

DOCUMENTO PER LA CONSULTAZIONE

1. Premessa

A seguito di una richiesta di chiarimenti da parte della Commissione Europea in materia di costi di ricarica per gli utenti italiani delle carte prepagate nella telefonia mobile, l'Autorità ha condotto, congiuntamente con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, una specifica indagine conoscitiva, avviata con la Delibera 342/06/CONS e conclusa con la Delibera 659/06/CONS di approvazione della relazione finale.

L'indagine conoscitiva ha avuto ad oggetto un'ampia ed articolata analisi del fenomeno, relativa, in particolare, ai seguenti aspetti: l'evoluzione della telefonia mobile "prepagata" in Italia ed in Europa; l'analisi dei prezzi della telefonia mobile con ricarica del credito; l'analisi dei costi per l'utenza e quelli per le imprese; le determinanti della domanda e dell'offerta di servizi di telefonia mobili con ricarica del credito e di servizi in abbonamento; infine, la valutazione dei profili di interesse regolamentare e concorrenziale del fenomeno.

Si segnala che l'attività di indagine conoscitiva ha previsto lo svolgimento di audizioni e l'effettuazione di richieste di informazioni coinvolgendo: gli operatori mobili nazionali; le imprese e le associazioni che raggruppano i soggetti (banche, poste, tabaccai e giornalisti) attraverso la cui struttura distributiva i clienti degli operatori mobili possono effettuare le operazioni di ricarica del credito telefonico; i fornitori di altri servizi a pagamento con ricarica del credito; numerose autorità nazionali di Regolamentazione, contattate al fine di acquisire elementi utili ad effettuare una comparazione tra le condizioni di offerta dei servizi mobili con ricarica del credito praticate nei vari Stati membri dell'Unione europea. Si segnala, inoltre, che talune associazioni dei consumatori e singoli cittadini che si sono fatti promotori di iniziative sull'abolizione del contributo di ricarica hanno fornito un proprio punto di vista in

materia.

In particolare, nell'ambito della suddetta indagine conoscitiva sono stati sentiti in audizione gli operatori mobili nazionali, ai quali sono stati sottoposti specifici questionari concernenti aspetti quali: la diffusione delle carte prepagate di telefonia mobile; le scelte commerciali effettuate nel tempo; le principali variabili economiche (ricavi per servizi voce e dati, contributi di ricarica per i differenti tagli, costi sopportati per la realizzazione delle carte prepagate e per la distribuzione presso i vari punti vendita autorizzati).

Si sintetizzano di seguito le principali risultanze dell'indagine:

- la ricarica del credito telefonico, su cui si basa il servizio prepagato di telefonia mobile, comporta in Italia il pagamento del cosiddetto "contributo di ricarica", ossia di un onere aggiuntivo rispetto al valore del traffico telefonico acquistato: tale contributo, praticato da tutti gli operatori, costituisce però una specificità tutta italiana, dal momento che di norma non viene applicato negli altri Paesi europei;
- gli operatori mobili sostengono che la presenza del contributo della ricarica rappresenta esclusivamente una componente commerciale di una struttura tariffaria definita come "*two part pricing*", componente la quale non inciderebbe, però, sul prezzo finale, che anzi, assumono gli stessi operatori, è inferiore a quello praticato dagli altri operatori europei;
- stante le informazioni disponibili, i costi sottostanti la specifica attività di ricarica risultano significativamente inferiori ai ricavi, determinando un "margine" per le imprese stimabile nel 50-55% (dato peraltro non molto superiore alla redditività media del settore), per un controvalore di circa 950 milioni di euro nel 2005;
- sotto il profilo concorrenziale è stato rilevato come la "sacca" di redditività degli operatori relativa all'attività di ricarica sia rimasta del tutto immune dalla pressione concorrenziale: mentre i prezzi minutari del servizio si sono progressivamente ridotti nel tempo, l'entità del contributo di ricarica per i diversi tagli è rimasta inalterata, per tutti gli operatori;

- l'attuale configurazione del contributo di ricarica da parte dei gestori mobili nazionali produce effetti distorsivi sul libero funzionamento del mercato, con riflessi negativi sul benessere dei consumatori. Si osserva, innanzitutto, che gli operatori, per indicare all'utenza la voce relativa al "costo di ricarica", utilizzano nella prassi denominazioni diverse - quali "onere", "commissione", "contributo" di ricarica - : la denominazione utilizzata varia non solo da operatore ad operatore, ma anche in funzione della modalità di ricarica. Le denominazioni in uso, tuttavia, non consentono comunque agli utenti di comprendere la reale natura del "contributo" versato agli operatori per il servizio di ricarica, voce che, per esempio, potrebbe essere erroneamente considerata come un omologo della tassa di concessione governativa prevista nell'ambito degli abbonamenti o, semplicemente, la remunerazione dell'attività svolta dai distributori autorizzati;
- il contributo di ricarica appare, quindi, generare opacità e confusione circa il reale prezzo minuto corrisposto dagli utenti per la fruizione dei servizi di telecomunicazione mobile;
- con riguardo a tale aspetto, infatti, l'indagine ha evidenziato che, poiché il contributo di ricarica rappresenta una posta aggiuntiva alla tariffa minutaria, l'utente non appare in grado di determinare univocamente il prezzo di mercato del servizio mobile. Egli dovrebbe essere in grado di calcolare l'effetto incrementale - pari in media a circa il 24% dei ricavi minuti - del contributo sul prezzo minuto del proprio profilo tariffario;
- è pertanto possibile affermare che l'attuale configurazione delle tariffe telefoniche con ricarica del credito (anche in relazione alla mancanza di una sufficiente informazione pubblicitaria) non mette in grado gli utenti di ottenere, per ciascuna operazione di ricarica effettuata, un'informazione completa e veritiera - e, dunque, in tal senso, pienamente trasparente- relativa all'effettiva entità del prezzo dei relativi servizi, le cui condizioni non risultano quindi adeguatamente comparabili;
- le risultanze dell'indagine hanno, inoltre, ampiamente dimostrato come l'entità dei contributi di ricarica in atto praticati risulti inversamente proporzionale al valore del taglio di ricarica: in

sostanza, il contributo di ricarica risulta relativamente maggiore proprio per i tagli di ricarica di minor valore. Mentre alle categorie di utenti che utilizzano le carte ricaricabili di basso taglio è applicato, cioè, un contributo di ricarica che incide in maniera assai rilevante sulla spesa da questi sostenuta per usufruire del servizio telefonico, per gli utenti con maggiori livelli di spesa e con *budget* più elevati a disposizione questo onere diminuisce drasticamente, fino, in alcuni casi, a ridursi a zero. In particolare, l'incidenza percentuale del contributo di ricarica sul traffico effettivamente realizzabile arriva, per i tagli più bassi di carte ricaricabili, a essere pari al 50%, determinando così un onere che può ritenersi eccessivo per tali categorie di utenti;

- tale struttura del contributo di ricarica, determinando un differente trattamento economico con effetti regressivi, crea dunque una ingiustificata discriminazione di prezzo- anche in relazione ai non trascurabili oneri sottostanti al servizio- proprio a danno degli utenti che acquistano tagli di ricarica di importo ridotto, e che, come evidenziato da studi di settore, presentano caratteristiche socio-economiche generalmente assimilabili alle fasce più deboli: l'appartenenza a classi demografiche giovanili, la prevalenza di un titolo di studio non superiore alla scuola media inferiore, il reddito contenuto nonché la residenza nelle aree meridionali del Paese.

2. Le misure possibili

L'indagine conoscitiva ha posto in rilievo, pertanto, che l'attuale configurazione delle tariffe telefoniche con ricarica del credito non consente agli utenti di ottenere, per ciascuna operazione di ricarica effettuata, un'informazione completa e veritiera -e dunque pienamente trasparente- relativa all'effettiva entità del prezzo dei relativi servizi acquistati.

Le risultanze raccolte hanno inoltre dimostrato come l'entità del contributo di ricarica risulti inversamente proporzionale al valore del taglio di ricarica: in sostanza, il costo di ricarica risulta relativamente maggiore proprio per i tagli di ricarica di minor valore, a danno degli utenti assimilabili alle fasce sociali più deboli.

Alla luce di ciò appare necessario un intervento dell’Autorità teso a garantire la fornitura, a tutti gli utenti, di un’informazione pienamente trasparente sull’entità del prezzo dei servizi di telefonia “prepagata” acquistati; tale intervento dovrebbe essere atto, altresì, ad assicurare che la fornitura del servizio di telefonia “prepagata” sia realizzata in condizioni di effettiva uguaglianza tra categorie di utenti, con riguardo alle modalità economiche di offerta di tali servizi.

Con la presente consultazione pubblica l’Autorità richiede ai soggetti rispondenti di fornire le proprie osservazioni in materia e di illustrare ogni altro eventuale elemento conoscitivo.

Con particolare riguardo agli operatori di telefonia mobile, si richiede di fornire indicazioni sulla futura evoluzione della struttura tariffaria dei servizi di telefonia mobile con ricarica del credito.

Il fondamento normativo principale per un intervento dell’Autorità con gli obiettivi sopra indicati si ravvisa nell’articolo 71 del Codice delle Comunicazioni elettroniche di cui al decreto legislativo n. 259/03,¹ norma finalizzata ad imporre agli operatori previsioni di trasparenza e pubblicazione delle informazioni, specie nel caso di dati tanto importanti ai fini dell’effettuazione delle scelte di consumo degli utenti quali quelli *lato sensu* tariffari.

Si evidenzia altresì che ampi poteri di controllo sulla trasparenza tariffaria e la corretta informativa all’utenza in materia tariffaria sono stati, del resto, già affidati dal legislatore all’Autorità con l’articolo 2, comma 12, lettere c) ed l) della legge n. 481/95.² Dall’esame del dato normativo sopra richiamato emerge che, ai sensi

¹ L’articolo 71 del Codice prevede testualmente che:

“1. L’Autorità assicura che informazioni trasparenti e aggiornate in merito ai prezzi e alle tariffe... siano rese disponibili agli utenti finali e ai consumatori, conformemente alle disposizioni dell’allegato n. 5.

2. L’Autorità promuove la fornitura di informazioni che consentano agli utenti finali, ove opportuno, e ai consumatori di valutare autonomamente il costo di modalità di uso alternative, anche mediante guide interattive.”

² L’articolo 2, comma 12, lettere c) ed l) della legge n. 481/95 prevede espressamente che l’AGCOM:

- controlli che “le condizioni e le modalità di accesso per i soggetti esercenti i servizi, comunque stabilite, siano attuate nel rispetto dei principi della concorrenza e della trasparenza, anche in riferimento alle singole voci di costo, anche al fine di prevedere l’obbligo di prestare il servizio in condizioni di eguaglianza, in modo che tutte le ragionevoli esigenze degli utenti siano soddisfatte (...)” (lettera c);

- pubblicizzi e diffonda “la conoscenza delle condizioni di svolgimento dei servizi al fine di garantire la massima trasparenza, la concorrenzialità dell’offerta e la possibilità di migliori scelte da parte degli utenti intermedi o finali” (lettera l).

dell'articolo 2, comma 12, della legge 481/95 cit. l'obbligo di trasparenza tariffaria - anche in riferimento alla singole voci di costo - è strettamente connesso all'esigenza di garantire l'effettiva uguaglianza tra categorie di utenti in riferimento alle modalità, anche economiche, di fruizione dei servizi forniti.

Tanto premesso, su un piano più spiccatamente operativo si illustrano, di seguito e secondo un ordine di priorità, le possibili impostazioni regolamentari alternative, sulle quali si richiedono le valutazioni dei soggetti interessati.

Ipotesi n. 1: un intervento regolamentare finalizzato ad eliminare, per tutte le offerte, l'attuale struttura tariffaria a due parti, imponendo in luogo di essa una struttura tariffaria unitaria, dove il valore facciale della ricarica corrisponda integralmente al valore di traffico telefonico acquistato.

Tale soluzione consentirebbe di realizzare, mediante l'abolizione *tout court* dei contributi di ricarica quale autonoma voce, un'attuazione "integrale" dell'obbligo di trasparenza tariffaria dei servizi di telefonia mobile con ricarica del credito *ex* articolo 71 del Codice delle comunicazioni elettroniche.

Ipotesi n. 2: un intervento regolamentare teso fondamentalmente a rimodulare l'entità dei contributi di ricarica correnti, eliminandone il carattere regressivo attraverso l'introduzione di criteri di proporzionalità rispetto all'entità del controvalore dei servizi acquistati. Al tempo stesso, tale misura dovrebbe garantire una maggiore aderenza del livello del contributo di ricarica ai costi effettivamente sostenuti dagli operatori mobili per il servizio in questione, con conseguente beneficio per utenti e consumatori.

Tale soluzione consentirebbe di realizzare l'attuazione dell'obbligo di non discriminazione ed equità tra categorie di utenti ai sensi dell'articolo 2, comma 12, della legge 481/95. Essa, peraltro, permettendo il mantenimento della struttura tariffaria duale sopra descritta, potrebbe far perpetuare le criticità fin qui emerse sul versante della trasparenza tariffaria.

Ipotesi n. 3: un intervento regolamentare che - per un arco temporale da definirsi, ma non inferiore ai 12 mesi – preveda la coesistenza sul mercato di entrambe le soluzioni sopra prospettate. Si tratterebbe, cioè, di richiedere agli operatori di introdurre, cumulativamente, sia un’offerta tariffaria a struttura unitaria - per la quale il valore facciale della ricarica corrisponda integralmente al valore di traffico telefonico acquistato (cfr. ipotesi 1), sia un’offerta tariffaria che, pur mantenendo la attuale struttura duale, elimini il carattere regressivo del contributo di ricarica rispetto al controvalore dei servizi acquistati (cfr. ipotesi 2).

Tale soluzione consentirebbe di coniugare gli obiettivi di trasparenza e non discriminazione sopra evidenziati, lasciando, al contempo, libero il mercato – e gli utenti, in primo luogo - di effettuare le proprie scelte secondo le esigenze dettate dagli specifici profili di consumo. Inoltre, ciò permetterebbe all’Autorità, anche attraverso uno specifico monitoraggio dell’evoluzione del *pricing*, di valutare l’opportunità di ulteriori eventuali interventi regolamentari al termine del periodo transitorio previsto.

In ogni caso, data la complessità e la delicatezza delle modifiche da introdurre, il termine per l’attuazione di qualsiasi ipotesi di intervento, tra quelle sopra elencate, dovrebbe inevitabilmente tenere conto dei necessari adeguamenti tecnologici, nonché delle conseguenti campagne informativo-pubblicitarie dirette a consentire alla clientela di conoscere e valutare le nuove offerte presenti sul mercato.