONS e n. 847/00/CONS, risultino adeguate per i servizi inclusi nei mercati rilevanti oggetto della presente analisi. L'Autorità avrà cura di selezionare i criteri pertinenti per la verifica del *price cap* per i panieri dell'accesso.

15. Si condivide l'orientamento dell'Autorità di mantenere gli obblighi concernenti le modalità di applicazione del meccanismo di controllo pluriennale dei prezzi ai servizi inclusi nei mercati rilevanti definiti dall'Autorità nella presente delibera, così come previste dalle delibere n. 289/03/CONS e n. 847/00/CONS?

4.4.8. Trasparenza e pubblicazione delle informazioni e delle condizioni di offerta.

178. L'articolo 71 del Codice stabilisce che l'Autorità assicura che *“informazioni trasparenti e aggiornate in merito ai prezzi e alle tariffe, nonché alle condizioni generali vigenti in materia di accesso e di uso dei servizi telefonici accessibili al pubblico, siano rese disponibili agli utenti finali e ai consumatori”*.

179. Nel caso di un operatore con significativo potere di mercato, la conoscenza delle condizioni praticate è necessaria anche al fine di verificare che l'operatore dominante non ponga in essere comportamenti anticompetitivi.

180. Gli aspetti da considerare riguardano:

- a) l'obbligo generale di pubblicare le condizioni economiche, le condizioni di fornitura ed i termini delle offerte commerciali di servizi relativi ai mercati nei quali l'operatore è stato identificato quale operatore avente significativo potere di mercato;*
- b) il momento della pubblicazione delle informazioni riguardanti modifiche o l'introduzione di nuove offerte.*

181. L'Autorità ritiene che, anche in ossequio all'obiettivo di cui all'art. 13, comma 6, lettera d) del Codice, occorra intervenire sull'operatore con significativo potere di mercato assicurando la trasparenza dei prezzi delle offerte e delle condizioni di uso dei servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico.

182. L'Autorità ritiene opportuno imporre l'obbligo all'operatore dominante della pubblicazione 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 ad offerte già presenti sul mercato.

183. In merito alla comunicazione al pubblico delle offerte, l'Autorità ritiene opportuno imporre all'operatore dominante l'obbligo di rendere pubblici i prezzi applicati per ciascun servizio, le condizioni ed i termini di fornitura per tutte le offerte.

184. L'obbligo di cui al punto precedente è assolto per mezzo della pubblicazione, di quanto richiesto, sul proprio sito web. 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 pubblicate riportando la data in cui sono entrate in vigore.

185. Rimane 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 e dei prezzi.

16. Si condivide l'orientamento dell'Autorità relativamente agli obblighi di trasparenza e pubblicazione delle informazioni da imporre in merito alle offerte commerciali proposte dall'operatore dominante?

4.4.9. Offerte congiunte di servizi e/o prodotti.

186. Molti operatori di telecomunicazioni promuovono lo sviluppo di offerte aggregate di servizi sui mercati al dettaglio di telefonia vocale. L'articolo 67 del Codice sancisce che l'Autorità, qualora accerti, in esito alle analisi di mercato, la presenza di imprese che dispongono di notevole forza di mercato, possa impedire che queste "accorpino in modo indebito i servizi offerti".

187. L'offerta congiunta di servizi non rappresenta a priori un ostacolo alla concorrenza e non pre-costituisce necessariamente una lesione degli interessi del consumatore finale. Il bundling di servizi è improprio se viene utilizzato per far leva sul potere detenuto nella vendita dei servizi di accesso e imporre condizioni eccessivamente onerose anche nella vendita di altri beni oppure se cela pratiche predatorie (finalizzate all'erosione di quote di mercato in un determinato segmento). L'offerta congiunta potrebbe altresì condurre a una diminuzione nella trasparenza delle condizioni economiche di offerta. D'altra parte, il consumatore potrebbe ricavare utilità dall'acquisto congiunto di beni, nella misura in cui beneficia di migliori condizioni economiche e di una maggiore facilità di acquisizione dei servizi.

188. Considerati i rilevanti effetti sulla concorrenza e sul benessere del consumatore che derivano dall'attuazione di pratiche commerciali basate sull'offerta congiunta di servizi, l'Autorità ritiene opportuno adottare ex-ante delle misure regolamentari volte a indirizzare i potenziali problemi concorrenziali. Tra le possibili forme di intervento, le autorità di regolamentazione possono richiedere, inter alia: di giustificare in modo oggettivo la proposta di bundle; di assicurare la trasparenza dell'offerta, imponendo la vendita disaggregata dei servizi; di rendere disponibili agli altri operatori tutti gli elementi necessari alla fornitura del bundle; di rendere disponibile a livello wholesale

l'offerta commerciale destinata agli utenti finali; l'orientamento al costo dell'offerta economica relativa al bundle. Un altro obbligo potrebbe vertere sulla predisposizione di opportune verifiche (test di prezzo) finalizzate a prevenire, nella formazione dei prezzi finali da parte dell'incumbent, l'insorgenza di fenomeni di compressione dei margini a scapito degli operatori concorrenti, garantendo a questi ultimi di competere a parità di condizioni economiche con l'operatore dominante sui mercati dei servizi finali.

189. L'Autorità, considerati i potenziali problemi concorrenziali derivanti dall'offerta congiunta di servizi e le diverse misure di regolamentazione a disposizione, ritiene opportuno imporre a carico dell'operatore dominante gli obblighi: a) di assicurare che i servizi non siano aggregati in modo irragionevole; b) di rendere disponibile agli utenti finali separatamente ciascun servizio che compone il pacchetto; c) di consentire all'Autorità le opportune verifiche dei test di prezzo volte ad assicurare che le condizioni economiche dell'offerta, da un lato, permettano il recupero dei costi di rete e dei costi commerciali da parte di Telecom Italia, e, dall'altro, siano replicabili a un operatore alternativo efficiente che opera nei medesimi mercati.

17. Si condivide l'orientamento dell'Autorità di consentire a Telecom Italia l'offerta congiunta di diversi servizi purché tali servizi siano aggregati in modo ragionevole, siano acquistabili separatamente dall'utente finale e le condizioni economiche dell'offerta superino le opportune verifiche dei test di prezzo predisposte dall'Autorità?